

La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?



Stefan Meyer



Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?

Stefan Meyer

Julio de 2007

Stefan Meyer es politólogo por la Freie Universitaet de Berlin y tiene un Master en Desarrollo y Gobernanza por el Institute of Development Studies (IDS) de Brighton, Reino Unido. Antes de incorporarse a FRIDE, trabajó como asesor sobre la evaluación del impacto de los conflictos e instrumentos de ayuda en África para varias organizaciones no-gubernamentales y para el Banco de Desarrollo Alemán (KfW). Entre 2000 y 2003, fue Coordinador del sector social del Programa para la Reintegración de Excombatientes y Refugiados en Sierra Leona de la Agencia de Desarrollo Alemana (GTZ). Con anterioridad, trabajó como investigador en una consultora dedicada a la reforma del sector de sanidad y en una ONG de educación cívica.

La cooperación española para el desarrollo se ha visto sometida a un rápido proceso de reforma. El presente informe recoge los resultados obtenidos a lo largo de los tres años posteriores a la aplicación de los planes de Gobierno de 2004.



La Suma de Todos

 Comunidad de Madrid

40

Working Paper / Documento de trabajo
Julio de 2007

Working Paper / Documento de trabajo

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

	La financiación de la cooperación: España ha aumentado su financiación de forma significativa y ha redirigido partes considerables de los gastos hacia sectores multilaterales y sociales.
	Capacidades analíticas: Se ha creado una división de política dentro del Ministerio de Cooperación. Se está poniendo más énfasis en la evaluación y la investigación. Los resultados aún están por ver.
	Planificación: Se ha desarrollado un conjunto exhaustivo de herramientas de planificación. Se ha conseguido una mayor transparencia en cuanto a objetivos. A todo ello, habrá de seguirle una mejora de las estructuras para la provisión de ayuda y de las prácticas de evaluación.
	Actores domésticos – Consenso y compromiso: Las relaciones con la sociedad civil han mejorado de manera significativa. Un estilo de consultas más abierto favorecería la calidad del debate público.
	Coherencia: Se busca la coherencia en la agenda de la cooperación y se dispone de más información. No obstante, el sopesamiento de los temas clave de desarrollo en la política de Gobierno general necesita un mayor anclaje institucional.
	Multilateralismo: El volumen de la ayuda aumenta a pasos agigantados, pero es necesario establecer un enfoque más estratégico que permita vincularlo con el multilateralismo.
	Deuda: La gestión de la deuda ha quedado sometida a los criterios del desarrollo. Sigue pendiente realizar una reforma completa de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD).
	Acción humanitaria: A pesar de haberse aumentado la financiación, todavía está pendiente la reforma de la estructura institucional. No se ha presentado aún una estrategia completa para conseguir que la acción humanitaria goce de más calidad. Se necesita una clara separación entre los objetivos y los actores humanitarios y políticos.
	Immigración: España ha asumido una postura de liderazgo a la hora de vincular los fenómenos migratorios con el desarrollo, bajo la denominación de “co-desarrollo”. Pero la necesidad de controlar flujos de migración sigue amenazando con influir en la ayuda al desarrollo.
	Reforma institucional: Al haber centrado toda la atención en la elaboración de planes, se ha visto retrasado el tema candente de la reforma de la estructura de provisión de la ayuda, y, sobre todo, de la Agencia Española de Cooperación Internacional.
	División del trabajo: La eficacia de la ayuda ha de ir más allá de la armonización. Los donantes individuales han de centrarse en lo que hacen mejor y hacer más para concentrar sus actividades. Europa ha de actuar unida, distribuyendo el trabajo.

Todos los documentos citados están accesibles en la versión electrónica de este documento.

Ver: www.foroaod.org

Índice

Abreviaturas	VIII
Preámbulo	1
Introducción	1
El contexto	3
Elementos de la reforma	6
1. La financiación de la cooperación	6
2. Capacidades analíticas	8
3. Planificación	12
4. Actores domésticos – Consenso y compromiso	15
5. Coherencia	19
6. Multilateralismo	21
7. Deuda	23
8. Acción humanitaria	25
9. Inmigración	26
10. Reforma institucional	27
11. División del trabajo	29
Hacia el futuro	32

Abreviaturas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APRM	Mecanismo Africano de Revisión por Pares
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Comisión Europea
CeALCI	Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional
CONCORD	Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo
CONGDE	Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo Española
DdT	División del Trabajo
DEP	Documento de Estrategia País (para países prioritarios)
DfID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCM	Fondo de Concesión de Microcréditos
FEMP	Federación española de los Municipios y Provincias
FpD	Oficina de las Naciones Unidas de Financiación para el Desarrollo
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
HEGOA	Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Vitoria-Gasteiz / Bilbao
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid
IDR	Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCDE/CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OINF	Organismos Internacionales No Financieros
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RNB	Renta Nacional Bruta
SECI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Preámbulo



Este informe final pretende recoger los principales logros y las tareas pendientes de la cooperación española para el desarrollo. Su objetivo es hacerlos accesibles con vistas a un debate público.

En el mes de abril de 2006, FRIDE puso en marcha un proyecto, cuyo objeto era analizar la nueva política española de cooperación al desarrollo, estableciendo una comparación entre las promesas recogidas en la declaración del Gobierno de 2004 y los logros conseguidos hasta 2006. Para ello, se eligió un formato consultivo, utilizando un foro virtual, que contó con la participación de funcionarios públicos, miembros de la sociedad civil y expertos del mundo académico. Todos ellos participaron en este debate, tratando de aportar soluciones. Se generaron, así, más de 42 documentos sobre 13 temas distintos, contando con la amplia participación de la Secretaría de Estado para la Cooperación, y de miembros de la comunidad académica y la sociedad civil. En el mes de diciembre de 2006, se hicieron seis vídeos relacionados con el debate. Todos los documentos e información sobre esta iniciativa están disponibles en la página web, www.foroaod.org.

El objetivo primordial de este informe es fomentar el debate para que las políticas públicas sean lo más transparentes posible. En este documento se resumen algunos de los principales resultados derivados del debate. No por ello aporta, necesariamente, nuevos análisis, pues estos ya han sido elaborados, con respecto a una serie de sectores y áreas de política, por parte de otros representantes académicos, públicos y no gubernamentales. En su lugar, este informe, junto con la citada página web, tiene la intención de describir los principales cambios y logros de la cooperación española al desarrollo en un contexto global, así como todas aquellas tareas que aún tiene pendientes, con el objetivo de poner toda esta información a disposición de un público más amplio. Por esa razón, hemos tratado de

citar tantos informes como nos ha sido posible e incluir los enlaces a los mismos en la página web.

Introducción



España ha declarado que la política de cooperación es parte de su estrategia de poder blando a largo plazo en el ámbito de las relaciones internacionales.

La cooperación al desarrollo se ha convertido en uno de los pilares fundamentales de la nueva política exterior española. En el programa electoral del PSOE del año 2004 aparecía como una de las prioridades. Al preguntarle por sus principales retos en política exterior en el año 2006, el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero citó el aumento de la financiación para el desarrollo. Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y el primero en ocupar también la cartera de Cooperación, afirmó que quería que se le juzgara en base a su capacidad de cumplir con la promesa de reducción de la pobreza. Leire Pajín, Secretaria de Estado para la Cooperación al Desarrollo, se ha convertido en la cara pública de este compromiso, reiterando que no solo le preocupa el volumen de la ayuda, sino también la durabilidad de las instituciones e instrumentos sólidos de ayuda.¹

Sin reserva alguna, la visión a largo plazo de reducir la pobreza mediante el uso de instrumentos de desarrollo se ha convertido en un objetivo explícito del actual Gobierno español. Se ha observado también un giro de 180 grados en lo relativo a los objetivos declarados de

¹ Entrevista con el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, *El País*, 15 de enero de 2007: "Para mí, eso [duplicar la ayuda al desarrollo] forma parte de una prioridad de la política exterior. (...) Para mí, el que España sea dentro de poco el país que más va a avanzar en menos tiempo en el camino de ser un gran donante de la ayuda al desarrollo tiene un altísimo valor ético". Miguel Ángel Moratinos, en diario de sesiones No 788, 11 de marzo de 2007: "Sé que mi gestión será juzgada en relación con este nuevo imperativo moral y político [la reducción de pobreza], que es una de las señas de identidad de nuestro país".

Leire Pajín, en la Comisión Internacional de Desarrollo, diario de sesiones No 808, 19 de marzo de 2007: "La meta no es alcanzar el 0,5 de la AOD a cualquier precio, sino hacerlo de una manera que permita garantizar la sostenibilidad y calidad del compromiso solidario de España, calidad reclamada por la sociedad que trabaja en la cooperación".

las políticas de desarrollo. Al contrario de lo ocurrido con el Gobierno anterior, que empleó la cooperación al desarrollo para fomentar intereses económicos (a través de ayudas condicionadas), junto con un limitado entendimiento del patrimonio cultural o una agenda política neo-conservadora, el Gobierno actual trabaja para integrar la cooperación al desarrollo en marcos multilaterales, ya sean éstos europeos o de las Naciones Unidas.² El Plan Director 2005-08 reafirma esta ambición política de distintas maneras, incluida la alineación con los marcos de derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (ODM), los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria, y las medidas de eficacia de la ayuda. Los Planes Anuales reiteran estos vínculos normativos. El volumen de la ayuda se ha incrementado y se han anunciado nuevos aumentos. En el plano interno, en lugar de estancarse en la confrontación estéril con otros actores de la cooperación, se ha buscado el consenso con la sociedad civil y el mundo académico.

En este sentido, cabría afirmar que este cambio representa la "normalización" de la cooperación española para el desarrollo, en cuyo ámbito España ha vuelto a cobrar protagonismo en la escena internacional, tras un período de perfil bajo. El "multilateralismo efectivo" como aspiración comienza a traducirse en algo práctico, al tiempo que sus políticas de desarrollo se ajustan a los estándares internacionales, y aumenta la financiación y la cooperación con las agencias de la ONU. España se ha comprometido a alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB destinado a la ayuda para el año 2012, tres años antes de lo acordado por la comunidad internacional. España es, además, uno de los pocos países que ha proporcionado un esquema detallado de cómo pretende alcanzar este objetivo. En este sentido, Kemal Dervis, administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha aplaudido el "progreso espectacular" del sistema español de cooperación al desarrollo.³

A continuación, se tratará este tema con más profundidad para analizar qué actuaciones han surgido a partir de tales declaraciones. Una de las cuestiones más importantes es si se están dando las condiciones institucionales adecuadas para cumplir con las promesas hechas, es decir, si los medios financieros se están empleando de forma efectiva para que encajen en la dinámica del sistema internacional de cooperación al desarrollo. De lo contrario, la voluntad política, a pesar de su importancia, no cambiará en absoluto la situación de los pobres del mundo, incluso cuando el compromiso con una visión a largo plazo de la reducción de la pobreza como parte de la gobernanza global siga siendo un prerequisite necesario para el progreso.

Sin embargo, el alto grado de interés depositado en los temas relacionados con la cooperación internacional no está exento de problemas. El Gobierno español, y más concretamente, el Presidente Zapatero y la Vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega, ha promovido una serie de iniciativas clave. Entre ellas, figuran la "Alianza de las Civilizaciones", la "Red de Mujeres Españolas y Africanas por un Mundo Mejor", la "Iniciativa Internacional contra el Hambre y la Pobreza", y otras dentro del contexto de las Cumbres Iberoamericanas. Todas ellas han servido, una vez más, para poner de relevancia la postura multilateral y el enfoque de poder blando del Gobierno.⁴ Pero la cuestión es si estas declaraciones, en parte, orientadas a la publicidad, se están traduciendo en acciones efectivas. Desde el punto de vista técnico de la efectividad de la ayuda, los encargados de planificar la cooperación al desarrollo temen que el intento de algunos políticos de satisfacer al público nacional interfiera en sus programas. El Consejo de Cooperación, el órgano consultivo de la cooperación española para el desarrollo, ha informado en este sentido de que "con el objeto de velar por una mayor coherencia de la política de cooperación, se insta a todos los agentes de la administración a que redoblen sus esfuerzos de coordinación, de manera que

² Véase, José Antonio Alonso, 2005, "La cooperación española al final de un ciclo", en: Plataforma 2015 y Más: La palabra empeñada: Los Objetivos 2015 y la Lucha Contra la Pobreza, Madrid: Catarata, 2005,

³ Véase, "El Gobierno destaca la reducción de los créditos FAD reembolsables en la ayuda oficial al desarrollo", *Canal Solidario*, 10 de noviembre de 2006.

⁴ Página web de la Alianza de las Civilizaciones: www.unaoc.org; La Red de Mujeres Españolas y Africanas por un Mundo Mejor: www.mujeresporunmundomejor.org; y su Conferencia de Madrid Tanto la Alianza de las Civilizaciones, como el Quinteto contra el Hambre contrastan explícitamente con la política exterior "realista" del anterior Gobierno.

iniciativas internacionales de relevancia, (...) que comprometen la acción del Estado en el ámbito de la cooperación, estén imbricadas con el resto de políticas de cooperación, tengan un reflejo en el PACI y no supongan ninguna disfunción respecto al ejercicio de planificación".⁵

El contexto



Ha surgido un marco internacional para la gobernanza global de la cooperación al desarrollo. España ha respaldado estos compromisos.

Con demasiada frecuencia, la política española de cooperación al desarrollo ha estado envuelta en un halo de romanticismo, hablando, por ejemplo, del sufrimiento de los niños bolivianos o, aún peor, de los indefensos refugiados africanos. Para entender mejor los cambios actuales en la política internacional de desarrollo, es fundamental reconocer el cambio de un enfoque basado en sentimientos de caridad hacia un análisis de la cooperación al desarrollo *como sistema*. En este punto, se entra en un terreno *profesional* que bien podría calificarse de "estudios para el desarrollo" o "gestión de la ayuda", y que se refiere, principalmente, a las *instituciones* que elaboran las políticas y proporcionan la ayuda. La profesión, en sí misma, ya no puede dejar de lado el consenso global emergente sobre desarrollo, conforme al cual las instituciones están cada vez más integradas en un mecanismo mundial para la reducción de los riesgos como objetivo central de la gobernanza global. En este nuevo marco, las intervenciones basadas en proyectos bilaterales, inspiradas, principalmente, por el interés unilateral de los Gobiernos donantes, están siendo sustituidas por flujos de ayuda coordinados internacionalmente y basados en criterios negociados. Estos se integran en los marcos de planificación nacionales de los países receptores, bautizados, recién-

temente, como "países socios". Examinemos brevemente este punto.

Desde la era de los ajustes estructurales y la pérdida de influencia del Estado en los años 1980, ha surgido un nuevo paradigma de desarrollo. No solo se ha devuelto al Estado el papel de regulador, incluida la tarea de crear un entorno favorable al desarrollo social y al crecimiento económico, sino que también se destaca el papel de las áreas que están por debajo y por encima del Estado. Por debajo del Estado, la participación ciudadana se ha visto encumbrada a nuevas condicionalidades procesales, que insisten en la idea de que la población tiene voz en la formulación de las políticas. Así, el concepto de "beneficiario de la ayuda" ha sido sustituido por el de "ciudadano" que goza de determinados derechos.⁶ Por encima del Estado, la financiación para el desarrollo y la coordinación de la ayuda se han sintetizado en distintas convenciones y acuerdos internacionales que conforman un sistema de gobernanza global de cooperación al desarrollo. Para los Estados de la OCDE, es cada vez más difícil salirse de estos marcos. En los próximos meses, se celebrarán varios encuentros en los que se hará un seguimiento de los hitos de este nuevo consenso sobre el desarrollo. Los cambios estructurales subyacentes y los temas clave en el panorama actual de la ayuda, se ilustran claramente en los siguientes acontecimientos de alto nivel:

1. **Reducción de la pobreza:** El 7 de julio de 2007 marcó la mitad del período establecido para el cumplimiento de ocho objetivos medibles -los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas-⁷ adoptados por 189 naciones y firmados por 147 jefes de Estado y de Gobierno en el año 2000. Como consecuencia de la gobernanza global tras la Guerra Fría y la euforia de cumbres mundiales, derivada de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo

⁶ Véase, Naila Kabeer, 2005, *Inclusive Citizenship - Meanings and Expressions* [Ciudadanía inclusiva. Significados y expresiones.], Londres: Zed; y Andrea Cornwall (ed.), 2006, *Spaces For Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas* [¿Espacios para el cambio? La política de la participación ciudadana en los nuevos terrenos democráticos.], Londres: Zed.

⁷ El PNUD cuenta con un excelente portal en relación con los ODM, www.undp.org/mdgs. Véase, Informe 2006 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

⁵ Consejo de Cooperación, 2006, Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el Plan Anual de Cooperación Internacional 2007, Madrid, 21 de diciembre de 2006.

Social de Copenhague de 1995 y alimentada por un nuevo consenso emergente en la OCDE/CAD, se estableció un calendario hasta el año 2015 para progresar en siete áreas, incluidas la pobreza, la educación primaria, la igualdad de géneros, la mortalidad infantil, la salud materna, la prevención de enfermedades y el desarrollo sostenible. A estos se añadió un octavo objetivo, el de que los países donantes se comprometieran a tener un comportamiento responsable en el manejo de la ayuda, el comercio y la deuda. Son tres las críticas más frecuentes a los ODM. En primer lugar, aunque sean medibles, nadie es responsable en última instancia de su cumplimiento. En segundo lugar, si el objetivo es reducir la pobreza a la mitad, ¿qué pasará con los que sigan siendo pobres, los llamados pobres absolutos? Y en tercer lugar, a pesar de la ventaja de que son medibles y sencillos de comunicar, algunos factores “blandos”, como la gobernanza, la dignidad, la democracia y el bienestar, son difíciles de aprehender. No obstante, como herramienta para concienciar y materializar una visión en una actuación concreta, los ODM han demostrado ser de gran valor.

2. **Financiación para el desarrollo:** En la segunda mitad del año 2008, tendrá lugar en Doha el seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FpD) de Monterrey de 2002.⁸ En Monterrey, los países ricos y las naciones en vías de desarrollo llegaron a un acuerdo para la financiación de los objetivos de desarrollo. Como primer paso hacia la responsabilidad mutua para conseguir la reducción de la pobreza, los países en vías de desarrollo acordaron ajustarse a los estándares de la buena gobernanza, como combatir la corrupción, garantizar una gestión sólida de los fondos públicos, y contar con normativas comerciales que favorezcan las inversiones, además de esforzarse por aumentar los ingresos internos para la reducción de la pobreza. A cambio, los países ricos se comprometieron a abrir sus mercados a los productos procedentes del Sur y a llegar al objetivo del 0,7% del PIB destinado a la ayuda oficial al desarrollo.

3. **Coordinación y complementariedad:** En septiembre de 2008, se celebrará un Foro de Alto Nivel sobre la Armonización de la Ayuda en Accra, Ghana. Es el tercero que se celebra, tras las conferencias de París, en marzo de 2005, y de Roma, en 2003. Si bien en Nueva York en 2000 se habló sobre la visión del desarrollo y en Monterrey en 2002, sobre la financiación, en París se abordó la vertiente institucional de la entrega de la ayuda. Esta conferencia surge como reacción a la erosión de la capacidad administrativa en los Estados de rentas bajas ocasionada por la sobrecarga de proyectos y donantes, y la consecuente ineficacia de la ayuda.⁹ En París, los donantes se comprometieron a simplificar y hacer más eficiente la provisión de ayuda, siguiendo las políticas de los países receptores (apropiación), adhiriéndose a los sistemas y procedimientos internos (alienación), y coordinándose entre sí para limitar la carga administrativa sobre los receptores (armonización).¹⁰ Se está fomentando la medición del impacto, frente al seguimiento de los resultados.¹¹ Y lo que es más importante, se acordó un compromiso de responsabilidad mutua entre donantes y “países socios”, en el que se abogaba por nuevas formas de diálogo político (a veces, denominados regímenes de post-condicionalidad).¹² El giro innovador de la declaración de París es que se supone que ha de ser medible, valorando el rendimiento de los donantes y comparándoles entre sí. Las primeras valoraciones se están conociendo ahora.¹³ Si

⁹ Para saber más sobre la proliferación de proyectos, véase Arnab Archarya, Ana Fuzzo de Lima y Mick Moore, 2004, “Aid Proliferation: How Responsible are the Donors?” [Proliferación de la ayuda. La responsabilidad de los donantes.], Documento de trabajo 214, Brighton: IDS. Sobre los efectos institucionales de la ayuda, véase, Todd Moss, Gunilla Pettersson y Nicolas van de Walle, 2006, “An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa” [La paradoja de las instituciones de ayuda. Revisión sobre la dependencia de la ayuda y la construcción del Estado en el África subsahariana], Documento de trabajo 74, Washington: CGDev.

¹⁰ Véase, Declaración de París sobre Armonización de la Ayuda, y el Primer informe de seguimiento realizado por la OCDE, 2007, Informe de seguimiento de la Declaración de París de 2006 – Resumen de resultados, París.

¹¹ Véase, la página web de la Iniciativa de Gestión de Desarrollo, www.mfdr.org

¹² Véase, Paolo de Renzio, 2006, “Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships” [Promover la responsabilidad mutua en las relaciones de ayuda], Informe 1, Londres: ODI.

¹³ Véase, Primer informe de seguimiento de la OCDE, 2007, Informe de seguimiento de la Declaración de París de 2006 – Resumen

⁸ Oficina de las Naciones Unidas de Financiación para el Desarrollo. Consúltase la última actualización hecha por el Secretario General de la ONU en marzo de 2007.

bien este consenso supone un importante paso adelante, cada vez surgen más preocupaciones que van más allá del consenso de París. Hay muchas preguntas sin respuesta. ¿Cuál es el papel de las ONG en la nueva arquitectura de ayudas?¹⁴ El consenso de París es solamente aplicable a países con alto grado de dependencia de la ayuda, o incluso a los países “mimados” por los donantes: ¿qué ha de hacerse con los países de renta media?¹⁵ ¿Qué ha de hacerse con los países que no dependen de la ayuda pero tienen un alto porcentaje de población pobre?¹⁶ ¿Por qué se ha visto afectada la agenda sobre el género en la nueva arquitectura de ayudas?¹⁷ Y, por último, aunque tratar de resolver la pobreza es un objetivo noble, ¿qué hay de la desigualdad?

4. Relaciones euroafricanas: A comienzos de diciembre de 2007 se celebrará una cumbre euroafricana en Lisboa. El último encuentro de esta clase, que no obtuvo todos los resultados esperados, tuvo lugar en el año 2000 en El Cairo. Mientras, se ha fundado la Unión Africana (UA), cuya misión es forjar la uni-

de resultados, París. La Revisión del Banco Mundial sobre la eficacia de la ayuda mide dos indicadores de la Declaración de París (las estrategias nacionales de desarrollo y la orientación de los resultados) y ofrece varios estudios de caso. Un ejemplo interesante sobre cómo clasificar el rendimiento de los donantes a nivel de los países, puede encontrarse en Tony Killick, et al, 2005, “Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004 - A Report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique” [¿Socios perfectos? El rendimiento de los socios de los programas de ayuda en Mozambique, 2004. Informe sobre los socios de los programas de ayuda y el Gobierno de Mozambique].

¹⁴ En relación con el contexto español, algunos estudios de caso interesantes pueden encontrarse en Juan Ignacio Pita (coord.), 2006, *Nuevos instrumentos de la cooperación española – la experiencia mozambiqueña*, Madrid: CEALCI, y Amaya Olivares, 2006, “Visión y participación de las ONGD como sociedad civil organizada en el apoyo presupuestario directo de la AECL al Gobierno de Mozambique”, en: *Plataforma 2015 y Más: Los objetivos del Milenio: Movilización Social y Cambio de Políticas*, Madrid: Catarata, 2005.

¹⁵ Estos temas han sido tratados recientemente en el transcurso de un seminario sobre países de renta media, organizado por el Gobierno de España. Para consultar un informe completo de estos temas, véase José Antonio Alonso (coord), 2007, “Cooperation with Middle Income Countries: Justification and Working Fields” [La cooperación con los países de rentas medias. La justificación y los terrenos de trabajo], Madrid.

¹⁶ Véase, Simon Maxwell, 2005, “What’s Next in International Development? Perspectives from the 20% Club and the 0.2% Club” [El siguiente paso en la cooperación internacional. Perspectivas del club del 20% y del club del 0,2%], Londres.

¹⁷ Véase, UNIFEM, 2006, “Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships” [Promover la igualdad de géneros en las nuevas modalidades y asociaciones de ayuda], Nueva Cork.

Véase la página web de la UNIFEM sobre presupuestos en base a género, http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/gender_budgets.php

dad del continente africano. La transición de la Organización de Estados Africanos a la UA ha puesto fin a una era de no interferencia en los asuntos domésticos, y ha abierto las puertas al establecimiento de estándares de gobernanza. También han surgido nuevas instituciones (el Parlamento Panafricano, la Comisión de la UA, el Tribunal de Justicia, el Consejo de Paz y Seguridad), así como iniciativas (NEPAD) e instrumentos (APRM), y es posible que éstas hayan establecido un punto de referencia para la sociedad civil africana y las elites que favorecen las reformas en su apuesta por conseguir que las instituciones africanas sean más democráticas, eficientes y transparentes.¹⁸ Muchos actores no europeos han descubierto intereses estratégicos en África.¹⁹ La Unión Europea, mientras tanto, ha desarrollado una estrategia para África que se espera que vincule tanto a la Comisión, como a los Estados miembros.²⁰ A pesar de que la mayoría de los pobres vive en otros continentes, el nivel de pobreza en África es el mayor que existe, lo que hace de la ayuda un mecanismo de respuesta apropiado. Así pues, la Unión Europea ha declarado que destinará al menos la mitad del aumento en la ayuda al continente africano.²¹

Estos son algunos de los marcos internacionales más importantes que han de considerar los encargados de elaborar las políticas. Cada vez se hace más difícil ignorarlos. No obstante, el nivel de desviación nacional varía sustancialmente. España, que en 2004 se encontraba lejos del consenso internacional, tanto en rela-

¹⁸ Charles Manga Fombad y Zein Kebonang, 2006, “AU, NEPAD and the APRM - Democratisation Efforts Explored” [La UA, el NEPAD y el APRM. Análisis de los intentos de democratización], en: *Current African Issues* N.º 32, editado por el Instituto Nórdico Henning Melber para África, Uppsala.

¹⁹ Véase la página web oficial de la Cumbre Sinoafricana, www.focac.org/eng/zt/bjfh/. Sobre el compromiso americano en África, véase Consejo de Relaciones Exteriores, 2006, “More than Humanitarianism - A Strategic U.S. Approach Toward Africa” [Algo más que humanitarismo. El enfoque estratégico estadounidense hacia África], Washington; y el documento de Stephanie Hanson sobre el Nuevo Comando para África del Pentágono.

²⁰ Estrategia de la UE para África COM(2005)489. Más información en el portal de África de la DG de Desarrollo, http://ec.europa.eu/development/Geographical/europe-cares/africa/eu_strategy_en.html

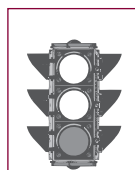
²¹ Consenso europeo sobre el desarrollo 2006/C46/01, Parte I, Sección 5.1.23.

ción con el volumen, como con la forma en la que ha de proporcionarse la ayuda, se ha sumado rápidamente a la tendencia imperante a nivel internacional.

Elementos de la reforma

Esta sección se centra en once elementos relacionados con las políticas de desarrollo y documenta, en cada caso, los últimos cambios en la cooperación española. Describe, además, el nuevo punto de vista.

1. La financiación de la cooperación



España ha aumentado su financiación de forma significativa y ha redirigido partes considerables de los gastos hacia sectores multilaterales y sociales.

El año 2005 fue el año del desarrollo. La Cumbre del Milenio+5 de la ONU y la del G8 en Escocia, o la movilización pública para llegar a la "pobreza cero" reafirmaron el objetivo de destinar el 0,7% del PIB a la cooperación al desarrollo. La sociedad civil española se unió a este movimiento, haciendo un llamamiento al Gobierno para que éste aumentase el volumen de la ayuda.²² Esto es precisamente lo que ha hecho el Gobierno actual, y, de hecho, durante tres años consecutivos España ha incrementado los fondos de la AOD.

Tabla: Volumen neto de ayuda expresado como porcentaje de la RNB (Fuente: 2001 – 2005 PACI seg 2005; 2006 OCDE)

2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,30	0,26	0,23	0,24	0,27	0,32

²² Véase la página de la campaña española, www.pobrezacero.org/

A pesar de que faltó muy poco en 2006 para alcanzar el objetivo de gasto del 0,33%, el incremento es digno de mención. España fue, incluso, la excepción a nivel internacional en dicho año, cuando un número considerable de donantes no aumentó su gasto para el desarrollo en relación con el año 2005, perdiendo, así, según la OCDE, el tren hacia el 0,7% para el año 2015. Sin embargo, en comparación con el gasto medio del 0,30% de todos los países de la OCDE y del 0,43% en el caso de la Europa de los 15, sigue observándose un proceso significativo de recuperación. La ventaja es que España es uno de los pocos países que han diseñado un plan específico con objetivos de gasto en porcentajes del PIB.²³ Esto facilitará la detección de recaídas. Por el momento, los logros registrados en materia del gasto en AOD se están manteniendo por debajo de la media.

Tabla: Compromiso español con la cooperación al desarrollo (Fuente CE COM (2007) 164, p. 7)

2007	2008	2009	2010
0,42	0,50	0,56	0,62

Este aumento en el volumen de la ayuda ha de entenderse en base a tres dimensiones: cuánto se destina a los sectores sociales, cuánto se destina a los países más pobres y qué parte constituye, realmente, la ayuda.

1. Sectores sociales: En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 celebrada en Copenhague, los países donantes y receptores de ayuda se comprometieron a gastar un 20% de la AOD o del presupuesto estatal para servicios sociales básicos, respectivamente. Esta es la llamada iniciativa 20/20. España, al igual que muchos otros donantes, no pudo cumplir este objetivo hasta el año 2005, cuando posiblemente alcanzó esta marca por primera vez, conforme a un documento publicado recientemente por la SECI.²⁴ España es uno de los

²³ La no consecución del objetivo de 2006 se debe, parcialmente, al cambio en la contabilidad de la RNB. Véase PACI Seguimiento 2005, p. 11. Los datos han sido extraídos de OCDE, 2007, Nota de prensa, "Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006" [La ayuda al desarrollo de los países de la OCDE cae en un 5,1% en 2006], 3 de abril de 2007. La CE mantiene la promesa europea de financiar el desarrollo COM (2007) 164 final, p. 8.

²⁴ Véase, SECI, 2006, "Hacia los objetivos del milenio - una apuesta coherente en la lucha contra la pobreza", Madrid, p.18. Conforme a

pocos países en los que este compromiso sigue siendo un referente para las políticas y como tal es recogido en los informes de la cooperación. Así, se recoge en el Plan Director y ha sido reconfirmado, hace poco, como uno de los ocho objetivos del Plan Anual para 2007.

2. Países más pobres: España, con su enfoque tradicional hacia los países de Latinoamérica y Norte de África, obtiene calificaciones muy bajas en lo que se refiere a la cuota aportada a los países menos desarrollados – los que no superan un determinado nivel de PIB per capita (por ejemplo, Haití es el único país del continente americano que cumple este criterio). En los últimos años, el porcentaje de ayuda destinado a los países más pobres ha aumentado de forma constante (hasta un 24% en 2005). Sin embargo, se sigue destinando una cuota mayor a los países con ingresos medios (casi un 60%).²⁵ A pesar de que muchos otros donantes han pedido que la cooperación al desarrollo se centre en los países menos desarrollados, persisten la pobreza y las desigualdades en los países con ingresos medios. España viene liderando los esfuerzos para crear una estrategia para trabajar de forma eficaz en estos países.

3. Ayuda real: Cada vez son más las críticas acerca de una supuesta inflación en las cifras de ayuda declaradas. Más concretamente, se ha afirmado que el alivio de la deuda habría de registrarse como elemento adicional a la AOD, frente a la práctica actual de registrarla como AOD conforme al sistema de clasificación de la OCDE/CAD. Si bien la deuda constituye una carga considerable en los presupuestos de los países en vías de desarrollo y debería condonarse, el llamamiento al aumento de la ayuda se refiere más bien a “dinero fresco”, más allá de la cancelación de la deuda. Asimismo, se plantea si otros elementos, como las becas para estudiantes extranjeros, la ayuda al refugiado en los países donantes o determinados tipos de ayuda técnica deberían figurar como AOD. Un informe reciente de la CON-

CORD, una confederación de ONG europeas, afirma que la “verdadera ayuda” de España en 2006 fue del 0,27%, en lugar del 0,32% declarado. La cuota de cancelación de la deuda en 2005 supuso una quinta parte del total de la AOD. Una preocupación añadida son las ayudas condicionadas, entendiéndose por ello la obligación de comprar productos o servicios españoles con el dinero recibido, algo que sigue suponiendo una parte importante de la cooperación española al desarrollo (si bien está decreciendo rápidamente). La proporción de ayuda condicionada en relación con el total de la ayuda bilateral en 2005 fue del 14%. El Centro para el Desarrollo Global informa de que el 32% de toda la ayuda está condicionada o parcialmente condicionada.²⁶

Además de estos aspectos específicos, el incremento del volumen de ayuda puede desglosarse por instrumentos y canales de desembolso. Las principales tendencias se detallan a continuación: una mayor cuota para la agencia, más fondos para los actores multilaterales, y un cese muy cauteloso de la financiación por proyectos. Sin embargo tras las entusiastas declaraciones contenidas en el Plan Director, el cambio en las cifras es más bien lento.

- Dentro del tradicionalmente fragmentado sistema de actores en la cooperación española al desarrollo, la Agencia Española de Cooperación asume una cuota cada vez mayor del total de la AOD.

Tabla: Cuota del total de la AOD implementada por la AECI (Datos extraídos de la DGPOLDE), en porcentajes:

2001	2002	2003	2004	2005	2006
19	22	23	22	23	28

esta definición, podrían excluirse los fondos aportados como crédito. En tal caso, la cifra superaría ligeramente el 17%.

²⁵ Véase, PACI, 2007, p31; SECI, 2006, “Hacia los objetivos del milenio- una apuesta coherente en la lucha contra la pobreza”, Madrid, p.18.

²⁶ Véase el informe CONCERN, 2007, “Hold the Applause! EU governments risk breaking aid promises” [Sin motivos para aplaudir. Los gobiernos de la UE se arriesgan a no cumplir con las promesas de ayuda], Bruselas. Sobre la “ayuda fantasma”, véanse también los informes de Ayuda en Acción. La cuota de cancelación de la deuda en 2005 fue del 20,68% (PACI Seguimiento 2005, p.32), en 2006, ascendía al 13,84% (datos preliminares de la OCDE). Datos sobre la ayuda condicionada en PACI Seguimiento 2005, p. 8. Véase el Compromiso con el Indicador de Desarrollo del Centro para Desarrollo Global.

- España está aumentando su financiación a los organismos multilaterales. Ésta es una forma de resolver el dilema del desembolso de la ayuda, al tiempo que refleja la apuesta por un multilateralismo efectivo. A continuación se tratará este punto con más detalle.

Contribuciones multilaterales españolas – como cuota del total de la AOD en porcentajes²⁷

	2003	2004	2005	2006	2007
EU	26,8	27,1	26,0	12,3	16,2
IFI	10,0	14,1	10,1	10,6	12,4
NFIO	4,5	2,5	2,2	12,2	23,9
Total	41,3	43,7	38,3	45,1	47,7

- En cuanto a la cooperación bilateral, hay una serie de canales potenciales para el desembolso de la ayuda. Estos adoptan la forma, principalmente, de proyectos (en los que se incluye la financiación de las ONG), programas o apoyo presupuestario directo. Desde el punto de vista internacional, la tendencia actual, especialmente en los países con un elevado grado de dependencia de la ayuda, es centrarse en el apoyo a los presupuestos. El planteamiento se basa en que las ayudas destinadas a proyectos suponen una pesada carga en la administración de los países socios, impidiendo el desarrollo de las capacidades e instituciones internas. España ha asumido el reto y hace referencia a este tipo de ayuda con la expresión “nuevos instrumentos”. Así, se ha creado una nueva unidad dentro de la oficina técnica de la agencia, que ha implementado un discreto 0,9% del total de la AOD en estos nuevos instrumentos en 2005.²⁸

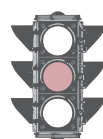
En la actualidad, el gran problema reside en cómo gestionar este espectacular aumento de la ayuda. La Comisión

²⁷ Clave: PACI – Plan Anual; prev. – previsión; UE – implantado por la CE o el FED; IFI – Instituciones Financieras Internacionales; OINF – Organismos Internacionales No Financieros (incluye los fondos multilaterales fiduciarios a 2006). No obstante, estos datos han de considerarse con cuidado, pues ni los reabastecimientos a las IFI, ni las aportaciones a los fondos siguen un ritmo anual estricto.

²⁸ Una guía útil en relación con los instrumentos de ayuda se encuentra en Mick Foster y Jennifer Leavy, 2001, “The Choice of Financial Aid Instruments” [La elección de los instrumentos financieros de ayuda], Documento de trabajo 158, Londres: ODI. Véase también, CONGDE, 2006, “AOD Hoy – Discurso Y Realidad”, Madrid; y PACI Seguimiento 2005, p. 38, sobre “nuevos instrumentos”.

Europea ha pedido que se elaboren planes nacionales para reforzar la capacidad de implementación de la AOD incrementada. Así se documentaría públicamente el compromiso y se estructurarían las respuestas a las dificultades técnicas para desembolsar más fondos con prácticamente la misma estructura administrativa. España aún no ha elaborado un plan de estas características.²⁹

2. Capacidades analíticas



Se ha creado una división de política dentro del Ministerio de Cooperación. Se está poniendo más énfasis en la evaluación y la investigación. Los resultados aún están por ver.

Cada vez hay más voces que afirman que la práctica del desarrollo debe incluirse en la investigación, y que los vínculos entre los investigadores y los que elaboran las políticas han de reforzarse. Algunos países del norte de Europa cuentan con una larga tradición en Estudios para el Desarrollo, enraizados, en último término, en los departamentos de Estudios Coloniales que asesoraban a las administraciones de las colonias. El mundo académico y de la investigación español, con su particular tradición de centrar su atención en Latinoamérica, ha empezado a prestar atención a los estudios de desarrollo en los últimos años, aunque todavía no existe una identidad común en ese sentido, ni ninguna clase de organización profesional activa en este sentido. El III Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo, que se celebró recientemente, centró su atención, en su mayor parte, en la función que desempeñan las universidades en la implementación de proyectos con presupuesto propio, en lugar de demandar un esquema de financiación público para la investigación sobre el desarrollo, o debatir cómo pueden mejorar las prácticas oficiales de la cooperación desde su papel *como académicos*. Aún queda mucho por hacer en España para inculcar el interés por la investigación entre los encargados de elaborar las políticas.

²⁹ Véase, Comisión Europea, 2007, “Keeping Europe’s promises on Financing for Development” [Mantener las promesas europeas sobre la financiación al desarrollo], COM(2007) 164.

El Plan Director, si bien incluye a las universidades como actores, sigue siendo especialmente vago en sus términos con respecto al tema de la elaboración de políticas en base a conocimientos y a la financiación de la investigación. De la misma manera, los Planes Anuales no reflejan este asunto. No obstante, se han adoptado algunas medidas para mejorar la relación entre la investigación y la cooperación en su vertiente práctica. La más importante podría ser la reforma de la unidad de planificación y evaluación de la SECI. Así, cabe hablar de las actividades de evaluación de los nuevos organismos o de un nuevo instrumento para financiar la investigación. Adicionalmente, se ha puesto en marcha un centro de estudio controlado por el Gobierno, que trabaja con temas relacionados con la eficacia de la ayuda y el desarrollo económico y social en general.

DGPOLDE: Con la llegada del nuevo Gobierno, la unidad de planificación y evaluación de la SECI fue elevada a la categoría de Dirección General. El personal de la unidad pasó de tres miembros en el año 2003 a casi 50 en 2007, convirtiéndose en el motor de las reformas. Su misión es la de dar apoyo técnico al establecimiento de las políticas y el mandato de coordinación dado a la SECI en virtud de la Ley de 1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Su competencia para participar, desde una perspectiva técnica, en foros internacionales, tales como el OCDE/CAD o las Reuniones de Cooperación del Consejo de la CE, ha aumentado considerablemente. Dicha unidad ha diseñado una serie de herramientas de planificación integradas y se ha embarcado en una carrera desenfrenada por publicar una amplia variedad de documentos (véase a continuación). En la actualidad, tiene mayores competencias para conectar con los organismos de coordinación del sistema español de cooperación al desarrollo (la comisión interterritorial e interministerial), y además, sirve como guía a los mismos y les aporta eficacia. De la misma manera, los grupos de trabajo del organismo de consultas para la cooperación al desarrollo española, el llamado Consejo de Cooperación, cuentan ahora con apoyo técnico. La DGPOLDE es un departamento gubernamental joven y enérgico con un liderazgo dedicado, que aboga por un cambio rápido. A veces, su dinamismo y organización

independiente desatan tensiones con otros departamentos, cuya flexibilidad se ve restringida por normativas burocráticas anticuadas, principalmente, de la Agencia de Cooperación.

Evaluación: La evaluación de programas y estrategias brinda una oportunidad inigualable para valorar el enfoque, estructura y eficacia de las mismas. La evaluación tiene la doble finalidad de controlar y garantizar la rendición de cuentas y promover el aprendizaje. El Plan Director dispone que la evaluación sistemática es un elemento clave de la reforma. Si bien la sección planificadora de la DGPOLDE se ha mostrado muy activa en la elaboración de un número significativo de documentos relacionados con la planificación, el área encargada de la evaluación ha sido más discreta. A día de hoy, España aún no ha revisado su metodología de evaluación, y, por tanto, ésta no ha sido actualizada en base a los métodos de planificación o el aumento de la ayuda. La DGPOLDE ha heredado cuatro evaluaciones de programa -llevadas a cabo, en su mayor parte, siguiendo un estilo clásico y conforme a proyectos concretos -, y en el año 2005 encargó tres nuevas evaluaciones que, aparentemente, se desarrollarán siguiendo una orientación nueva y más estratégica.³⁰ En la fecha en la que se redacta el presente documento, éstas aún no han sido publicadas. El Plan para 2006 prevé tres nuevas evaluaciones estratégicas dedicadas a un país, un sector prioritario del Plan Director y un programa de especial importancia. Aún no se han publicado las directrices que se emplearán para llevarlas a cabo, y nada se ha dicho tampoco de la anunciada evaluación a medio plazo del Plan Director, cuyo objetivo sería preparar el próximo Plan Director para el período 2009–2012.

Mientras que las acciones derivadas de evaluaciones anteriores –en términos de aprendizaje, redirección estratégica o suspensión de programas– en su mayoría siguen sin ser publicadas, todavía ha de demostrarse el seguimiento de las nuevas evaluaciones, dado que los

³⁰ Se han encargado evaluaciones del programa ARAUCARIA, dedicado a la protección de la biodiversidad y el desarrollo sostenible; del Fondo de micro-créditos, a la financiación de proveedores de micro-créditos; y el programa para Marruecos.

resultados correspondientes a las realizadas en 2005 aún no se han publicado. El Plan de Actuación de 2006 prevé una revisión de la metodología de evaluación, que se ha encargado al Instituto de Desarrollo Regional (IDR) de Sevilla. Todavía no se han presentado o discutido ni el borrador ni los resultados. Hasta la fecha, la metodología de evaluación de 1998 y su actualización en 2001 siguen estando en vigor. Mientras tanto, se ha anunciado la preparación de una guía para el establecimiento de metodologías de evaluación conjuntas y de formación para una cooperación descentralizada. Pero, una vez más, no se ha hablado de ningún otro tipo de actuación. Es todavía imposible determinar si las evaluaciones de nueva generación se están utilizando realmente para impulsar la reducción de la pobreza y la rendición de cuentas, o para reforzar las prácticas de gestión y mejorar el aprendizaje, dado que estos ejercicios - siguiendo un proceso basado en tres pasos: diseño, implementación y retroalimentación (*feedback*) - apenas han entrado en una segunda fase. Con esto en mente, parece que la comunidad humanitaria y de desarrollo tendrá que esperar algún tiempo antes de recoger los frutos de las nuevas estructuras que se han puesto en marcha.³¹

Por ejemplo, el fondo de micro-créditos (2,2% del total de la AOD en 2005) recibió duras críticas por ser poco claro en su enfoque hacia la pobreza y estar desgajado estratégica e institucionalmente del resto de la estructura de cooperación, además de no integrarse muy bien en los esfuerzos de desarrollo internacionales sobre micro-financiación generados a raíz del Grupo Consultativo de Ayuda a los Pobres (CGAP).³² Las nuevas evaluaciones podrían tomarse como una oportunidad para redirigir tanto la estrategia, como la configuración institucional de la cooperación española basada

en micro-finanzas como instrumento complementario, internacionalmente coordinado y enfocado hacia los resultados, con el fin de apoyar el desarrollo comercial como piedra angular de la lucha contra la pobreza. También podrían obtenerse resultados al evaluar la importancia de la reducción de la pobreza y la eficacia de los fondos de ayuda al desarrollo (FAD). Algunos expertos consideran, sin embargo, que este debate podría tener demasiadas repercusiones políticas.³³

La evaluación debería ser institucionalmente independiente de la implantación de la ayuda, y esto se está consiguiendo gracias a la distinción de las competencias de la DG POLDE y la AEI. No obstante, sería conveniente que existiera una unidad interna de evaluación de la AEI, que podría ser creada en el transcurso del actual proceso de reforma de la agencia.

Por el contrario, la evaluación ocupa un lugar destacado en la nueva regulación de los convenios con las ONG,³⁴ en un intento por pasar de un modo burocrático de justificar los gastos, a un modelo de trabajo más centrado en los resultados. A día de hoy, no existen aún valoraciones sobre este nuevo modo de implementación o los mecanismos de retroalimentación (*feedback*) de la evaluación, dado que estos se centran, sobre todo, en nuevas formas de justificación financiera (informes), y menos en los resultados del desarrollo.

El diseño institucional de los convenios, sin embargo, ha sido recibido con entusiasmo tanto por las ONG más grandes y profesionales, como por los académicos más críticos. La nueva normativa también ha recibido una calurosa bienvenida por parte de los asesores de evaluación del sector privado, que esperan que esto genere más opciones de negocio. Aún está por determinar cuáles de ellos estarían cualificados para llevar a cabo una evaluación de alta calidad que satisfaga tanto las necesidades de aprendizaje recogidas en el

³¹ Véanse las aportaciones respectivas en la sección de evaluación del FORO AOD. Sobre la revisión de la estrategia de evaluación, véase la Orientación VIII del Plan de Actuación 2006, p 72. Véase la página web del Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, http://www.idr.es/linea2/L2_p24.htm. Véase la declaración de la SECI sobre la evaluación en FORO AOD. Véase la Metodología de evaluación de 1998 y sus especificaciones para 2001.

³² Datos extraídos del PACI Seguimiento 2005, p. 32. Sobre el instrumento de micro-financiación, véase J. A. Alonso, *La cooperación española. Un sistema en fase de cambio*, Mineo, 2005. Sobre los niveles de micro-financiación, véase la página web del Grupo Consultativo de Ayuda a los Pobres (CGAP), www.cgap.org

³³ Marta Arias, 2005, "Créditos FAD. El debate que nunca llega", en: *Economía Exterior*, N35. 2005/2006.

³⁴ Véase el documento del FORO AOD, "The added value of NGOs" [El valor añadido de las ONG] y la aportación realizada por Rubén Cano, "From Evaluating Management To Managing Evaluation: A Development NGO'S Perspective" [De la evaluación de la gestión a la gestión de la evaluación. La perspectiva de las ONGD].

mandato de supervisión de las ONG y la AECl, como la voluntad de desarrollar la capacidad de sus socios. Este podría convertirse en un buen mercado para las consultoras europeas, que podrían aportar nuevas ideas sobre metodología. Hasta el momento, la mayoría de las grandes consultoras españolas reservaban una sección muy pequeña y normalmente con pocos empleados para temas relacionados con la cooperación al desarrollo, dado que éstos han permanecido tradicionalmente al margen de la atención de los grandes actores, concentrados, en su lugar, en los mucho más lucrativos Convenios de la Comisión Europea. Una de las principales preguntas relacionadas con el futuro inmediato de la evaluación española es si las agencias del Gobierno están dispuestas a invertir en ella y, como consecuencia, a tomar parte en un mercado de evaluación competitivo, o, más bien, mantener un sistema de evaluación precario, que no fomente procesos de aprendizaje o de toma de decisiones potencialmente dolorosos, sino que “diga lo que el cliente quiere escuchar”.

Promover la investigación sobre desarrollo. Los convenios de investigación: Un nuevo instrumento introducido por la DGPOLDE son los convenios de investigación con los organismos públicos, en su mayor parte, universidades. Algunos de estos contratos se centran en elementos muy específicos, como la preparación de una nueva metodología de evaluación, encargada al IDR de Sevilla; el ejercicio de planificación y facilitación para un mejor intercambio de información entre los actores municipales de cooperación, encargado a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP); o el sistema informático de gestión de información integrado para actividades de cooperación solicitado a la Universidad Politécnica de Madrid. Otros se centran en asuntos más estratégicos, como el estudio de ayudas a países de renta media del ICEI; de coherencia política y envíos de dinero del Real Instituto Elcano; los trabajos sobre la deuda, y la arquitectura y eficacia de la ayuda del CeALCI; o los estudios sobre seguridad y desarrollo humano local de HEGO A.

Gracias a estos convenios, la política española de cooperación está empezando a construir una base de conocimiento académico para llevar a cabo sus actua-

ciones. Sin embargo, hay una serie de limitaciones y carencias que deberían abordarse. En primer lugar, por razones administrativas, tan solo los organismos públicos españoles, como las universidades, pueden recibir financiación conforme a los convenios. En segundo lugar, los encargos de investigación dependen de la voluntad de la DGPOLDE. Y éstos no se encuadran en una estrategia concreta de financiación para la investigación. En tercer lugar, los resultados no se publican sistemáticamente como tales, ni existe publicación alguna sobre quién está llevando a cabo una investigación encomendada por la DGPOLDE. Estos parámetros no promueven una masa crítica de resultados de investigación, ni de debate fundamentado.³⁵

CEALCI: En el año 2004 se abrió, bajo los auspicios de la Fundación Carolina, el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI), que reemplazó un centro dedicado a la promoción del patrimonio cultural de Latinoamérica.³⁶ El CEALCI realiza estudios sobre Latinoamérica, la responsabilidad social corporativa, las relaciones económicas internacionales, las políticas públicas y la eficacia de la ayuda. Encarga trabajos académicos y edita distintas publicaciones. En el año 2007, su agenda de investigación se centra, especialmente, en la cohesión social y la integración regional. Se la considera igualmente como una institución de educación y un catalizador del cambio dentro de la comunidad española de cooperación al desarrollo. En el futuro, los líderes políticos tendrán que decidir si esta institución seguirá siendo el rostro intelectual de la SECI, si tendrá independencia académica, o si se integrará en la AECl como una división de políticas.

³⁵ Existen otros donantes que han hecho de la generación, investigación y difusión de conocimientos uno de sus objetivos clave. Véase, sobre todo, la última estrategia de investigación de la DFID, Marco de investigación para la financiación 2005 – 2007. Véase, asimismo, la política sueca sobre cooperación e investigación, http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=682&language=en_US

³⁶ Véase la página web del CeALCI, <http://www.fun#cionc#olina.es/FundacionCarolina/mwcealci/cealci/presentacion>

3. Planificación



Se ha desarrollado un conjunto exhaustivo de herramientas de planificación. Se ha conseguido una mayor transparencia en cuanto a objetivos. A todo ello, habrá de seguirle una mejora de las estructuras para la provisión de ayuda y de las prácticas de evaluación.

Al querer remplazar las herramientas de planificación del período anterior, que tendían a ser arbitrarias, la DGPOLDE se ha visto envuelta en una producción frenética de instrumentos de planificación a múltiples niveles. A pesar de que ya existían con anterioridad documentos similares, la DGPOLDE ha ideado una nueva metodología y ha establecido nuevos estándares. Los principales documentos son:³⁷

- El Plan Director, establecido por la Ley de Cooperación de 1998, que funciona como base para períodos de planificación de cuatro años de duración. El Plan Director 2005-08 es el segundo de este tipo.³⁸
- El Plan Director ha de elaborarse por estrategias sectoriales, siendo algunas de ellas horizontales y transversales.
- Los Planes Anuales (PACI) especifican la actuación anual y definen objetivos medibles. Estos Planes se definen temáticamente. Su seguimiento se hace a través de los informes PACI Seguimiento.
- Informes de estrategia por países en el caso de los países prioritarios: Documento de Estrategia de País (DEP). En el caso de los países de atención especial: Plan de Actuación Especial (PAE).
- Los Planes operativos definen la actuación llevada a cabo con respecto a la formulación y planificación de políticas.

³⁷ Todos los documentos de planificación pueden encontrarse en la página web del MAEC SECI DGPOLDE. Desde 2006, el PAE cuenta con un prólogo que explica los niveles de planificación.

³⁸ El primero, 2000-2004, fue duramente criticado por no ser de naturaleza consultativa, después de que la SECI se negara a adoptar una proposición desarrollada por algunos de los principales académicos españoles sobre la política de cooperación.

La naturaleza del Plan Director es más bien declarativa. En él no se establecen asignaciones presupuestarias, ni se definen objetivos, ni indicadores medibles. Algunos críticos han afirmado que, cuando se les ha dado la opción de acomodar más propuestas de la sociedad civil en el proceso de consultas y decidir sobre las prioridades, sus responsables preferían sumarse al grosso de declaraciones, lo que desembocaba en una especie de "lista de la compra". De ahí que el documento sea una guía aceptable para el consenso internacional sobre el desarrollo y una declaración sobre la reducción de la pobreza y el multilateralismo que goza de buena acogida. No obstante, no es un documento que establezca compromisos medibles y que podría emplearse para hacer responsable a la administración. Además, parece que existe cierta confusión entre las "prioridades sectoriales" y las "prioridades horizontales", en tanto que parte de ellas se solapan entre sí y no se proporcionan metas concretas. En general, existe una falta de opciones operativas claras.

En cuanto a las estrategias de país, el Consejo de Cooperación ha declarado que da la bienvenida a las nuevas metodologías y añade algunas valoraciones críticas.³⁹ Brevemente, su postura se refleja en los siguientes puntos. Primero, los DEP se han elaborado con anterioridad a las estrategias sectoriales, lo que puede distorsionarlos, una vez éstas han sido definidas. Segundo, dado que los DEP no abordan asuntos relacionados con la planificación operativa, éstos han de abordarse a través de otro plan operativo por países, que potencialmente podría estar ligado al plan anual general (PACI). Aún resta aclarar cuál es el vínculo entre ambos. Tercero, antes incluso de alcanzar el nivel operativo, se ha de pasar por cuatro o cinco niveles de planificación, lo cual entraña alguna que otra complicación. Cuarto, se ha prescrito legalmente un ciclo de planificación que cubre cuatro años. La carga de trabajo para la administración que supone volver a elaborar todos los documentos cada cuatro años es muy elevada, lo que podría repercutir en la calidad, tanto del proceso, como del producto. Quinto, se llevó a cabo un

³⁹ Véase, Consejo de Cooperación, 2006, "Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la cooperación española", julio 2006.

amplio proceso de consultas para elaborar estos documentos. Los Consejos mencionan que éste se hizo de manera apresurada y que las consultas podrían haber sido más completas. De la misma manera, la profundidad de las consultas realizadas a los actores de los países receptores fue muy diversa. Es importante recordar que el Gobierno no hace consultas por online. Así pues, las consultas realizadas, así como las distintas opiniones obtenidas, siguen sin estar publicadas en su totalidad. En otras agencias de cooperación al desarrollo, cada vez es más común publicar informes de estrategia como Libros verdes, y pedir comentarios al respecto durante un período de tres meses. Sexto, la planificación sectorial dentro de la preparación de los DEP podría haberse aprovechado como una oportunidad para centrarse, establecer prioridades netamente definidas y limitar los sectores de intervención. No fue así y, en la mayoría de los DEP, se menciona un gran número de sectores.

De la misma manera, al realizar un análisis cruzado de los DEP, se observa que no existe un patrón común ni en el número de sectores de intervención en cada país, ni en el número de prioridades establecidas. La tabla a continuación muestra esta realidad, tomando tres ejemplos:

Previsiones del DEP por país	Sectores prioritarios (Número de Objetivos Estratégicos cumplidos)				
	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Prioridad 4	Número total de sectores
Guatemala	5	5	3	4	17
Ecuador	3	-	-	-	3
Mozambique	2	4	4	1	11

Fuente: Nils-Sjard Schulz, "La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?" Comentario FRIDE, marzo de 2007.

Asimismo, no se ha hecho una asignación de fondos para cada uno de los sectores, lo que podría haber ayudado a establecer un orden de prioridades. La metodología para la preparación de los DEP no exige la presencia de ninguno de los elementos siguientes: (1) una

definición de lo que se quiere alcanzar (financiera, institucional u operativamente) por niveles de prioridad, (2) una conexión de los objetivos con los instrumentos, (3) la relación entre los objetivos establecidos y los fondos asignados, y (4) las directrices sobre cuántos sectores quedarán cubiertos y su nivel de prioridad.

Otro reto importante es reconciliar el proceso de planificación por países con los compromisos de la Agenda de París. Aunque la herramienta para el primero requiere la consideración de los objetivos de apropiación local, alineación y armonización, no se ha establecido medida alguna por países para "cumplir con lo establecido en París". De la misma manera, no se especifica la aportación española a los convenios de medición de resultados. El proceso de planificación, en su totalidad, sigue prestando poca atención a la contribución española en relación con el cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París. Dado que los DEP no abordan el tema de la planificación operativa, puede ser que esto sea trabajo de los documentos de programación. Se espera que estos aspectos sean tratados en el Plan de actuación para la puesta en marcha de la Declaración sobre la eficacia de la ayuda, anunciado en la séptima directriz del Plan Anual de 2007.⁴⁰

Este proceso de planificación ha supuesto una pesada carga de trabajo para la AECEI y la OTC, aún contando con un considerable apoyo por parte de consultores externos. Si bien se han realizado grandes esfuerzos en relación con esta labor, las competencias institucionales para garantizar el control y la evaluación de los planes aún no se han definido, ni al nivel de la sede, ni de los países.

⁴⁰ Indicadores, <http://www.oecd.org/dataoecd/57/60/36080258.pdf>. Véase la página web sobre control de la Declaración de París, www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring. Véanse los informes del Banco Mundial sobre los indicadores 1 y 11, Revisión del Banco Mundial sobre la Eficacia de la Ayuda. El cumplimiento con los compromisos de París es, si cabe, más importante, ahora que los últimos comunicados dentro de la comunidad dedicada a la cooperación hacen un llamamiento a la evaluación de la "buena conducta del donante". Véase, por ejemplo, la Nota del Secretario General de la ONU sobre Coherencia, Coordinación y Cooperación en el contexto de la puesta en marcha del Consenso de Monterrey, E/2007/10, 19 de marzo de 2007, <http://documents.un.org/>

En cuanto al cumplimiento de las promesas, ha de decirse que desde junio de 2007, las estrategias anunciadas del sector siguen pendientes de publicación. La SECI justifica este retraso señalando la extensión de los procesos de consulta.⁴¹ Junto a aquéllos relacionados con las estrategias para el desarrollo económico y la ayuda humanitaria, las estrategias transversales (como la prevención de conflictos, el multilateralismo y la gobernanza) se esperan con ansia. Estas últimas tendrán que hacer frente a una tarea especialmente difícil, dado que todas las estrategias transversales tienen necesariamente que abordar los fallos del sistema institucional y los mecanismos de coordinación del sistema español de cooperación al desarrollo. Lo más seguro es que todas estas estrategias requieran la apertura de la compartimentalizada estructura de gestión, tanto dentro de la Agencia, como de los ministerios.

No hay duda de que la SECI ha propuesto una serie de herramientas de planificación y metodologías que no solo comunican de forma accesible los objetivos de la cooperación española al desarrollo, sino que obligan a que determinados objetivos sean definidos y puestos en el contexto de la política global de la reducción de la pobreza. No obstante, hay algunas tareas que remarcar:

- El principal motivo de crítica es que la primera generación de algunos de estos documentos, principalmente, los DEP, siguen siendo de carácter declaratorio, en lugar de operativo. Los DEP no estipulan que los instrumentos de ayuda han de alcanzar los objetivos definidos. Es importante comprender que la intención principal de los DEP es la de coordinar a los actores españoles en el país socio, en lugar de especificar las asignaciones de presupuesto, o preparar un diálogo intergubernamental.
- Otro problema es el derivado de la falta de revisión de la metodología de evaluación, para asumir el marco de cooperación establecido en la Declaración de París: la inserción de cualquier clase de cooperación en las políticas de desarrollo nacionales y los marcos de medición del impacto. La definición de

objetivos e indicadores en los DEP ha de basarse en este eslabón de la cadena.

- Asimismo, pasar de la planificación a la acción depende en gran medida de las instituciones. No siempre se tiene en cuenta cómo interactúa el *software* (el plan) y el *hardware* (la máquina para la implementación). Un observador crítico podría tener la impresión de que se presupone que los organismos de implementación pueden ser controlados de forma remota desde la DGPOLDE, mediante el suministro de planes.

Ha de reconocerse que es difícil presentar las estrategias antes de que la estructura de implementación, especialmente el papel de la AECI, se haya definido en su totalidad. Sin la estructura (es decir, reforma de la Agencia) y la metodología para garantizar el *feedback* (evaluación), la planificación sigue siendo frágil.

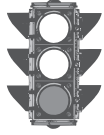
Todos estos comentarios, no obstante, son posibles únicamente porque la SECI se ha comprometido a especificar las reglas del juego en relación con el proceso de planificación. Se espera que bajo supervisión del Consejo de Cooperación, la Comisión Parlamentaria para el Desarrollo y, como no podía ser de otra manera, la sociedad civil en los países socios, se construyan estrategias de país de segunda generación, sobre la base de las experiencias adquiridas en la primera ronda de planificación, que transcurrió de forma algo agitada. Posteriormente, podrán insertarse las piezas sueltas que queden del rompecabezas.⁴²

⁴² La elaboración del DEP de Bolivia ha sido documentada y recoge las experiencias de la OTC y el organismo de coordinación de las ONG españolas en Bolivia. Véase el capítulo "El Proceso Participativo en la elaboración del Documento Estrategia-País en Bolivia", en: Plataforma 2015 y Más: Los objetivos del Milenio: Movilización Social y Cambio de Políticas, Madrid: Catarata, 2005. En este capítulo se brinda una visión general de las deficiencias y el potencial del proceso de planificación. Cabe destacar que el proceso limita la coordinación *entre* los actores españoles, sin hacer demasiada mención a otros donantes y políticas nacionales. Compárese con el Perfil de eficacia de la ayuda para Bolivia realizado por el Banco Mundial,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20985364~menuPK:2540090~pagePK:139301~piPK:1#306~theSitePK:140576,00.html>

⁴¹ En la Comisión para la Cooperación del 19 de abril de 2007, véase, http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_808.PDF

4. Actores domésticos – Consenso y compromiso



Las relaciones con la sociedad civil han mejorado de manera significativa. Un estilo de consultas más abierto favorecería la calidad del debate público.

El terreno de la cooperación en España es vibrante y se caracteriza por su gran diversidad de actores. España tiene la suerte de encontrarse, a nivel internacional, entre los países con mayor apoyo popular a favor de la causa de la cooperación al desarrollo.⁴³ En 2004, la SECI restableció el enfoque consultivo para la elaboración de políticas con los representantes de la sociedad civil y los niveles subnacionales de la administración. Anteriormente, las relaciones entre las ONG y el Gobierno habían sido tensas, culminando en 2001, con el abandono por parte de algunas de las ONG más conocidas del Consejo de Cooperación.⁴⁴ Actualmente, se llevan a cabo amplias consultas con la sociedad civil, tanto en relación con documentos estratégicos, como con el Plan Director y las estrategias sectoriales, así como con respecto a la planificación a nivel de los países. Sin embargo, la calidad, transparencia e inclusión de estos procesos podría mejorarse. Los observadores de la sociedad civil española han señalado que este enfoque más consultivo y la apertura a las ONG ha servido como estrategia de integración, y que muchas voces críticas se han abstenido de hacer una oposición directa. Asimismo, existe un conflicto de intereses inherente en el caso de las ONG españolas, pues por un lado actúan como brazo prolongado de la cooperación

y constituyen una de sus principales organizaciones para la implementación de la ayuda, pero al mismo tiempo, actúan como observadores críticos.⁴⁵

En los siguientes párrafos se tratarán cinco cambios fundamentales que se han observado en los últimos años: la restauración del Consejo de Cooperación como principal organismo de consultas; el establecimiento de una nueva relación contractual con ONG importantes, permitiéndoles desarrollar una acción más estratégica e independiente; la regulación del estatus de los trabajadores para el desarrollo; una relación renovada con la cooperación descentralizada; y un nuevo estilo de política en relación con los actores nacionales de la cooperación.

La restauración del Consejo de Cooperación: El Consejo de Cooperación se estableció en 1995 tras la movilización de la sociedad civil española en favor del 0,7%, y fue declarado parte del sistema gracias a la Ley de Cooperación Internacional de 1998. Se trata de una asamblea que reúne a actores gubernamentales, académicos y de la sociedad civil, estando entre estos últimos las ONG, empresas privadas y los representantes de los sindicatos. El Gobierno está representado a través de todos sus departamentos vinculados a las políticas de ayuda y cooperación, incluidos los de Asuntos Exteriores, Economía, Interior (Inmigración), Agricultura, Defensa, Educación y Medio Ambiente. En el año 2001, una enmienda prohibía al organismo nacional de coordinación de las ONG (CONGDE) que nombrara a más de dos representantes de las ONG, siendo los cuatro representantes restantes nombrados por el Gobierno. Esto, junto con el enfoque secretista hacia el desarrollo de políticas, desembocó en una confrontación directa entre el Gobierno, por un lado, y la sociedad civil y el mundo académico, por otro. Desde que se produjo este desencuentro, las críticas sobre la forma en la que se está gestionando esta relación han sido discretas, y la mayoría de los representantes se muestran satisfechos con el aumento significativo de acceso a la participación e interacción con el Gobierno. Una de las primeras actuaciones que la SECI adoptó

⁴³ En relación con otros Estados miembros europeos, España encabeza las estadísticas de respuesta popular de que el Gobierno debería destinar más fondos a la ayuda al desarrollo. Véase el Especial del Eurobarómetro: Attitudes towards Development Aid [Postura sobre la Ayuda al Desarrollo].

Sobre la promoción del apoyo interno en pro de la cooperación, véase, OCDE, 2003, "Public Opinion and the Fight against Poverty" [La opinión pública y la lucha contra la pobreza] y el portal del Centro de Desarrollo de la OCDE sobre la postura pública acerca de la cooperación al desarrollo, https://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34105_1_1_1_1_1_0,0.html

⁴⁴ Véase, José María Vera, 2005, "Consejos de Cooperación y Participación de la Sociedad - un paso adelante y dos atrás", en: Plataforma 2015 y Más: La palabra empeñada - Los Objetivos 2015 y la Lucha contra la Pobreza, Madrid: Catarata, 2005.

⁴⁵ Estos temas se recogen en el debate de las áreas temáticas en el FORO AOD sobre ONG, <http://www.foro aod.org/es/temas/valor.html>

en 2004 fue la de reformar el Consejo, ampliando el número de sus miembros, de 25 a 33, nombrando a la CONGDE, una vez más, como el organismo delegado de las ONG dedicadas a la cooperación y ampliando su mandato. El principal cambio con respecto al mandato encomendaba al Consejo la realización de un informe anual sobre la coherencia de las políticas, que había de remitirse a la Comisión Parlamentaria sobre Cooperación y que debía contener información sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos, sin especificar, sin embargo, la forma en la que esto debía hacerse.⁴⁶ En los años que han transcurrido desde entonces, el Consejo se ha convertido en una parte esencial del sistema español, formando grupos técnicos de trabajo en relación con distintos asuntos, emitiendo declaraciones sobre el proceso de planificación y trabajando en la coherencia de las políticas. En vista de estos avances irrefutables, gran parte del potencial del Consejo sigue sin explotarse. Este asunto se desarrollará en detalle más adelante en el presente documento.

Establecimiento de una nueva relación contractual con las grandes ONG: La relación con las ONG, en su papel de proveedores de servicio, se ha reestructurado gracias a los nuevos convenios. Si bien los directivos de las ONG solían quejarse de que tenían que dedicar la mayor parte de su tiempo a la justificación detallada de sus cuentas ante la AECI, el nuevo modelo legal trata de establecer una orientación basada en los resultados y la medición del impacto. Se reemplaza la financiación anual mediante un marco de programación plurianual. Mediante su procedimiento de acreditación, la AECI ha establecido una serie de normas que garantizan la transparencia y la gestión profesional de los organismos no lucrativos, yendo más allá en comparación con otros procesos de acreditación (véase más adelante). Desafortunadamente, estas prácticas solo se aplican a las grandes ONG. A un número considerable de las más de 1.200 ONG inscritas en la AECI no se les exige cumplir con estas normas.⁴⁷

⁴⁶ Véase, Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre 2004, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

⁴⁷ La base legal de los convenios se define en ORDEN AEC/1303/2005, y los procedimientos técnicos para la justificación, en la resolución de la presidencia de la AECI.

La novedad más importante es que para acceder al convenio las ONG han de estar acreditadas mediante un proceso que valorará su marco normativo y sus capacidades y procedimientos de gestión de proyectos, tales como las prácticas de evaluación.⁴⁸ Desde 2007, 25 ONG han sido acreditadas para realizar tareas generales y 13 para tareas sectoriales. No se prevé la realización de reevaluaciones periódicas, aunque los criterios en base a los que la AECI podría exigirlos son un tanto oscuros. Algunas fuentes de la SECI creen que el número de ONG acreditadas no seguirá en aumento, puesto que muchas no cumplen con los requisitos de gestión necesarios para ello. De esta forma se ha concentrado la financiación de la AECI, tal como queda reflejado en la siguiente tabla:

Financiación de las ONG por parte de la AECI			
2002	Proyectos	62	17.641.218,80 €
	Programas	4	10.800.794 €
2003	Proyectos	63	16.773.521,22 €
2004	Proyectos	80	20.925.033,06 €
	Programas	23	109.649.398,50 €
2005	Proyectos	173	49.598.053,99 €
2006	Proyectos	144	31.160.590,37 €
	Convenios	101	249.507.090,84 €
Fuente AECI 2007 http://www.aeci.es/07subv/02sub_ONGD/7.2.1.htm			

Lamentablemente, la normativa no refleja el compromiso para con la armonización de la ayuda. Tampoco se ha celebrado un debate estratégico sobre el valor añadido de las ONG dentro de la nueva arquitectura de ayuda "post-París". Por otro lado, a falta de una metodología revisada relativa a la gestión y evaluación de los programas, el nuevo marco emplea técnicas obsoletas de implementación y justificación, que se ajustan mejor a los proyectos que a los programas. En otras palabras, éste se centra más en las actividades y la consecución de los planes, que en un proceso de aprendi-

⁴⁸ Véanse los criterios de acreditación en http://www.aeci.es/07subv/02sub_ONGD/7.2.4.1.htm

zaje más completo, destinado a conseguir un mejor rendimiento y mejores resultados.⁴⁹

El sector se ha visto sacudido últimamente por los escándalos. Algunas ONG han sido investigadas por malversación de fondos.⁵⁰ Otro debate es el que se ha centrado en los mecanismos de acreditación voluntaria. La Fundación Lealtad se encarga de administrar uno de estos mecanismos y publica un informe todos los años, en el que se establecen criterios para la gestión transparente de las organizaciones sin ánimo de lucro. Algunas ONG de mayor envergadura no cumplen con dichos criterios.⁵¹ Algunos han afirmado que estos no son válidos para las actividades reales, y que se limitan a los procedimientos de la sede.⁵² A este respecto, la CONGDE ha arremetido contra el algo disperso código de conducta y la transformación de “ángeles” movidos por la caridad, a entidades profesionales que se desenvuelven en contextos políticos. Sin embargo, no ofrece ninguna recomendación para la autorregulación del sector y apenas menciona a lo que las ONG “deberían” hacer,⁵³ aunque contribuye a la transparencia recogiendo en un informe detallado todas las actividades realizadas por sus miembros. Pero, frente a

la acreditación de la Fundación Lealtad o de la AECl, no existe una reflexión metodológica sobre cómo garantizar la integridad y mejorar el valor añadido de las ONG.⁵⁴

La regulación del estatus de los cooperantes: La Ley de 1998 sobre Cooperación estipulaba que el estatus de los cooperantes debía regularse, especialmente en lo que se refiere a su cobertura en la seguridad social, algo que en el año 2004 seguía pendiente y que, finalmente, se modificó en 2005. Pero no faltaron las críticas. Una de ellas se refería a la independencia de los trabajadores humanitarios cuando están cubiertos por el Estado español. Otra se refería al amplio número de empleados de la AECl que no están cubiertos. Por lo general, sin embargo, esta ley fue recibida con los brazos abiertos por la comunidad de ONG humanitarias y de desarrollo, y como una reforma que ya debía haberse realizado.⁵⁵

Relación renovada con la cooperación descentralizada: Una característica peculiar del sistema español de cooperación al desarrollo es la variedad de organizaciones implicadas. Especialmente, la llamada cooperación descentralizada, o ayuda oficial al desarrollo ejecutada por organismos subnacionales, las Comunidades Autónomas (CCAA), como Andalucía, Cataluña o Valencia, y los municipios.⁵⁶ Estos organismos asumen el 16% del total de la AOD, distribuyéndose importantes porcentajes de esta a través de las ONG. El Gobierno central ha adoptado una serie de iniciativas para mejorar la coordinación con la cooperación descentralizada. Pero esto no es siempre una labor sencilla, puesto que, a veces, las Comunidades Autónomas están gobernadas por partidos de la oposición, o bien, dada la aspiración de algunas de ellas a

⁴⁹ Estos temas sobre la autorregulación del sector de las ONG se discuten en detalle en el debate del FORO AOD sobre el Valor añadido de las ONG, <http://www.fride.org/eng/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1240>. Véanse los criterios de acreditación en http://www.aeci.es/07subv/02sub_ONGD/7.2.4.1.htm. El manual de autoevaluación está disponible en http://www.aeci.es/07subv/02sub_ONGD/ftp/ongd_2006/man_autoeval_2006.doc; y el cuestionario, en http://www.aeci.es/07subv/02sub_ONGD/ftp/ongd%202005/ONGD%20C ALIFICADA-Anejo%#111%20Cuestionario.doc

⁵⁰ El escándalo más sonado fue el de Intervida LINK, una ONG dedicada a la adopción de niños. Véase, *El País*, 9 de abril de 2007. Véase, *IPS news*, 17 de abril de 2007, “Activists Support Investigation of NGOs for Embezzlement” [Los activistas apoyan la investigación de las ONG por malversación de fondos]. Sin embargo, hubo algunos incidentes con anterioridad, por ejemplo, el de la ONG “Humanismo y Democracia”; véase, <http://andadura.blogspot.com/2007/03/denuncias-sin-fronteras-las-ongd.html>; y el vídeo del debate en la televisión pública *TVE2*, <http://www.youtube.com/watch?v=SXCMS004gk8>

⁵¹ Véase la página web de la Fundación Lealtad, <http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/index.jsp>. Véase, *El País*, 9 abril de 2007, “La Fundación Lealtad detecta anomalías en la contabilidad y gestión de 70 ONG”.

⁵² Véase la declaración de la SECl en *El País*, 16 de abril de 2007, “Rigor, transparencia y eficacia en la cooperación”.

⁵³ Comisión de Seguimiento del Código de Conducta de la Coordinadora estatal de ONGD, “Las ONGD: de ángeles a actores de desarrollo”.

Entre los códigos de conducta voluntarios destaca el de las ONG internacionales, “Carta de responsabilidad de las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales”, diciembre de 2005.

⁵⁴ http://www.congde.org/Direc#ri##7/Informedir_06.htm

⁵⁵ El Estatuto del cooperante puede consultarse en http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2006/08466. El Estatuto del cooperante – especificación de la AECl, puede consultarse en http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2007/02202. Véanse los procedimientos de la Comisión de Cooperación de la Secretaría de Estado Leire Pajín en la que se defiende la nueva normativa en diario de sesiones No 427, 2006, http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_472.PDF

⁵⁶ Véase, OCDE/DAC, 2005, “Aid extended by local governments” [Ayuda aportada por los gobiernos locales], París.

obtener una mayor autodeterminación, éstas tratan de compensar su falta de mandato en la política exterior, comprometiéndose con la cooperación internacional. Asimismo, las organizaciones subnacionales tienden a idealizar los aspectos caritativos de la cooperación al desarrollo y, dado que la cooperación internacional forma parte de la política blanda en el sistema descentralizado, buscan, sobre todo, salir en la "foto". Teniendo en cuenta que algunas ONG (locales) dependen en su totalidad de una única fuente de financiación, queda poco margen para el debate y las críticas.⁵⁷

No obstante, algunas CCAA han aumentado su capacidad de planificación y gestión estableciendo agencias y otras entidades de gestión. En principio, cualquier aspecto relativo a la coordinación ha de tratarse en el seno de la Comisión Interregional de Cooperación para el Desarrollo,⁵⁸ pero sus procedimientos no son accesibles y tampoco existe una estrategia clara. Últimamente, la SECI y las CCAA han firmado varios convenios.

En teoría, la cooperación descentralizada tiene la ventaja de encontrarse más cerca de las personas, consiguiendo un mayor apoyo público para la inversión de fondos. Existen, asimismo, algunas estrategias de cooperación que funcionarían mejor si llevadas a cabo por fuentes descentralizadas, como el co-desarrollo, o el respaldo a los procesos de descentralización o administración municipal en los países socios. Estas ventajas, sin embargo, han de sopesarse frente al hecho de que las agencias de las CCAA contribuyen a la fragmentación de la cooperación al desarrollo y, así, a la carga administrativa de los países socios. Se desconoce aún cómo esta característica podrá ajustarse a los compromisos de la Declaración de París. La SECI y en especial la DGPOLDE, han trabajado por la integración del sistema. El Plan Anual 2006, en su primera orientación, hace de la coordinación entre los actores una de sus prioridades y marca, asimismo, ambiciosas

⁵⁷ Véase, *El País*, 9 de abril de 2007, "Una treintena de asociaciones pende sólo de un donante". Véase, Carlos Gómez Gil, 2005, *Las ONG en España – De la apariencia a la realidad*, Capítulo 2.5, "La dependencia económica del Estado".

⁵⁸ Véase, REAL DECRETO 2124/2004, de 3 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

metas en pos de una mayor coordinación. El Plan 2007 está consagrado a la armonización de las prácticas de evaluación de los organismos del Gobierno central y los descentralizados. Uno de los mecanismos de coordinación es el llamado "programa municipio", que tiene como objetivo coordinar y hacer más eficiente la cooperación intermunicipal, así como establecer una capacidad institucional de primer nivel. Aunque estos compromisos se encuentran a la vanguardia de la mejora de la coordinación dentro del sistema, los resultados aún no se han dado a conocer.

Nuevo estilo de políticas para el acercamiento a los actores domésticos: Son varias las declaraciones en las que se ha dejado constancia de que la cooperación se ha convertido en el centro de la política pública del actual Gobierno. Se ha buscado el consenso entre los partidos políticos y la sociedad civil, tanto en relación con el desarrollo del Plan Director y las estrategias sectoriales, como en los países socios y las ONG españolas en el terreno. Si bien esto es cierto, la forma que tiene la SECI de elaborar sus políticas podría ser aún más abierta. Las consultas sobre las estrategias sectoriales siguen haciéndose únicamente entre un número determinado de organizaciones especialmente seleccionadas al efecto. El nuevo órgano consultivo para la política de cooperación con África constituye un importante paso hacia delante, aunque ni el Gobierno, ni las organizaciones implicadas, han hecho grandes esfuerzos para explicar el papel de este organismo o para comunicar sus procedimientos a un público más amplio.⁵⁹ Esto se corresponde ampliamente con la misma preparación del Plan África: la afirmación de que estaba "basado en amplias consultas" fue percibido por una parte importante de la sociedad civil como algo sencilla y llanamente falso.

La publicación de las estrategias durante el período de elaboración –como Libros verdes, por ejemplo– no es una práctica común. Por el contrario, políticas tales como la estrategia multilateral, o reformas como la de la AECE, siguen sin estar sometidas a ningún tipo de escrutinio público. Parte de esta propensión al secre-

⁵⁹ MAEC, 2007, "Acta de la Reunión Constitutiva de la Mesa para África", 23 de abril de 2007.

tismo puede deberse a que la administración no es capaz de cumplir con los plazos. Pero una explicación más convincente es que el estilo tradicional de política, basado en esconder lo que se hace, sigue estando a la orden del día. Ejemplo de ello es la falta de información directa de la Comisión Parlamentaria, tanto en relación con la estrategia multilateral, como con cualquier plan referido a la reforma de la agencia.

Existen distintos ejemplos relacionados tanto con el estilo, como con la tecnología, que podrían servir de inspiración para el desarrollo de relaciones más fluidas con los actores domésticos; en suma, una nueva forma de *open government*. Algunas agencias de cooperación al desarrollo, como la británica o la Comisión Europea, han aprendido a hacer uso de la rica experiencia adquirida por las ONG y los expertos dedicados a estos temas.⁶⁰ A raíz de ello, los gobiernos quedaron expuestos a duras críticas, pero la calidad de las políticas elaboradas mejoró; como también lo hicieron las propias críticas, cuando los antiguos oponentes radicales se implicaron en aspectos altamente técnicos y mejoraron sus competencias analíticas, con la consecuencia de que ahora se les suele consultar antes de dar el visto bueno a las políticas.

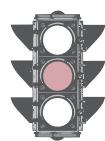
Las estructuras existentes en España podrían utilizarse para este fin. El Consejo podría hacer las veces de órgano de consultas, haciéndose eco de la política de cooperación española. En la práctica, esto requeriría la participación de un secretariado independiente. Un informe realizado hace poco por Intermón aboga por un uso más sistemático de la Comisión de Cooperación Parlamentaria para fomentar el debate, en base a informes e implicando a los grupos de la sociedad civil.⁶¹ Elevar el perfil público de estos organismos y

⁶⁰ Véase la práctica de la DFID en su portal de consultas, <http://www.dfid.gov.uk/consultations/>. Véase la práctica de la CE, http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm. Sobre las consultas de la política europea de desarrollo, véase el informe de la Comisión de la DG de Desarrollo, http://ec.europa.eu/development/body/tmp_docs/consultation_report_en.pdf. Para más técnicas, consúltese OCDE, 2001, "Engaging citizens in policy-making – information, Consultation and Public Participation" [Implicar a los ciudadanos en la elaboración de las políticas. Información, consultas y participación popular], París.

⁶¹ Véase la descripción de los procedimientos en el Consejo de Cooperación realizada por Marta Arias en Intermón, 2007, *La Realidad de la Ayuda 2006-07*, Madrid, pp. 78-81.

hacerlos accesibles a las ONG basadas en el contenido podría favorecer el apoyo público a las políticas de cooperación, así como añadir un mayor contenido técnico y sólido a las declaraciones del Gobierno. A tal fin, el uso de Internet por las instituciones gubernamentales podría suponer un empuje considerable. En suma: explicar lo que se hace.

5. Coherencia



Se busca la coherencia en la agenda de la cooperación y se dispone de más información. No obstante, el sopesamiento de los temas clave de desarrollo en la política de Gobierno general necesita un mayor anclaje institucional.

La "coherencia" se ha convertido en un tema primordial entre las personas preocupadas por el Sur Global. La coherencia se refiere al impacto de otras políticas, tanto internas como exteriores, sobre el objetivo principal de la política de cooperación, que no es sino la reducción de la pobreza. Dicho de otro modo, la coherencia se fija en el daño colateral que las distintas áreas de política, como el comercio, la agricultura, la defensa, la inmigración, el medio ambiente y otras, infligen en la población en los países pobres. Se basa en la idea compartida de que la cooperación al desarrollo no es más que una parte muy pequeña, por no decir insignificante, del sistema internacional, conforme al cual los países ricos influyen en las oportunidades de los países pobres y sus ciudadanos.

En muchos países, se han instalado mecanismos de consulta que exigen que los organismos encargados de la elaboración de las políticas verifiquen su impacto en los pobres del mundo, al igual que se hace con las relacionadas con el medio ambiente o el género. Los Países Bajos, Alemania, Suecia o la Comisión Europea, son algunos de ellos.⁶² Existen numerosos grupos de tra-

⁶² La estructura organizativa para conseguir la coherencia en los Países Bajos ha sido objeto de debate en el FORO AOD, <http://www.foro-aod.org/es/temas/coherencia.html>. A pesar de que es posible que Alemania no haya avanzado mucho en algunos sectores de la coherencia, este estudio proporciona una visión de conjunto de los determinan-

bajo a nivel europeo que abogan por la coherencia.⁶³ Los retos a los que se enfrentan son tanto técnicos, como políticos. Técnicos porque han de detectarse los resultados no deseados. Y políticos, porque las preocupaciones de los pobres del mundo han de salir a primer plano. Para poder responder a estos desafíos, los departamentos gubernamentales interesados en la reducción de la pobreza deben buscar soluciones institucionales. El aspecto técnico incluye capacidades analíticas, además de saber “hablar el idioma” de otros departamentos. El aspecto político incluye conseguir más apoyo y garantizar una “diplomacia” intragubernamental adecuada para fomentar la confianza y desarrollar espacios para el arbitraje y la búsqueda de soluciones.

España cuenta con un marco legal muy sólido para la promoción de la coherencia. La Ley de Cooperación de 1998 contempla este aspecto y hace a la SECI responsable de su promoción. La reforma de los poderes y funciones del Consejo de Cooperación para el Desarrollo de noviembre de 2004 delega esta tarea en el Consejo, con el requisito de que éste envíe un informe anual sobre coherencia a la Comisión de Desarrollo del Parlamento. En 2006, se realizó el borrador de un primer informe, que trajo consigo un volumen considerable de trabajo (y duras negociaciones) para varios miembros del Consejo. Según uno de ellos, este informe permaneció “prácticamente en la clandestinidad”. Aún no se ha encargado un segundo documento. A medida que la SECI define la agenda, parece haber sido sorprendida por la dinámica que se desató en los grupos de trabajo del Consejo.

Los poderes formales asignados a la SECI contrastan con el poco peso que tiene esta entidad en comparación con el resto de los ministerios. Parece que la tradición española impide la publicación de procedimientos en el

Consejo de Cooperación o la Comisión Interministerial para el Desarrollo. Abrirse un poco más tan solo iría en favor de la erradicación de la pobreza. No hay duda de que habrá necesidad de contar con el liderazgo político de la SECI. Asimismo, unas mejores capacidades analíticas (probablemente, las de la DGPOLDE) ayudarían a respaldar las declaraciones hechas en estos foros.

Existen ya análisis sobre aspectos concretos relacionados con la coherencia. Algunos estudios se centran en el comercio, la exportación de armas y el Plan África.⁶⁴ Las recomendaciones que se describen a continuación y que abogan por una promoción más efectiva de la coherencia se refieren a su institucionalización, más que a solucionar temas concretos.

- Compromiso: El Gobierno español, incluidos sus más altos representantes, ha declarado en varias ocasiones que la reducción de la pobreza es el principal objetivo de la política exterior. Esta declaración de voluntad política no basta, aunque sí es un prerrequisito necesario para el progreso. El lugar más prominente donde podría tratarse la coherencia es el Consejo de Ministros. El tema está en cómo reforzar la “C” del MAEC frente a otros intereses. La SECI debe diseñar una estrategia para garantizar que esto sea posible.
- Objetivos concretos: La experiencia holandesa hace pensar en actuaciones y objetivos muy concretos. Ésta hace hincapié en que la atención no debería centrarse, generalmente, en la coherencia como tal, sino en áreas muy específicas. En base a este ejemplo, el informe anual que la SECI exige al Consejo para su remisión a la Comisión debería abordar temas precisos.
- Capacidad y competencia: La orientación de la SECI y la DGPOLDE en especial, ha sido durante mucho tiempo “vertical” para con los países pobres. La

tes y las condiciones dentro de la política alemana, Guido Ashoff, 2005, *Enhancing Policy Coherence for Development* [Mejorar la coherencia de las políticas para la cooperación], Bonn. La ley sueca clave sobre responsabilidad compartida (política sueca para el desarrollo global), puede consultarse en inglés en <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/45/20/c4527821.PDF>. En la página web, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12534.h#>, se resumen los fundamentos y distintas áreas de política del compromiso europeo para con la coherencia.

⁶³ Véase, por ejemplo, la página web www.three-cs.net

⁶⁴ Véanse los comentarios en el FOROAOOD realizados por Marta Arias, “El Largo Camino Hacia La Coherencia”, <http://www.foroood.org/es/temas/coherencia.html>; y Mabel Gonzales, “Cooperación, Desarrollo y Ventas de Armamento: Una Relación Imposible”, <http://www.foroood.org/es/temas/estados-fragiles.html>. Sobre África, véase Jokin Alberdi Bidaguren y Eduardo Bidaurratzaga Aurre, “El Plan África 2006-2008: Cuestiones para el Debate”, <http://www.foroood.org/es/temas/africa.html>

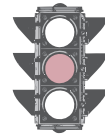
influencia “horizontal” de otras partes del Gobierno debería gozar de una importancia similar en la DGPOLDE. Así pues, sería necesaria otra clase de competencia: la de llevar a cabo evaluaciones sobre el impacto de la pobreza, consultas intradepartamentales y hablar “el idioma” del homólogo. Esto debería integrarse tanto en la formación del personal, como en la estructura institucional. Algunos países europeos ya lo han hecho con éxito y podrían servir de ejemplo. De la misma manera, la AECI no debería limitarse a trabajar en sentido “descendente”, es decir, con la vista puesta en los beneficiarios del Sur, sino también canalizar sus puntos de vista hacia otros departamentos, en sentido “ascendente”. Así, podría ayudar a organizar coaliciones de cambio en el Sur en pro del comercio justo, políticas de inmigración o medio ambiente, entre otras, y servir como medio para hacer oír sus voces.

- Establecimiento de coaliciones: La SECI gozaría de mayor peso si pudiera desviar la atención pública de las imágenes “de postal” de la pobreza y se centrara en analizar las causas globales de la exclusión social. En España, podría conseguirse entablando un diálogo entre la SECI, el Consejo y la Comisión Parlamentaria, con resonancia en la sociedad civil. Al reforzar el Consejo a través de un secretariado y darle más voz publicando el informe anual sobre coherencia como documento clave, acompañado, posiblemente, de una consulta pública, se estaría dando más importancia a la SECI. Esto supondría asumir que la voluntad de ir más allá, haciendo que la ayuda pase de ser una política de cooperación, a una política de desarrollo, está presente en todo momento.

Para dar con la medida justa de coherencia no es necesario reinventar las políticas, sino que a la hora de su elaboración basta con ser más sensible a los efectos secundarios que pueden llegar a tener para los países del Sur. Se han realizado varias propuestas sobre cómo institucionalizar este aspecto. Entre las más notables figura el informe del Consejo de Cooperación y la investigación del Real Instituto Elcano. Ahora tan solo hace falta ponerlas en marcha. Para hacer más visibles los efectos colaterales a través del Consejo y la Comisión,

podrían establecerse primero verificaciones anuales para comprobar si España cumple efectivamente con sus objetivos. También facilitaría el trabajo que la sociedad civil prestara mayor atención a estos informes y procedimientos.⁶⁵

6. Multilateralismo



El volumen de la ayuda aumenta a pasos agigantados, pero es necesario establecer un enfoque más estratégico que permita vincularlo con el multilateralismo.

Según la definición de la OCDE/CAD, la cooperación multilateral al desarrollo se centra en los fondos proporcionados a las organizaciones multilaterales, sin la imposición de restricciones o directrices para su uso. Las organizaciones multilaterales pueden dividirse en Instituciones Financieras Internacionales (IFI) - como el Banco Mundial o los Bancos Regionales de Desarrollo -, y organizaciones no financieras, como Naciones Unidas y las agencias asociadas a la misma. Por encima de todas ellas, han aparecido recientemente distintos Fondos Globales. La Unión Europea, y la Comisión Europea como organismo encargado de la cooperación al desarrollo, a su vez se encuadran mejor en la definición de institución supranacional.

⁶⁵ Para obtener más información, consúltese la página web sobre coherencia del FORO AOD, <http://www.foro aod.org/es/temas/coherencia.html>. Véase el informe sobre coherencia elaborado por Iliana Olivie del Real Instituto Elcano. Véase el artículo de José Antonio Sanahuja, 2006, “Balance y Perspectivas de un Ciclo de Reformas: La Política de Cooperación Española, De 2004 a 2006”, en: Plataforma 2015 y Más: Los objetivos del Milenio: Movilización Social y Cambio de Políticas, Madrid: Catarata, 2005. Un capítulo del informe anual sobre la Realidad de la Ayuda 2006 de Intermón está dedicado a la coherencia con respecto a África. Véase, Intermón, 2007, *Realidad de la Ayuda 2006-07*, pp. 55-58. Véase, asimismo, un estudio reciente del ECDPM/particip / ICEI, 2007, *Evaluation Study on The EU Institutions & Member States. Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development, Appendix VIII - Case Study Spain: The role of the Inter-Ministerial Commission for International Cooperation in the promotion of PCD in Spain* [Estudio de evaluación sobre los mecanismos de las instituciones de la UE y los Estados miembros para la promoción de la coherencia de las políticas para el desarrollo, apéndice VIII – Caso de estudio, España: La función de la Comisión Interministerial para la Cooperación Internacional en la promoción de la coherencia de las políticas enfocadas al desarrollo en España], Bruselas.

La razón para poner en marcha políticas de cooperación a través de organismos multilaterales (en distinto grado, según cada organización) es que estos suelen ser más eficientes, gracias a las economías de escala; poseen amplios medios técnicos, debido a la especialización, y/o tienen más legitimidad como consecuencia de su estructura de gobierno. Se ha hablado de establecer una especialización de cooperación multi y bilateral al desarrollo, designando a las distintas organizaciones multilaterales para que trabajen por el objetivo clave de la reducción de la pobreza; a la Unión Europea para que trabaje en la vinculación del desarrollo con la seguridad; y a otras bilaterales para que trabajen en los bienes públicos globales.⁶⁶ Pero aún sigue abierto el debate sobre “quién ha de hacer lo que es mejor” y “cuánto ha de darse a los multilaterales”.

Cuando se aportan fondos a una organización multilateral, la percepción común es que el donante pierde el control sobre los mismos. No obstante, hay maneras de influir sobre los organismos multilaterales cuando éstos formulan sus políticas y con respecto a la eficacia de las mismas. Así pues, trabajar con multilaterales puede multiplicar la influencia de los donantes individuales. Esto se puede hacer de muchas formas. Por ejemplo, a través del Convenio sobre la eficacia de las organizaciones multilaterales, con el que la agencia británica DFID evalúa el rendimiento institucional de alguna de ellas. Otra iniciativa, que se basa más en el establecimiento de una conciencia y un consenso mutuos, es la Red de Evaluación de Desempeño de Organizaciones Multilaterales (MOPAN), que lleva a cabo revisiones por país, las cuales se recogen y transmiten a los multilaterales, a los que se brinda la oportunidad de proponer una respuesta. En general, influir sobre las organizaciones internacionales (ayuda multilateral) e implementar proyectos (ayuda bilateral) son dos actividades muy distintas. Por eso, es necesario adaptar las capacidades y los recursos humanos a las distintas clases de trabajo.⁶⁷

En España, la financiación multilateral se ha basado tradicionalmente en la lógica de “desembolsar fondos y desentenderse”. El Plan Director ha recalcado la necesidad de trabajar de forma más estratégica con las IFI, y la ONU y sus agencias. El Plan Anual 2007 reitera este punto, aunque no se establecen los objetivos o instrumentos necesarios para ello, y se ha anunciado una estrategia multilateral que ya debería haberse adoptado. Es por ello que el informe no puede evaluar en detalle la política española frente a los multilaterales en cuanto a la cooperación al desarrollo, más allá de limitarse a la simple asignación de fondos. Incluso así, se ha constatado un cierto avance, que podrá emplearse como principal referencia a la hora de evaluar la calidad de la estrategia multilateral española.

- Volumen: El Gobierno español ha incrementado su financiación multilateral de manera significativa. La financiación estrella es el fondo de 528 millones de euros gestionado por el PNUD y España. Asimismo, se han realizado otras aportaciones de menor envergadura a agencias de la ONU y a la Unión Africana.⁶⁸
- Bilateralización: El establecimiento del fondo España-PNUD supone su gestión conjunta. Así, los criterios de implementación establecen que “el Fondo recomienda que los Coordinadores Residentes [de la ONU] instituyan un Comité Directivo a nivel del país, con representación del Gobierno, el equipo de la ONU para el país y el Gobierno Español”.⁶⁹ Se

de recursos humanos para las distintas funciones de las agencias, véase Simon Maxwell, 2005, “Spyglass. Spigot. Spoon. Or Spanner. What future for bilateral aid?” [Catálogo, grifo, cuchara o llave inglesa: ¿cuál es el futuro de la ayuda bilateral?], Documento de Trabajo 250, Londres: ODI. Véase también, José Antonio Sanahuja, 2005, “Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española”, en: *La realidad de la ayuda 2005*, Madrid/Barcelona: Interpón.

⁶⁸ Véase la página web del fondo España-PNUD, <http://www.undp.org/mdgf/>. Noticias del PNUD del 18 de diciembre de 2006, “Spain and UNDP launch new fund to advance progress towards MDGs” [España y el PNUD ponen en marcha un nuevo fondo para progresar en los Objetivos del Milenio]. Véase, Consejo de Ministros: Más de 31 Millones en Contribuciones a Organismos y Programas De La ONU, y para la Unión Africana, 18 de mayo de 2007. Consejo de Ministros: Más De 17 Millones Para Diversas Organizaciones Internacionales, 20 de abril de 2007.

⁶⁹ <http://www.undp.org/mdgf/>. La bilateralización de la ayuda multilateral se refiere a la estructura por la que los donantes mantienen un control (parcial) sobre los fondos, aunque éstos se registran como ayuda multilateral, conforme a las definiciones de la AOD. Véase, Banco Mundial, “Aid Architecture - an Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows” [Arquitectura de la ayuda: Visión general de las principales tendencias sobre los flujos de ayuda oficial al desarrollo], Washington.

⁶⁶ Véase el documento sobre ayuda multilateral del FOROAOD, <http://www.foroaod.org/en/topics/multilateralism.html>

⁶⁷ Este debate se resume en el documento sobre multilateralismo recogido en el FOROAOD. Véanse, asimismo, los documentos respectivos de Christian Freres, José Manuel Albares y Fernando Casado Cañeque en <http://foroaod.org/es/temas/multilateralismo.html>. Sobre otras clases

trata, pues, de un ejemplo clásico de bilateralización de la ayuda multilateral.

- Instituciones no financieras: Tal vez, el cambio más importante en la política española de cooperación, comenzando con las asignaciones de presupuesto de 2006, es el desplazamiento del foco de atención hacia la ONU y sus agencias. Del 2,2% registrado en 2005, se ha pasado al 12,2% de 2006 (véase el capítulo dedicado al volumen de la ayuda).
- Dispersión: En 2005, se desembolsaron aportaciones voluntarias para organismos no financieros a 72 organizaciones. De tales aportaciones, únicamente 6 superaban el millón. Mientras que la "financiación silenciosa", que no requiere un mayor compromiso ni un seguimiento pormenorizado, haya podido ser una opción válida en algunos casos, un enfoque estratégico orientado al multilateralismo se centraría más en organizaciones concretas, consiguiendo un seguimiento más detallado. Esto replantearía la pregunta sobre dónde estaría el centro de gravedad de España en relación con la cooperación al desarrollo.⁷⁰
- Relación e influencia: La relación se gestiona a través de comisiones mixtas, que representan tratados marco entre las instituciones multilaterales y la administración española. En el año 2006, se firmaron tratados por primera vez con el PNUD, la FAO, UNICEF y UNFPA. Si bien el Plan Anual 2007 resalta la importancia de tratar sobre las estrategias sectoriales en las reuniones de las comisiones mixtas, se podría interpretar que esto podría ir en detrimento de las propias estrategias de las organizaciones internacionales.
- Responsabilidad: La responsabilidad institucional para comprometerse con los organismos multilaterales sigue estando poco clara. La SECI, la DGPOLDE y la AECI están vinculadas en distinto grado a organizaciones internacionales financieras. Apparentemente guiado por la estrategia de la SECI, el

No ha de confundirse con la ayuda multi-bilateral, en la que los donantes bilaterales encargan a las agencias multilaterales que pongan en marcha proyectos o programas concretos, recomendando con frecuencia a personal del donante para que desempeñe la función de líder del equipo. Los programas multi-bilaterales se clasifican como ayuda bilateral. Véase la definición en OCDE/CAD, <http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm#8,9,10>

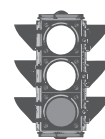
⁷⁰ Véase Intermón, 2007, *Realidad de la Ayuda 2006-07*, pp. 55-58. Véase el debate en la Comisión de Cooperación del Parlamento del 19 de abril de 2007, diario de sesiones No 808.

Ministerio de Economía está ligado a las Instituciones de Bretton Woods. Estas diferencias no llegarán a resolverse si la SECI publica una estrategia que no "pertence" a otros ministerios. Existe una posible compensación entre la eficacia de la diplomacia interministerial, que suele ser secreta, y la rendición de cuentas ante el público.

- MOPAN: Hace poco, España pasó a ser miembro de la iniciativa MOPAN. Esto favorecerá sobre todo las oportunidades de aprendizaje en el terreno y en las sedes.
- Supervisión interna: La supervisión interna de la actuación española dentro de las IFI es inexistente. Los delegados del Gobierno tienen plena discreción para votar, proponer y apoyar todo aquello que requiera el Gobierno, sin que exista supervisión alguna por parte del parlamento o la sociedad civil. Tal como establece una reciente modificación, esto cambiará una vez que los informes anuales lleguen a manos de la Comisión de Cooperación del Parlamento.⁷¹

Algunas de estas cuestiones podrían abordarse a través de una estrategia multilateral. Otras, sin embargo, han de estudiarse poco a poco, entablando relaciones con los ministerios, por un lado, y con el Gobierno español, representado por la SECI, y los organismos multilaterales, por otro. En este último caso, la posición común europea no sigue siendo más que una mera aspiración. La vigilancia de la sociedad civil sobre estos asuntos ha sido discreta, aunque cada vez se hace notar más.

7. Deuda



La gestión de la deuda ha quedado sometida a los criterios del desarrollo. Sigue pendiente realizar una reforma completa de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Durante mucho tiempo, los préstamos públicos a los países en vías de desarrollo se encontraban entre los

⁷¹ Véase, Proposición No de Ley del Grupo Parlamentario catalán.

principales instrumentos de cooperación. Desde la crisis de México de 1982, el servicio de la deuda fue absorbiendo una proporción cada vez mayor del presupuesto de estos países, mientras que la deuda pendiente se convirtió en una preocupación, tanto para los países en vías de desarrollo (obligados a pagar la deuda), como para los acreedores (obligados a modificar los calendarios de devolución de los préstamos). A finales de los 1990, se acuñó el concepto de "sostenibilidad de la deuda".⁷² La sostenibilidad de la deuda calcula la proporción de la deuda pública en relación con las exportaciones del país, los ingresos nacionales brutos y los ingresos del sector público, todos ellos indicadores básicos de la capacidad de pago del deudor. En esencia, los Gobiernos del Sur han de elegir entre satisfacer a sus acreedores, invertir en desarrollo social o gastar el dinero en cualquier otra cosa. Los críticos arguyen que el concepto de sostenibilidad de la deuda desvincula la capacidad de pago de las necesidades de desarrollo del país, medidas, por ejemplo, en niveles de pobreza u otros indicadores sociales de desarrollo. Así, la gestión de la deuda pública, en general, no está ligada a los ODM.⁷³

El año 2005 fue un año de progreso considerable en España en cuanto a actuación, debate y legislación se refiere. El tema de la cancelación y los canjes de la deuda fueron muy debatidos.⁷⁴ Por razones de brevedad,

el presente documento tan solo recoge los puntos principales en este sentido. En primer lugar, España ha cumplido con el compromiso realizado en los foros internacionales de cancelar la deuda de los países pobres y se ha puesto a la cabeza en algunas áreas, como los canjes de deuda por educación. En segundo lugar, se ha aprobado una ley sobre deuda externa, por la que se vincula la gestión de la deuda a la reducción de la pobreza.⁷⁵ En tercer lugar, el Gobierno ha hecho patente en la práctica su poco interés por la sostenibilidad de la deuda al conceder más préstamos a países que han cerrado recientemente sus programas de reestructuración o condonación de la deuda.⁷⁶ En cuarto lugar, la nueva ley establece el reparto de poderes en relación con la gestión de la deuda y las concesiones de créditos entre el Ministerio de Finanzas, por un lado, y el de Asuntos Exteriores y Cooperación, por otro, así como canales de información (la previsión de la deuda ha de constar en los Planes Anuales de Cooperación PACI) y consultas (ha de informarse a la Comisión y al Consejo de Cooperación sobre los niveles de deuda previstos y sobre los nuevos créditos). Esto abre las puertas a una mayor vigilancia por parte de la sociedad civil. En quinto lugar, la ley estipula que los polémicos Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) serán revisados dentro de un año, lo que supone otra oportunidad para que las ONG puedan defenderse, disponiendo, además, de tiempo suficiente para formar coaliciones con aquellas partes del Gobierno comprometidas con el desarrollo. En suma, todo esto constituye un importante paso hacia delante.

⁷² FMI/ Banco Mundial, 2004, "Debt Sustainability in Low-Income Countries - Proposal for an Operational Framework and Policy Implications" [Sostenibilidad de la deuda en los países con renta baja. Propuesta para un marco operativo e implicaciones políticas], Washington, y FMI/Banco Mundial, 2007, "Fact Sheet - Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries" [Hoja informativa. Marco de sostenibilidad de la deuda para los países de renta baja], Washington.

⁷³ Véase, por ejemplo, portal EURODAD sobre sostenibilidad de la deuda, <http://www.eurodad.org/debt/?id=118>; y la Guía sobre sostenibilidad de la deuda, "To Pay or To Develop" [Pagar o desarrollar], Bruselas. Un enfoque crítico sobre la sostenibilidad de la deuda y la liquidación con retraso se contempla en EURODAD, "Arrears clearance: loan laundering and creditor co-responsibility" [Liquidación con retraso: lavado de préstamos y co-responsabilidad de acreedores], Bruselas, 2006. Consúltense los últimos avances sobre Deuda y ayuda "deshonesta" en EURODAD, 2007, "Debt sustainability or defensive deterrence?" [¿Sostenibilidad de la deuda o disuasión defensiva], Bruselas.

⁷⁴ Véase la excelente introducción de la política sobre deuda y un inventario de los actores y opciones de política para España en Consejo de Cooperación, 2006, Informe - El Cumplimiento del Principio de Coherencia de Políticas, Capítulo 2 - Deuda Externa y Desarrollo, Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2006, "Hacia los objetivos del milenio - una apuesta coherente en la lucha contra la pobreza", Capítulo 2.2, Deuda externa.

José Antonio Sanahuja, 2006, "Balance y Perspectivas de un Ciclo de Reformas: La Política de Cooperación Española, De 2004 a 2006", en: Plataforma 2015 y Más: Los objetivos del Milenio: Movilización Social y Cambio de Políticas, Madrid: Catarata, 2005.

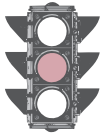
Daniel Gómez-Olivé, 2005, "¿Una buena ley para la gestión de la deuda externa?", Terrassa, mayo de 2005.

Intermón, 2006, *Realidad de la ayuda 2006-07*, Madrid, pp. 42-49. Véase también el análisis de los canjes de deuda por educación, Campaña Mundial por la Educación (CME), 2006, "Luces y Sombras un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas", Madrid.

⁷⁵ Véase la ley publicada en el Boletín Oficial de Estado No 293 de 8 de diciembre de 2006, LEY 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa. Véase el compromiso preliminar del Consejo de Ministros del 8 de julio de 2005, http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2005/c0807050.htm#Condonaci%C3%B3n. El debate parlamentario se recoge en diario de sesiones No 187, Pleno y diputación Permanente del 22 de junio 2006, pp. 9430-9444.

⁷⁶ Especialmente, Irak, Senegal, Honduras, Ghana, Nicaragua. Véase, Intermón, 2006, *Realidad de la ayuda 2006-07*, Madrid, p. 43.

8. Acción humanitaria



A pesar de haberse aumentado la financiación, todavía está pendiente la reforma de la estructura institucional. No se ha presentado aún una estrategia completa para conseguir que la acción humanitaria goce de más calidad. Se necesita una clara separación entre los objetivos y los actores humanitarios y políticos.

Durante mucho tiempo, la cooperación española ha descuidado la ayuda humanitaria. En cuanto a su financiación, el Plan Director 2005-08 establece aumentos sucesivos de la ayuda humanitaria, alcanzando el 7% de toda la ayuda bilateral en 2008. En el año 2005, hubo, de hecho, un incremento de la financiación con fines humanitarios, pasando de una media de alrededor del 3% en los primeros años, a casi un 4,5%. Esto se debe, en parte, a los desastres naturales que tuvieron lugar en 2005. El principal cambio tomó la forma de un aumento del porcentaje gestionado por el Departamento Humanitario del Gabinete de la AEI, pasando de una media del 8-12% en los primeros años, a un 34% en 2005.⁷⁷ En cuanto a la financiación de organismos multilaterales, España se ha situado, tanto en el año 2006 como en 2007, entre los diez primeros donantes principales del Fondo Central de las Naciones Unidas para Emergencias (CERF). De la misma manera, se aportaron fondos humanitarios a UNICEF y a la FAO.⁷⁸

En cuanto a la estrategia, la ayuda humanitaria aparece en el Plan Director 2005-08 como la séptima prioridad estratégica, bajo el título de "Prevención de conflictos y construcción de la paz", lo que resulta algo confuso, puesto que sugiere una mezcla del interés (político) en llevar la paz a los países, levantando ins-

tituciones con el objetivo (apolítico y humanitario) de salvar vidas. No obstante, el Gobierno actual parece mucho más cauteloso a la hora de establecer una división entre sus objetivos de política exterior y la intervención humanitaria, y su protección del espacio humanitario. El Plan Director menciona explícitamente los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación, y el Plan Anual 2007 hace referencia a los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria. La presión vivida alrededor de las relaciones civiles y militares en las crisis humanitarias ha sido considerable. Por otro lado, se ha aprobado la Ley de Defensa Nacional, en la que los militares reclaman mayores responsabilidades en las actividades humanitarias:⁷⁹ incluso se ha acusado a las fuerzas armadas de dar la imagen de ser una ONG encubierta en sus campañas publicitarias. Por otro lado, el Consejo para la Cooperación al Desarrollo ha debatido sobre este tema y aunque no se citan directamente las normativas actuales aplicables a las fuerzas armadas, se ha elaborado un marco exhaustivo de referencia a partir de acuerdos internacionales y códigos vinculantes de conducta, con la esperanza de que sea utilizado para demarcar el liderazgo, las responsabilidades y la asignación de fondos en las futuras intervenciones de carácter humanitario.⁸⁰ Un aspecto positivo, aunque no es más que una mera declaración de intenciones, es que el Plan Anual 2007 recoge la predisposición a participar en los mecanismos internacionales para garantizar la calidad de la ayuda humanitaria.

El Plan Director también sienta las bases para una revisión fundamental de los instrumentos de planificación de la ayuda humanitaria. No obstante, en el mes de julio de 2007, la estrategia prevista del sector humanitario y el establecimiento de una oficina independiente de ayuda humanitaria dentro de la AEI aún no se habían completado. Las actividades humanitarias parecen algo fuera de lugar en el ejercicio de planificación de los Documentos de Estrategia de País. Sólo algunos países (Honduras, Senegal, Filipinas y

⁷⁷ Datos extraídos de IECAH, 2006, "Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria 2005", Madrid, p. 40.

⁷⁸ Véase la página web del Fondo Central para Emergencias de las Naciones Unidas. Para obtener más información, véase el estudio de Intermón, 2007, "UN Central Emergency Response Fund – one year later" [El Fondo Central para Emergencias de Naciones Unidas: un año después], Madrid.

⁷⁹ Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005.

⁸⁰ Consejo de Cooperación, 2006, Informe – El Cumplimiento del Principio de Coherencia de Políticas, Capítulo 4 – La coherencia entre la ayuda humanitaria y las misiones de las fuerzas armadas, Madrid.

República Dominicana) han identificado a las actividades humanitarias como una prioridad. No hay una sección explícita dentro de la clasificación de los DEP para los compromisos humanitarios, y la propia naturaleza de este tipo de ayuda implica que no puede subsumirse a estos ciclos de planificación. La política humanitaria española sigue a la espera de una desconexión conceptual, institucional y procesal con respecto al desarrollo.

Otras fuentes han evaluado con más detalle la dinámica de la financiación y gestión de la ayuda humanitaria. Entre las más importantes, cabe citarse el IECAH, Intermón y HEGOA, en estrecha cooperación con distintas ONG humanitarias.⁸¹

9. Inmigración



España ha asumido una postura de liderazgo a la hora de vincular los fenómenos migratorios con el desarrollo, bajo la denominación de "co-desarrollo". Pero la necesidad de controlar flujos de migración sigue amenazando con influir en la ayuda al desarrollo.

La migración es, cada vez más, un fenómeno importante a tener en cuenta en las oportunidades económicas de muchas de las personas del Sur. Si bien existe una liberalización cada vez mayor en los mercados financieros y el comercio, la movilidad laboral encuentra su fin en las fronteras de los continentes. El Gobierno español ha realizado una labor impecable en relación con el tema de las migraciones, a veces como reacción al fenómeno, con un interés reducido y una perspectiva a corto plazo a causa de los acontecimientos actuales; y otras, de forma más loable, con una perspectiva más estructural y de desarrollo a largo plazo.

⁸¹ IECAH publica un anuario sobre ayuda humanitaria, llamado Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria. La última edición del año 2006 se publicó en diciembre de 2006. Intermón ha publicado unas recomendaciones para la estrategia sectorial de la ayuda española humanitaria,

Karlos Armiño, del HEGOA, ha publicado artículos sobre seguridad humana en CIDOB, Afers No 76.

Entre las iniciativas estructurales, merece la pena destacar la regularización de más de 700.000 inmigrantes indocumentados a comienzos de la legislatura. Era la primera vez que el Gobierno reconocía a bombo y platillo la realidad de España como país receptor de inmigrantes. El organismo público al cargo (la Secretaría de Estado para la Inmigración, o SEIE) había pasado de formar parte del Ministerio del Interior al de Trabajo y Asuntos Sociales, reflejando así un cambio de actitud, dejando atrás la idea de control en favor de la de integración. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, presentado en el mes de abril de 2007, establece estrategias y responsabilidades y prevé una inversión de 500 millones de euros al año en materia de integración.⁸² La SECI hace lo que puede para cooperar de forma activa con el SEIE. España se ha esforzado para conseguir un consenso internacional sobre las migraciones, organizando conferencias, como la Conferencia Euromediterránea sobre Migración celebrada en Rabat, el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, y participando de manera activa en el marco de las Naciones Unidas y la Unión Europea.⁸³ El Plan África, que es una declaración de intenciones *whole of government*, considera que la regulación de la migración es una de sus principales misiones, aunque lo hace sin especificar los objetivos o los instrumentos necesarios.⁸⁴ España afirma que ha influido de forma importante en la política europea sobre migraciones, y que ha sido tomada como ejemplo por otros Estados miembros a la hora de elaborar sus políticas.⁸⁵

⁸² MTAS SEIE, "El Gobierno da luz verde al Reglamento de Extranjería con mayor consenso", comunicado de prensa del 20 de diciembre de 2004.

MTAS SEIE, 2007, "Strategic Plan for Citizenship and Integration" [Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010].

⁸³ Conferencia ministerial euroafricana sobre migración y desarrollo, Rabat, julio de 2006.

Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo de Madrid, julio de 2006. Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migraciones Internacionales y Desarrollo, septiembre de 2006. Conferencia euroafricana sobre migración y desarrollo, Trípoli, noviembre de 2006.

⁸⁴ Véase el Plan África, Capítulo 3, <http://www.mae.es/es/Home/#anafrica.htm>. Véase, asimismo, la actualización del Plan África en relación con la recién inaugurada "Mesa África", Acta de la Reunión Constitutiva de la Mesa para África, 23 de abril de 2007.

⁸⁵ Véase la Comunicación de la Comisión COM(2006)735, "The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive

En áreas más directamente ligadas a la migración y el desarrollo, la SECI ha tomado el bastón de mando en relación con el “co-desarrollo” y la importancia de las remesas. El co-desarrollo es la participación activa de las comunidades inmigrantes, establecidas en los países ricos, en el desarrollo de sus países de origen. España ha liderado la estrategia de co-desarrollo dentro de la OCDE/CAD y ha fomentado una estrategia nacional, cuyo objetivo es armonizar las actividades de los actores municipales, regionales y estatales.⁸⁶ Dentro de la Iniciativa Internacional contra el Hambre y la Pobreza, que incluye a Brasil, Chile, Francia, España y las Naciones Unidas, la SECI ha puesto sobre la mesa el tema de las remesas, y se está fijando en Senegal y Ecuador para elaborar los estudios de caso.⁸⁷

Actividades como éstas tienen un enfoque a largo plazo y tratan de aportar respuestas estratégicas a la creciente inmigración, de buscar el consenso multilateral y de diseñar instrumentos que ayuden a favorecer la integración y la reducción de la pobreza en los países de origen, al tiempo que regulan el influjo de inmigrantes. Asimismo, chocan de frente con algunas de las políticas de reacción a corto plazo basadas en puros intereses, que han sido adoptadas por el Gobierno español. Como ejemplo, puede citarse el Plan África, al que hubiera convenido un mayor período de maduración, pero que vio la luz a toda prisa en junio de 2006, como respuesta a la presión política por abordar la crisis vivida en las fronteras de Ceuta y Melilla y la llegada de los cayucos a las Islas Canarias.⁸⁸ España, alarmada por el efecto que ello podía tener en su industria turística, rechazó el impuesto aéreo propuesto por

European migration policy” [La visión global de la migración un año después. Hacia una política exhaustiva de migraciones en Europa].

Véase la entrevista con la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, “La UE ha asumido la política de inmigración española”, *El País*.

⁸⁶ Véase el Documento de Consenso sobre Co-desarrollo 2005.

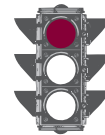
⁸⁷ Véase la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza: Informe del Grupo de Trabajo Técnico sobre Mecanismos Innovadores para Financiar la Lucha contra el Hambre y la Pobreza. Véase, Iliana Olivé, 2004, “La Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza: ¿un paso más hacia el logro de los Objetivos del Milenio?”, ARI 156, Madrid: Real Instituto Elcano,

Sobre remesas, véase Rickard Sandell, Alicia Sorroza e Iliana Olivé, 2007, “Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?”, Documento de trabajo 19/2007, Madrid: Real Instituto Elcano.

⁸⁸ Véase, “El Gobierno aprueba el Plan África y pide ayuda logística a la UE para frenar la inmigración ilegal”, *El Mundo*, 19 de mayo de 2006.

Francia como mecanismo alternativo de financiación dentro de la Alianza Internacional contra el Hambre y la Pobreza. Pero lo que más daño ha podido causar a la legitimidad y eficacia de la cooperación al desarrollo ha sido el trueque de Ayuda Oficial al Desarrollo por acuerdos de repatriación, sobre todo, con los países de África occidental. Las consideraciones relativas al desarrollo quedaron relegadas a un segundo plano cuando, por ejemplo, se concedieron más créditos FAD a Senegal.⁸⁹

10. Reforma institucional



Al haber centrado toda la atención en la elaboración de planes, se ha visto retrasado el tema candente de la reforma de la estructura de provisión de la ayuda, y, sobre todo, de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Casi todas las áreas de política ya mencionadas dependen de la reforma de las instituciones que proporcionan la ayuda, sobre todo, de la reforma de la AECI. A pesar de que la AECI se hace cargo de tan solo una cuarta parte de toda la ODA, su reforma sería esencial para poder distribuir la ayuda de forma más ágil y estratégica. Los fondos administrados por la AECI han pasado de menos de 300 millones de euros en 2004, a unos 760 millones en 2007. Muchos reconocen que, por encima de cualquier otra iniciativa, la reforma institucional debía haberse convertido en una prioridad a partir de 2004. La AECI se encontraba en el centro del diagnóstico de revisión del CAD de 2002, y casi todas las críticas vertidas siguen siendo válidas hoy en día.

⁸⁹ Véase, “Moratinos firma acuerdos para impulsar la inmigración legal con Guinea, Gambia y Senegal”, *La Vanguardia*, 10 de octubre de 2006 y “Cinco países africanos aceptan negociar acuerdos migratorios con España tras reunirse con Moratinos”, *El Mundo*, 25 de mayo de 2006.

Para una valoración completa sobre la coherencia de las políticas españolas hacia Senegal, especialmente, la función de la cancelación de la deuda y las nuevas concesiones de créditos, véase, Iliana Olivé, 2007, “¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal?”, Documento de trabajo 5/2007, Madrid: Real Instituto Elcano.

He aquí algunas de las características de la AECI y los desafíos a los que el nuevo estatuto debería enfrentarse:⁹⁰

- La Agencia, en lugar de ser un único organismo, es un conglomerado de distintas instituciones que siguen vigentes, incluidos su personal y organización. Aún así, parece que algunos departamentos gozan de autonomía.
- La Agencia está organizada conforme a responsabilidades geográficas. Aunque el personal de la Agencia esté implicado en el desarrollo de estrategias sectoriales, no hay una acumulación organizada de la experiencia dentro de la AECI. Tal como afirmó un experto en desarrollo: “El personal de la AECI que trabaja sobre el terreno no tiene un teléfono al que llamar cuando le surgen dudas sobre temas relacionados con el sector”. Así, la AECI no puede convocar debates técnicos sobre mejores prácticas en temas de cooperación. La Ley de Cooperación de 1998 nombra a la AECI como responsable de la gestión de la ayuda, aunque “sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales”. Si la interferencia directa en otros departamentos no es ni viable ni deseable, el liderazgo intelectual por parte de la AECI podría, por lo menos, ofrecer una serie de orientaciones para todas las políticas, incluidas las administradas por otros departamentos o entidades subnacionales.
- Uno de los mayores obstáculos es el vacío existente entre las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y la sede principal. Por motivos relacionados con la condición formal de sus empleados, es prácticamente imposible pasar de estar “en el terreno” a estar en la sede principal.
- Por otro lado, existen distinciones dentro del personal: algunos de ellos son diplomáticos, otros son funcionarios y otros son empleados del Estado. No hay una estrategia de recursos humanos apropiada y el atractivo de la AECI, tanto en cuanto a salario como a promoción, no basta para producir, retener y de-

sarrollar empleados altamente cualificados. La formación del personal podría haberse visto favorecida por una política exhaustiva sobre investigación y por la enseñanza académica a través de la cooperación con universidades y figuras clave en estudios para el desarrollo. Al fin y al cabo, muchas voces afirman que la moral dentro de la AECI está de capa caída. En parte, esto se debe a la pesada carga de trabajo impuesta sobre la Agencia, por el frenético proceso de planificación y, en parte, a la tan esperada reforma organizativa y las inseguridades que ello ha generado.

- Las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) no poseen competencias delegadas y son responsables ante las embajadas españolas, además de contar con personal diplomático con poca formación en temas de desarrollo. De la misma manera, más allá de los comentarios habituales sobre una “coordinación excelente”, la cooperación entre la OTC y la Oficina Económica y Comercial es escasa. Ésta última es responsable ante el Ministerio de Comercio, y tiene como misión promocionar las exportaciones españolas y administrar la línea de crédito del FAD.
- Hasta el momento, la AECI se ha visto sometida a innumerables restricciones burocráticas, convirtiéndola en un organismo dedicado a la contabilidad administrativa exacta de los fondos empleados, en lugar de a la provisión de servicios técnicos. Se espera que el nuevo formato legal resuelva este asunto, aunque el debate sobre cómo reconciliar la justificación financiera del dinero de los contribuyentes y la flexibilidad operativa seguirá pendiente.

A mediados de 2005, el Gobierno aprobó una ley sobre agencias estatales, por la que se permite la aplicación de nuevos procedimientos públicos de gestión, tales como la delegación de responsabilidades, la gestión basada en los resultados, la autonomía financiera y una gestión más independiente de los recursos humanos.⁹¹ Desde entonces, no ha habido noticias del plan de diseño institucional y los implicados en el asunto dudan de que el primer presupuesto elaborado conforme al

⁹⁰ La AECI ha estado regulada por la Ley de Cooperación de 1998, en la que se recoge su desarrollo institucional.

Uno de los pocos documentos que hablan sobre la reforma es el realizado por Enrique del Olmo García, 2005, “El Futuro del sistema institucional de la Cooperación Española”, en CIDOB, Afers No 72, pp. 67-83.

⁹¹ MAP, 8 de julio de 2005, “El Gobierno aprueba la Ley de Agencias: Una nueva cultura de gestión de la Administración Pública”. Véase la revisión de 2002 de la OCDE/CAD.

nuevo marco normativo vaya a realizarse en esta legislatura. Gran parte del retraso ha de atribuirse a la complejidad de las negociaciones. Entre los muchos actores implicados está el servicio diplomático, que defiende su posición, el Ministerio de Economía, que reclama la supervisión financiera, y el Ministerio de Administraciones Públicas, que se empeña en mantener el control sobre temas y procedimientos relacionados con el personal.

Sin embargo, se han hecho algunos cambios desde 2004. Se ha contratado a nuevos empleados para la sede principal y cooperantes sobre el terreno, y se han mejorado las precarias condiciones de empleo. Dentro del gabinete, se ha creado una oficina de ayuda humanitaria y un grupo de trabajo para “nuevos instrumentos de ayuda”. No obstante, el anuncio del nuevo estatuto no se ha producido. En su primera comparecencia ante la Comisión de Cooperación, la Secretaria de Estado, Leire Pajín, anunció que la reforma de la Agencia sería una de sus prioridades. Tres años después, nada ha trascendido. Hay serias dudas de que el Gobierno consiga aprobar el estatuto a tiempo para que la reforma sea tomada en consideración en el ejercicio de 2008. Como consecuencia, el nuevo Gobierno deberá dar los primeros pasos hacia los nuevos acuerdos organizativos en 2008-2012.⁹²

11. División del trabajo



La eficacia de la ayuda ha de ir más allá de la armonización. Los donantes individuales han de centrarse en lo que hacen mejor y hacer más para concentrar sus actividades. Europa ha de actuar unida, distribuyendo el trabajo.

A principios de 2007, la Unión Europea acordó un código de conducta con la intención de mejorar la eficacia de la ayuda. Mientras que la Declaración de

⁹² Véanse los debates mantenidos en la Comisión de Cooperación del 21 de octubre de 2004, en diario de sesiones No 44, y el 19 de abril de 2007, diario de sesiones No 808, p. 17.

París requiere que los donantes se coordinen entre sí y alineen las políticas y procedimientos de los países socios, ésta no es una solución efectiva al creciente número de actores de la cooperación y que genera una importante carga administrativa para los países receptores de la ayuda. Un informe reciente del Banco Mundial reveló que el número de donantes que opera en cada país se ha triplicado desde los años 1960 e informa de que el volumen medio de cada proyecto no supera los 1,5 millones de dólares estadounidenses.⁹³ Así pues, el enfoque basado en la *división del trabajo* (DdT) pretende ir más allá de la agenda de la armonización, con el objeto de reducir el número de donantes implicados en un mismo tipo de actividad. A principios de 2007, la CE propuso una hoja de ruta para conseguir una mejor concentración de la ayuda para todos los Estados miembros.

La nueva división del trabajo en la UE tiene tres dimensiones. Los países no deberían trabajar en todos los sectores dentro de un país (en el país), ni en todos los países (a través de los países), ni en todo (a través de los sectores). En su lugar, cada donante debería limitar su implicación sectorial en cada país a dos áreas de trabajo, reducir el número de países socios y, al tiempo que se considera la opinión del país receptor, pensar en lo que se le da bien hacer, tanto desde el punto de vista geográfico, como por sectores.⁹⁴

¿Qué tal le va a España? Por sectores, un examen de los Documentos de Estrategia de País muestra una amplia dispersión de sectores en muchos de los países. De media, la cooperación española al desarrollo trabaja en diez sectores por país. Este número debería reducirse.⁹⁵

En cuanto a los países en los que trabajar, el Plan Director español especifica 23 países (o territorios)

⁹³ Banco Mundial, 2007, “Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows” [Arquitectura de la ayuda: Visión general de las principales tendencias de los flujos de la ayuda oficial al desarrollo], Washington.

⁹⁴ Véase, Nils-Sjard Schulz, 2007, “La división del trabajo entre los donantes europeos”.

⁹⁵ Para un análisis de la concentración del sector en los DEP, véase el Anexo 1 de Nils-Sjard Schulz, 2007, “La división del trabajo entre los donantes europeos”. Véase el debate y la definición de “sector” en la aportación de Simon Maxwell en el blog de la ODI.

prioritarios, 15 que merecen atención especial y 14 preferentes fuera de Europa. Frente a la tendencia a actuar en menos países, observada en la última década en otros lugares de Europa, España sigue una tendencia distinta. Asimismo, la clasificación de los países es poco clara, dado que entre los diez primeros receptores de ayuda, tan solo cinco se consideran prioritarios, lo que indica un vacío entre las prioridades planificadas y la financiación real. El Plan Director 2005-08 prevé destinar el 70% de todos los fondos a países prioritarios. En 2006, esto aún no se había conseguido (véase el cuadro inferior).

En la tabla se resumen los 30 principales receptores de ayuda bilateral, que absorben el 70% de toda la ayuda bilateral. Así pues, los siete "países prioritarios" (de un total de 23) que no se encuentran entre los 30 principales receptores, no quedan cubiertos por esta tabla. En lugar de estos 7 países prioritarios, existen 14 no prioritarios dentro de los 30 primeros. El hecho de que algunos países prioritarios no alcancen a estar entre los 30 primeros y de que los 30 primeros tan solo representan el 70% de la ayuda bilateral, es un indicador de dispersión y fragmentación de la ayuda.

Si se analiza la tabla más en detalle, resulta que los instrumentos de microcrédito (FCM) y de fondos al desarrollo (FAD) son prioridades declaradas con res-

pecto a las que queda mucho por hacer. El resto del Gobierno se limita a seguir las prioridades definidas en el Plan Director. La cancelación de la deuda y los canjes no se ajustan al plan, algo que es comprensible, dado que estas actividades son coordinadas a nivel internacional por el Club de París y España no puede imponer las prioridades de su Plan Director sobre éste. Se observa una gran dispersión en la AECl. Esto puede atribuirse, en parte, a las importantes sumas (un 35% del gasto total de la AECl) destinadas a los programas regionales, en los que pueden englobarse, o no, los países prioritarios. Resulta extraño que los organismos que se ajustaron a la mayor parte del plan son, aparentemente, las Comunidades Autónomas y los municipios, operando a través de una cooperación al desarrollo descentralizada. Una posible explicación podría ser que los fondos controlados por la Agencia y la cooperación descentralizada persiguen unos objetivos de desarrollo a largo plazo, mientras que otros instrumentos (FAD, FCM, deuda) vienen determinados por criterios de política exterior y visibilidad a corto plazo.

En cuanto a las ventajas comparativas de la cooperación española al desarrollo (a través de sectores), tampoco se ha observado progreso alguno. Al contrario, a través de una serie de planes se exige la adaptación del gasto por sector a los niveles de la OCDE. Por ejemplo, el Plan Director estipula un incremento en la ayuda

Distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los 30 principales receptores de ayuda, conforme a los instrumentos de ayuda y distinguiendo entre países prioritarios y países no prioritarios (*en millones de euros*)

AOD bilateral	(1) AECl	(2) FCM	(3) FAD	(4) Deuda	(5) Rest Gov.	(6) CCAA &EELL	(7) Total AOD Bruto bilat.	(8) Total excl deuda	(9) Gov. Excl. deuda
Prioritario	168,7	21,5	84,3	161	32,4	183,8	652	490,7	306,9
non-prioritario	60,1	38,3	156,1	248,4	39	82,7	624,5	376,2	293,5
AOD total	228,8	59,8	240,4	409,4	71,4	266,5	1276,5	866,9	600,4
% por prioridad	74% *)	36%	35%	39%	45%	69%	51%	57%	51%

Fuente PACIseg 2006 avance, página 35 (cálculo propio); clave: (no) prioritario – AOD bruta bilateral a países (no) prioritarios, los países de atención especial se suman a los países no prioritarios (1) AECl – Agencia Española de Cooperación al Desarrollo; (2) FCM – Fondo Micro-crédito; (3) FAD – Créditos de ayuda al desarrollo; (4) Deuda – Cancelación de la deuda y canjes; (5) Rest Gov – fondos implementados por el Gobierno central, ajenos al Ministerio de Asuntos Exteriores; (6) CCAA & EELL – fondos implementados por nivel descentralizado y municipal; (8) Total excl. deuda – total Gobierno central y descentralizado, excluidas actividades de deuda; (9) Gov. excl. deuda – solo Gobierno central sin actividades de deuda; (*) Comentario: el porcentaje de fondos implementados en los países prioritarios para todos los países de la AECl es del 42%; y del 15% para los países de atención especial, véase PACI 2006 seg avance, p. 20

humanitaria de hasta el 7% de la AOD, el nivel medio de la OCDE, mientras que en el Plan Anual 2007 se recogen pocos gastos en los sectores de agua, salud sexual y hábitat, y se aboga por un aumento de los mismos para poder cumplir con la media marcada por la OCDE.⁹⁶ En cuanto al enfoque por países, la cooperación española al desarrollo ha ampliado su lista de países potencialmente prioritarios a África, siguiendo, una vez más, la tendencia general. En efecto, la estrategia de cooperación al desarrollo ha determinado la equiparación de los actuales patrones de gasto con la media de la OCDE. Una estrategia alternativa consistiría en concentrarse en sectores en los que ya se cuenta con experiencia, o dar con sectores en los que se puede desarrollar una ventaja comparativa. ¿Por qué hacerlo todo?

Asumiendo que el Código de Conducta es una pieza clave de las políticas de desarrollo, las siguientes son algunas de las tareas que quedan pendientes en relación con la planificación y asignación de los fondos españoles para la AOD.

- En el país: Limitar los sectores por país, por ejemplo, a dos en el caso de los países prioritarios y a uno en los países de atención especial. Esto debería ser una de las directrices para la elaboración de los DEP y PAE.
- A través de países: Limitar el número de países prioritarios. La atención que se presta actualmente a África es parte de la estrategia para “normalizar” el caso español en relación con el resto de los donantes. Por el contrario, España podría afianzar su relación con Oriente Medio y Latinoamérica. El debate sobre los países de renta media dentro de la Oficina de la ONU para la Financiación del Desarrollo, encabezado por España, es uno de los posibles enfoques. No obstante, se advierte a la sociedad civil que permanezca vigilante ante la posibilidad de que exista una agenda política o “post-colonial”. De la misma manera, la nueva atención prestada a los países de África occidental podría estar basada en intereses de seguridad y control de la inmigración, en lugar de en

consideraciones relacionadas con el desarrollo. El punto flaco de la agenda para la DdT parece ser su ingenuidad cuando se trata de seleccionar los países prioritarios.

- A través de sectores: Iniciar una reflexión sobre las ventajas comparativas de la cooperación española al desarrollo, qué se nos da bien hacer y cuál es el modelo de desarrollo que queremos adoptar en relación con la ayuda: bien, replicar en otros países las experiencias españolas superadas con éxito, o bien, especializarse en soluciones genuinas para el Sur, haciendo uso del potencial para la comparación a través de países. Esta es la gran labor que se está realizando con los países socios. Algunos campos serían la seguridad social, el co-desarrollo, la descentralización, la pesca, el turismo y la administración fiscal.

Las condiciones previas para abordar con éxito los desafíos que surgirán a raíz de la agenda DdT son:

- La división del trabajo y la reducción de los sectores ha de integrarse en las herramientas de planificación para las estrategias de país. Las evaluaciones han de tener en cuenta la DdT como elemento para la eficacia de la ayuda. Así pues, ha de definirse claramente qué se entiende por “sector”. La confusión del Plan Director con respecto a las estrategias sectoriales y las prioridades horizontales ha de deshacerse.
- Inversión en competencias institucionales y recursos humanos, tanto en la sede, como en el terreno. Para poder definir las estrategias sectoriales, las OTC han de tener poder de negociación. La sede debería poder hablar con Bruselas y el resto de las agencias para trabajar en una cooperación delegada, y formar parte de un enfoque unido para definir las complementariedades europeas e identificar la especialización española.
- Un diálogo más serio y profundo con los países socios incluiría a éstos en la identificación de los puntos fuertes del caso español. Debería irse más allá de las comisiones mixtas, que son acuerdos-marco excesivamente formales.
- Las ONG españolas deben participar en el diálogo sobre cómo mejorar la eficacia de la ayuda median-

⁹⁶ Véase la Directiva del Sector I, Plan Anual 2007, pp. 23-29.

te la división del trabajo. Teniendo en cuenta los puntos establecidos, habrá presión pública para que no se reduzca el número de países, ni de sectores prioritarios. Los convenios sectoriales constituyen un primer paso para el refuerzo de los puntos fuertes de las ONG. Será complicado que ciertas partes de la sociedad civil acepten que su afiliación particular no esté incluida entre las nuevas prioridades.

España, en su intento por “normalizar” el sistema se ha concentrado en ponerse al día en todas las áreas y en disminuir las diferencias. El PACI 2007 anuncia la preparación de un plan de actuación para medir los logros de la Declaración de París. El estado fluido en el que se encuentra la cooperación española constituye una oportunidad única para avanzar en este sentido. Desde París 2005, la agenda para mejorar la eficacia de la ayuda ha progresado y cualquier nuevo plan debería integrar propuestas concretas para la división del trabajo. El Plan español ha de contemplar lo dispuesto en la agenda europea en este sentido, perfilando los pasos necesarios para reducir el número de países socios, centrarse más claramente en sectores concretos dentro de los países y comenzar a reflexionar sobre sus ventajas comparativas. Con esto no se pretende echar por tierra las reformas llevadas a cabo por la cooperación española al desarrollo, y tampoco supone una vuelta a las relaciones post-coloniales. En su lugar, España podría sumarse a la ola de reformas vigente, para que sus instituciones emergentes adopten una forma más centrada y especializada de proporcionar la ayuda, saltándose todas aquellas fases por las que el resto de las agencias y ministerios han tenido que pasar. La armonización de la ayuda y la división del trabajo podrían desembocar en una europeización de la cooperación española al desarrollo. Esto podría hacerse comparando los programas españoles con las prácticas europeas, utilizando instrumentos como estrategias conjuntas por país o la cooperación delegada, y luchando por una postura común para influir sobre los multilaterales. Como consecuencia, España podría surgir como líder temático en algunas áreas. El debate sobre cuáles serían estas áreas y cuáles serían sus homólogos no ha hecho más que empezar.

Hacia el futuro



El cambio de ayuda hacia desarrollo, desde un modelo de financiación de proyectos hacia un modelo de trabajo con los procesos/las capacidades locales para profundizar en los derechos, el fortalecimiento institucional y la promoción del crecimiento económico en los países en vías de desarrollo, sigue pendiente dentro del Gobierno español y la sociedad civil.

Tal como ilustra el presente análisis sobre los distintos elementos de reforma, el Gobierno español ha intentado ponerse al día en lo que se refiere al consenso internacional sobre la buena donación. La afirmación de que España ha “normalizado” sus prácticas de cooperación al desarrollo es válida. El volumen de la ayuda ha aumentado, las declaraciones en favor de seguir la corriente dominante en materia de desarrollo internacional son cada vez más frecuentes, y las políticas se han ajustado a los niveles internacionales. La planificación se ha profesionalizado y está basada en convenios internacionales para la reducción de la pobreza. En algunas áreas, España incluso ha asumido un papel de liderazgo en el establecimiento de una agenda global. Cada vez más a menudo, se intentan ajustar las políticas de cooperación a las evidencias, para luego debatirlas con los actores de la sociedad civil. La administración actual hace lo posible para mirar más allá de la ayuda centrada en los proyectos, e incluye temas como la inmigración y la coherencia de las políticas. La asignación de la ayuda se ha centrado, cada vez más, en los países pobres y se ha hablado sobre estrategias específicas para los países de renta media. Asimismo, criterios de desarrollo han sido incluidos en la gestión de la deuda.

De hecho, en los tres últimos años la cooperación española al desarrollo ha experimentado el cambio más significativo de su historia, consiguiendo una mayor eficacia en cuanto a volumen, instituciones e instrumentos. En comparación con otras experiencias europeas, no se

encuentran precedentes de una reforma tan rápida como la española. Existe una indiscutible voluntad política en España de elevar la calidad de su cooperación al desarrollo, hasta llegar a un nivel que se merezca la posición de octavo donante mundial.

Al fijarnos en el desafío de cómo traducir estas aspiraciones en resultados concretos y, más específicamente, en competencias institucionales, los resultados no son tan claros. La institucionalización sigue siendo uno de los puntos débiles de la cooperación española. El Gobierno debería hacer más para reformar sus estructuras organizativas, lo que permitiría trabajar de forma continuada en pos del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015, es decir, la reducción de la pobreza en el mundo al 50%. De la misma manera, el análisis del impacto de las actuaciones y de las lecciones aprendidas debería utilizarse en favor de una mayor eficacia. A pesar de que se ha definido una nueva arquitectura estratégica de planes anuales, documentos estratégicos de país y prioridades sectoriales, los detalles operativos y los objetivos cuantificables tienden a ser objeto de nuevos documentos. De seguir así, la planificación estaría condenada a no ser más que una mera intención. Si bien se han preparado distintas estrategias, aún han de reforzarse los mecanismos que garantizan su puesta en marcha y seguimiento. La estructura institucional de la cooperación española en los países socios (las OTC) todavía no cuenta con un mandato, ni con personal adecuados para desempeñar su supuesta nueva función negociadora y coordinadora de las políticas públicas. La oficina central de Madrid tampoco cuenta aún con las competencias necesarias para dirigir y respaldar estos procesos. Aún no se han puesto en marcha la cultura y los mecanismos que nos permitirían aprender de la experiencia pasada, por medio de evaluaciones. Como tal, sigue existiendo un considerable vacío entre las declaraciones de Madrid y la realidad de las OTC, los departamentos de los Gobiernos socios y, en última instancia, las condiciones de los pobres del Sur.

España se esfuerza por convertirse en un donante moderno, adhiriéndose a los conceptos de "apropiación" y "nuevas modalidades de ayuda". Sin embargo,

es posible que aún pase un tiempo antes de que se asiente el cambio de su modelo de ayuda al oficial al desarrollo. Aún quedan muchos proyectos pendientes de implementación a través de las ONG, a pesar de que éstas (salvo excepciones notables) no han profundizado en el análisis de sus ventajas comparativas o el lugar que ocupan, junto con la sociedad civil, en la nueva arquitectura de la ayuda. Generalmente, las OTC, siguen pensando en términos de implementación de proyectos y no están lo suficientemente preparadas para llevar a cabo un diálogo político acerca de marcos integrales de desarrollo. El ajuste institucional para mejorar las capacidades de la Agencia, para que ésta actúe como donante bilateral en la implementación directa, se ha visto retrasado y cuando se materialice supondrá un importante cambio cultural. De la misma manera, los departamentos de política aún han de reforzarse para poder cooperar de forma sistemática con los canales multilaterales e influir en ellos. Frente al ritmo que llevan las reformas, el importante aumento del volumen de la ayuda puede incluso considerarse problemático.

Dado que siempre hay resistencia al cambio, tanto dentro del Gobierno español, como de la sociedad civil, se detecta cierta inercia a cambiar el modelo de cooperación, de un modo de micro-gestión disperso, basado en los proyectos ("¡ayuda!"), hacia un modelo de diálogo político y técnico sobre las políticas públicas en los países socios ("¡desarrollo!"). Esto supondría el establecimiento de instituciones, además de trabajar en la intersección entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, para inclinar la balanza hacia resultados que favorezcan la inclusión social y a los pobres. Por el momento, gran parte de la cooperación española al desarrollo sigue pasando por alto las estructuras internas de los países receptores.

Habiendo dejado constancia de sus objetivos éticos para con la cooperación internacional, el Gobierno ha aumentado su propia transparencia al abrirse al público español, aunque debería profundizar más en este asunto. La mejora de los mecanismos de consulta con la sociedad civil tan solo influirá positivamente en la calidad de la programación de la ayuda. El Gobierno

no tiene nada que esconder en relación con su política de cooperación. Con esto en mente, el Consejo de Cooperación podría convertirse en el escaparate de la nueva política. Así, debería alejarse aún más de su función como organismo adjunto, cuya dinámica de trabajo está controlada por el Gobierno. Si se permitiera la presencia de un presidente o vicepresidente independiente, el Consejo podría asumir un perfil más técnico basado en la experiencia y el saber hacer, más que en la dialéctica política. El Consejo debería emitir más declaraciones públicas sobre la calidad de sus políticas e instrumentos; sus actas deberían estar a disposición del público. Además, sus miembros, al menos aquellos que han sido elegidos o nombrados, deberían tener una mayor visibilidad. Los documentos más importantes, como los informes sobre coherencia, deberían difundirse públicamente de forma más precisa. Una página web dedicada al Consejo podría ayudar a recortar el alejamiento entre sus miembros y el público general, así como a expandirse, saliendo de Madrid y acercándose al resto de las provincias españolas. Por el momento, aunque la legitimidad del Consejo haya mejorado gracias a las nuevas normativas, la agenda de trabajo sigue estando definida de forma casi exclusiva por la SECI. En general, las relaciones con los sectores no gubernamentales y académico han mejorado, pero se han perdido oportunidades para implicar a la sociedad civil en un diálogo de consultas abierto y transparente en relación con asuntos más técnicos.

Por otro lado la sociedad civil, aún no ha asumido su función como organismo de control de las políticas del Gobierno. Aún no ha abordado “el juego político” del desarrollo, por ejemplo, en cuanto a la coherencia, o la gobernabilidad y el establecimiento de Estados eficaces en el Sur. El sector de las ONG se muestra más satisfecho al estar incluido, nuevamente, en algunos espacios de las políticas. Las ONG han dedicado mayores esfuerzos a recaudar fondos públicos para proyectos con fines caritativos, en lugar de evaluar con ojos críticos las políticas del Gobierno o alinearse con las nuevas modalidades de ayuda. Tal como están las cosas en la actualidad, gran parte de las ONG y de la AECI parece conformarse con las actividades tradicionales

basadas en negociar micro-proyectos, en lugar de desempeñar funciones más estratégicas.

España tiene la ventaja de que cuenta con un impresionante apoyo público en favor de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, este apoyo público solía estar ligado a una visión algo sentimental de la ayuda. Actualmente, han surgido nuevos desafíos para la eficacia de la ayuda, la rendición de cuentas mutua de donantes y receptores y la gobernanza global del régimen de cooperación al desarrollo. Estos cambios exigen un enfoque más analítico de las relaciones internacionales y la reducción de la pobreza. La política de cooperación española necesita que la sociedad civil esté bien informada y sea crítica con estos temas.

Para fomentar la participación de la sociedad civil, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional debe proporcionar información puntual y adecuada. También debe abrir más espacios para las consultas, para poder así acercarse a las organizaciones de la sociedad civil y buscar su compromiso, así como para que éstas den rienda suelta a sus competencias creativas y de investigación que, con demasiada frecuencia, se encuentran en el callejón sin salida de la micro-gestión de proyectos, anticuados sistemas de ayuda, o la oposición sistémica e instintiva. Al “jugar” dentro del triángulo de funcionarios, los expertos y la sociedad civil, se potencian las competencias intelectuales de todos los actores. La cooperación internacional es un área en la que esto cada vez gana mayor importancia.

Un Gobierno orientado a las reformas, aliado con la sociedad civil, dedicada a la campaña de “pobreza cero”, podría comprometerse con los pobres del mundo y hacer de ello una parte indiscutible de una política estatal sostenible, independientemente de quién esté en el poder. Para hacerlo, la cooperación al desarrollo ha de trasladarse a un primer plano, tanto en términos de cantidad (insistiendo en el compromiso con el 0,7%), como de calidad (buscando los canales más efectivos y legítimos de cooperación internacional, ya sea a través de las ONG, la AECI, los socios multilaterales u otros). En general, el Gobierno español ha adoptado medidas

significativas para poder incrementar el volumen de ayuda –avances discretos, pero dedicados a mejorar su eficacia –, y ha vuelto al plano internacional ajustándose a las corrientes vigentes sobre políticas de cooperación. Si bien la voluntad política y las declaraciones a favor de los pobres, de las políticas inclusivas y de los instrumentos multilaterales son esenciales, el aspecto técnico - es decir, cómo convertir estas aspiraciones en resultados prácticos -, sigue siendo un reto importante. Es ahora cuando debería hacerse todo lo posible para acometer las reformas en el *hardware* o mecanis-

mo de la entrega de la ayuda. Asimismo, una participación más abierta por parte de la sociedad civil pondría a la cooperación española en el buen camino, haciendo que el sector de las ONG dirija la mirada al panorama general y que la administración actúe en pro de donaciones eficaces. Conforme al estado actual de las cosas, estas tareas (la reforma de las instituciones, la búsqueda de los puntos fuertes comparativos de España y un compromiso más profesional con la sociedad civil) son desafíos que no habrían de retrasarse más.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, *Stefan Meyer*, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe*, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra*, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco*, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham*, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque*, February 2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda
Martin Doornbos, December 2005
- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts,
Irune Aguirrezabal Quijera, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, *Luis Peral*,
Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, *Susanne Gratius*, Octubre
de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy,
Kristina Kausch and Isaías Barreñada, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, *Carlos Espósito and
Jessica Almqvist*, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, *Jill
Crystal*, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, *Antonio Remiro Brotóns*, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional,
Laura Feliú, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, *Javier Niño Pérez*, Abril de
2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración
de un Plan de Acción, *Luis Peral*, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, *Richard Gillespie*, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, *Jessica Almqvist*, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, *Carlos Espósito*,
Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, *Emad El-Din Shahin*, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?,
Richard Youngs, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli
withdrawal, *CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami*, November 2004

FRIDE

Desde el año 2004, la cooperación española para el desarrollo se ha visto sometida a un rápido proceso de reforma. España ha incrementado sus fondos de ayuda oficial como nunca antes lo había hecho. El presente informe recoge los resultados obtenidos a lo largo de los tres años posteriores a la aplicación de los planes de Gobierno de 2004. En primer lugar, se describen los cambios actuales en la política de cooperación al desarrollo a nivel internacional, y se muestra cómo España ha ido avanzando de forma decisiva hacia la tendencia general observada en este ámbito. En segundo lugar, el informe pasa a establecer una clasificación entre once relevantes áreas de política, utilizando un código cromático similar al de los semáforos de tráfico. De esta clasificación se desprende que la cooperación española ha progresado en el terreno de la planificación, en el fortalecimiento de la conexión con la sociedad civil, en la implementación de un enfoque dirigido a la reducción de la pobreza en relación con el tratamiento de la deuda, y ha alcanzado un cierto grado de liderazgo internacional a través del vínculo de los fenómenos migratorios al desarrollo. Aún así, quizá la tarea que más urge – la reforma de las instituciones encargadas de hacer llegar la ayuda – se ha abordado de forma algo vacilante. Frente a este panorama, el informe hace una serie de recomendaciones. En general, insta al Gobierno a seguir avanzando hacia una planificación más medible y operativa. Asimismo, pide que España considere sus ventajas comparativas y su posición dentro de un sistema de cooperación europeo, adicional al nacional y basado en la división del trabajo. Por otro lado, el documento hace hincapié en la necesidad de abordar de forma más abierta y consultativa el desarrollo de las políticas. A tal fin, el Consejo de Cooperación al Desarrollo y la Comisión parlamentaria se convertirían en el punto central de un compromiso estratégico con la sociedad civil y el mundo académico.

www.fride.org