

La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad

María Fernández Carcedo
Carmen Sánchez-Miranda Gallego

Documento de Trabajo 51/2010



María Fernández Carcedo

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid en 1994. Posgrado en Estudios de Género por la Universidad Landívar de Guatemala en 2001. Máster en Gobernabilidad y Desarrollo Local por la Universidad Oberta de Catalunya en 2007. Trece años de carrera internacional en el campo de la cooperación para el desarrollo y en la gestión/evaluación de proyectos de cooperación en América Latina y Asia. Ha trabajado en organismos multilaterales como la Comisión Europea y las Naciones Unidas. Recientemente trabaja para la Administración pública española en la promoción de políticas públicas europeas en el campo de la prevención, tratamiento, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas ilícitas.

Carmen Sánchez-Miranda Gallego

Licenciada en Economía por la Universidad de Salamanca, tiene una Maestría en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Estudios de Posgrado en Género por la Universidad Rafael Landívar. Cuenta con trece años de experiencia en el campo de la cooperación para el desarrollo, de los que diez ha estado dedicada a la gestión de proyectos en América Latina. Ha trabajado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Multilateral, varias fundaciones privadas, como el Club de Madrid, y diversas consultoras internacionales. Actualmente trabaja para la Administración pública como especialista en temas de cooperación multilateral, gobernabilidad democrática y construcción de paz.


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© María Fernández Carcedo y Carmen Sánchez-Miranda Gallego

ISBN: 978-84-92957-19-4

Depósito Legal: M-22545-2010

Impreso en papel ecológico 



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	13
1. Marco conceptual	15
1.1 ¿A qué llamamos multilateralismo?	15
1.2 La ayuda multilateral y los Organismos Multilaterales de Desarrollo	16
1.3 La nueva arquitectura de la ayuda	18
1.4 Principales desafíos del sistema multilateral de desarrollo	19
2. La cooperación multilateral española	21
2.1 Marco normativo, objetivos y líneas estratégicas	21
2.2 Panorama cuantitativo	24
2.3 Mecanismos e instrumentos de la cooperación multilateral	28
2.4 Marco institucional	32
3. Análisis: principales avances y desafíos	35
3.1 Cómo fortalecer la acción multilateral española	36
3.2 Cómo mejorar la eficacia y la gestión orientada al logro de resultados de la ayuda multilateral española	46
3.3 Cómo aumentar la rendición de cuentas y sensibilizar el entorno político y social sobre la importancia y el impacto de la ayuda multilateral española	61
4. Conclusiones y recomendaciones: oportunidades para consolidar los compromisos de España con el sistema multilateral de desarrollo	65
4.1 Conclusiones	65
4.2 Recomendaciones	68
5. Bibliografía	76
6. Anexo	79
7. Índice de Tablas y Gráficos	89

Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación al Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AIF	Asociación Internacional de Fomento (BM)
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMD	Bancos Multilaterales de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CE	Comisión Europea
CERF	UN Central Emergency Response Fund
CC AA	Comunidades autónomas
CICI	Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
DCM	Departamento de Cooperación Multilateral (AECID)
DCSyM	Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral (AECID)
DFID	UK Department for International Development (Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional)
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
EE LL	Entidades locales
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GAVI	Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización
GFATM	Fondo Mundial contra el VIH/Sida, la Tuberculosis y la Malaria
IHP	Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MDTF	Multi-donor Trust Fund (Fondo Multi-donante)
MEFF	Multilateral Effectiveness Financing Framework
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MITC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MOPAN	Multilateral Organizations Performance Assessment Network
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
NN UU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIF	Organismos Internacionales Financieros
OMD	Organismos Multilaterales de Desarrollo (u OМУDES)
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SECI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
UE	Unión Europea
UFI	Unidad de Funcionarios Internacionales (MAEC)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer

Abstract

España ha asumido que disponer de un sistema multilateral sólido y eficiente es un requisito fundamental para afrontar con éxito los desafíos que plantea la globalización, y considera que es necesario convertirlo en un instrumento legitimado y eficaz para mejorar la gobernabilidad democrática del sistema internacional.

Este objetivo se ha acompañado, especialmente desde el 2007, con un notable incremento de la AOD multilateral. Sin embargo, en el plano interno de la cooperación multilateral, España necesita madurar su gestión en calidad y eficacia, apuntalar las reformas y los procesos emprendidos, aumentar nuestra capacidad de influencia en el diálogo sobre políticas globales y mejorar la comunicación y rendición de cuentas hacia la opinión pública española. Este documento de trabajo favorece el conocimiento informado y un análisis crítico de la cooperación multilateral española, y recomienda mecanismos específicos para asegurar que las propuestas adoptadas recientemente a través de la Estrategia Multilateral y el PD 2009-2012 puedan ser implementadas y evaluadas posteriormente. El documento está dirigido no sólo a las Administraciones públicas competentes en materia de cooperación multilateral para el desarrollo, sino también a todos aquellos actores políticos y sociales interesados en el debate sobre la mejora de la eficacia de la cooperación multilateral española.

Spain is committed to support a strong and efficient multilateral system as a fundamental requirement to successfully face the challenges of globalization. In

order to improve the global democratic governance, Spain considers necessary to strengthen the effectiveness and legitimacy of the multilateral system. This objective has resulted since 2007 in a notable increase of the multilateral ODA. In contrast, the internal management of the multilateral cooperation needs to consolidate its quality and effectiveness. More specifically it is imperative to further the institutional reforms undertaken by the Spanish Development Cooperation, to increase our influence in global policy dialogues, and to boost our communication and accountability towards the Spanish citizens.

This paper promotes informed knowledge and critical analysis of the Spanish multilateral cooperation, and recommends specific mechanisms to ensure that the proposals recently adopted by the Multilateral Strategy and the Master Plan (2009-2012) can be implemented and evaluated later. The document is addressed to public authorities responsible for policy making in development cooperation and its implementation, as well as to all those interested in the ongoing debate on improving the effectiveness of multilateral cooperation in Spain.

Resumen ejecutivo

Lo que ocurre fuera de nuestras fronteras puede convertirse rápidamente en un elemento interno, lo que plantea cuestiones éticas y de interés público de primer orden que no pueden ser abordados por los países de manera desarticulada o aislada. La acción colectiva de los Estados sólo puede ejercitarse a través de regímenes internacionales y de mecanismos y organismos multilaterales legitimados, por lo que los países donantes de ayuda al desarrollo, entre ellos España, han redoblado esfuerzos a través de la modalidad de ayuda multilateral.

La voluntad española manifestada en el incremento de fondos para la cooperación multilateral (que actualmente suponen la mitad de la AOD española) también vino acompañada por un compromiso expreso con las principales resoluciones y políticas para mejorar el impacto de la cooperación al desarrollo en el ámbito multilateral. Sin embargo, esta voluntad podría verse amenazada no sólo por el cambio de signo del ciclo económico, sino, sobre todo, por las dificultades específicas que se derivan de la capacidad de gestión de unos recursos en tan acelerado proceso de expansión.

La apuesta española por un mayor multilateralismo no ha estado exenta de dificultades. El incremento rápido de los recursos multilaterales, el elevado número de fondos multilaterales a los que se ha recurrido y la rigidez administrativa de los instrumentos a través de los que se han canalizado el grueso de los montos han supuesto un enorme desafío de gestión y coordinación para la Administración, lo que ha dificultado el seguimiento y la evaluación, y, en definitiva, ha debilitado la dimensión estratégica de la alternativa multilateral.

El énfasis de este trabajo se centra en analizar el alcance de las reformas emprendidas hasta la fecha en el marco de la cooperación multilateral al desarrollo española, e identificar las acciones necesarias para profundizar el proceso de cambio hacia un mayor posicionamiento estratégico y una gestión de calidad. Para esto, el documento se estructura en torno a tres **recomendaciones generales** que posteriormente articulan indicaciones específicas para cada una de ellas:

A) Fortalecer la acción multilateral española a través de:

• **Asegurar la visión integral de la política exterior**

Si la cooperación multilateral supone más de la mitad de la AOD española, la reflexión en torno a nuestra acción multilateral debe inscribirse en el contexto más amplio de la política exterior y del sistema de cooperación al desarrollo español. Nuestra agenda multilateral debe equilibrar coherentemente los compromisos adquiridos internacionalmente y los intereses nacionales, y, en este contexto, definir los temas prioritarios y potenciar las iniciativas creadas respecto a los mismos.

• **Una mayor influencia en los foros internacionales**

Los foros internacionales y los órganos rectores de los OMD son espacios vitales para una participación estratégica a nivel multilateral que requiere una visión global e integral de las problemáticas y una capacidad adecuada para representar los intereses coherentes de cada uno de los sectores españoles con competencia en la materia.

• **Aumentar la concreción estratégica de las prioridades españolas**

Aunque en la actualidad se dispone de documentos que dotan de fundamentos doctrinales a la cooperación multilateral española, no está claro que esos documentos constituyan guías prácticas para los gestores de la misma. Habría que dotarlos de mecanismos que permitan trasladar los principios ahí plasmados a guías de trabajo a las que poder hacer un seguimiento y evaluar.

• **Pasar de la coordinación de políticas a la coherencia de una política coordinada**

En un sistema de cooperación caracterizado por la pluralidad de actores, la consulta y la coordinación son piezas fundamentales en la construcción de una

política pública de desarrollo. Una deficiente distribución institucional de las competencias ha dado lugar a una estructura atomizada, con un excesivo número de ministerios involucrados y con escasos mecanismos de coordinación, por lo que resulta fundamental incrementar los niveles de coordinación entre departamentos de la Administración y con el resto de los actores españoles.

- **Apostar por la promoción transparente y basada en méritos de ciudadanos españoles en los OMD**

La baja correspondencia entre el número de personal español en los equipos de trabajo de los OMD y las contribuciones financieras aportadas por España a dichos organismos es un sentir generalizado en el sector de la Cooperación Española, por lo que se requiere una estrategia integral, basada en la transparencia y los méritos, para promover el reclutamiento y la promoción de españoles en los OMD.

B) Profundizar en la gestión orientada al logro de resultados a través de:

- **Desmarcar la ayuda multilateral**

Aunque el CAD no ha emitido recomendaciones concluyentes acerca de los niveles deseables de ayuda no marcada, existen experiencias entre los países de nuestro entorno donde el mayor porcentaje de su ayuda multilateral está destinada a contribuciones no marcadas. Con un multilateralismo “bilateralizado” podría parecer que prevalecen los intereses de visibilidad política frente a un compromiso real y decidido por el control de calidad.

- **Incrementar la selección, la concentración y la previsibilidad de los fondos**

Los requisitos estratégicos para la selección de organismos no están suficientemente reflejados en unos criterios prácticos de evaluación que den garantía de idoneidad sobre la gestión de la ayuda. En relación con la concentración sectorial, la situación actual contrasta con los enfoques ya adoptados por algunos de nuestros socios europeos y con las recomendaciones de la Unión Europea para la concentración de las ayudas en función de una división del trabajo basada en las ventajas comparativas de los Estados miembros. La consolidación de los esfuerzos y los procesos actuales por mejorar la planificación será el elemento fundamental para aumentar la previsibilidad de los fondos multilaterales.

Los Acuerdos de Asociación Estratégica con los OMD prioritarios son avances significativos para mejorar lo anterior e impulsar un nuevo marco de relaciones basado en el alineamiento y coincidencia de valores y prioridades con dichos OMD.

- **Mejorar la complementariedad entre ayuda bilateral y ayuda multilateral**

La incorporación de la modalidad multilateral como un instrumento más dentro de los marcos de asociación-país podrá reforzar el proceso de diálogo permanente en el terreno (país socio, OMD y la Cooperación Española), y la capacidad del OMD de rendir cuentas de sus resultados no sólo a nivel de donante, sino también a nivel del país socio.

- **Adaptar los instrumentos y procedimientos a las necesidades de la modalidad multilateral**

La adaptación de los instrumentos obsoletos e ineficaces a la hora de enfrentar los desafíos de la modalidad multilateral es uno de los requisitos fundamentales para dotar a la cooperación multilateral de una ejecución sólida, por lo que se torna imprescindible, por un lado, garantizar que el marco institucional, procedimental y de gestión del FONPRODE se adecue a las necesidades fruto de dichos desafíos y, por otro, una mejor adecuación de la Ley de Subvenciones de Estado a la naturaleza de las operaciones multilaterales.

- **Mejorar el aprendizaje colectivo mediante sistemas de seguimiento y evaluación efectivos y capaces**

A lo largo de los últimos años se ha hecho un esfuerzo notable en materia de planificación de la cooperación multilateral española, pero aún queda mucho por hacer en términos de seguimiento y evaluación, por lo que se recomienda finalizar el Protocolo de Seguimiento y Evaluación previsto, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de nuestros vecinos europeos y reforzando nuestro papel en iniciativas internacionales ya en marcha, como MOPAN.

- **Modernizar la cultura de trabajo colaborativo y basado en el desempeño**

Para que el entramado institucional y organizativo funcione y pueda desplegar todo su potencial es necesario seguir promoviendo un sistema de incentivos

ligados a la evaluación del desempeño, diseñar prácticas de trabajo consensuadas basadas en un espíritu colaborativo en el que cada entidad ejerza sus funciones en el marco de unos compromisos comunes, y facilitar el trabajo de las otras a través de prácticas de intercambio de información, transferencia de conocimiento, consulta y consenso. Todo esto tanto en el seno de cada unidad administrativa como entre diversos ministerios y niveles de gobierno.

- **Invertir en las capacidades del sistema**

Nada de lo anterior puede llevarse a cabo sin las capacidades adecuadas del equipo humano a cargo de las mismas; sin embargo, éste es aún el gran reto pendiente de la cooperación multilateral española. Son necesarios equipos especializados que permitan aumentar el conocimiento y la valoración de las actuaciones de los OMD para su selección como receptores de la ayuda española, mejorar la participación estratégica en los órganos de decisión y gestionar los mecanismos para seguimiento de las capacidades de ejecución e impacto de los OMD.

C) Mejorar la rendición de cuentas y la sensibilización político-social

Para un funcionamiento institucional de los procesos de rendición de cuentas en el ámbito multilateral hay que profundizar en primer lugar en la transparencia y el acceso a la información. Es preciso ampliar los mecanismos de rendición de cuentas hacia la Comunidad Internacional, hacia otros actores públicos del Estado español, hacia las ONG y hacia la ciudadanía en general, además de impulsar la participación de las organizaciones sociales en los mecanismos de consulta existentes en las organizaciones internacionales.

Introducción

En el contexto actual, la capacidad de los Estados para hacer frente a los retos planteados por factores que trascienden sus fronteras se ve limitada por la fluidez y complejidad de los flujos de información financieros, comerciales y poblacionales, desdibujándose los límites entre lo externo y lo interno de los países. Lo que ocurre fuera de nuestras fronteras puede convertirse rápidamente en un elemento interno, los vaivenes financieros, las epidemias humanas y animales, las crisis humanitarias y políticas, los fenómenos medioambientales y la pobreza extrema no sólo nos plantean cuestiones éticas de primer orden en una sociedad humana. También entrañan impactos nacionales que aun así escapan a la capacidad de incidencia de una sola potencia, por lo que tampoco pueden ser abordados por los países de manera desarticulada.

La acción colectiva de los Estados sólo puede ejercitarse a través de los regímenes internacionales y los mecanismos e instituciones multilaterales que cuenten con legitimidad y mandatos claros para promover y gestionar los bienes públicos internacionales¹ y con capacidad para actuar de manera coordinada y eficaz en cada una de las situaciones, por lo que el sistema multilateral necesita ser reforzado para cumplir con su mandato de desarrollo en el contexto de la globalización.

En consecuencia, la mayor parte de los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD) está en proceso de reforma y adaptación a las nuevas circunstancias y,

¹ Según se recoge en la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo, los Bienes Públicos Internacionales (BPI) son aquéllos que, “una vez provistos, ofrecen beneficios para todos sin limitación de acceso”. Se recomienda revisar el capítulo de dicha Estrategia referido a los Fundamentos para ampliar información al respecto.

conscientes de ello, los países donantes de ayuda al desarrollo, entre ellos España, han fortalecido sus esfuerzos y ampliado sus compromisos al respecto.

Desde el 2005, España ha avanzado decididamente en este sentido. Especialmente a partir del 2007, el crecimiento sin precedentes de la cooperación al desarrollo española estuvo basado su mayor parte, en el incremento de los montos destinados a la cooperación multilateral, lo que ha provocado que en la actualidad esta modalidad conforme más de la mitad de la AOD española.

El empuje reformador iniciado a comienzo de la pasada legislatura ha sentado las bases para una mejora sustancial de la política española de cooperación multilateral, y aunque es indispensable reconocer los importantes avances que se están desarrollando, tras un año de vigencia del III Plan Director y tras la puesta en marcha de la “Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo”, creemos muy oportuno abrir el debate sobre los logros obtenidos y los retos para consolidar los avances, en especial sobre la necesidad de superar las fracturas institucionales, mejorar los procedimientos deficientes, modificar los instrumentos obsoletos e incrementar las capacidades de gestión del conocimiento para convertir la acción multilateral española en un sistema capaz de contribuir al fortalecimiento del sistema multilateral de desarrollo internacional y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Aun reconociendo los importantes esfuerzos que se han promovido para mejorar la eficacia y la gestión de la cooperación multilateral española, se requiere un plan de trabajo sólido y articulado con otros marcos de nuestra acción exterior para consolidar las reformas emprendidas y para traducir la estrategia multilateral en un mapa operativo que dé seguimiento a todos los mecanismos con los que contamos.

En primer lugar, este trabajo presenta los principales elementos del marco conceptual relativo al multilateralismo y al sistema multilateral para el desarrollo. Después de “fotografiar” el panorama actual de la cooperación multilateral española, este trabajo se centra en un análisis ordenado en torno a tres preguntas básicas: ¿cómo fortalecer la acción multilateral española?, ¿cómo mejorar la eficacia y la gestión orientada a resultados? y ¿cómo aumentar la rendición de cuentas y la sensibilización del entorno político y social?

Tras el análisis detallado de cada una de las variables correspondientes, las conclusiones pretenden no sólo contribuir a la discusión sobre los desafíos actuales, sino arrojar una serie de recomendaciones específicas que permitan vincular el volumen de la ayuda española con un multilateralismo moderno.

1. Marco conceptual

1.1 ¿A qué llamamos multilateralismo?

Por multilateralismo entendemos una manera de enfrentar problemáticas de ámbito multinacional, regional o global que implica la decisión y acción concertada entre varios países. En el pasado, los incentivos de las grandes potencias para concertar acciones con un grupo numeroso de actores han sido escasos, aunque las dinámicas de la globalización están revirtiendo estas tendencias a favor de la acción multilateral concertada.

En el contexto actual, se plantea la necesidad de redefinir los principios, reglas y las instituciones que pueden y deben promover los equilibrios socialmente aceptables entre la política democrática, la cohesión social y la eficacia de los mercados también en la esfera de este nuevo espacio internacional. El entramado institucional multilateral está llamado a complementar y reforzar las capacidades de los Estados para hacer efectivos los derechos de su ciudadanía y, por otra parte, para dotar de valor añadido a la acción de los Estados en la gestión de los asuntos internacionales.

Para que la suma sea mayor que las partes, se requieren dos elementos fundamentales: legitimidad de las instituciones multilaterales y capacidad para demostrar resultados. Se han creado numerosas instituciones multilaterales, pero no siempre se las ha dotado de legitimidad, autoridad y medios para que puedan ejercer su labor de forma efectiva en ámbitos como la lucha contra la pobreza, la

promoción de la paz y la seguridad, el cambio climático o la defensa de los derechos humanos. Además, las reglas que rigen las instancias multilaterales no siempre permiten el adecuado acceso de los países más pobres a los procesos decisorios, los mercados, el capital y la tecnología.

1.2 La ayuda multilateral y los organismos multilaterales de desarrollo

A) ¿Qué es la ayuda multilateral?

De acuerdo con la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

“... contribuciones multilaterales son aquellas hechas a una institución receptora que: (1) gestiona todas o parte de sus actividades a favor del desarrollo; (2) es una agencia internacional, institución u organización cuyos miembros son gobiernos, o fondos manejados de manera autónoma por la agencia; y (3) contribuciones comunes que pierden su identidad y se convierten en parte integral de sus activos financieros. ... Si, de todas formas, el donante controla de forma efectiva la disponibilidad de los fondos al especificar el receptor o otros aspectos del desembolso (por ejemplo, propósito, términos, cantidad total, reutilización de los pagos), entonces las contribuciones deber ser clasificadas como bilaterales...”².

Además, existen una serie de requisitos consensuados en el seno del CAD/OCDE que establecen qué tipo de ayudas de carácter multilateral (tanto donaciones como préstamos) califican como AOD y hace una distinción entre la ayuda multilateral (cuando los fondos no están predeterminados para apoyar una serie de actividades sectoriales o zonas geográficas decididas por el donante, sino que se deja su asignación a la iniciativa y criterios propios de la entidad que los recibe) y la ayuda “multi-bilateral” (cuando la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales lleva preasignada, marcada, su utilización, primando los intereses del donante sobre los criterios de la entidad multinacional).

A efectos de este análisis, nos referiremos por ayuda multilateral tanto a la ayuda multilateral en el sentido estricto usado por el CAD (las contribuciones a la Unión

2 <http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm#8,9,10>.

Europea, las contribuciones a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y las contribuciones obligatorias y voluntarias a los Organismos Multilaterales no Financieros, como a las contribuciones bilaterales canalizadas por medio de fondos fiduciarios y contribuciones multilaterales vía OMD (“ayuda multi-bilateral”).

B) ¿Qué son los organismos multilaterales?³

Existen en la actualidad 230 organismos multilaterales (incluyendo las agencias del sistema de Naciones Unidas y los Organismos Financieros). Dentro de este universo es habitual distinguir entre los organismos multilaterales de naturaleza financiera y los organismos multilaterales no financieros u Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD), cuya principal tarea está relacionada con la promoción del diálogo sobre políticas, la gestión de crisis políticas y prevención de conflictos, la prestación de asistencia técnica y, en su caso, la gestión de proyectos y programas de desarrollo⁴.

Conviene mencionar también a los llamados fondos globales, que son mecanismos gestionados por las entidades mencionadas, pero que no están necesariamente integrados en las estructuras ni en los procesos organizativos de dichas entidades gestoras.

Además, es necesario también mencionar a la Unión Europea (UE), de naturaleza supranacional y de capital importancia para nuestro país, y que en su conjunto (la Comisión Europea, CE, más los Estados miembros) contribuye actualmente con más de la mitad de la AOD mundial.

Finalmente, existe una serie de organismos multilaterales que se caracterizan por tener un ámbito de actuación geográfico limitado a regiones o subregiones, como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión Africana (UA).

C) ¿Por qué trabajar con los organismos multilaterales de desarrollo?

Tanto el diálogo político para una agenda global de desarrollo equitativo y sostenible, como la ayuda multilateral para el desarrollo, que pone a disposición de los países

3 Una descripción muy detallada de la tipología de organismos multilaterales se desarrolla en la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo.

4 Las contribuciones a organismos multilaterales contienen una distinción en función de si son reembolsables (préstamos), también llamada cooperación multilateral financiera, o no reembolsables (donaciones).

recursos financieros y técnicos no ligados a intereses de los países donantes, se negocian y gestionan a través de los OMD. Estas entidades constituyen, por tanto, una figura emergente en el contexto de la gobernabilidad global.

Entre los argumentos que pueden explicar el valor añadido de la modalidad de cooperación multilateral y que pueden justificar las intervenciones a través de OMD, podemos destacar los efectos de escala (la agilidad de gestión y el uso de fondos comunes contribuye a reducir los gastos de transacción para las capacidades administrativas sobrecargadas de los donantes bilaterales), los efectos multiplicadores, las capacidades instaladas y la legitimidad reconocida por la comunidad de donantes y los actores en los países socios. Presenta, además, la ventaja de que, al no depender de un país donante en particular, sus proyectos están menos sometidos a los diferentes intereses nacionales, contribuyendo así a un régimen de gobernanza mundial basado en derechos en lugar de intereses particulares.

La ayuda multilateral es, además, un cauce práctico y habitual de las capacidades de los donantes bilaterales para gestionar unas cantidades de fondos en rápido crecimiento.

1.3 La nueva arquitectura de la ayuda

La nueva arquitectura de la ayuda hace referencia a un conjunto de planteamientos e instrumentos que desde los principios del multilateralismo y de la gestión para el logro de los objetivos de lucha contra la pobreza se han ido perfilando desde mediados del decenio de los noventa.

De esta cuenta, la comunidad internacional ha consensuado unos objetivos sociales, económicos, medioambientales y de seguridad a los que los gobiernos se comprometen a contribuir e internalizar en sus estrategias de cooperación para el desarrollo, reconociéndose también la importancia de avanzar en la coherencia entre las diversas políticas (incluyendo las de cooperación al desarrollo entre otras de ámbito externo) que afectan e interactúan con los procesos de desarrollo. Por otra parte, se han sofisticado los instrumentos y procesos de la cooperación internacional al desarrollo con vistas a obtener un mayor éxito, apropiación de los compromisos por parte de los Gobiernos receptores de las ayudas, impacto, durabilidad y calidad de dicha cooperación.

En el anexo se incluye una tabla con los principales marcos de referencia de dicha nueva arquitectura, que aunque no pretende ser exhaustivo, refleja los hitos que

atraviesan los marcos sectoriales de la ayuda multilateral y bilateral en el ámbito global.

1.4 Principales desafíos del sistema multilateral de desarrollo

El alineamiento de la comunidad internacional a unos principios y prioridades comunes, que sustentan las formas de gestionar las ayudas y que ordenan los esfuerzos de todos los países implicados en torno a un acervo mínimo consensuado, supone un gran avance de la cooperación internacional para el desarrollo y hacia la gobernabilidad global.

En este sistema, las instituciones multilaterales desempeñan un papel fundamental, por lo que resulta de suma importancia detectar y analizar las áreas que necesitan ser mejoradas en su funcionamiento, y son precisamente los países miembros que las mandatan los primeros interesados en seguir construyendo un sistema legitimado, capaz y eficiente en el logro de resultados.

Pero a pesar de los indudables avances y éxitos logrados en muchos campos, el sistema multilateral aún adolece de una serie de deficiencias, que en parte son fruto de la dualidad y conflictos de interés entre las prioridades de la comunidad global y las de los países, que son los que gobiernan las estructuras del sistema multilateral y sus instituciones internacionales.

La consolidación de un multilateralismo eficaz y democrático requiere que el propio sistema de toma de decisiones y acciones globales mejore su legitimidad política y el logro de resultados tangibles, sostenibles, duraderos y asumibles desde un punto de vista social y financiero.

Ello significa avanzar en:

- a) La consolidación y profundización del marco normativo y operativo que refleje principios universales y consensos en lo referente a la realización de los derechos humanos, con énfasis en los ámbitos históricos de déficit, como el caso de los derechos de las mujeres.
- b) La correspondencia entre instituciones y comunidad política, para que exista una mayor relación entre quienes toman las decisiones y quienes se ven afectados por ellos.

- c) El acercamiento del ámbito multilateral a la ciudadanía en general, lo que supone mejorar la comunicación en dos vías entre y el nivel de comprensión y de aceptación del enfoque y del sistema multilateral por parte de la opinión pública.
- d) La profundización en la racionalización del entramado institucional y estándares de gestión.

En lo referido a la cooperación al desarrollo, el multilateralismo ha generado un entramado de organismos, con mandatos y campos de especialización, no siempre bien delimitado, que mina la coherencia y la eficacia agregada del sistema. Necesitan enfrentarse adecuadamente para superar estos escollos las siguientes cuestiones: los problemas de coordinación, la ausencia de cultura de trabajo en común basada en el logro de los resultados y el escaso aprovechamiento de las lecciones aprendidas

En 2008, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE emitió su primer informe sobre cooperación multilateral⁵, examinando las principales tendencias y condicionantes de esta modalidad de cooperación. Muchas de las constataciones vertidas en dicho informe refuerzan claramente las ideas anteriores⁶.

5 DAC (2008) DAC Report on Multilateral Aid 2008. Addendum to DCD/DAC (2008)58.

6 En resumen, destaca: a) que aunque la gran mayoría de los fondos se concentran en muy pocas organizaciones, existe una gran cantidad de organismos multilaterales cuyo peso en el total de la AOD multilateral es pequeña o incluso simbólica; b) que sólo alrededor de la mitad de los miembros del CAD tienen una estrategia multilateral que les permite guiar su política de cooperación con los organismos multilaterales; c) que se mantiene el reto de la coordinación y coherencia entre las contribuciones a Instituciones Financieras Internacionales, generalmente gestionadas a través de los Ministerios de Economía y las contribuciones a otros organismos multilaterales, gestionadas a través de los Ministerios de Asuntos Exteriores, d) que aún persiste un uso excesivo de los fondos fiduciarios y multilaterales; y e) que la aplicación de los principios de la Declaración de París sigue constituyendo un reto para la acción de una parte importante de los OMD.

2. La cooperación multilateral española

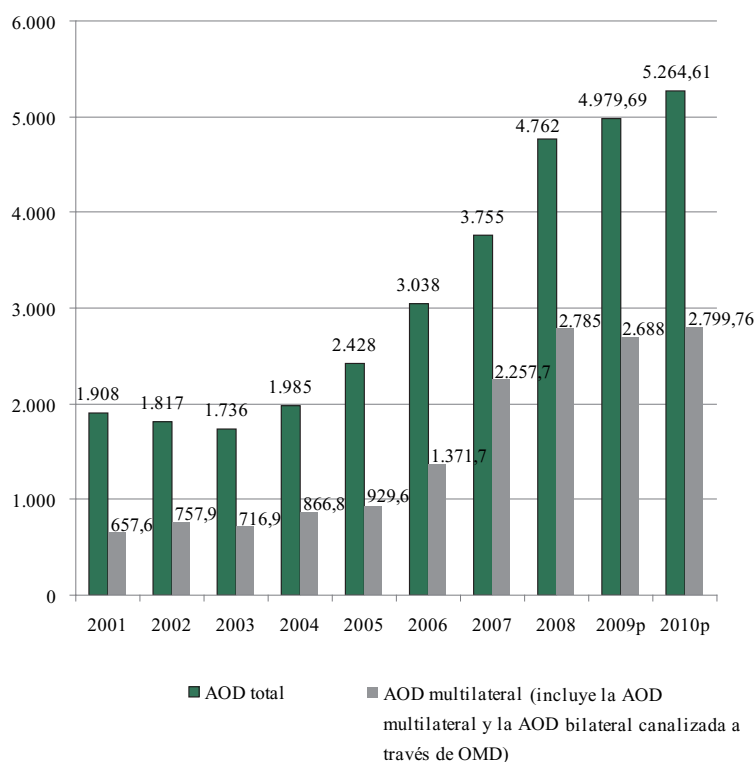
En 2004, en una apuesta sin precedentes, el Gobierno español se comprometió a aumentar la AOD española hasta el 0,7% de la RNB en 2012. Para lograr este objetivo, y para responder a la apuesta por contribuir a un “nuevo multilateralismo, más incluyente, eficaz y democrático”, durante los últimos cinco años el intenso crecimiento de la AOD, que ha catapultado a España como sexto donante mundial y como cuarto donante europeo, ha descansado en su mayor parte en la expansión de las aportaciones vía OMD. El Gráfico 1 ilustra la evolución de la AOD española total, sobre el periodo 2001-2010, y la relación de dicho crecimiento con el aumento de la AOD multilateral.

Este peso específico de la cooperación multilateral en el conjunto de la AOD obliga a un debate objetivo acerca de la adecuación de los instrumentos y las capacidades para trasladar los objetivos de la acción multilateral a resultados concretos.

2.1 Marco normativo, objetivos y líneas estratégicas

El marco normativo de la Cooperación Española se articula en diversos estratos, algunos de carácter legal, como la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo

Gráfico 1. Evolución de la AOD española / modalidad multilateral, 2001-2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Seguimiento PACI 2001-2008 y datos provisionales del PACI 2009-2010. A falta de datos oficiales sobre la cantidad de AOD total prevista en el PACI 2009 (5.279,69 M€) se conoce que hubo un recorte de 300 M€ que ya se reflejan en el Gráfico.

(LCID)⁷, que está previsto sea actualizada próximamente por un nuevo texto legal que responda a los retos planteados por el nuevo entorno de la ayuda, y la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa del 2006⁸; otros de orientación de políticas, como las estrategias sectoriales, y otros de carácter operativo y presupuestario.

7 Esta Ley de 1998 establece los principios y fundamentos básicos de la cooperación al desarrollo española y asienta los instrumentos, los órganos competentes, los recursos y el personal dedicado a dichos fines. En este sentido, aunque cualquier ministerio puede contribuir en principio a los esfuerzos nacionales para la cooperación al desarrollo, la Ley asigna la responsabilidad principal en la formulación y la ejecución de las políticas de cooperación al desarrollo al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y a la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID).

8 Esta Ley establece las bases de una nueva relación entre el MAEC, el Ministerio de Turismo y Comercio (MTC) y el de Economía y Hacienda (MEH), para la utilización y gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), actualmente con un anteproyecto de ley para su reforma (FONPRODE y FIEM, Fondo para la Internacionalización de la Empresa) y destaca los vínculos que la gestión de la deuda debe observar con un marco amplio de referentes normativos de carácter multilateral referidos en el apartado de la “nueva arquitectura de la ayuda”.

España ha fijado sus objetivos de cooperación al desarrollo, y por ende, de su ayuda multilateral, en línea con el marco internacional de la Declaración del Milenio (2000), considerada desde un punto de vista multidimensional y según una serie de requisitos que se engloban en el concepto de calidad de la cooperación reconocidos por España desde su adhesión a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005).

Los planteamientos de la cooperación al desarrollo en el ámbito europeo revisten dinámicas particulares que están planteadas, en varios documentos a los que es necesario hacer referencia: el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005, el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda de 2006, y el más reciente Código de Conducta sobre la División del Trabajo en las Políticas de Desarrollo de 2007. Estos marcos de orientación política tienen relevancia no tanto en el debate sobre la ayuda multilateral entendida como apoyo canalizado a través de las OMD, sino porque representan de hecho una tendencia cada vez más creciente hacia la programación concertada multilateralmente de la ayuda, y desarrollan con cada vez mayor nivel de concreción el concepto de complementariedad entre donantes, dentro de los países con los que se coopera, pero también entre donantes a nivel global (*cross country*).

Los principios y objetivos que rigen el compromiso de España con el desarrollo son los mismos que inspiran su acción multilateral. En el Plan Director 2005-2008 se reconocía ya el carácter singular de la cooperación multilateral como elemento relevante de la política exterior española. Con ello se elevaba el perfil del papel desempeñado por la Cooperación Española en el exterior bajo el lema de un “multilateralismo activo, selectivo y estratégico”.

En 2009 se publicó la primera “Estrategia Multilateral de la Cooperación Española” (véase Anexo) dando cumplimiento al importante vacío de orientación estratégica que fuera señalado tanto por el “Examen entre Pares” del CAD realizado en 2007, como por numerosos actores de la cooperación al desarrollo. Esta estrategia supone una profundización en las orientaciones estratégicas de la acción multilateral española y una apuesta por canalizar las contribuciones de una manera más selectiva y estratégica.

Por otra parte, como objetivos del III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) en materia de cooperación multilateral se señalaron la consolidación de la posición de España en los foros multilaterales, la puesta en marcha de la Estrategia Multilateral y la creación y reforzamiento de los recursos humanos y organizativos para lograr una adecuada gestión, seguimiento y evaluación de los fondos multilaterales (véase Anexo).

2.2 Panorama cuantitativo⁹

La AOD española experimentó en el periodo 2007-2009 el mayor crecimiento de su historia y el más alto de los países del CAD, y como ya se ha mencionado, este sustancial crecimiento se produjo principalmente por el incremento de la ayuda canalizada a través de los OMD, reemplazando a la deuda como el factor clave en el aumento de la AOD, y situando a España como uno de los ocho principales donantes del sistema de Naciones Unidas.

Este panorama difiere sustancialmente de la situación previa a 2007, cuando los OMD, con la salvedad de la UE, ocupaban un lugar poco relevante en la Cooperación Española, que tradicionalmente se había caracterizado por la “bilateralización” de su ayuda multilateral al margen de los intereses colectivos. Hasta esa fecha, el grueso de las contribuciones multilaterales se reducía a los pagos obligatorios, siendo reducidas las aportaciones voluntarias¹⁰, con un gran desinterés hacia los organismos multilaterales no financieros.

Frente a esto, la situación actual ha cambiado considerablemente: en 2007 el porcentaje de la AOD española gestionada vía la modalidad multilateral representó el 60,03% del total de la AOD española para ese periodo. Los datos para el 2008 reflejan un porcentaje del 58,48% y según las previsiones para el 2009 y el 2010, estas cifras ascienden a un 50,91% y un 53,18% respectivamente. Según declaraciones de la SECI¹¹, se prevé, además, que esta tendencia se mantenga durante los próximos tres años (Tabla 1).

Este crecimiento se ha producido tanto a través de las contribuciones con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como con cargo al presupuesto de cooperación bilateral vía OMD de la AECID¹². El Gráfico 2 ofrece una visión de conjunto de la evolución de la AOD española multilateral sobre el periodo 2001 a 2008 por grandes tipologías de receptores de dicha ayuda. De los datos

9 Todos los datos que aparecen en este apartado han sido extraídos de los Seguimientos al PACI 2007-2008 y los PACI 2009-2010.

10 Fuente: Estadísticas CAD/OCDE 2003-2006.

11 Comparecencia de la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional en el Congreso de los Diputados el 12 marzo 2009, disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_218.PDF.

12 Durante el periodo 2005-2008 la AECID pasó de financiar 12 organismos con intervenciones en 15 países a 30 organismos con intervenciones en 44 países.

Tabla 1. AOD española total / modalidad multilateral 2008-2010 (M€)

	Total AOD neta	% RNB	Total AOD multilateral neta	% sobre el total de la AOD española	Total de donaciones vía OMD*	% sobre el total de la AOD española	Total de cooperación realizada vía OMD	% sobre el total de la AOD española
2008	4.761,69	0,45	1.431,80	30%	1.352,98	28,41%	2.784,78	58,41%
2009 (p)	5.279,69	0,50	1.347,58	25,52%	1.340,77	25,39%	2.688,35	53,98%**
2010 (p)	5.264,61	0,51	1.447,89	27,50%	796,64	15,13%	2.799,79***	53,18%

* AOD bilateral canalizada por medio de fondos fiduciarios y contribuciones multilaterales a OMD.

** Este porcentaje refleja la disminución de 300 M€ sobre la cantidad de AOD total prevista según PACI 2009.

*** En el caso del total de la cooperación realizada vía OMD en 2010, se considera la suma del total de la AOD multilateral neta, el total de donaciones vía OMD y las operaciones reembolsables con cargo al FAD que ascenderían a 555,23 M€.

Fuente: Seguimiento PACI 2008 y cifras provisionales del PACI 2009-2010

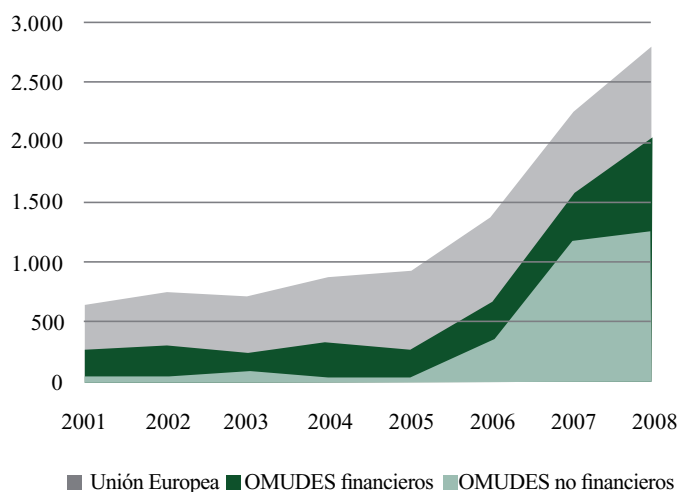
referidos al 2008, los 66 receptores de la ayuda multilateral española se pueden agrupar en el sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea, el grupo del Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo. El Gráfico 3, por su parte, muestra el desglose de las aportaciones totales del año 2008 por agencias o entidades.

De las series que describen la evolución de la AOD multilateral española se desprenden varios rasgos que nos gustaría enfatizar:

- a) El principal tipo de organismo receptor, el sistema de las Naciones Unidas, responde al objetivo de la Cooperación Española de contribuir a la reforma del sistema ONU, apoyando los organismos que adopten y avancen en la agenda “Una Sola ONU. Unidos en la Acción”¹³.

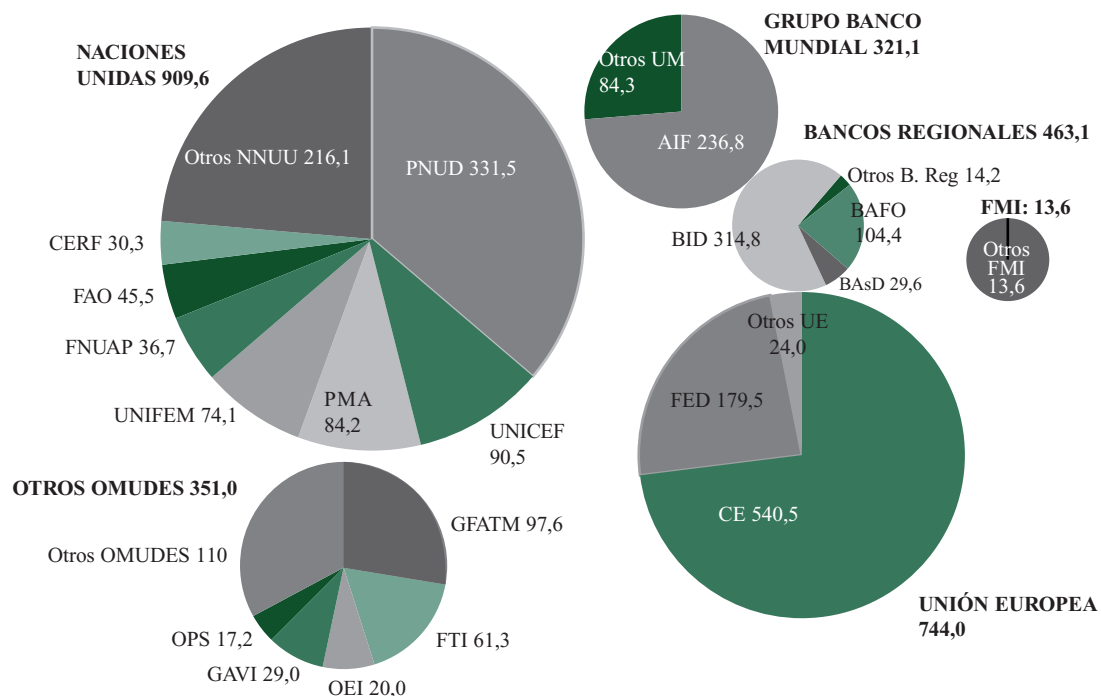
13 El sistema de Naciones Unidas es el principal destinatario de la ayuda multilateral española. En 2008 recibió el 72% de las contribuciones a OMD no financieros (909 M€). El ligero descenso respecto a 2007 (931 M€) estuvo relacionado con la creación en 2007 del Fondo España-PNUD para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), pues a dicho fondo se destinaron 527,8 millones de euros en 2007 (la mayor aportación proveniente de un Estado miembro en la historia del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y 200 millones en 2008.

Gráfico 2. Evolución de la AOD española multilateral 2001-2008 por tipología de receptores (M€)



Fuente: Borrador Seguimiento PACI 2008

Gráfico 3. AOD española canalizada vía OMD (2008) (M€)



Fuente: Borrador Seguimiento PACI 2008

- b) Frente a esto, el crecimiento en las aportaciones a la UE¹⁴, aunque también protagonistas y constantes, son más “discretas”. Si bien muchos analistas reclaman que se traduzca también a nivel cuantitativo la importancia política que para España tiene el sistema de desarrollo de la UE, es necesario recordar que las aportaciones a este sistema vienen determinadas por un reparto de cuotas fijadas por la propia institución. Al contrario de lo que ocurre con las contribuciones al sistema de Naciones Unidas (excepto las contribuciones obligatorias), estos aportes no son discrecionales.
- c) Respecto a las contribuciones a OMD no financieros no pertenecientes al sistema de Naciones Unidas (351 M€ en 2008), se puede destacar el crecimiento de las contribuciones al Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM), la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI), la Iniciativa Vía Rápida de educación para todos (FTI) y la Organización de Estados Iberoamericanos para Educación, Ciencia y Cultura (OEI).
- d) En cuanto a las contribuciones a los Organismos Multilaterales Financieros, las contribuciones efectuadas los Bancos Multilaterales de Desarrollo son las que han experimentado el mayor incremento en 2008 (más de 110% respecto a 2007), con 797,8 M€¹⁵. Las aportaciones a los Bancos Regionales de Desarrollo son los que más contribuyen a este aumento. En particular destacan los 300 M€ destinados en 2008 al Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los 13,6 M€ al Fondo Monetario Internacional¹⁶. En

14 692,7 millones de euros en 2007, 718.712.913 euros en 2008 y, según datos provisionales 721.102.447 en 2009 y 821.450.000 en 2010. En 2008, las aportaciones al presupuesto de la Comisión Europea para cooperación al desarrollo ascendieron a 540,5 millones de euros, 179,5 millones se destinaron al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y entre otras contribuciones se destacan los 23 millones asignados al mecanismo palestino-europeo PEGASE, que gestiona la ayuda socioeconómica dirigida a los Territorios Palestinos. El incremento en 2009, según las cifras previstas para ese año (721.102.447 euros), responde en parte al compromiso adquirido en el “Consenso Europeo sobre Desarrollo” por el que la UE aumentará los presupuestos dedicados a la ayuda al desarrollo hasta alcanzar el 0,7% del PIB en 2015.

15 En 2008 la aportación al Grupo del Banco Mundial se situó en 321,1 millones de euros (casi 237 millones son aportados a las reposiciones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), entre el resto de las contribuciones destacan las destinadas a fondos multidonante para países específicos como las otorgadas a Afganistán y a Sudán para la reconstrucción de 25 y 12 millones respectivamente, y una contribución a Etiopía para el Programa de Servicios Básicos de 10 millones. Una novedad la constituye la contribución de 10 millones al Fondo de Tecnología Limpia.

16 Incluimos en este análisis al FMI pese a no ser un Organismo Multilateral de Desarrollo, pues a efectos del seguimiento PACI está incluido en la descripción de la cooperación multilateral con organismos financieros.

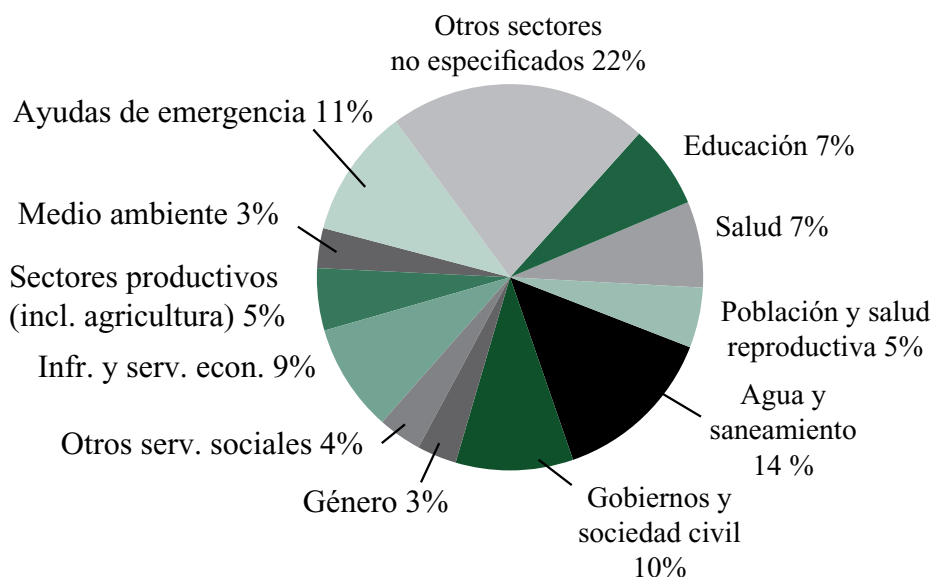
2009, a tenor de los datos presupuestados esta modalidad ascenderá a 319,86 M€ y a 344,37 M€ en 2010¹⁷.

La ilustración gráfica de la priorización sectorial y geográfica de la AOD multilateral se expone en los Gráficos 4 y 5, que corresponden al reparto porcentual de las ayudas en el año 2008 y por estos criterios.

Pese a reconocer los esfuerzos que se están llevando a cabo en cuanto a la concentración sectorial y geográfica y a corregir la dispersión en cuanto a organismos receptores de los fondos (10 organismos principales contaron en 2008 con un 76,3% de la cooperación a través de OMD), se torna necesario hacer un mayor esfuerzo en la concentración selectiva de las ayudas en función de aquellos sectores y localizaciones donde España presente ventajas comparativas con relación a otros donantes europeos (y por extensión en la esfera global).

Otro rasgo que conviene señalar es que el incremento de la AOD multilateral realizado en el 2008, y correspondiente al 23,74% sobre el año anterior, todavía

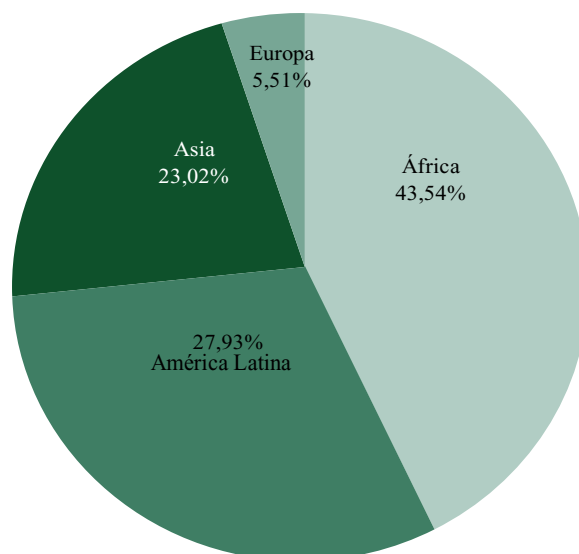
Gráfico 4. Orientación sectorial de la AOD a través de OMD



Fuente: Borrador Seguimiento PACI 2008

17 No incluye la cooperación bilateral reembolsable que se ejecuta a través de los créditos FAD, microcréditos y las operaciones reembolsables con cargo al FAD Cooperación (555 M€) pendientes de aprobación por parte del Congreso de Diputados.

Gráfico 5. Distribución geográfica de la AOD a través de OМУDES



Fuente: Borrador Seguimiento PACI 2008

dista del aumento previsto del 31%. A falta de datos oficiales respecto al 2009, esperamos que este déficit en cuanto a la ejecución prevista haya sido corregido.

2.3 Mecanismos e instrumentos de la cooperación multilateral

Respecto a los **mecanismos** de la cooperación multilateral española, podemos señalar las contribuciones obligatorias y voluntarias a los diferentes organismos multilaterales, los fondos globales, los fondos ventanilla y los fondos fiduciarios, además de programas y proyectos específicos canalizados a través de dichos organismos¹⁸.

Otro mecanismo que está comenzando a utilizarse por parte de la Cooperación Española, y que debería ser analizado por los resultados obtenidos hasta la fecha, es el apoyo presupuestario a través de OMD (el caso del *Protection of Basis Services Program* –PBS– en Etiopía podría ser un ejemplo exitoso del que sacar lecciones y aprendizajes adquiridos). Aunque no nos centraremos en éstos, también

18 En el Anexo se ha incluido una tabla con los principales instrumentos multilaterales de ayudas no reembolsables canalizadas a través de los OMD.

hay que mencionar los fondos de naturaleza reembolsable, que tienen una dinámica y característica propia para permitir el acceso a crédito y asistencia técnica en condiciones ventajosas por parte de países en vías de desarrollo.

El tipo de mecanismo a elegir no es neutral a tenor de criterios como impacto, adecuación de los fondos a las necesidades percibidas en los países, fortalecimiento de las entidades de gestión, apropiación de las acciones por parte de los países receptores de las ayudas y la trazabilidad de la utilización de los fondos por parte del donante. En este sentido, los procedimientos de elección deberían ser sólidos y adecuados para garantizar que dicha elección esté basada en la capacidad de la organización para llevar a cabo la tarea encomendada de forma eficiente y eficaz.

Los **instrumentos** de financiación de la cooperación multilateral se gestionan principalmente por el MAEC vía el FAD y vía subvenciones de Estado a OMD¹⁹.

Tabla 2. Resumen de mecanismos multilaterales y bilaterales

Global	Multilateral	Bilateral
	Contribuciones generales a NN UU, Instituciones Financieras Internacionales y UE Fondos globales multidonantes Fondos globales/fondos verticales	Fondos globales/fondos verticales (e.g., Alianza Global para la Vacunación y la Inmunización GAVI)*
País	Apoyo a la balanza de pagos (e.g., Fondo Monetario Internacional) Programas, proyectos y otras actividades apoyadas a través de contribuciones generales (ayudas no marcadas) a OMD	Apoyo a presupuestos generales Proyectos de apoyo sectorial Apoyo presupuestario sectorial* Condonación de deuda Apoyo a la balanza de pagos Fondos verticales* Fondos multidonantes* Fondos fiduciarios*

* También pueden estar gestionados por OMD y serían entonces mecanismos de cooperación “multilateral” (Fuente: OECD/DAC, 2007).

Fuente: Elaboración propia a partir de: DANIDA (2008) Synergies between bilateral and multilateral activities. Evaluation Department Study 2008/2

19 La subvención de Estado para la cooperación multilateral se rige por el RD 259/98 de subvenciones en el ámbito de la cooperación internacional, y es el instrumento de la cooperación multilateral desarrollada desde la AECID.

El FAD, en su origen, no fue concebido como un instrumento para la cooperación multilateral, y aunque en general es un instrumento flexible, sus mecanismos y procedimientos tienen una adecuación muy limitada a las necesidades y condicionantes de la cooperación multilateral²⁰. Se creó en 1976 fundamentalmente como un instrumento para la internacionalización de la empresa española a través de créditos a la exportación (aun cuando entre sus objetivos declarados aparezca la promoción del desarrollo de los países menos avanzados). A partir de la Ley 62/2003, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, el FAD pudo destinarse a realizar contribuciones a organismos multilaterales de carácter financiero, y como resultado, especialmente a partir de 2005, se utilizó una parte del FAD para aumentar notablemente los fondos de cooperación al desarrollo canalizados a través de OMD. Para facilitar este proceso, desde el 2006 el FAD se dividió en tres tramos, que gestionan respectivamente el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC) y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) (El llamado FAD-Cooperación es el tramo gestionado por el MAEC).

Pero a pesar de que su gestión está dividida en tramos, los mecanismos y procedimientos de gestión y aprobación de los proyectos, créditos, o fondos, siguen siendo comunes y están dirigidos por el MITC. Esto dificulta una gestión eficaz y ágil de los fondos, especialmente para el MAEC, ya que es el MITC el que decide la frecuencia y fecha del Comité Interministerial del FAD que debe aprobar las propuestas antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros.

Muchas e insistentes son las críticas que han reclamado adaptar este sistema a una estructura más funcional de la ayuda multilateral mediante una urgente reforma cuya modificación legal ya fuera recogida por la Ley de Deuda del 2006. Sin embargo, no ha sido hasta el pasado 6 de noviembre de 2009 cuando el Consejo de Ministros finalmente aprobó el Proyecto de Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). El FAD actual será entonces reformado de manera que el apoyo a las exportaciones e inversiones internacionales de las empresas españolas se gestione a través del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), también en trámite parlamentario, y la parte correspondiente a la ayuda destinada al desarrollo se gestione a través del FONPRODE.

20 Es un fondo de la cuenta financiera de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) (Capítulo 8) que se nutre anualmente –Ley General Presupuestaria– y que está destinado originariamente a la realización de créditos en condiciones concesionales a los países recogidos en el Consenso OCDE. Por su naturaleza de ayuda reembolsable este capítulo no se incluye en el cómputo del déficit presupuestario, lo que constituye un aliciente económico en su dotación.

Por otro lado, la Ley General de Subvenciones del Estado²¹ también se encuentra en vías de enmienda, por Decreto Ley en trámite de aprobación, pero lamentablemente las modificaciones propuestas son de carácter general y no incluyen medidas específicas para flexibilizar este instrumento de cara a la realidad de la cooperación internacional.

2.4 Marco institucional

¿Quién hace qué en materia de cooperación multilateral?

El entramado institucional de la Cooperación Española se despliega en un reparto de competencias entre distintas entidades y cuerpos profesionales con visiones y capacidades diferentes. El principal reto institucional no radica sólo en la indefinición de competencias, sino también en la coordinación y en la formación de los equipos humanos de gestión.

La entidad de gobierno específica de cooperación al desarrollo de más alto nivel es la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, liderada por la viceministra primera del Gobierno, y con la SECI como la entidad que ejerce la Secretaría Técnica. En el ámbito político, esta Comisión es la máxima instancia de coordinación del Gobierno para el impulso del debate político sobre la coherencia de políticas y, por lo tanto, tiene responsabilidad también en materia de la coherencia de la política multilateral para el desarrollo. Las funciones en el ámbito de la coordinación técnica recaen en la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional²² (CICI), adscrita al MAEC a través de la SECI.

Si por ley corresponde al MAEC la dirección de la política de cooperación al desarrollo, la responsabilidad de manejar los fondos de carácter multilateral está principalmente distribuida entre dos Ministerios: el MEH (principal contribuyente de la parte de la Unión Europea y de los organismos financieros de desarrollo) y el MAEC (principal agente en el caso de la cooperación no reembolsable vía organismos multilaterales). Otros ministerios, aunque en menor medida, también

21 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

22 Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo crea la CICI, cuya regulación depende del Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre.

tienen facultades para aportar contribuciones de esta índole. En 2008, 10 ministerios aportaron a la AOD multilateral española²³ (Tabla 3).

Dentro del MAEC podemos destacar los siguientes órganos por su implicación en la acción multilateral española:

A) La SECI²⁴, y, dependiente de ésta, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)²⁵.

B) Adscrita al MAEC a través de la SECI, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), donde destacamos, en el contexto

Tabla 3. AOD multilateral por ministerios (2009p) (€)

	Multilateral	Bilateral vía OМУDES	Total a través de OМУDES
MAEC	300.711.950	1.190.946.126	1.491.658.075
MEH	1.040.486.106	137.235.998	1.177.722.104
MITC	492.616	1.870.000	2.362.616
Otros ministerios	5.891.328	10.720.419	16.611.747
Total	1.347.582.000	1.340.772.542	2.688.354.542

Fuente: PACI 2009 (Datos provisionales)

23 MAEC, MCI, MEH, MEPSYD, MFOM, MI, MITC, MMAMRM, MSC y MTIN. Ese mismo año, se dio el caso, por ejemplo, de que ocho ministerios (además de la AECID como agencia autónoma) aportaron a un mismo OMD. Tal es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que según datos del Borrador Seguimiento PACI 2008, recibió contribuciones de: el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (1,95 M€), el Ministerio de Cultura (0,75 M€), el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (568,49 M€), el MAEC (685,5 M€), el Ministerio de Fomento (0,132 M€), el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (4,62 M€), el Ministerio de Sanidad y Consumo (0,127 M€) y el Ministerio de Trabajo e Inmigración (1,9 M€).

24 La SECI, según establece la LCID, asiste al MAEC en la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación internacional para el desarrollo, en su planificación y en su coordinación; administra los recursos de cooperación gestionados por el MAEC; asegura la participación española en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo y define la posición de España en la formulación de la política comunitaria de desarrollo. Asimismo, evalúa la política de cooperación para el desarrollo, y los programas y proyectos financiados con fondos del Estado.

25 La DGPOLDE fue creada según el Real Decreto 755/20 2005, de 25 de junio, y con competencias en tareas de formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

de la reforma de esta organización, la creación de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral (DCSyM), adscrita a la cual figura el Departamento de Cooperación Multilateral (DCM), y cuyas funciones amplían la anterior Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal de la AECID.

- c) También como parte del MAEC hay que señalar a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores (SEAEX), que gestiona algunas contribuciones menores vía OMD, la Secretaría de Estado para la Unión Europea, la Secretaría de Estado para Iberoamérica (de la que dependen la Dirección General de Política Exterior para Iberoamérica y la Dirección General de Organismos Multilaterales Iberoamericanos) y la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación (de la que depende la Secretaría General Técnica y la Dirección General del Servicio Exterior). Todas ellas, aunque en escasa medida, tienen competencias de alguna índole sobre la ayuda multilateral española, aunque desempeñan un papel de representación importante en foros multilaterales donde se gestan las agendas políticas regionales.

Aunque como se puede observar son numerosos los agentes con competencias en materia de cooperación multilateral, podemos decir, atendiendo a los porcentajes de gestión de los fondos, que las dos instancias principales que tienen encomendadas la función de velar por el correcto cumplimiento de la política multilateral de desarrollo española son la DG POLDE y la AECID.

Finalmente, hay que señalar también que actores descentralizados de la Administración Española, en particular, las comunidades autónomas (CC AA), pues las entidades locales (EE LL) no han usado a esta fecha la modalidad multilateral, son, desde hace relativamente pocos años, agentes también activos en el ámbito multilateral. Aunque con contribuciones de menor relevancia y siempre de carácter marcado, se reafirma la tendencia de crecimiento de esta modalidad²⁶. De particular relevancia para nuestro análisis es el significativo incremento (90%) de la AOD de las CC AA vía OMD en 2008 respecto al año anterior (principalmente la cooperación autonómica proveniente de Cataluña, la Comunidad Valenciana, el País Vasco y en menor medida Andalucía), fundamentalmente canalizado a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²⁷.

26 En 2008, el total de la cooperación al desarrollo de las CC AA ascendió a 464,71 M€, lo que supuso un 19,23 más con respecto al año anterior.

27 Del total de la AOD de las CC AA, un 3,6% fue destinado a la modalidad multilateral, destacando el caso de Cataluña, con casi 8 M€ destinados a esta modalidad.

3. Análisis: principales avances y desafíos

Si la cooperación multilateral supone más de la mitad de la AOD española, la reflexión en torno a qué política de cooperación multilateral para el desarrollo quiere España y el análisis sobre la acción multilateral que se está desarrollando debe inscribirse en el contexto más amplio del sistema de cooperación al desarrollo español.

El compromiso político para fortalecer el sistema multilateral de desarrollo y avanzar hacia el logro de los ODM ha venido acompañado por una voluntad expresa que se ha traducido no sólo en un incremento excepcional de los recursos, sino también en considerables esfuerzos por dotar la modalidad multilateral de una orientación estratégica con el objetivo de incrementar su calidad y su eficiencia. Sin embargo, mientras el discurso político incurre en compromisos cada vez más ambiciosos, también va dejando tras de sí una compleja realidad institucional con un entramado de voluntades y capacidades institucionales, cuya articulación no está clara.

Para el CAD, los mayores desafíos de la Cooperación Española se sitúan en el plano de la organización, la gestión y la eficacia de la ayuda. Respecto a la modalidad multilateral, durante el proceso de Revisión entre Pares del CAD (2007), se insistió en la necesidad de dotar a la ayuda multilateral de una concreción estratégica que garantizara que los objetivos y los mandatos específicos de las agencias multilaterales fueran tenidos en cuenta, reducir la dispersión y la falta de selectividad de las intervenciones multilaterales, y mejorar la previsibilidad, la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas de la acción multilateral española.

Entre los principales avances que pueden ser medidos frente a estos desafíos destacamos la formulación de la Estrategia Multilateral, la creación de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral (DCSyM)-AECID, una incipiente mejora en los mecanismos de planificación y programación de la acción multilateral, la puesta en marcha de un nuevo marco de relaciones con los OMD a través de los Acuerdos de Asociación Estratégica, la incorporación de España en MOPAN y los primeros esfuerzos por incorporar la modalidad de cooperación multilateral en los Marcos de Asociación con los países socios de la Cooperación Española como un elemento clave para mejorar las sinergias entre las modalidades bilateral y multilateral de la Cooperación Española.

También la Estrategia Multilateral y el III Plan Director señalan una serie de **retos actuales que giran en torno a los siguientes elementos**:

- a) Culminar el proceso de reformas para la mejor adaptación del sistema de cooperación multilateral a los retos planteados por la nueva arquitectura de la ayuda, mejorando la coherencia entre políticas, la capacidad de interlocución e influencia en el ámbito multilateral y la calidad en la gestión de las ayudas.
- b) Reequilibrar los flujos de ayuda a favor de las organizaciones multilaterales no financieras del sistema de Naciones Unidas.
- c) Mejorar la selectividad en la elección de las entidades ejecutoras (lo que implica reducir su dispersión y su nivel de heterogeneidad).
- d) Mejorar la coordinación interna de nuestro sistema de acción y cooperación multilateral.

Para disociar el discurso de la práctica, profundicemos a continuación en el análisis de las principales variables de la cooperación multilateral española.

3.1 Cómo fortalecer la acción multilateral española

La evolución del sistema internacional ha impuesto una serie de desafíos que sólo pueden ser afrontados desde una acción concertada a escala internacional, y para esto, es indispensable que los organismos internacionales integrantes del sistema multilateral cuenten con la necesaria capacidad representativa y de

legitimidad para articular la voluntad colectiva. Para ello, en el caso de España, consideramos indispensable:

- **Asegurar la visión integral de la política exterior española**

El multilateralismo debe ser un instrumento de la política exterior española²⁸, pero cuando consideramos el sistema multilateral de desarrollo, éste también está ligado a unos compromisos internacionales que van más allá de los intereses nacionales.

¿A qué quiere contribuir España en el mundo? Los objetivos de la acción multilateral española deberían fijarse en torno a las respuestas que se den a esta pregunta. Sin embargo, lo que se constata es una limitada integralidad sobre qué quiere y puede aportar España para lograr ser un referente consolidado en el mundo en términos de política exterior en el ámbito multilateral. Y sin una definición clara y global sobre esto, resulta más que complicado orientar estratégicamente el componente de desarrollo y se corre el riesgo no sólo de aumentar la falta de coherencia de nuestras políticas hacia el exterior, sino que los mecanismos de coordinación resulten en el futuro insuficientes para una articulación eficiente.

En este sentido, es indispensable que se asuman los objetivos de desarrollo como objetivos de política exterior, una reflexión integrada de los intereses y las capacidades españolas, y asegurar la coherencia entre la visión global exterior y las diferentes modalidades de cooperación.

Existen temas que afectan a la agenda global de desarrollo sobre los que España debería tener un posicionamiento claro que permee las orientaciones en materia de desarrollo, como las reformas institucionales en el ámbito multilateral (incluyendo los bancos de desarrollo), la existencia de los denominados “países huérfanos”, o el tema no sólo de la eficacia de la ayuda, sino de su eficiencia (más valor por el mismo dinero).

Liderar el debate internacional en política exterior en aquellos temas por los que España quiera ser conocida y reconocida, debe ser una prioridad de Estado, y en el ámbito del desarrollo, España puede tener una voz más que acreditada, no sólo por su compromiso hacia el cumplimiento de los ODM, sino por su respaldo específico en la lucha contra el hambre y el reforzamiento de la eficacia del sistema de las

28 Según la LCID, la política de cooperación al desarrollo “responderá a los objetivos de la política exterior del Estado”.

Naciones Unidas sobre el terreno. Iniciativas creadas y/o impulsadas durante los últimos años, como la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria (RANSA), el Fondo para el Logro de los ODM (F-ODM), la iniciativa “*One UN. Delivering as One*” o la Alianza de Civilizaciones deben ser apuntaladas y potenciadas.

A sólo cinco años para 2015, y a escasos meses de la Cumbre de NN UU sobre los ODM que tendrá lugar en Nueva York, la oportunidad política para posicionar el liderazgo español al respecto es indiscutible.

Por otro lado, en el ámbito europeo, la UE y la CE se plantean grandes retos a la hora de programar sus políticas de cooperación de manera complementaria y según sus ventajas comparativas. En la práctica se avanza lentamente en la implementación de la Agenda de la Eficacia y del Código de Conducta, si bien hay que destacar algunas excepciones, como las de Holanda y el Reino Unido, por lo que sus experiencias, en el plano de la modalidad multilateral, podrían ser un gran aporte para nuestro país.

- **Incrementar una participación más activa y una mayor influencia en los foros multilaterales**

Para convertir el sistema multilateral internacional en un mecanismo más democrático y eficaz de generación de oportunidades de desarrollo, es clave no sólo otorgar respaldo financiero a los organismos integrantes de este sistema, sino mejorar el contenido del análisis, las políticas y los servicios promovidos por éstos.

Tal y como señala el PACI 2009, la posición de España en los foros y organismos internacionales debería contribuir de forma coherente a crear condiciones externas para el fortalecimiento del sistema multilateral.

En este sentido, resulta fundamental contribuir de una manera más eficaz a la gestión de conocimiento especializado, la formulación de políticas eficaces y basadas en la evidencia, y la promoción de consensos, además de disponer de mecanismos que permitan trasladar la experiencia y las buenas prácticas mediante una participación mucho más activa en la definición de los objetivos y las estrategias de los organismos multilaterales.

Los foros multilaterales y los órganos rectores de los ODM (juntas ejecutivas, secretariados, etc.) son un espacio vital para esta participación estratégica que

requiere no sólo conocer la visión global e integral de las problemáticas que enfrentan estos organismos, sino poseer también la capacidad adecuada para representar los intereses coherentes de cada uno de los sectores españoles con competencia en las diferentes materias.

Y para esto es indispensable promover un sistema de coordinación interministerial que permita una participación mixta en las delegaciones de representación de los órganos de gobernanza de los ODM. Siguiendo el ejemplo de vecinos europeos como el Reino Unido, se propone un sistema de representación conjunta ante los órganos rectores en donde también formen parte representantes de otros ministerios, aparte del que corresponde por competencias principales (se pueden rescatar y replicar buenas prácticas, como la participación de España en la Conferencia de Monterrey+6 de 2008, cuando se coordinó la posición española no sólo entre el MAEC, el MEH y el MITC, sino también con la sociedad civil).

En el caso de los organismos financieros, este sistema de representación mixta resulta de especial relevancia pues un trabajo coordinado y consensuado resultaría a todas luces beneficioso dada la importancia de estas actividades y el hecho de que las donaciones del MAEC a estas instituciones son más recientes que la mayoría del resto de los miembros del CAD, por lo que la representación española es más inexperta y aún reducida en sus estructuras de voto y capital.

A veces resulta fundamental “impulsar” políticamente ciertas iniciativas, es fundamental equilibrar este “impulso” con un trabajo previo de planificación y programación que evite la discrecionalidad en el compromiso monetario que apareja este “respaldo político” y disminuya el riesgo de convertir a la cooperación multilateral en una “cooperación de foro y anuncio”²⁹.

En este sentido, en la preparación de nuestra participación en foros y cumbres internacionales es crucial contar elementos para el seguimiento de los anuncios y compromisos en ellas adquiridos, así como con un mecanismo retroactivo de alimentación entre las delegaciones, las representaciones permanentes y los equipos técnicos responsables de las diferentes áreas (en el caso de la cooperación al desarrollo tanto a nivel central como a nivel de terreno con las embajadas, las misiones permanentes y las oficinas técnicas de cooperación, OTC).

29 A modo de ejemplo, en la Cumbre España-CEDEAO para apoyar a ECOWAP (2009), España se comprometió a donar 240 M€, convirtiéndose así en el mayor donante de ECOWAP y en el *Lead Donor Coordinator*. Tres meses más tarde, en la Conferencia Internacional de Donantes de ECOWAP, no se tiene constancia de la participación de ningún dirigente de alto nivel proveniente de Madrid.

Finalmente, quisiéramos señalar que en el plano de la coherencia de políticas, el CAD, en la Revisión entre Pares (2007), ya se hizo eco de la petición por parte del Consejo de Cooperación de una política más transparente sobre la postura del gobierno en los debates multilaterales. Para este fin, y como veremos más adelante, es necesario reforzar los mecanismos de comunicación sobre la acción multilateral española a todos los niveles, incluyendo éste de manera obvia.

• **Dotar al sistema de cooperación multilateral de una concreción estratégica orientada a la operación práctica**

Aunque a lo largo de los últimos años se ha avanzado notablemente en los niveles de orientación estratégica de la ayuda multilateral española y en la actualidad se dispone de documentos que dotan de fundamentos doctrinales a la acción multilateral, no está claro que esos documentos constituyan guías útiles y prácticas para sus gestores, un propósito obligado para cualquier documento estratégico.

El III Plan Director y la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española suponen el marco doctrinal y programática de la apuesta de España por el multilateralismo como una vía de resolución de los problemas globales que afectan al planeta y que requieren soluciones concertadas para hacerles frente.

En primer lugar, si bien la Estrategia Multilateral nos merece una valoración muy positiva, algunos actores sienten que el proceso de su formulación se llevó a cabo con una limitada participación por parte de todas las instancias encargadas en alguna medida de gestionar la acción multilateral, por lo que resultaría necesario reforzar los mecanismos de apropiación por parte de todos los agentes con competencias en la materia, y fortalecer un vínculo más estrecho entre las tareas de planificación y seguimiento de todos los gestores.

En segundo lugar, pese a que hay que reconocer que la Estrategia Multilateral se alinea con los compromisos internacionales de España y el establecimiento de una visión global de la acción multilateral española, también es necesario señalar que, además de “ordenar los grandes retos”, un aparato estratégico como éste debe ser trasladable a la gestión y a la operación práctica.

Para este propósito, durante el 2009 debería haberse elaborado un “Plan de Acción para un Multilateralismo Activo y Eficaz”³⁰ que pudiera responder de manera más

30 Según la información recogida en el PACI 2009.

precisa y concreta a una planificación plurianual de actividades y un marco de seguimiento y evaluación de las mismas para el periodo 2009-2012. La evaluación intermedia de dicho Plan de Acción, prevista para 2010 y en la que se deberían haber aportado resultados concretos obtenidos hasta la fecha, no podrá realizarse, pues, lamentablemente, este Plan aún no está elaborado, por lo que recogemos la urgencia en la necesidad de su elaboración.

Para dar un seguimiento anual a lo planteado en la Estrategia Multilateral, debería además, articularse una mayor concreción de los PACI que permitan concretar planes de trabajo específicos para esta modalidad que admitan el seguimiento y la evaluación.

Finalmente, la elaboración de estrategias de la modalidad multilateral por parte de actores de la cooperación descentralizada, como la Estrategia Catalana de Cooperación Multilateral, plantea un contexto donde, desde el respeto a la diversidad y la complementariedad, urge la necesidad de establecer mecanismos institucionales de coordinación que mejoren la apropiación y disminuyan los riesgos de distorsionar el enfoque común de la Cooperación Española.

• Pasar de la coordinación de políticas a la coherencia de una política coordinada

El entramado institucional y organizativo que interviene en las orientaciones políticas de la acción multilateral española y en la gestión de las ayudas multilaterales es diverso, complejo y en algunos casos cuenta con altos grados de descoordinación.

Son numerosos los ministerios y departamentos, además de las unidades centrales y las misiones de representación ante los OMD, que tienen asignadas competencias en relación con la acción multilateral y la gestión de sus distintos instrumentos, y es elevada la autonomía con la que cada uno opera. Esto tiene ventajas en términos de diversidad, pero también costes, no sólo en términos de coordinación y eficacia, sino también en los grados de coherencia.

La LCID ya estableció el mandato, poco común por cierto, en el contexto europeo, de promover la coherencia de “todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas (...) que puedan afectar a los países en vías de desarrollo” para tratar de que los objetivos de la ayuda no queden contrariados por otras políticas con impacto sobre los países en desarrollo, pero, lamentablemente, aún es poco lo que se ha avanzado en este terreno.

En lo referente a la ayuda multilateral es aún fundamental, como bien señala la Estrategia Multilateral, “mejorar los niveles de coordinación entre departamentos de la Administración y con el resto de los actores españoles en su representación multilateral”, pero para esto no sólo deben reactivarse, reformarse y definirse claramente los canales de comunicación y participación en cada uno de los numerosos órganos de coordinación y consulta, sino que fundamentalmente los intereses impulsados por cada uno de los agentes deben responder a un mismo objetivo.

En cualquier caso, existe un consenso generalizado de la necesidad de reforzar el papel de la SECI como coordinadora general de la articulación de toda la política de cooperación multilateral.

A) Sobre la coordinación interministerial

Ésta debería implicar una planificación global en el proceso de toma de decisiones que tenga en cuenta el conjunto de todos los mecanismos e instrumentos de financiación existentes, las competencias administrativas y las capacidades y conocimiento experto dentro de cada ministerio, y debería basarse, como ya mencionamos, en una consulta constante y coordinada de la posición española en todos los temas, debates e iniciativas de desarrollo que lancen los organismos multilaterales³¹.

Pese a la necesidad imperiosa de mejorar la coordinación interna y estratégica de la acción multilateral española, aún está pendiente la creación de un grupo de trabajo al interior de la CICI, con funciones de carácter estratégico para asuntos multilaterales, pese a ser uno de los principales compromisos señalados en la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española.

B) Sobre la coordinación intra-MAEC

Actualmente se convoca una reunión mensual en el interior del MAEC, lo que demuestra cierto compromiso y voluntad política, pero según información fruto de

31 La coordinación interministerial debe contar con el apoyo de las máximas instancias políticas, por lo que resulta necesario reactivar las actividades de la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, que no se ha reunido prácticamente en los últimos años. Por otra parte, ni por su nivel (más bien técnico) ni por sus competencias, la CICI ha podido promover activamente los niveles de coherencia de las decisiones adoptadas. Los sucesivos cambios acaecidos en las estructuras de los departamentos ministeriales y la experiencia en su funcionamiento durante los últimos años aconsejan, sin duda, una adaptación de su composición y la modificación de sus normas de organización.

entrevistas realizadas, en estas reuniones se “coordinan las agendas”, sin llegar a coordinar las “estrategias de una agenda común”.

Si en verdad se quiere mejorar la calidad de la acción multilateral española, es fundamental reforzar aún más la coordinación entre los órganos dependientes de la SECI, como la AECID y la DGPOLDE, empezando en primer lugar por consensuar las responsabilidades y los papeles de cada uno, y agentes de otras secretarías como la Dirección General de Naciones Unidas, Asuntos Globales y Derechos Humanos.

C) Coordinación entre la Administración General del Estado (AGE) y la cooperación descentralizada

La articulación y el balance entre la diversidad y la coordinación sigue siendo un tema delicado dado el notable nivel de descentralización de la Cooperación Española, pues la multiplicidad de intervenciones puede constituir una amenaza a su eficacia.

El surgimiento de la cooperación descentralizada (que en conjunto ha aportado casi el 13% del total de la AOD neta en 2008) ha permitido enraizar la ayuda en instancias de gobierno más cercanas a la ciudadanía. No obstante, no siempre estas instituciones han dispuesto de los recursos técnicos y humanos para responder a las exigencias de una ayuda eficaz. Adicionalmente, al tratarse de una pluralidad de actores que operan con notable autonomía, la cooperación descentralizada ha contribuido a incrementar los niveles de dispersión de la ayuda con costes no sólo sobre la eficacia agregada del sistema, sino también sobre los organismos receptores que ven multiplicado el número de sus interlocutores.

En cuanto a la coordinación entre las Administraciones Públicas, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo³² es el órgano consultivo y de coordinación entre la AGE, las CC AA y las EE LL. Formalmente existe una Comisión Permanente encargada de asegurar la coordinación y la continuidad de los trabajos, pero lamentablemente no se ha reunido más allá del 2004 por lo que el trabajo de la Comisión Interterritorial tampoco ha progresado. Frente a esto, el 28 de octubre de 2009 se creó la Conferencia Sectorial³³, que se dotará de una

32 Regulada por el artículo 23 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero.

33 Órgano de nivel político, que reúne a la AGE con las CC AA a nivel de consejeros y con la participación de los GL para el fortalecimiento de la coordinación, cooperación y complementariedad con las distintas Administraciones públicas en la definición e implementación de la política pública de cooperación al desarrollo, entre ellas, también el componente multilateral.

agenda de trabajo a través de un órgano de segundo nivel (Comisión Sectorial Permanente) donde también participarán los directores generales de las agencias territoriales. Durante su primera reunión (16 de noviembre de 2009), se acordó abordar temas prioritarios, como la necesidad de establecer mecanismos claros de coordinación en materia multilateral y una participación más democrática en las delegaciones oficiales españolas en los foros y cumbres internacionales, así como en los Consejos de Ministros de Desarrollo Europeo a través de una representación rotatoria de las CC AA y EE LL en el interior de las delegaciones españolas³⁴. Una de las recomendaciones específicas al respecto se refiere la creación de un grupo de trabajo en materia de cooperación multilateral en el interior de la Comisión Sectorial Permanente.

Aunque valorando este esfuerzo como muy positivo, en este momento es también imprescindible definir cuál será el mecanismo de articulación entre el Comité Interterritorial y la Comisión Sectorial Permanente, o si, como se recomienda, una sustituirá al otro.

Finalmente, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, también adscrito al MAEC a través de la SECI, es el órgano consultivo de la AGE³⁵ y de participación en la definición de la política de cooperación para el desarrollo, y por tanto de la modalidad multilateral.

- **Apostar por la promoción transparente y basada en méritos de ciudadanos españoles en los OMD**

La baja correspondencia entre el número de personal español en los equipos de trabajo de los OMD y las contribuciones financieras aportadas por España a dichos organismos es un sentir generalizado en el sector de la Cooperación Española.

En primer lugar, conviene señalar que la manera en la que se aumenta dicha presencia condiciona las ventajas de “posicionar” una mayor presencia de españoles en dichos organismos. Entrar en determinados sistemas, como por ejemplo en el de las Naciones Unidas, no garantiza la continuidad ni una carrera en

34 Como lo que sucede en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas (CARCE).

35 Para ampliar las competencias de cada uno de órganos consultivos, consúltese: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/OrganosConsultivosydeCoordinacionde laCooperacionespanola/Paginas/organosconsultivos.aspx>

el mismo, a no ser que se demuestren competencias y sentido de lealtad institucional. La permanencia en el sistema y la valoración positiva de dicho sistema del personal español está ligada a la transparencia en los procesos de promoción en virtud de una selección basada en méritos.

En cualquier caso, aumentar dicha presencia presenta sin dudas ventajas de diversa índole y de ello se ocupa, por una parte, la Unidad de Funcionarios Internacionales (UFI), dependiente del Gabinete del MAEC, y el Área de Reclutamiento de Españoles en Organismos Internacionales de la DCM-AECID.

El número de españoles en nómina de los OMD ha pasado de 3.190 en 2003 a 5.340 en el año 2008³⁶. Sin embargo, la gran mayoría se localiza en los niveles de cuadros inferiores y tan sólo algo más del 5,6% del total en cuadros medios y superiores.

Sobre esta materia se recomienda impulsar con urgencia una estrategia de programación integral de mediano y largo plazo de promoción de ciudadanos españoles en los organismos internacionales, que se formule y ejecute de manera conjunta entre las diferentes unidades con competencias en la materia (AECID/DGPOLDE y UFI) y que amplíe las opciones para facilitar el acceso y promocionar un sistema de carrera al interior de los OMD, desde las opciones formativas (como el programa *Junior Professional Officer*) hasta los puestos de mayor nivel y responsabilidad.

Además, se recomienda ampliar opciones de acceso y aprendizaje, como los *secondments* que actualmente por parte del MAEC, no están siendo utilizados, pese al potencial que demuestran en otros casos, como los promovidos por el MEH en los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, con los que tienen la responsabilidad principal.

Esta estrategia debería asegurar mecanismos actualizados para mejorar la información disponible sobre potenciales candidatos, el acceso y difusión sobre información relativa a vacantes, módulos de información y preparación de los candidatos para enfrentar los procesos de selección, sistemas de promoción interna y un sistema de seguimiento.

36 No se incluyen los voluntarios de Naciones Unidas ni los programas de formación como los *junior professional officer*.

La incorporación de elementos de esta índole dentro de los Acuerdos de Asociación Estratégica que comenzaron a desarrollarse en 2009 deberían servir de base para la estrategia integral mencionada, y mientras ésta se formule, se recomienda un sistema de seguimiento específico para lo ya comprometido en dichos Acuerdos. Conviene resaltar de nuevo aquí la necesidad de utilizar los procesos de selección establecidos por las agencias y basar las incorporaciones de españoles en las agencias multilaterales en criterios de transparencia y méritos.

3.2 Cómo mejorar la eficacia y la gestión orientada al logro de resultados de la ayuda multilateral española

Los OMD, en particular los del sistema de Naciones Unidas, han iniciado ya su propio proceso de transición para responder de manera más coherente (en su sistema de toma de decisiones y de gestión de las ayudas) a los principios de la Agenda para la Eficacia de la Ayuda. Los donantes deben también profundizar en este contexto y revisar sus sistemas de ayuda para adaptarlo a estos mismos retos.

En este apartado queremos partir de un punto de vista complementario, al entrever el proceso de racionalización de las prioridades como una oportunidad real y un prerrequisito para establecer un sistema de gestión de las ayudas basado en la calidad, desarrollo y estabilidad de los recursos humanos empleados, al tiempo que viable desde un punto de vista presupuestario y administrativo.

Las evaluaciones que el CAD (1994, 1998, 2002, 2007) ha hecho sobre la Cooperación Española han señalado como una de las debilidades la limitada capacidad técnica y de gestión del sistema de ayuda multilateral español, consecuencia de muy diversos factores, entre los cuales destacaremos: el limitado conocimiento experto que sobre la cooperación tienen los cuadros directivos, normalmente reclutados entre funcionarios de la carrera diplomática; la elevada movilidad de este personal, como consecuencia de su búsqueda de destinos más adecuados a su promoción profesional; la limitada capacidad presupuestaria y legal para captar en el mercado recursos humanos con experiencia en materia de cooperación con los que nutrir los puestos técnicos; la naturaleza jurídica de la propia AECID, que dificulta su autonomía y agilidad operativa y su deficiente cultura corporativa, anclada en una concepción jerárquica y burocrática, que se acomoda mal con las necesidades de la cooperación para el desarrollo.

El abordaje de buena parte de estas limitaciones (aunque no todas) estaba previsto con la reforma de la AECID. Sin embargo, no parece que los cambios se estén dando al ritmo esperado y, en este sentido, se está en riesgo de desaprovechar esta gran oportunidad. Para profundizar en los cambios necesarios y prioritarios en relación con la cooperación multilateral, **se recomienda** lo siguiente:

- **Incrementar los esfuerzos por desmarcar la ayuda multilateral**

El informe del CAD sobre cooperación multilateral 2008 recomienda aumentar el porcentaje de ayuda multilateral estricta frente a la ayuda multilateral, al entender que la primera modalidad pone en primer lugar los intereses de las entidades (de las que los países son partícipes en sus juntas de gestión), sobre la visión más coyuntural y particular de los intereses de cada donante. Se presupone, por lo tanto, que los OMD priman, en función de sus mandatos y por encima de intereses particulares, el interés común de la Comunidad Internacional y la defensa de los intereses de los pueblos.

Aunque el CAD no ha emitido recomendaciones concluyentes acerca de los niveles deseables de ayuda multilateral³⁷, existen experiencias entre los países de nuestro entorno (especialmente en el caso de los países nórdicos) donde el mayor porcentaje de su ayuda multilateral está destinada a contribuciones no ligadas.

Si incluimos las aportaciones a la UE (en su totalidad desligadas) en el monto de la ayuda multilateral española, los porcentajes de ayuda multilateral frente a la multilateral se sitúan en torno al 50%-50% (Tabla 4).

Sería deseable hacer una revisión crítica de las diferentes experiencias para arrojar luz en la toma de decisiones en el seno de la Cooperación Española. Con un multilateralismo “bilateralizado” podría parecer que prevalecen los intereses de visibilidad política frente a un compromiso real y decidido por el control de calidad.

- **Reforzar la selección, la concentración y la previsibilidad de los fondos a cambio de una mayor rendición de cuentas sobre resultados**

Ser más estratégico comporta ser más selectivo y más previsible. Sin embargo, pese a los grandes esfuerzos que se vienen realizando al respecto, la ayuda multilateral española aún se distribuye entre demasiados países (50 aproximadamente),

37 DAC report on multilateral aid, 2008, pp. 39.

Tabla 4. Previsión de la AOD multilateral y bilateral vía OМУDES por Ministerios (2009p) (€)

	Multilateral	Bilateral vía OМУDES	Total a través de OМУDES
Organismos multilaterales no financieros	306.619.240	1.203.536.544	1.510.155.784
Unión Europea	721.102.447	-	721.102.447
Presupuesto CE	551.508.847	-	551.508.847
FED	169.593.600	-	169.593.600
Organismos financieros de desarrollo	319.860.313	137.235.998	457.096.311
Total	1.347.582.000	1.340.772.542	2.688.354.542

Fuente: Fuente: PACI 2009 (Cantidades provisionales)

múltiples sectores (11 sectores principales) y numerosas organizaciones (20 OMD como receptores principales entre organizaciones financieras y no financieras).

En primer lugar, los requisitos estratégicos para una selección de OMD objetiva y transparente no están suficientemente reflejados en unos criterios prácticos de evaluación (que incluyan no sólo elementos referentes al coste, sino, fundamentalmente, los impactos logrados relacionados con su mandato y estrategias globales y regionales, la calidad de la gestión, la celeridad en la ejecución y, por qué no, la visibilidad) sobre las ventajas e inconvenientes de trabajar con determinados OMD que justifiquen la toma de decisiones y den garantía de idoneidad sobre la gestión de la ayuda.

A pesar de que los principales actores de la Cooperación Española parecen estar satisfechos con la selección de los principales OMD socios, la Cooperación Española no demuestra de manera convincente que evalúa si las ventajas de esos organismos compensan los posibles inconvenientes antes de tomar la decisión de con qué OMD trabajar. La selección no está fundada en pruebas suficientes (estudios formales y sistemáticos) que demuestren que dicho enfoque es más eficiente y eficaz frente a otras entidades.

Las decisiones de financiar a los OMD socios deberían estar basadas en las orientaciones de política estratégica (que deberían exigir una evaluación de

capacidades, incluida la solidez de los sistemas de gestión financiera, para llevar a cabo la labor encomendada de una manera eficiente y eficaz) y una comparación con mecanismos de suministros de ayuda alternativos, como la cooperación bilateral.

En relación con la concentración sectorial, la situación actual contrasta con los enfoques ya adoptados por algunos de nuestros socios europeos y con las recomendaciones de la Unión Europea para la concentración de las ayudas en función de una división del trabajo basada en las ventajas comparativas de los Estados miembros.

A este respecto, no nos parece que importe tanto en el análisis el número de organismos socios con los que trabaja la Cooperación Española (pues algunas contribuciones son poco relevantes en términos cuantitativos), sino los numerosos sectores de intervención que se apoyan en cada uno. Frente a las premisas europeas, la concentración sectorial está estancada por el elevado precio político que supondría enfrentarse a los diversos intereses de los actores en el sistema.

Ante esta situación, se sugiere mejorar los procedimientos de toma de decisiones para una selección y concentración basada en criterios establecidos y centrar la atención en el logro de resultados que permita la Cooperación Española suministrar la ayuda de manera más eficiente y eficaz. Para ello convendría abordar las lecciones aprendidas en 2009 y marcar metas más ambiciosas para el ejercicio de concentración. Es interesante mencionar que ésta es una prioridad de la Presidencia Española de la Unión Europea en el marco de la agenda para la división del trabajo, por lo que debería aprovecharse el momento político actual para lanzar un debate serio sobre los criterios a utilizar en el número y la asignación de presupuestos por países y sectores, en la selección de los OMD ejecutores y en la elección de los mecanismos.

En tercer lugar, hay que destacar los esfuerzos que se están realizando por mejorar la planificación e incrementar la previsibilidad de la cooperación multilateral española y la necesidad imperiosa de consolidar y avanzar en este proceso como base indispensable para promover un seguimiento y evaluación posterior de calidad.

Durante el 2009, la AECID-DGPOLDE realizaron un ejercicio piloto de programación de las contribuciones multilaterales que debería servir de base para mejorar el proceso durante los años posteriores. El 2010 debe ser un año de

consolidación de esta cultura de planificación basada en el flujo de información y en el trabajo conjunto en aras de mejorar no sólo la planificación de las actuaciones en esta materia, sino la previsibilidad de esta ayuda en aras de los compromisos con la Agenda de la Eficacia.

Se considera muy positiva la participación de las OTC en el proceso y se recomienda profundizar en esta experiencia basándose en las lecciones aprendidas del ejercicio piloto y el seguimiento de lo ejecutado según esa planificación.

En este mismo sentido, hay que destacar de manera relevante el inicio en la elaboración de Acuerdos de Asociación Estratégica con los OMD preferentes que ha supuesto un gran avance en cuanto al establecimiento de un nuevo y genuino marco de relaciones con estos organismos. Los acuerdos firmados con PNUD y UNICEF establecen por primera vez marcos de colaboración metodológicos alineados con las prioridades de los propios organismos, definen sectores y líneas estratégicas prioritarias, así como los canales e instrumentos de financiación plurianuales, a cambio de un sistema de seguimiento, evaluación (con indicadores de desempeño y resultados) y comunicación que establece el marco para un proceso de rendición de cuentas.

Se espera que estos acuerdos impulsen un diálogo mucho más estratégico con los OMD, limiten la fragmentación de la ayuda a través de numerosos proyectos a cambio de un incremento de las contribuciones regulares, una mayor previsibilidad (con compromisos plurianuales de tres años), un alineamiento con los planes estratégicos de los OMD y un esfuerzo por armonizarse con otros donantes alrededor de resultados de desarrollo.

Recogemos con entusiasmo la puesta en marcha de este proceso, sin dejar, no obstante, de señalar que está aún pendiente la elaboración de los acuerdos planificados con otros OMD preferentes (como UNIFEM y FNUAP) y de reiterar la necesidad de asegurar un seguimiento estricto (planes de trabajo anuales, etc.) a la ejecución de dichos acuerdos, siempre orientada a la obtención de los resultados previstos y mejorando en lo posible los niveles de información y comunicación a la ciudadanía española sobre ellos.

Mediante una financiación sistemática, en lugar de fragmentaria, la Cooperación Española debe centrarse en los resultados más que en el dinero invertido, garantizando que los socios de la acción multilateral española presenten informes detallados y puntuales que demuestren el cumplimiento de unos objetivos bien

definidos. Además, y en línea con lo mencionado en el apartado anterior, sería aconsejable establecer criterios para el establecimiento de los porcentajes de ayuda marcada y su tendencia a lo largo del periodo del acuerdo.

• **Mejorar la complementariedad entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral**

Para una complementariedad eficaz de las acciones a nivel bilateral con las contribuciones vía organismos multilaterales, es requisito indispensable avanzar primeramente en selección y concentración en el marco de la División del Trabajo europea. Una vez seleccionados los OMD que muestran una ventaja comparativa para los objetivos planteados por España, deberían definirse los criterios de complementariedad entre la modalidad bilateral y multilateral de su ayuda (que, por supuesto, no se circunscriben a la similitud sectorial o geográfica).

En el análisis de estos criterios resultaría fundamental incorporar la visión desde las OTC, pues, una vez definida la idoneidad de modalidad multilateral sobre la bilateral para un determinado sector, es indispensable asegurar los mecanismos para que ambas se complementen, fundamentalmente, a nivel de país.

En este sentido, hay que reconocer la apuesta impulsada por la AECID para incorporar la modalidad multilateral en los marcos de asociación con los países socios de la Cooperación Española y su articulación con lo contemplado en los acuerdos de asociación estratégica con los OMD.

La incorporación de la modalidad multilateral como un instrumento más dentro de los marcos de asociación-país debería reforzar el proceso de diálogo permanente entre las tres partes (país socio, ODM socio y la Cooperación Española), y la capacidad del OMD de rendir cuentas de sus resultados no sólo a nivel de donante, sino, sobre todo, a nivel del país socio.

Garantizar una complementariedad coherente y eficaz entre las modalidades de ayuda multilateral y bilateral presupone también una disposición organizativa interna que permite las necesarias conexiones funcionales entre los departamentos encargados de gestionar las dos modalidades. Como ya se ha apuntado en otros apartados de este trabajo, la modalidad de cooperación multilateral no es, o no debería ser, una entidad aislada y desvinculada de las unidades sectoriales que acumulan el conocimiento experto necesario para una planificación y seguimiento basado en las ventajas comparativas de la Cooperación Española y en la definición de las posiciones españolas en los foros internacionales temáticos.

- **Adaptar los instrumentos de financiación: el FONPRODE como una oportunidad para la consolidación presupuestaria**

Si la Cooperación Española apuesta por un sistema de cooperación multilateral reforzado y con una ejecución sólida, la adaptación de los instrumentos y procedimientos administrativos obsoletos e ineficaces es, sin lugar a dudas, uno de los requisitos fundamentales a la hora de enfrentar los desafíos de la modalidad multilateral.

Las vías de canalización de la ayuda multilateral no siempre han sido las mejores para propiciar la consolidación presupuestaria de los compromisos en este sector. Por lo que se refiere a los instrumentos, el principal desafío se refiere a la reforma del FAD y su modificación mediante el FONPRODE.

El FAD, en su parte gestionada por el MAEC (FAD-Cooperación), ha sido el principal canal a través del cual se ha materializado el incremento de la ayuda multilateral española de los últimos años³⁸. Sin embargo, este canal no ha sido la mejor opción para propiciar la consolidación presupuestaria de la apuesta española por el sistema multilateral para el desarrollo y, por estar obsoleta, su regulación ha supuesto una gran limitación para la gestión ágil y eficaz que requiere la modalidad multilateral.

Respecto a la naturaleza presupuestaria, un primer aspecto a señalar es que en la actualidad el FAD se alimenta del capítulo 8 de los PGE (activos financieros). Esta anómala situación (pago de contribuciones y programas de desarrollo con cargo a un Fondo cuya naturaleza deben ser activos financieros) se pudo sostener gracias a unas cuentas públicas boyantes que permitieron que el MEH fuera flexible en cuanto a la naturaleza de los fondos que se estaban desembolsando.

Esto implica, primero, que su cuantía no se consolida en el PGE de un año a otro, como ocurre tradicionalmente con otras partidas del presupuesto y, segundo, que el MEH mantiene un gran nivel de control y establece límites a los tipos de contribuciones (pudiendo incluso reclamar montos para destinarse a activos financieros, como ha ocurrido en la provisión 2010). Por lo tanto, el encuadre presupuestario del FONPRODE es un aspecto esencial en relación con el modelo de cooperación por el que se quiere apostar.

38 En 2009, según datos aún no oficiales del PACI 2009, la ayuda a través del FAD ha ascendido a 1.300 M€, frente a los 931 M€ gestionados por la AECID.

Si el FONPRODE va a ser destinado primordialmente a la financiación de programas de desarrollo y lucha contra la pobreza, entonces se recomienda transferir el FONPRODE del capítulo de activos financieros al capítulo de transferencias corrientes del PGE.

Por otro lado, la responsabilidad actual de la gestión del FAD-Cooperación recae en la SECI a través de la DGPOLDE. Esto también supone una cierta anomalía si consideramos que, por esta circunstancia, el órgano encargado de elaborar, planificar y evaluar las políticas de desarrollo ejecuta un presupuesto superior al de toda la AECID. Aunque una parte del presupuesto se limita a pagos de contribuciones voluntarias, la mayor parte del presupuesto está destinado a programas y fondos multilaterales de desarrollo que requieren un seguimiento mucho más estricto en línea con los compromisos sobre la eficacia de la ayuda.

La gestión y aprobación de los fondos del actual FAD es bastante burocrática y lenta, por lo que el FONPRODE debería tener un procedimiento más sencillo, ágil y predecible, que redundara en mejoras en la ejecución y tiempos de desembolsos. Si el modelo de Cooperación Española apuesta por una AECID reforzada, entonces sería recomendable que se ocupara también de la gestión del FONPRODE, en su totalidad, o al menos en la mayor parte (quizás excluyendo las contribuciones voluntarias y obligatorias). Esto implica que el FONPRODE debería aparecer en el presupuesto de la AECID³⁹.

Si finalmente fuera así, las nuevas competencias de la AECID respecto al FONPRODE deberían quedar expresas en la Ley del FONPRODE y blindadas en la nueva LCID que debe debatirse este año, que, a su vez, podría reformar su Estatuto.

Pero la AECID en su estado actual dista de reunir las capacidades técnicas necesarias y se requeriría la contratación de mayor número de expertos con los conocimientos y experiencia requeridos, por lo que debería reformarse el Estatuto de la Agencia para contemplar este aumento de plazas laborables.

Además, habría que simplificar los procedimientos de gestión y no introducir limitaciones burocráticas en relación con los tipos de actividades que se pueden financiar, lo que implicaría eliminar la obligatoriedad del establecimiento de

39 Incluso aunque se mantenga encuadrado en el capítulo de activos financieros del PGE, esto podría ser posible, pues la AECID también tiene partidas en este capítulo y nada impide que se creen nuevas.

límites anuales en el PGE para los diferentes tipos de operaciones con cargo al FONPRODE.

Ahora bien, la propuesta actual del FONPRODE incluye elementos de cooperación reembolsable y de cooperación no reembolsable, pero parece que la única razón para que la gestión de ambas modalidades estén juntas tiene que ver con el instrumento de financiación y no tanto con las lógicas de su gestión. Dada la diferente naturaleza de estas modalidades, otra opción que debería considerarse es externalizar la parte referida a la cooperación reembolsable y transferir a la AECID tan sólo el presupuesto destinado para la cooperación no reembolsable, coordinando y acordando con el MEH lo referido al límite en los techos presupuestarios.

Actualmente no existe ninguna agencia europea de desarrollo encargada en el interior de las mismas de la cooperación reembolsable, y en su lugar han creado las denominadas FDI (*Financial Development Institutions*), que en general son instituciones de derecho privado o entidades financieras cuyo único accionista es la propia agencia de desarrollo (como el *Capital Development Fund* del DFID, el *Swiss Fund* de COSUDE o PROPARCO para el caso francés).

En el caso español, el agente más parecido a estas entidades es COFIDES (Compañía Española de Financiación para el Desarrollo), pero si éste asumiera la responsabilidad de la parte reembolsable del FONPRODE también debería ser reformado para asegurar la orientación “de desarrollo” de sus actuaciones. Otra posibilidad sería la creación de un fondo de inversión específico con la AECID como único accionista.

En cualquier caso, ¿cuáles deben ser los elementos a tener en cuenta a la hora de abordar los ajustes institucionales que posibiliten abordar la gestión eficaz del FONPRODE? Sería razonable esperar que los cambios en estas dos caras de una misma moneda (instrumento e institucionalidad) estén sincronizados de manera coherente, con una visión de largo plazo y teniendo en cuenta tanto el papel que la cooperación multilateral debe desempeñar en conjunto más amplio de la cooperación al desarrollo (complementariedad entre modalidades de cooperación) y la dotación de capacidades específicas de gestión (más allá de la titularidad de los fondos).

Finalmente, sobre esta cuestión también hay que mencionar que los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) son instituciones financieras de desarrollo y actualmente, los mayores proveedores de financiación al desarrollo en un amplio abanico de sectores. En un contexto de limitada capacidad de absorción de AOD por parte de los organismos del sistema de Naciones Unidas, los BMD también

podrían ser un vehículo de asociación para la Cooperación Española, por lo que no parece lógico que la SECI encuentre las limitaciones burocráticas y competenciales actuales en su relación con éstos.

En este sentido, el modelo propuesto de FONPRODE podría ser un mecanismo para autorizar la financiación de actuaciones con los BMD sin imponer restricciones en la definición de las instituciones o sectores más allá de los que impone la LCID y el Plan Director. Lo anterior se podría lograr incluso respetando las competencias actuales de los diferentes ministerios (que otorga al MEH las competencias exclusivas en la relación con los BMD⁴⁰). Ahora bien, si se quiere avanzar en la senda de una mayor coherencia y eficacia del sistema apuntado arriba, sería deseable y más factible que la nueva Ley de Cooperación avanzara en reconocer al MAEC ciertas competencias (compartidas) en relación con los BMD.

Finalmente, la elaboración de una “Guía sobre la acción multilateral española” que debe explicar el funcionamiento de los diferentes mecanismos e instrumentos de la modalidad multilateral, en estos momentos en proceso por parte de AECID-DGPOLDE, se recoge como una buena noticia que esperamos que pueda contribuir a mejorar la coherencia en la elección de los instrumentos.

- **Mejorar el aprendizaje colectivo mediante sistemas de seguimiento adecuados y el refuerzo de la capacidad evaluadora**

A lo largo de los últimos años se ha hecho un esfuerzo notable en materia de planificación de la AOD multilateral, pero aún queda mucho por hacer en términos de seguimiento y evaluación. Por este motivo es básico alentar una vigorosa actividad de sistematización de experiencias, de evaluación rigurosa e independiente y de gestión por resultados. No sólo como mecanismo obligado de rendición de cuentas, sino también como resorte para identificar las buenas y malas prácticas y alimentar el aprendizaje colectivo.

En primer lugar, a pesar de que se han introducido cláusulas específicas sobre seguimiento y evaluación en un 80% de los fondos y contribuciones multilaterales⁴¹, no puede considerarse aún que exista un sistema integral de seguimiento y evaluación que analice e informe sobre los resultados obtenidos y los reajustes necesarios de las estrategias y planes de trabajo.

40 Real Decreto 1522/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda.

41 Según información recogida en el Borrador Seguimiento PACI 2008.

Más allá de los Acuerdos de Asociación Estratégica con los OMD, la Cooperación Española debe fortalecer sus mecanismos de monitoreo en terreno, tanto para la realización de un seguimiento específico de las contribuciones marcadas sectorial y geográficamente, como para evaluar el desempeño de los OMD. La información resultante de los procesos de seguimiento en terreno, y de la eficacia de la gestión, debe ser utilizada tanto para el diálogo bilateral con los organismos orientando además las decisiones de adjudicación de presupuestaria y sus modalidades (modelo británico), como para alimentar y fortalecer las posiciones de España en las Juntas y Comités ejecutivos de los OMD en sus respectivas sedes.

Pero la supervisión sobre el terreno por parte de las OTC no debe compensar en modo alguno la falta de informes rigurosos por parte de algunos OMD.

Según entrevistas realizadas, un gran porcentaje de los informes no proporciona información suficiente sobre los resultados obtenidos. En general, pareciera que no comunican los problemas hallados y se presentan a menudo con retraso. En este sentido, se debería garantizar que los informes de seguimiento que ponen a disposición los OMD ofrezcan información adecuada sobre el rendimiento de las iniciativas apoyadas y la obtención de resultados en el terreno, en particular el impacto a largo plazo que no puede medirse dentro del plazo de presentación de los informes acordados. En este sentido, también se debería garantizar que la supervisión sobre el terreno por parte de las OTC ofrezca una cobertura suficiente que permita complementar y confirmar la información procedente de los informes mencionados anteriormente, con vistas a reforzar un dialogo de alto nivel que optimice el enfoque sobre el rendimiento de los OMD a la hora de lograr objetivos.

Por otro lado, es necesario desarrollar un procedimiento claro en cuanto a la medición de resultados que distinga entre indicadores de realizaciones por un lado y los indicadores de efectos e impacto por otro⁴². Además, es importante a efectos prácticos, pero fundamentalmente de relevancia programática, ligar dicho sistema de indicadores a los ya definidos por los OMD a través de los cuales se canalizan nuestras aportaciones y que además se pretende fortalecer, identificando aquéllos con los cuales queremos alinearnos y las áreas en la que existen vacíos. Para estos fines, la Cooperación Española ha dado saltos cualitativos importantes al dotarse de un marco de resultados tangibles y medibles que trasladan las prioridades contenidas en el Plan Director. Sin embargo, convendría plasmar también la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo en planes

42 Según información recogida en el Borrador Seguimiento PACI 2008.

operativos de acción y desarrollar un sistema de metas anuales que orienten la planificación de todos los actores, el seguimiento de los resultados obtenidos y su contribución a la ejecución del Plan Director.

En seguimiento a lo establecido en el PACI 2009, hay que señalar que aún están pendiente el desarrollo del Protocolo de actuación en materia de seguimiento y evaluación y la realización la evaluación de los dos fondos multilaterales que ahí se señalan. Sobre el Protocolo de Seguimiento y Evaluación se recomienda que durante la constitución de los mecanismos se analice y tengan en cuenta las lecciones aprendidas de iniciativas como el MEFF del DFID, el MERA⁴³ del CIDA o los sistemas de las agencias de desarrollo de Dinamarca u Holanda.

Pese a los retrasos incurridos, valoramos muy positivamente que la puesta en marcha de la estrategia de seguimiento y evaluación de una de las iniciativas más importantes de la cooperación multilateral española, el Fondo para el Logro de los ODM, y esperamos que, en la medida en la que avance, se pueda articular el aprendizaje colectivo con otras iniciativas apoyadas por España.

Por otra parte, en cuanto a la evaluación y la medición de la eficacia de los OMD, es preciso señalar que no existe una definición universal sobre la “eficacia multilateral”, ni un único camino para que pueda ser medida. Invertir en investigación sobre esta temática se convierte así en una necesidad básica para cualquier sistema de cooperación para el desarrollo.

En este sentido, hay que destacar positivamente que desde 2009, España es miembro de la Red de Evaluación del CAD y miembro permanente de la Red de valoración del desempeño de los Organismos Multilaterales (MOPAN)⁴⁴, una red de donantes bilaterales con un compromiso común y armonizado para analizar la eficacia y la capacidad de los OMD con los que se asocian. Si bien es un mecanismo muy útil para crear sensibilización y rendición de cuentas, hay que señalar que la metodología de MOPAN no es una evaluación en el sentido estricto, sino más bien un estudio basado en percepciones de las embajadas y las oficinas de

43 Multilateral Evaluation Relevance and Assessment. Canadian International Development Agency (CIDA).

44 Junto a Alemania, Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido y Corea. El principal objetivo de esta unión es la mejora del conocimiento de los países donantes sobre la forma de trabajar y asociarse con los organismos internacionales, la puesta en común (a nivel de país y sede) de experiencias en el trabajo con organismos internacionales, y el entendimiento común de cada miembro MOPAN de las políticas y prácticas relativas a la agenda multilateral.

los países pertenecientes a esta red, y no evalúa basándose en indicadores de seguimiento la capacidad de gestión y el logro de resultados. Frente a esto, existen otras iniciativas, como COMPASS, que recogen información objetiva con el mismo fin y en las que habría que considerar una participación activa de nuestro sistema de cooperación multilateral en el futuro.

En cualquier caso, la membresía en MOPAN, junto con la participación de la Cooperación Española en la NONIE (*Network of Networks Impact Evaluation Initiative*) están sin duda en consonancia con la nueva agenda de eficacia de la ayuda, pues implica una apropiación de la experiencia y del saber hacer de otros países donantes, profundiza en el principio de armonización y reduce los costes de transacción de la función evaluador.

Sean cuales fueren los mecanismos que se elijan, parece lógico recomendar también un enfoque europeo unificado para evaluar a los OMD, tanto para reducir la carga de éstos al recibir a los equipos de evaluación como para crear un conjunto común de indicadores de actuación que sirvan después de base para las decisiones de financiación.

Por otra parte, el sistema de cooperación multilateral también podría beneficiarse y fortalecerse si sistematizara su participación en ejercicios multidonantes de evaluación del desempeño de OMD, al profundizar en el nivel de exposición de su personal al contexto internacional de la ayuda, y al invertir de forma conjunta en el seguimiento a las organizaciones del sistema multilateral.

- **Mejorar la definición de competencias, la articulación entre actores y modernizar la cultura de trabajo colaborativo y basado en el desempeño**

Definitivamente, a nivel central, la actual separación en la responsabilidad sobre los fondos multilaterales y multi-bilaterales entre la AECID y DGPOLDE provoca grandes ineficiencias, tensiones y burocracia, debilita la coherencia entre la ayuda bilateral y la multilateral, y dificulta el seguimiento a través de las OTC.

En este sentido, es fundamental concretar e institucionalizar la división de competencias, a fin de poder presentarlas al resto de agentes con competencias sobre asuntos relacionados con la acción multilateral española (incluidos los OMD socios) y establecer los mecanismos de articulación adecuados al respecto.

En el contexto actual no se puede desligar la reforma de los instrumentos de ayuda de los ajustes institucionales que afectarán a dos entidades involucradas en la gestión del actual FAD, el MEH y el MAEC y por extensión la AECID. Fruto de las propuestas en discusión para la reforma del FAD, y para atender a las competencias del FONPRODE, tanto la DGPOLDE como el DCM-AECID están en proceso de reforma institucional y organizacional (hasta la fecha no se conoce propuesta final al respecto). Sin embargo, a la espera de dichas modificaciones, debe corresponder a la DGPOLDE el liderazgo institucional y diálogo general de políticas con los OMD y a la AECID el papel principal en cuanto a las financiación y seguimiento de los fondos y programas multilaterales financiados por España, así como el monitoreo de la acción multilateral en el terreno. Esperamos que en esta propuesta de reorganización la SECI recoja también la imperiosa necesidad de institucionalizar también los canales y flujos de información, la coordinación y la articulación entre equipos, a fin de favorecer los espacios de trabajo conjuntos y los procesos de aprendizaje colectivo.

A nivel nacional, los órganos de coordinación y consultivos a los que nos referimos en el apartado correspondiente deberían ser sin duda los principales espacios donde oficializar esta división de competencias. Pero también es necesario y urgente definir y articular los papeles de las diferentes unidades en el interior de la AECID. Son diversas las direcciones (incluida la Oficina de Acción Humanitaria) que tienen competencias sobre la cooperación bilateral vía OMD y, en este sentido, definir el liderazgo y articular los papeles de cada uno serán avances sustantivos en aras de dotar la cooperación multilateral de un carácter integral y aprovechar al máximo su potencialidad.

Pero para que el entramado funcione y pueda desplegar todo su potencial y capacidades es necesario seguir promoviendo mediante un sistema de incentivos ligados a la evaluación del desempeño prácticas de trabajo en común basadas en un espíritu colaborativo en el que cada entidad primero entiende y ejerce sus funciones en el marco de unos compromisos comunes, pero con unas responsabilidades particulares, y además facilita el trabajo de las otras a través de prácticas de intercambio/difusión de información, transferencia de conocimiento, consulta y consenso, tanto en el seno de cada unidad administrativa como entre diversos ministerios y niveles de gobierno.

- **Invertir en las capacidades del sistema: el gran reto pendiente**

Nada de lo expuesto anteriormente puede llevarse a cabo sin las capacidades adecuadas del equipo humano a cargo de la cooperación multilateral española.

Es cierto que el multilateralismo es una modalidad de la ayuda relativamente joven para el sistema español, pero debido fundamentalmente a la importancia que ha adquirido en términos de compromisos internacionales y montos asignados para el efecto, resulta indispensable contar con un equipo adecuado de profesionales con formación y experiencia específica en esta temática.

En primer lugar, hay que señalar que la “naturaleza contractual” no asegura que se dispongan de las capacidades profesionales óptimas para enfrentar los grandes retos que la modalidad de la ayuda multilateral supone. La división de trabajo reinante entre el cuerpo de diplomáticos-funcionarios, por un lado, y empleados-consultores, por otro, encargados de gestionar la cooperación multilateral española, junto con la limitada meritocracia del sistema de Cooperación Española en general, generan a menudo grandes tensiones y frustraciones que dificultan la urgente tarea de mejorar la gestión del conocimiento y la gestión de la cooperación multilateral española.

Las condiciones laborales del cuerpo técnico que apoya la estructura formal del sistema actual son inestables y no generan mecanismo alguno de promoción profesional, por lo que el personal especializado con demasiada frecuencia no encuentra incentivo para permanecer en el sistema y se marcha en busca de otros espacios, generando una huida del conocimiento especializado que afecta de manera dramática a la calidad de la gestión de la ayuda multilateral.

En segundo lugar, es preciso señalar que, a nivel central, el equipo actual encargado de gestionar la ayuda multilateral es porcentualmente mucho menor que el encargado de gestionar otras modalidades de ayuda en relación con las cifras manejadas. Además del aspecto cuantitativo, el aspecto cualitativo del personal permanente encargado dista mucho de mantener la especialización y la calidad necesaria para mejorar su eficacia si nos comparamos con países vecinos, especialmente del entorno europeo.

Además, tampoco existe ninguna estrategia para aprovechar aún de manera temporal y sobre la base de necesidades específicas las habilidades y el conocimiento acumulado por las personas que trabajan regularmente dentro del sistema multilateral. La puesta en marcha de un mecanismo institucionalizado de *secondement* supondría un buen aprovechamiento de recursos ya especializados.

En tercer lugar, a nivel de los países donde la ayuda multilateral española es ejecutada por los OMD, es fundamental reforzar las capacidades de las OTC en el

fortalecimiento de un diálogo estratégico con los OMD sobre la acción aglutinadora sobre el terreno y el seguimiento de la ayuda. Lo que se constata mediante las entrevistas realizadas es que no existe suficiente capacidad técnica a nivel de OTC con formación específica mediante la cual se pueda apoyar la articulación de los retos de la ayuda multilateral a nivel global con las respuestas desde el nivel de ejecución nacional. Desarrollar módulos de formación específica y habilidades para la interlocución con las OMD en los diferentes niveles de la gestión de las ayudas, asegurando el acceso del personal de las OTC, podría mejorar esta situación.

Finalmente, es imprescindible señalar que, si bien las capacidades con el interior del sistema público de cooperación aún son deficientes, el sistema no es permeable hacia las capacidades analíticas externas. En España existen institutos universitarios, *think-tanks* y centros especializados sobre la cooperación al desarrollo que bien podrían apoyar las labores de análisis y propuestas, en el marco estratégico de la acción multilateral española. Con las limitadas capacidades analíticas del sistema actual, se podría estructurar un sistema de apoyo a investigaciones concretas orientadas a desafíos específicos, formación *ad hoc* y apoyo en la dotación estratégica.

3.3 Cómo mejorar la rendición de cuentas y sensibilizar el entorno político y social sobre la importancia y el impacto de la ayuda multilateral española

La rendición de cuentas sobre la acción multilateral es la más novedosa y la menos desarrollada institucionalmente en el contexto de la Cooperación Española. Sin embargo, el notable incremento de las contribuciones a OMD ha traído aparejado un incremento en la demanda de información sobre dichas contribuciones. Aunque existen experiencias de rendición de cuentas sobre aportaciones determinadas, hasta la fecha éstas son de carácter fragmentario y se articulan en torno a un fondo en particular o a una iniciativa multilateral concreta.

La sensibilización y la capacidad de generación de cambios de comportamiento en la ciudadanía está directamente relacionada con la apropiación y la calidad de la información que se aporte. De esta manera, la generación de debate dependerá en buena medida de la obligatoriedad de exponer públicamente los resultados obtenidos a través de esta modalidad de cooperación.

Para un funcionamiento institucional de los procesos de rendición de cuentas⁴⁵, en el ámbito de la cooperación multilateral habría que profundizar en primer lugar en la transparencia de la información, puntualizando al respecto que una política pública es transparente no sólo si está disponible la información en torno a su ejecución, sino también si ésta es comprensible y si los ciudadanos y el resto de actores relacionados saben el papel que pueden desempeñar en ella.

En este sentido, en el plano de la coherencia de políticas, el CAD ya se hizo eco de la petición por parte del Consejo de Cooperación de una política más transparente, en particular, sobre la postura del Gobierno en los debates multilaterales.

Mejorar la transparencia no sólo en cuanto a la distribución y las cuantías de las contribuciones y el impacto logrado con las mismas, sino también en cuanto a las posturas y posiciones ante los foros internacionales, se convierte, junto con la necesidad de reforzar los mecanismos de comunicación a todos los niveles, en uno de los grandes retos de la cooperación multilateral española. En este contexto, incrementar y mejorar la calidad de la información, hacerla accesible al entorno político y a la ciudadanía, y permitir que con esto se promueva un verdadero proceso de rendición de cuentas, sólo será posible con un mayor conocimiento y un debate constructivo y progresivo que genere un conocimiento colectivo basado en la práctica.

La LICD establece que la comisión parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados "... será informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidos en el Plan Director y el Plan Anual, y recibirá cuenta de la evaluación de la cooperación...". Por este motivo, y en lo que respecta a la modalidad multilateral de la ayuda, por primera vez, el III Plan Director de la Cooperación Española ha comprometido a la SECI a elaborar y presentar un Informe Anual sobre Política de Cooperación Multilateral ante las Comisiones de Cooperación del Congreso de los Diputados y el Senado.

El 2009 se propuso como el año del primer informe al respecto, en proceso de elaboración y cuya presentación estaba prevista para el primer trimestre del 2010. Por las características previstas, este informe es una total novedad en el ámbito de

45 Para ampliar sobre los mecanismos y la institucionalidad de la rendición de cuentas en el sistema español de la Cooperación Española, consúltese Ayuso, A., y Katty Cascante (2009), *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo*. Exlibris Ed. Madrid.

la cooperación multilateral española, por lo que resulta de vital importancia contemplar y consensuar un formato que responda a los objetivos que con el mismo se espera cumplir, que informe sobre resultados, y responda al plazo fijado para su publicación, permitiendo de esta manera, hacer un seguimiento efectivo además de difundirlo a la opinión pública y a todos los países que reciben ayuda española por esta vía.

Además, sobre la base de las lecciones aprendidas en el proceso de elaboración de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española, y con el fin de fortalecer los procesos de consulta y apropiación, este Informe debería recoger la acción multilateral española de una manera “integral”, es decir, aportando información no sólo de las partidas correspondientes al MAEC, sino también a las del resto de los Ministerios (aunque el MEH elabore su propio informe, lo referido a las contribuciones multilaterales podría integrarse también en éste) y, a ser posible, a las CC AA. Además de promover un conocimiento más amplio por parte de los ciudadanos, ésta sería una oportunidad adicional para fomentar la coordinación y el intercambio de información entre los agentes responsables de la ayuda multilateral española.

Pero el proceso de rendición de cuentas también debe venir de fuera, y en este sentido, hay que fortalecer los mecanismos para obligar a las OMD a rendir cuentas a España como donante y de un modo más preciso hacia los países receptores de la ayuda multilateral española. La experiencia de los Acuerdos de Asociación Estratégica, donde se detalla un marco de los instrumentos para promover una rendición de cuentas mutua (presentación de informes, misiones conjuntas, evaluación, etc.) se podría traducir en una buena práctica susceptible de ser trasladada a otros niveles.

La ciudadanía española no parece estar, por lo general, al corriente de la presencia y la función de la Cooperación Española en las intervenciones de los principales OMD, por lo que promover un conocimiento amplio por parte de la ciudadanía en general y de las organizaciones de la sociedad civil pasa, en primer lugar, como hemos visto, por poner a disposición información pertinente, pero, sin duda, son imprescindibles acciones complementarias en términos comunicativos.

Por este motivo, se valora muy positivamente la elaboración y puesta en marcha durante este año de una “Estrategia Integral de Comunicación sobre la Acción Multilateral Española” tal y como se recoge en el recién publicado PACI 2010. Esperamos que dicha Estrategia no sólo contenga elementos informativos,

comunicativos y de visibilidad de calidad para fomentar las relaciones con la ciudadanía en materia de acción multilateral de manera directa, sino que respete los tiempos establecidos y promueva estrategias de comunicación en torno al trabajo de los OMD también en los países receptores de esta ayuda.

Es preciso, entonces, una ampliación de los mecanismos de rendición de cuentas hacia la Comunidad Internacional, hacia otros actores públicos del Estado español, hacia las ONG (informes sobre el cumplimiento de los ODM) y hacia la ciudadanía en general (foros de ciudadanos), además de impulsar la participación de las organizaciones sociales en los mecanismos de consulta existentes en las organizaciones internacionales.

4. Conclusiones y recomendaciones: oportunidades para consolidar los compromisos de España con el sistema multilateral de desarrollo

4.1 Conclusiones

- Se ha hecho mucho, pero resta aún más por hacer.
- Estamos en un proceso de aprendizaje continuo y colectivo, por lo que hay que aprovechar la oportunidad y el gran potencial de la acción multilateral española para pasar del liderazgo cuantitativo a un sistema de capacidades y de gestión que permitan asegurar resultados cualitativos. Si España aspira a crear un modelo de cooperación al desarrollo moderno, capaz y que esté a la altura de lo que se espera del octavo donante de cooperación al desarrollo del mundo, se tornan fundamentales la eficacia, la eficiencia, la coordinación, la planificación y el seguimiento y evaluación de su principal capítulo de AOD, la cooperación multilateral.
- El sistema público español de cooperación al desarrollo se encuentra estancado entre fricciones institucionales, problemas de capital humano y una falta de dinamismo entre sus órganos consultivos que requiere de importantes cambios organizativos y competenciales que complementen y apuntalen las reformas iniciadas durante la pasada legislatura para aprovechar al máximo el potencial de las mismas. Algunos de los principales retos y varias de las reformas pendientes que necesitan ser dinamizadas inciden directamente sobre la ejecución de la modalidad multilateral y la oportunidad para promover cambios y mejoras en ella.

- La apuesta española por un mayor multilateralismo no ha estado exenta de dificultades. El incremento rápido de los recursos multilaterales, el elevado número de fondos multilaterales a los que se ha recurrido y la rigidez administrativa de los instrumentos a través de los que se han canalizado el grueso de los fondos han supuesto un enorme desafío de gestión y coordinación para la administración, lo que dificultó el seguimiento y la evaluación de esta ayuda y, en definitiva, debilitó la dimensión estratégica de la alternativa multilateral. En la práctica parece que la tensión por ejecutar el aumento presupuestario llevó a destinar elevados montos a iniciativas no estrictamente evaluadas en función de resultados esperados. Es de esperar que a medida que se refuercen las capacidades de gestión en el sistema de cooperación multilateral, esta situación se corrija, manteniendo una apuesta multilateral que esté basada en las prioridades de la cooperación y en un análisis estratégico del valor añadido que cada organismo aporte, y que venga acompañada de una participación activa en la definición y seguimiento de sus políticas y líneas de intervención.

La voluntad manifiesta en el incremento de fondos también vino acompañada por un compromiso expreso con las principales resoluciones y políticas para mejorar el impacto de la cooperación al desarrollo en el ámbito multilateral⁴⁶. Sin embargo, esta voluntad podría verse amenazada no sólo por el cambio de signo del ciclo económico, sino sobre todo por las dificultades específicas que se derivan de la capacidad de gestión de unos recursos en tan acelerado proceso de expansión. En el marco de la crisis hay que reconocer los esfuerzos por consolidar la política de cooperación al desarrollo como una política de Estado, pero el reto es pasar a una política de desarrollo, y en esto, la modalidad multilateral, por la importancia cuantitativa que tiene, es crucial.

- Aun reconociendo los importantes esfuerzos que se han promovido mediante la renovación de instrumentos y mecanismos para mejorar la eficacia y la gestión orientada a resultados de la cooperación multilateral española, se requiere un plan de acción sólido, articulado y vinculado a otros marcos de nuestra acción exterior para consolidar las reformas emprendidas y para traducir la Estrategia Multilateral de Cooperación a un mapa operativo que

46 La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) identificó en 1998 “el respeto a los compromisos adoptados en el seno de los organismos multilaterales” y confirmó su empeño por participar “más activamente en los organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo y en colaborar en la “consecución de sus objetivos adoptando las medidas que resulten más adecuadas”.

visibilice las aportaciones de todos los instrumentos con que se cuenta y reparta responsabilidades y compromisos medibles entre las diferentes unidades de ejecución, pero esto no será viable sin una sólida voluntad política y administrativa para consolidar los procesos en marcha y la necesaria rendición de cuentas sobre los resultados de los mismos.

- Consolidar procesos en marcha, como los ejercicios conjuntos de planificación, y visibilizar los resultados obtenidos en órganos consultivos dinamizados son elementos esenciales para apuntalar e institucionalizar las reformas emprendidas. La programación es el principal requisito para articular posteriormente un seguimiento de calidad, tanto a nivel de juntas directivas como en el terreno (embajadas y OTC) que puedan asegurar el impacto sobre los que posteriormente informar a la ciudadanía.
- La SECI ha anunciado la aprobación antes del fin de la legislatura dos leyes clave: la Ley del FONPRODE, que modificará la parte de desarrollo del tan polémico FAD, el principal instrumento financiero de la cooperación multilateral española, y la reforma de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Un modelo de sistema de cooperación diseñado sobre la base de la eficacia y el logro de resultados de desarrollo implicará cambios estructurales en ciertas competencias e instrumentos de cooperación, que actualmente son gestionados desde una visión corporativa del funcionamiento de la Administración. Se requerirá un sólido y riguroso diseño institucional, una estrategia articulada para acometer las reformas, capacidad negociadora y, sobre todo, una sólida voluntad política que permita superar las previsibles resistencias que traerán aparejadas los cambios propuestos.

Este informe ve la luz en pleno proceso de reestructuración interna del sistema de cooperación multilateral española.

Los próximos meses van a ser cruciales y se debe trabajar muy a fondo para contar con las bases que permitan consolidar la acción multilateral española en un sistema eficaz y operativo. El proceso actual debe ser contemplado como una oportunidad para dotar a la cooperación multilateral de un carácter mucho más integral, lograr su plena integración en el sistema de la Cooperación Española, y ligar la acción multilateral a la agenda de la eficacia y el marco europeo de cooperación al desarrollo.

4.2 Recomendaciones

En línea con el análisis efectuado, proponemos a continuación una serie de recomendaciones para fortalecer la acción multilateral española:

• **Recomendación 1: integralidad de la política exterior española**

En el ámbito del desarrollo, España podría tener una voz más que acreditada para liderar el debate internacional. Para esto se recomienda:

- a) Definir de manera consensuada los temas centrales de política exterior sobre el desarrollo y concentrar los esfuerzos para posicionar política y técnicamente las iniciativas impulsadas por España.
- b) Apuntalar y potenciar iniciativas como la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria (RANSA), el Fondo para el Logro de los ODM (F- ODM), el apoyo a la iniciativa *Delivering as One* y la Alianza de Civilizaciones. En el caso del compromiso español con el logro de los ODM, los resultados hasta la fecha del Fondo ODM podrían servir de base para “repolitizar” la vigencia de la agenda de los ODM en la coyuntura de la Cumbre del próximo septiembre.

• **Recomendación 2: una influencia más estratégica en los foros multilaterales**

Para convertir el sistema multilateral internacional en un mecanismo más democrático y eficaz de generación de oportunidades de desarrollo, se recomienda:

- a) Evitar la discrecionalidad en los compromisos monetarios aparejados a los “impulsos políticos” de ciertas iniciativas con un trabajo previo de planificación y programación y asegurar su seguimiento.
- b) Incluir, en la preparación de los foros y cumbres internacionales, mecanismos retroactivos de alimentación entre las delegaciones y los equipos técnicos responsables de las diferentes áreas, tanto a nivel central como a nivel de OTC.
- c) Promover un sistema de coordinación interministerial que permita la definición de la posición española basada en evidencias, así como una

participación mixta en las delegaciones de representación de los órganos de gobernanza de los OMD.

- d) Desarrollar mecanismos multilaterales que apoyen iniciativas regionales que permitan llegar a nuevos países sin acuerdos bilaterales, a través de la UE y/o el sistema de Naciones Unidas. En este sentido, es necesario aprender de la experiencia de otros donantes, como la UE, en su cooperación con organismos regionales y subregionales (CEDEAO, NEPAD, UA, OEA, SEGIB, etc.) para lograr resultados sobre el terreno.
- e) Reforzar la capacidad de influir en la reconversión de algunos organismos y entidades, como la nueva entidad de género en el marco de Naciones Unidas, fruto de la articulación de las organizaciones existentes actualmente (UNIFEM, INSTRAW, DAW y OSAGI). Esto requiere una estrategia específica que pondere la visión de otros actores clave de la comunidad internacional, y que incluya las propuestas de los equipos técnicos especializados multidisciplinares.
- f) Continuar y ampliar acciones como la publicación de un calendario de eventos internacionales de desarrollo en el ámbito multilateral (PACI 2009-2010), siempre que éstos formen parte de las agendas de coordinación y seguimiento en los diferentes órganos consultivos y de coordinación de la acción multilateral española.

• Recomendación 3: orientar a la práctica el marco doctrinal estratégico

Aunque a lo largo de los últimos años se ha avanzado notablemente en los niveles de orientación estratégica de la ayuda multilateral española, conviene pasar de las orientaciones políticas a la gestión práctica y eficaz de las acciones. Para esto se recomienda:

- a) Finalizar y publicar el “Plan de Acción para un Multilateralismo Activo y Eficaz”. Para dar un seguimiento estricto a lo planteado en la Estrategia Multilateral, deberá articularse este Plan de Acción plurianual con una mayor concreción de los PACI, para incluir actividades anuales con un sistema asociado de seguimiento y evaluación específico.
- b) Reforzar los mecanismos de apropiación del marco doctrinal de la cooperación multilateral por parte de todos los agentes con competencias en la materia, y fortalecer un vínculo más estrecho entre las tareas de

planificación y seguimiento de todos los gestores. La formulación y seguimiento del Plan de Acción podría constituir una oportunidad para avanzar en dicha apropiación.

• **Recomendación 4: mejorar la coherencia de una política coordinada**

En un sistema de cooperación como el español, caracterizado por la pluralidad de actores implicados, la consulta y la coordinación son piezas fundamentales en la construcción de una política pública de desarrollo. En lo referente a la ayuda multilateral, es fundamental:

- a) Impulsar una planificación global en el proceso de toma de decisiones que tenga en cuenta el conjunto de todos los mecanismos e instrumentos de financiación existentes, las competencias administrativas y las capacidades y conocimiento experto dentro de cada ministerio.
- b) Reactivar, dinamizar, reformar (en algunos casos) y definir claramente los canales de comunicación y participación en cada uno de los numerosos órganos consultivos que entre sus competencias tiene la coordinación de la acción multilateral española. Además, los intereses impulsados por cada uno de los agentes deben responder a un mismo objetivo.
- c) Impulsar la creación de un grupo de trabajo con funciones de carácter estratégico para asuntos multilaterales en el interior de la CICI y en el interior de la Comisión Sectorial Permanente.

• **Recomendación 5: promover el reclutamiento transparente y basado en méritos de ciudadanos españoles en OMD**

- a) Impulsar una estrategia o marco de programación integral de mediano y largo plazo de promoción de ciudadanos españoles en los organismos internacionales, que se formule y ejecute de manera conjunta entre las diferentes unidades con competencias en la materia y que amplíe las opciones para facilitar el acceso y promocionar un sistema de carrera al interior de los OMD.
- b) Asegurar mecanismos actualizados para mejorar la información disponible sobre candidatos (base de datos), el acceso y difusión sobre información relativa a vacantes y modalidades de selección, la puesta en marcha de módulos de formación en soporte electrónico para la preparación de los

candidatos a los procesos de selección, y sistemas de promoción interna y un sistema de seguimiento.

- c) El proceso de racionalización de las prioridades es una oportunidad real y un prerrequisito para establecer un sistema de gestión de las ayudas basado en la calidad, desarrollo y estabilidad de los recursos financieros y humanos empleados, al tiempo que viable desde un punto de vista presupuestario y administrativo. Para mejorar la eficacia y la gestión orientada a resultados mediante el refuerzo y la consolidación de la dirección estratégica y la cultura de coordinación, evaluación y rendición de cuentas, se recomienda lo siguiente.

• **Recomendación 6: “desmarcar” la ayuda multilateral**

Revisar las experiencias de otros socios del entorno europeo para desmarcar en mayor medida la ayuda canalizada vía OMD y priorizar modalidades y herramientas de ayuda consistentes con una visión de largo plazo que favorezca la consolidación de las reformas emprendidas por el sistema multilateral.

• **Recomendación 7: mejorar la selección, la concentración y la previsibilidad de fondos**

- a) Mejorar la previsibilidad de los apoyos mediante una planificación indicativa por sector del Plan Director con la asignación de recursos durante el ciclo 2009-2012. El Código de Conducta para la División de Trabajo de la UE en materia de Políticas de Desarrollo debe ser internalizado por los Estados miembros. Algunos ya han dado muestras de avanzar por ese camino, adaptando los principios acordados a su situación interna particular. España podría aprovechar dicha experiencia y avanzar con mayor decisión en su agenda de la división del trabajo.
- b) Consolidar los ejercicios de planificación y programación multilateral conjuntos en aras de los compromisos con la Agenda de la Eficacia.
- c) En el marco de los Acuerdos de Asociación Estratégica, impulsar un diálogo mucho más estratégico con los OMD que limite la fragmentación y la falta de concentración de la ayuda y promueva un alineamiento con los planes estratégicos de los OMD, un incremento de las contribuciones regulares, una mayor previsibilidad y un esfuerzo por armonizarse con otros donantes.

- d) Mejorar los sistemas de acumulación del conocimiento experto y generar evidencias contrastadas que permitan identificar buenas/mejores prácticas en la experiencia adquirida.

• **Recomendación 8: complementariedad entre la ayuda bilateral y multilateral**

- a) Definir criterios de complementariedad entre la modalidad bilateral y multilateral.
- b) Aumentar la complementariedad entre las modalidades de ayuda multilateral y bilateral, y por ende el contenido sustantivo sectorial en la agenda de negociación con los OMD, asegurando los vínculos funcionales entre las unidades implicadas.
- c) Mediante la incorporación de la modalidad multilateral en los Marcos de Asociación-País y las Comisiones Mixtas, reforzar el proceso de diálogo permanente entre las partes (país socio, ODM socio y la Cooperación Española) y asegurar la rendición de cuentas de los resultados obtenidos no sólo a nivel de donante, sino, sobre todo, a nivel del país socio.

• **Recomendación 9: adaptar los mecanismos e instrumentos**

La adaptación de los actuales mecanismos, instrumentos y procedimientos administrativos, obsoletos e ineficaces a la hora de enfrentar los desafíos de la modalidad multilateral, es uno de los requisitos fundamentales para dotar a la cooperación multilateral española de una ejecución sólida:

- a) Los procedimientos de elección de mecanismos e instrumentos deberían ser sólidos para garantizar que dicha elección esté basada en la capacidad de la organización ejecutora para llevar a cabo la tarea encomendada de forma eficiente y eficaz.
- b) Garantizar que las unidades de la Cooperación Española encargadas de la gestión de los diversos instrumentos y mecanismos tienen la capacidad de gestión requerida y especializada. Durante el diseño de las líneas básicas del FONPRODE y de la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, garantizar que el marco institucional, procedimental y gestión que se quiere establecer esté dotado de los correspondientes y adecuados instrumentos de actuación. En este proceso, ampliar el proceso de diálogo

con el resto de los agentes institucionales involucrados y asegurar una articulación específica con los departamentos sectoriales de la Cooperación Española. Sobre la cooperación reembolsable, se recomienda definir lo antes posible el marco institucional para su ejecución.

c) Sincronizar los ajustes del instrumento y la institucionalidad del FONPRODE de manera coherente, con una visión de largo plazo y teniendo en cuenta el papel que la cooperación multilateral debe desempeñar en el conjunto más amplio de la cooperación al desarrollo (complementariedad entre modalidades de cooperación) y la dotación de capacidades específicas de gestión (más allá de la titularidad de los fondos):

- Si el FONPRODE va a ser destinado primordialmente a la financiación de programas de desarrollo y lucha contra la pobreza, entonces se recomienda transferir el FONPRODE del capítulo de activos financieros al capítulo transferencias corrientes del PGE.

- Si el modelo apuesta por una AECID reforzada, sería recomendable que se ocupara también de la gestión de la cooperación no reembolsable del FONPRODE o al menos en la mayor parte (excluyendo las contribuciones obligatorias). Para esto habría que reforzar el equipo técnico encargado (lo que puede suponer una reforma en el Estatuto para contemplar este aumento de plazas laborables).

- Sobre la cooperación reembolsable instrumentalizada por el FONPRODE, analizar las experiencias de los FDI europeos y tomar una decisión basándose en la naturaleza de las operaciones y no tanto al instrumento a través de las cuales se financian.

d) Culminar la reforma de la Ley de Subvenciones de Estado y asegurar que se incluyen los elementos necesarios para adaptar este instrumento también a las necesidades de la cooperación multilateral.

e) Los fondos multidonantes han crecido notablemente en los últimos años y su andadura permite hacer ya evaluaciones acerca de los impactos y resultados obtenidos. España debería ampliar su participación en estos mecanismos basándose en una evaluación previa, con una visión clara acerca de las implicaciones sectoriales y sin perder de vista las lecciones aprendidas.

• **Recomendación 10: mejorar los sistemas de seguimiento y el refuerzo de la capacidad evaluadora**

A lo largo de los últimos años se ha hecho un esfuerzo notable en materia de planificación de la cooperación multilateral española, pero aún queda mucho por hacer en la sistematización de experiencias de evaluación rigurosas e independientes y en la gestión por resultados basada en el aprendizaje sobre las buenas y malas prácticas. Por este motivo se recomienda:

- a) Sobre el Protocolo de Seguimiento y Evaluación se recomienda que la constitución de este mecanismo analice y tenga en cuenta las lecciones aprendidas de otros donantes europeos y, adicionalmente, avance hacia un enfoque europeo unificado para evaluar los OMD. Publicar y garantizar la aplicación de directrices prácticas para mejorar el procedimiento de la toma de decisiones. Estas directrices deberían conducir a una demostración transparente, objetiva y sistemática de que la opción elegida es más eficiente y eficaz que otros mecanismos de suministro de ayuda.
- b) Definir y fortalecer los mecanismos de seguimiento de las contribuciones a organismos desde el terreno, tanto para la realización de un seguimiento específico de las contribuciones marcadas sectorial y geográficamente, como para evaluar el desempeño de los OMD y para alimentar y fortalecer las posiciones de España en las juntas y comités ejecutivos de los OMD en sus respectivas sedes.
- c) Reforzar nuestro papel en el MOPAN y normalizar la participación de las OTC en el ejercicio.
- d) Estudiar la posibilidad de participar en iniciativas de evaluación de desempeño de OMD que incluyan mecanismos de análisis y evaluación más estrictos (indicadores y resultados) como el COMPASS, profundizando en el nivel de exposición del personal de la Cooperación Española al contexto internacional de evaluación de la ayuda.

• **Recomendación 11: mejorar la definición de competencias, la articulación entre actores, invertir en las capacidades del sistema y modernizar la cultura de trabajo colaborativo**

- a) Realizar un diagnóstico para establecer los requerimientos de gestión, el número y los perfiles de todos los puestos y niveles necesarios a una gestión

eficiente y de calidad para sustentar un marco viable, digno y estratégico de los recursos humanos asignados a la Cooperación Española en general, y a la acción multilateral en particular, haciéndolo más transparente, mejorando y homologando las condiciones de trabajo, incentivando la permanencia en el sistema mediante el establecimiento de una carrera profesional.

- b) Formular un plan de formación continua de capacidades y actualización del personal, incluyendo al personal de terreno, introduciendo un sistema de incentivos ligado a la evaluación del desempeño.
- c) Abrir el análisis y la investigación sobre la cooperación multilateral a centros e institutos de investigación.

• **Recomendación 12: mejorar la rendición de cuentas e incrementar la sensibilización del entorno político y la ciudadanía española**

La rendición de cuentas sobre la acción multilateral es la más novedosa y la menos desarrollada institucionalmente, por lo que se recomienda:

- a) Presentar y difundir (también a todos los países que reciben ayuda española por esta vía), lo antes posible, el Informe sobre la Acción Multilateral Española que contemple un formato que responda a los objetivos.
- b) Elaborar y poner en marcha la Estrategia Integral de Comunicación sobre la Acción Multilateral Española tal y como se recoge en el recién publicado PACI 2010. Esta Estrategia debería ser liderada por el Gabinete de Comunicación de la SECI y elaborada de manera conjunta entre éste, la AECID y DGPOLDE.

5. Bibliografía

Alonso, J.A y Feres, C. (eds) (2000) Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo. Civitas, Madrid.

Alonso, J.A (2006) “Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones”. Revista Afers Internacionals, num. 72, p.17-39.

Alonso, J.A (2008) “Cooperación Española: Desafíos para una nueva legislatura”. Paper 03. ICEI, Madrid.

Ayuso, A. y Cascante, K. (2009) Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad. Exlibris Ed., Madrid.

BOE 162, de 7/7/1998 (sec 1 Pág. 22755 a 22765), Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional y Desarrollo.

BOE 276, de 18/11/2003 (Sec 1 Pág. 40505 a 40532) Ley 38/2003 de 17 de septiembre, General de Subvenciones.

BOE 284, de 27/11/2003 (Sec 1 Pág. 42079 a 42126) Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

BOE 171, de 19/07/2006 (Sec 1 Pág. 27124 a 27132), Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

BOE 293, de 7/12/2006, Ley 38/06 reguladora de la gestión de la deuda externa.

BOE 114, de 10/5/2008, Real Decreto 680/2008, de 30 de abril, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

BOE Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

CAD-OCDE (1994) Spain.Development Co-operation Review Series.Nº3, CAD-OCDE, Paris.

La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad

- CAD-OCDE (1998) Spain. Development Co-operation Review Series. N°28, CAD-OCDE, Paris.
- CAD-OCDE (2002) Spain. Development Co-operation Review Series. CAD-OCDE, Paris.
- CAD-OCDE (2007) Spain. DAC Peer Review, CAD-OCDE, Paris.
- DANIDA (2008) Synergies between bilateral and multilateral activities. Evaluation Department Study 2008/2.
- DGPOLDE (2009) Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. DGPOLDE-MAEC, Madrid.
- DGPOLDE (2008) Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2008. SECI/MAEC, Madrid.
- DGPOLDE (2009a) Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo. SECI/MAEC, Madrid.
- DGPOLDE (2009b) Seguimiento PACI 2008 (disponible en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/BorradorPACI2008.pdf>)
- Domínguez, J.A. y Cascante, K. (2008). El papel de España en el ámbito multilateral de la Cooperación al Desarrollo. Memorando OPEX n°96/2008. Fundación Alternativas, Madrid.
- European Commission (2009) Development Aid in times of Economic Turmoil, Special Eurobarometer 318/Wave 71.2- TNS Opinion & Social. European Commission, Brussels.
- European Union (2005) The European Consensus on Development, November 2005. Council of the European Union Brussels.
- European Union (2007) EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy, May 2007, EU, Brussels.
- Gómez-Galán, M. y Sanahuja, J.A. (1999) El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos. CIDEAL, Madrid (Edición revisada y actualizada en el primer trimestre de 2003).
- Iglesia-Caruncho, M. (coord.) (2007) Avances y retos de la Cooperación Española: reflexiones para una década. Siglo XXI/Fundación Carolina, Madrid.
- Kaul, I. et al (eds). Bienes públicos globales. La cooperación internacional en el siglo XXI. Oxford University Press, México.
- Keijzer, N. y Gwénaëlle, C (2009). "División del trabajo. Hacia una coordinación europea en materia de cooperación para el desarrollo". Documento de trabajo. ECDPM, Madrid.
- Mavrotas, G y Villanger, E (2006) Multilateral Aid Agencies and Strategic Donor Behaviour. Discussion Paper n° 2006/02. UNU-WIDER, Helsinki.
- Meyer, S. (2007) La Cooperación Española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?. Documento de trabajo n°40, FRIDE, Madrid.

- MONCLOA (2009). Contrato de Gestión AECID 2009 Consejo de Ministros del 20/2/2009. Disponible en http://www.la-moncloa/ConsejodeMinistros/Referencias/_2009/refc20090220.htm.)
- OCDE (2005) Paris Declaration on Aid Effectiveness, OECD, Paris
- OCDE (2008) DAC Recommendations on untying ODA. OECD, Paris.
- Reisen, H (2008) The multilateral Donor Chaos. Documento de trabajo OECD Development Centre. Paris.
- Sanahuja, J.A (2006) “La reforma de Naciones Unidas: la tensión entre soberanía, hegemonía y cosmopolitismo” en Mabel González y Manuela Mesa (coords) Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006. Icaria/CIP, Barcelona, pp. 187-209.
- Sanahuja, J.A (2008) “La política de Cooperación Española a partir del 2008: el reto de cumplir las reformas”. Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales nº19, pp. 37-55.
- Schulz, N (2010) “Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso”. Policy brief nº29. FRIDE, Madrid.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2009) Ayuda Comunitaria suministrada a través de las Organizaciones de Naciones Unidas: Toma de Decisiones y Seguimiento. Informe nº15. Tribunal de Cuentas Europeo, Bruselas.
- VV AA (varios años) La Realidad de la Ayuda. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional. Intermon Oxfam Editorial, Barcelona.

6. Anexo

Tabla 5. Resumen de los principales instrumentos que enmarcan la “Nueva Arquitectura de la Ayuda” (continúa)

Instrumento	Entidad	Antecedentes	Elementos principales
Iniciativa HIPC 1996	FMI	Iniciativa destinada a aliviar y evitar en lo sucesivo la carga de la deuda en los países más pobres y fuertemente endeudados	Se establecen incentivos para aumentar el ritmo de las reformas y aumentar la capacidad de liderazgo de los países receptores
Declaración del Milenio 2000	ONU	Los dirigentes del mundo comprometiéndose a sus países con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza y estableciendo los objetivos de desarrollo del Milenio para el año 2015	Objetivos: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2) Educación Universal. 3) Igualdad entre los géneros. 4) Reducir la mortalidad en los niños. 5) Mejorar la salud materna. 6) Combatir el VIH/SIDA 7) Sostenibilidad del medio ambiente. 8) Alianza mundial
El Consenso de Monterrey sobre Financiación 2002	ONU	El Consenso de Monterrey es el resultado de la primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (ONU)	Entre otros, reitera el compromiso de los países desarrollados para dedicar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) como AOD y destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5. Resumen de los principales instrumentos que enmarcan la “Nueva Arquitectura de la Ayuda”

Instrumento	Entidad	Antecedentes	Elementos principales
Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda 2005	OCDE	Acuerdo que suscribieron una centena de países donantes, receptores de ayudas y agencias de desarrollo en el que se identifican una serie de medidas sujetas a seguimiento para mejorar la eficacia y la eficiencia de la cooperación al desarrollo	1) Apropiación por parte de los países receptores (liderazgo y responsabilidad). 2) Alineamiento con las políticas, sistemas y procedimientos nacionales. 3) Armonización entre los donantes. 4) Énfasis en los resultados. 5) Rendición mutua de cuentas
Marco de sostenibilidad de la deuda 2005	FMI y BM	Como parte del Consenso de Monterrey sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se crea un marco guía para movilizar financiamiento para las necesidades de desarrollo	Las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda se tienen en cuenta al decidir el acceso al financiamiento del FMI y para determinar la proporción de donaciones y préstamos a cada país de bajo ingreso
Iniciativa MDRI 2005	FMI	Iniciativa Multilateral sobre la Condonación de la Deuda	29 países que cumplieron con sus metas del HIPC reciben la condonación completa de la deuda
Código de Conducta de la UE en material de división del trabajo en las políticas de cooperación 2007	UE	En línea con la Declaración de París y el Consenso Europeo sobre Desarrollo para la Cooperación Internacional, la UE decidió adoptar una estrategia para hacer las programaciones de los Estados miembros y de la CE en material de cooperación al desarrollo más complementaria	Algunos principios: 1) Concentración de los sectores atendidos por cada donante. 2) Asegurar una masa crítica de ayuda en sectores estratégicos. 3) Identificar países prioritarios y evitar las situaciones de vacío (“países huérfanos”). 4) Pro - fundizar en las reformas de lo sistemas de AOD
Agenda para la Acción de Accra 2008	OCDE	La Agenda para la Acción de Accra desarrolla un marco operativo para acelerar la puesta en marcha de la Declaración de París	Principios: 1) Predecibilidad de las ayudas. 2) Utilización de los sistemas nacionales. 3) Desligar las ayudas. 4) Eliminar condicionalidades

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6. Estrategia de Cooperación Multilateral Española: objetivos y líneas estratégicas

Objetivos generales	Líneas estratégicas
1 Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo	1.1 Mejorar el contenido de desarrollo de las políticas y servicios promovidos por los OO II 1.2 Contribuir a la más adecuada especialización de los OMD y a potenciar su coordinación, entre ellas y con el resto de los actores internacionales, en particular la UE 1.3 Mejorar la eficacia y la eficiencia operativa de los OMD
2 Incrementar el compromiso multilateral de España, a través de una implicación activa y eficaz en el sistema internacional y un mayor y más equilibrado respaldo a sus instituciones	2.1 Aumentar la participación española en los OO II incrementando tanto el apoyo económico como su actividad en materia de análisis y propuesta de políticas 2.2 Mejorar los niveles de coordinación entre departamentos de la Administración y con el resto de los actores españoles, tanto en su representación multilateral como ante la UE 2.3 Mejorar la complementariedad y las sinergias entre la cooperación bilateral y la multilateral española
3 Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala internacional, para hacer frente a los desafíos que impone el proceso de globalización en curso	3.1 Mejorar los elementos de representatividad, transparencia y rendición de cuentas de la acción multilateral española 3.2 Mejorar la transparencia y capacidad de rendición de cuentas de la acción multilateral española 3.3 Propiciar respuestas globales, basadas en la colaboración y el consenso

Fuente: Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo

Tabla 7. Prioridades generales de la acción multilateral durante el Plan Director 2009-2012

Prioridades generales	Ámbitos de actuación
Mejorar la selectividad y la concentración de la ayuda multilateral	Contribuir a la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo y a la provisión de bienes públicos globales y regionales Complementariedad entre el trabajo de los OMD y la Cooperación Española Relevancia en términos de movilización de recursos y financiación del desarrollo
Reforzar la efectividad de los OMD, mediante una ayuda más estratégica, menos marcada y más previsible, a cambio de una mayor rendición de cuentas	Calidad, eficacia y eficiencia de las actividades de los OMD, incluida la capacidad de evaluación de sus propias actuaciones Consolidar las contribuciones <i>core funding</i> , es decir, aquéllas contribuciones no marcadas que apoyan la estrategia general del organismo Limitación en la creación de fondos bilaterales, especialmente en el sistema de Naciones Unidas, salvo para casos prioritarios y justificados Mejorar la previsibilidad en los recursos a los OMD
Mejorar la complementariedad y sinergias entre la ayuda bilateral y multilateral a nivel de terreno	

Fuente: Elaboración propia a partir Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

Tabla 8. Resumen sobre instrumentos de la ayuda multilateral

Instrumento	Características	Ventajas	Inconvenientes
Contribuciones <i>core</i> o voluntarias a determinados organismos	Contribuciones no programables geográficamente o sectorialmente. Aportación al presupuesto general de la organización para la realización de su plan de trabajo	Permite el refuerzo del organismo internacional para el cumplimiento de su mandato. Es la cooperación multilateral en el sentido estricto de la palabra	No se realiza seguimiento a la acción en concreto, sino al desempeño general de la organización. Imposibilidad de trazar el destino final de los fondos. No toda es computable como Ayuda Oficial al Desarrollo
Contribuciones marcadas, o programadas, de carácter regional	Se financian actividades programadas. Esta programación puede incluir proyectos o líneas de acción, dependiendo de la concreción de la propuesta	Permiten acciones de carácter regional o multi-país allá donde sea conveniente. Mayor capacidad de diálogo y control por parte de la Cooperación Española	Las acciones regionales tienen costes de transacción altos –coordinación, etc.– y no siempre generan un impacto real a nivel país. Es posible que la financiación adicional que represente el fondo regional no se destine a prioridades nacionales: problemas de apropiación
Contribuciones a fondos multidonantes	Contribuciones programables. Iniciativas multidonante gestionadas por un organismo internacional para acometer una serie de acciones precisas en un país o sector	Fortalecen la armonización y coordinación de donantes en línea con lo planteado en la Declaración de París	Es necesario un fuerte esfuerzo de coordinación entre donantes. Control limitado sobre objetivos y acciones
Proyectos específicos	Ejecutados por organismos internacionales. Son programables tanto sectorialmente como geográficamente	El nivel de complementariedad sobre las acciones bilaterales es máximo	Riesgo de fragmentar la estrategia del organismo internacional en el país. Alcance limitado. “ <i>Donor driven</i> ”: las prioridades del donante se imponen sobre los mandatos y estrategias de los organismos
Fondos “Ventanilla”	Fondos que se comprometen sin una programación previa y se programan posteriormente en función de las propuestas recibidas en sus “ventanillas” (F-ODM, UNIFEM)	Incentivan la preparación de propuestas innovadoras. Movilizan más recursos	Control limitado sobre la aprobación de la propuesta. Riesgos de apropiación limitada. Costes de transacción elevados: búsqueda de información, etc.
Fondos verticales. (GAVI, Global Fund, EFA-FTI, MMV, DNDi)	Contribuciones que no son en general marcadas, aunque España tiene la opción de opinar sobre su destino a través de los comités de dirección de los diferentes fondos. (GAVI, Global Fund, EFA-FTI, MMV, DNDi)	Movilización de recursos adicionales sobre temas específicos	“ <i>Donor Driven</i> ”: riesgo de fragmentación de las políticas públicas. Desequilibrio de las políticas públicas en función de fondos adicionales sobre temas específicos, no siempre los más prioritarios según el país. Atribución de resultados limitada

Fuente: Departamento de Cooperación Multilateral. Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de la AECID.

Tabla 9. AOD neta española por instrumentos y modalidades (2008)

Instrumentos	Modalidad de ayuda			Total AOD neta en 2008		Variación % 2008/07
	Cooperación al desarrollo	Acción humanitaria ¹	Edu. desarrollo y sensib. social ¹	Importe (€)	% de la AOD total neta	
1. AOD multilateral¹	1.323.157.801	105.501.674	3.146.439	1.431.805.913	30,07%	8,84%
1.1 Contribuciones a la Unión Europea	621.627.588	93.938.886	3.146.439	718.712.913	15,09%	5,56%
1.2 Contribuciones a OFIMUDES ²	372.781.910	343.920	0	373.125.830	7,84%	22,13%
1.3 Contribuciones a OMUDES ³	328.748.303	11.218.867	0	339.967.170	7,14%	3,29%
2. AOD bilateral neta	2.980.195.098	290.424.902	59.266.325	3.329.886.324	69,93%	36,52%
2.1 Reembolsable	256.779.998	742.387	0	257.522.385	5,41%	112,79%
2.1.1 Créditos FAD (AOD Neta)	190.479.538	742.387	0	191.221.926	4,02%	137,58%
Desembolso total bruto	347.374.031	742.387	0	348.116.418	7,31%	51,84%
Reembolso	-156.894.492	-	-	-156.894.492	-3,29%	5,45%
2.1.2 Microcréditos (AOD Neta)	66.311.322	0	0	66.311.322	1,39%	65,63%
Desembolso total bruto	92.470.981	-	-	92.470.981	1,94%	80,43%
Reembolsos	-26.159.658	-	-	-26.159.658	-0,55%	133,29%
2.1.3 Otros créditos (AOD Neta) ⁴	-10.863	0	-	-10863	0,00%	-102,17%
Desembolso total bruto	0	-	-	0	0,0314	-100,00%
Reembolsos	.10.863	-	-	-10.883	0,03%	32,54%
2.2 No reembolsable	2.723.415.100	289.682.514	59.266.325	3.072.363.939	64,52%	32,54%
2.2.1 Donaciones vía OMUDES ⁵	1.141.859.561	206.556.603	4.571.684	1.362.969.847	28,41%	47,54%
2.2.2 Operaciones de deuda ⁶	236.776.338	-	-	236.776.338	4,97%	13,07%
2.2.3. Donaciones vía ONGD	635.920.209	0	0	635.920.209	13,35%	13,80%
2.2.4 Otras actuaciones ⁷	708.858.992	83.123.912	54.694.641	846.677.545	17,78%	33,79%
Total Ayuda Oficial al Desarrollo neta (€)	4.303.352.899	395.926.575	62.412.764	4.761.692.238	100%	26,82%

(4) Reembolso de créditos de la OEI.

(5) AOO bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multilaterales a OMUDES.

(6) No incluye 11.609.619 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM/MDRI).

(7) Otros programa y proyectos bilaterales

(1) La distribución por modalidades de las contribuciones ha sido estimada de acuerdo con las orientaciones del gasto de los OMUDES de destino en 2007.

(2) Contribuciones a Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo. Incluye 11.609.619 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM/MDRI).

(3) Contribuciones a Organismos no Financieros Multilaterales de Desarrollo.

Tabla 10. AOD neta española por instrumentos y modalidades (2009) (Datos provisionales en €)

INSTRUMENTOS	Modalidades de ayuda			Total AOD neta en 2009 ^p	
	Cooperación al desarrollo	Acción humanitaria ¹	Edu. desarrollo y sensib. social ¹	Importe (€)	% de la AOD total neta
1. AOD multilateral ¹	1.290.247.496	56.855.480	479.024	1.347.582.000	25,52%
1.1. Contribuciones a la Unión Europea	675.469.818	45.632.629	0	721.102.447	13,66%
1.2. Contribuciones a IFI ²	319.381.288	0	479.024	319.860.313	6,06%
1.3. Contribuciones a OINF ³	295.396.389	11.222.851	0	306.619.240	5,81%
2. AOD bilateral neta	3.575.704.638	322.680.892	33.726.251	3.932.111.782	74,48%
2.1. Reembolsable	317.677.879	0	0	317.677.879	6,02%
2.1.1. Créditos FAD (AOD neta)	214.183.441	0	0	214.183.441	4,06%
Desembolso total bruto	405.705.107	0	-	405.705.107	-
Reembolsos	-191.521.666	-	-	-191.521.666	-
2.1.2. Microcréditos (AOD neta)	103.494.437	0	0	103.494.437	1,96%
Desembolso total bruto	118.372.361	-	-	118.372.361	-
Reembolsos	-14.877.924	-	-	-14.877.924	-
2.2. No reembolsable	3.258.026.760	322.680.892	33.726.251	3.614.433.903	68,46%
2.2.1. Donaciones vía OOI ⁴	1.150.090.350	186.576.271	4.105.921	1.340.772.542	25,39%
2.2.2. Operaciones de deuda	186.200.000	-	-	186.200.000	3,53%
2.2.3. Donaciones vía ONGD	821.133.402	106.624.045	20.367.186	948.124.633	17,96%
2.2.4. Otras actuaciones ⁵	1.100.603.008	29.480.575	9.253.144	1.139.336.728	21,58%
Total Ayuda Oficial al Desarrollo neta (€)	4.865.952.134	379.536.372	34.205.275	5.279.693.781	100,00%

(1) La distribución por modalidades de ayuda de las contribuciones multilaterales ha sido estimada de acuerdo con las orientaciones del gasto de los OOI de destino en 2007.

(2) Contribuciones a Instituciones Financieras Internacionales.

(3) Contribuciones obligatorias y voluntarias a Organismos Internacionales No Financieros.

(4) AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multilaterales; incluye las contribuciones al Fondo de Agua y Saneamiento (FAS).

(5) Otros programas y proyectos bilaterales.

Fuente: Borrador Seguimiento PACI 2008

Tabla 11. Distribución de la AOD neta por agentes financiadores e instrumentos (2008)

Agentes financiadores	AOD multilateral ¹				AOD bilateral neta				Total AOD neta en 2008	
	Contribuciones a la UE	Contribuciones a OFIMUDES ²	Contribuciones a OMUDES ³	Subtotal I. AOD multilateral (€)	Desembolso neto de otros créditos ⁴	Donaciones vía Operaciones OMUDES ⁵ de deuda ⁶	Donaciones vía ONGD ⁷ a través de actitudes ⁸	Subtotal II. AOD bilateral neta (€)	Importe (€)	% de la AOD total neta
1. Administración General del Estado	718.712.913	373.125.830	339.967.170	1.431.805.913	-10.863	1.334.930.704	629.014.417	2.706.913.030	4.138.718.944	86,92%
M ^o Administraciones Públicas	0	0	0	0	-	0	401.203	401.203	401.203	0,01%
M ^o Asuntos Exteriores y de Cooperación	0	0	337.365.003	337.365.003	-10.863	1.256.124.087	557.021.30	2.108.896.684	2.446.261.687	51,37%
Del cual: AECID	-	-	0	0	-	174.528.914	539.305.440	557.021.830	921.502.930	19,33%
M ^o Ciencia e Innovación	0	0	57.750	57.750	-	1.912.121	9.944.758	11.856.878	11.914.628	0,25%
M ^o Cultura	0	0	0	0	-	750.000	503.930	1.553.930	1.553.930	0,03%
M ^o Defensa	0	0	0	0	-	0	0	12.019.883	12.019.883	0,25%
M ^o Economía y Hacienda	718.712.913	373.125.830	0	1.091.838.743	-	72.533.234	236.776.338	310.288.479	1.402.127.223	29,45%
M ^o Educación, Política Social y Deporte	0	0	12.000	12.000	-	5.037.493	1.766.557	6.824.050	6.636.050	0,14%
M ^o Fomento	0	0	132.909	132.909	-	466.612	694.983	1.161.595	1.294.504	0,03%
M ^o Igualdad	0	0	349.690	349.690	-	123.182	270.847	1.794.029	2.143.719	0,05%
M ^o Industria, Comercio y Turismo	0	0	361.887	361.887	-	-15.326.133	21.858.114	197.753.899	198.115.785	4,16%
M ^o Interior	0	0	0	0	-	0	4.409.681	4.409.681	4.409.681	0,0914
M ^o Justicia	0	0	0	0	-	33.160	1.990	35.150	35.150	0,00%
M ^o Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	0	0	1.295.092	1.295.092	-	10.812.027	2.961.930	13.774.007	15.069.099	0,32%
M ^o Sanidad y Consumo	0	0	200.000	200.000	-	377.062	698.369	1.501.589	1.701.589	0,04%
M ^o Trabajo e Inmigración	0	0	192.839	192.839	-	2.237.859	14.792.014	34.422.594	34.615.433	0,73%
M ^o Vivienda	0	0	0	0	-	0	205.601	206.601	206.601	0,00%
Otras entidades públicas	0	0	0	0	-	0	13.779	13.779	13.779	0,00%
2. Cooperación Autonómica⁶	0	0	0	0	0	16.689.681	139.555.545	464.709.168	464.709.168	9,76%
Andalucía	0	0	0	0	-	1.736.497	58.175.755	96.775.351	96.775.351	2,03%
Aragón	0	0	0	0	-	300.000	1.029.370	9.610.565	9.610.565	0,20%
Asturias	0	0	0	0	-	478.250	1.765.819	11.776.201	11.776.201	0,25%
Baleares	0	0	0	0	-	610.100	10.881.735	15.594.107	15.594.107	0,33%
Cantabria	0	0	0	0	-	475.000	3.666.724	5.116.108	5.116.108	0,11%
Canarias	0	0	0	0	-	0	10.600.138	18.746.030	18.746.030	0,39%
Cataluña	0	0	0	0	-	8.289.233	30.027.401	62.827.889	62.827.889	1,32%
Castilla - La Mancha	0	0	0	0	-	0	1.043.216	40.341.400	40.341.400	0,65%
Castilla y León	0	0	0	0	-	220.000	1.264.215	10.333.747	10.333.747	0,22%
Extremadura	0	0	0	0	-	0	8.858.897	9.007.880	9.007.880	0,19%
Galicia	0	0	0	0	-	0	4.175.023	9.073.774	9.073.774	0,21%
La Rioja	0	0	0	0	-	0	1.148.657	4.078.224	4.078.224	0,09%
Madrid	0	0	0	0	-	0	29.399.626	38.979.100	38.979.100	0,82%
Murcia	0	0	0	0	-	0	4.329.548	5.130.756	5.130.756	0,11%
Navarra	0	0	0	0	-	0	19.123.693	20.699.796	20.699.796	0,43%
País Vasco	0	0	0	0	-	1.840.229	36.919.070	40.837.201	40.837.201	0,66%
C. Valenciana	0	0	0	0	-	2.740.471	7.766.352	64.815.651	64.815.651	1,36%
Ciudad Autónoma de Ceuta	-	-	-	0	-	-	0	0	0	0,00%
Ciudad Autónoma de Melilla	-	-	-	0	-	-	84.800	84.800	84.800	0,00%
3. Cooperación local	0	0	0	0	-	1.320.815	69.101.280	148.775.501	148.775.501	3,12%
4. Universidades	0	0	0	0	-	48.648	9.006.303	9.488.634	9.488.634	0,20%
Total AOD neta española	718.712.913	373.125.830	339.967.170	1.431.805.913	-10.863	1.352.989.847	846.077.545	3.329.886.324	4.761.692.238	100%

(1) Contribuciones a organizaciones y otras entidades internacionales con fines de desarrollo que se convierten en una parte integral de sus recursos financieros. (2) Contribuciones a Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo. Incluye 11.609.619 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM/MDRI). (3) Contribuciones obligatorias y voluntarias a Organismos no Financieros Multilaterales de Desarrollo. (4) AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multilaterales. (5) Otros programas y proyectos bilaterales. (6) Reembolso de créditos de la OEI. (7) No incluye 11.609.619 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM/MDRI) que se contabiliza en las OFIMUDES

Tabla 12. Distribución de la AOD española canalizada a través de OMD (2005-2008) (M€) (continúa)

AOD canalizada vía OMD	2005	2006	2007	2008
Naciones Unidas	103,5	308,4	931,4	909,6
PNUD-Programa de las NN UU para el Desarrollo	12,5	56,6	590,9	331,5
UNICEF-Fondo de las NN UU para la Infancia	15,3	37,6	49,3	90,5
PMA-Programa Mundial de Alimentos	9,7	13,5	20,3	84,2
UNIFEM-Fondo de Desarrollo de las NN UU para la Mujer	1,2	8,2	10,6	74,1
FAO-Organización de las NN UU para la Agricultura y la Alimentación	11,2	33,2	27,8	46,6
FNUAP-Fondo de Población de las NN UU	3,7	8,5	21,4	36,7
CERF-F. Central de Respuestas ante Emergencias	0,0	8,9	15,0	30,0
OMS-Organización Mundial de la Salud	10,1	17,3	16,5	25,2
ACNUR-Of. del Alto Comisionado de NN UU para los Refugiados	12,3	20,2	17,7	22,9
UNRWA OOPS-Obras Públicas y Socorro NN UU a Refugiados Palestinos	3,0	10,8	6,6	17,7
UNESCO-Organización NN UU para la Educación, la Ciencia y la Cultura	3,2	6,4	9,6	15,4
UN-HABITAT-Programa de NN UU para los Asentamientos Humanos	0,0	0,8	12,4	13,2
PNUMA-Programa de las NN UU para el Medio Ambiente	1,7	6,3	6,7	12,7
ONUSIDA-Programa Conjunto de las NN UU sobre el VIH/SIDA	3,2	6,4	9,6	10,5
UNDG-Grupo de Desarrollo de NN UU	0,0	36,1	32,0	10,0
NN UU OTROS: Otras contribuciones al Sistema de las NN UU	16,5	37,7	85,0	88,4
Unión Europea	632,8	679,7	692,6	744,0
UE CE-C. Europea: Cooperación Internacional para el desarrollo	476,4	518,7	510,2	540,5
FED-Fondo Europeo de Desarrollo	155,3	155,9	167,3	179,5
Otras contribuciones a la Unión Europea	1,0	5,0	15,0	24,0
Grupo Banco Mundial	128,0	213,9	292,5	321,1
AIF-Asociación Internacional de Fomento	98,7	181,5	175,2	236,8
Otras contribuciones al Grupo Banco Mundial	29,2	32,5	117,4	84,3
Bancos Regionales y Fondos Especiales	108,2	109,2	93,0	463,1
BID-Banco Interamericano de Desarrollo	8,4	11,8	11,8	314,8

Fuente: Borrador Seguimiento PACI 2008

Tabla 12. Distribución de la AOD española canalizada a través de OMD (2005-2008) (M€)

AOD canalizada vía OMD	2005	2006	2007	2008
Bancos Regionales y Fondos Especiales	108,2	109,2	93,0	463,1
BID-Banco Interamericano de Desarrollo	8,4	11,8	11,8	314,8
BAfD-Banco Africano de Desarrollo	42,7	57,8	42,7	104,4
BAfD-Banco Asiático de Desarrollo	40,7	17,0	22,6	29,6
BCIE-Banco Centroamericano de Integración Económica	8,8	12,0	9,8	10,7
BERD-Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo	1,0	8,5	5,0	3,5
Otras contribuciones a Bancos Regionales y Fondos Especiales	6,6	2,0	1,3	0,0
Fondo Monetario Internacional	4,6	7,9	1,0	13,6
Otras contribuciones al Fondo Monetario Internacional	4,6	1,8	1,0	13,6
Otras contribuciones al FMI	0,0	6,1	0,0	0,0
Otras organizaciones internacionales	38,9	166,0	254,2	351,0
GFATM-Fondo Global Contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria	1,0	62,0	75,9	97,6
FTI-Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos	0,0	7,0	45,2	61,3
GAVI-Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización*	0,0	0,0	0,0	29,0
OEI-Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura	3,8	8,7	17,8	28,0
OPS-Organización Panamericana de la Salud	1,4	8,7	10,3	17,2
UNITAID-Facilidad Internacional de Compra de Medicamentos	0,0	0,0	15,0	15,0
CICR-Comité Internacional de la Cruz Roja	1,0	7,1	9,3	14,5
CEDEAO-Comunidad Económica de Estados de África Occidental	0,1	0,3	0,7	10,1
Otras contribuciones vía OMD	31,6	72,2	80,1	78,4
Total AOD bruta vía OMD (M€)	1.016,0	1.485,1	2.264,7	2.802,4

* Desde el año 2006 España hace una contribución de alrededor de 9 M€ a la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIm) que destina a GAVI. La contribución directa a GAVI reflejada en la tabla es adicional a la contribución a la IFFIm, que también se mantiene y se refleja en la tabla en "Otras contribuciones vía OMD".

Fuente: Borrador Seguimiento PACI 2008

7. Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. AOD española total/modalidad multilateral 2008-2010	25
Tabla 2. Resumen de mecanismos multilaterales y bilaterales.....	30
Tabla 3. AOD multilateral por ministerios (2009p)	33
Tabla 4. Previsión de la AOD Multilateral y Bilateral vía OMUDES por ministerios (2009)	48
Tabla 5. Resumen de los principales instrumentos que enmarcan la “Nueva Arquitectura de la Ayuda”	79
Tabla 6. Estrategia de Cooperación Multilateral Española: objetivos y líneas estratégicas	81
Tabla 7. Prioridades generales de la acción multilateral durante el Plan Director (2009-2012)	82
Tabla 8. Resumen sobre instrumentos de la ayuda multilateral	83
Tabla 9. AOD neta española por instrumentos y modalidades (2008)	84

Tabla 10. AOD neta española por instrumentos y modalidades (2009)	85
Tabla 11. Distribución de la AOD neta por agentes financiadores e instrumentos (2008)	86
Tabla 12. Distribución de la AOD española canalizada a través de OMD (2005-2008)	87

Gráficos

Gráfico 1. Evolución de la AOD española /modalidad multilateral 2001-2010	22
Gráfico 2. Evolución de la AOD española multilateral 2001-2008 por tipología de receptores	26
Gráfico 3. AOD española canalizada vía OMD (2008)	26
Gráfico 4. Orientación sectorial de la AOD a través de OMUDES	28
Gráfico 5. Distribución geográfica de la AOD a través de OMUDES	29

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española.** Propuestas para Perú y México. Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la Cooperación Española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la Cooperación Española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español.** Alternativas a legislar. Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Libertí, Christos Katsioulis y Sven Biscop.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.
- 40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque.
- 41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churruga Muguruza y Beatriz Pérez de las Heras.
- 42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.
- 43/2009. **Realidades y espejismos del "Socialismo del siglo XXI" en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.
- 44/2009. **La Presidencia Española de la Unión Europea ante la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010.** Inmaculada Marrero Rocha.
- 45/2010. **México: quince años del TLCAN. 1994-2009: entre la crisis del efecto tequila y la crisis global.** Ciro Murayama.
- 46/2010. **El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español.** Clara Portela.
- 47/2010. **Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa.** Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal.
- 48/2010. **Presidencia española de la Unión Europea 2010. Prioridades para el cambio climático y una economía baja en carbono.** Joaquín Nieto y Domingo Jiménez.
- 49/2010. **El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española.** Enrique Muñoz García y Antonio Ortiz.
- 50/2010. **Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social.** Juan de Dios Izquierdo Collado, Rubén Darío Torres Kumbrián.

