

**RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA MULTILATERAL DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO: MANTENER
UNA VISIÓN ESTRATÉGICA**

Coordinadora Katty Cascante, Fundación Alternativas (*)



(*) Este trabajo recoge las conclusiones y recomendaciones principales de seis documentos elaborados en la Fundación Alternativas durante 2012 sobre la política española multilateral en materia de cooperación internacional y desarrollo. Documentos cuya autoría ha recaído sobre expertos que desde sus distintos ámbitos de trabajo (AECID, universidades, centros de investigación, DGPOLDE, consultores independientes, etc.) han compartido el objetivo último de construir, mediante procesos, una política pública con vocación exterior duradera. En el presente papel encontrará solo un resumen del análisis y las recomendaciones principales de los autores, los documentos completos se encuentran disponibles en la Web <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos>

I Presentación

A lo largo de la pasada legislatura la política española de cooperación internacional y desarrollo (en adelante PECID) ha tenido una clara vocación multilateral para afrontar los desafíos que plantea la globalización. Una intención de que la política multilateral sirviera de instrumento para mejorar la gobernanza democrática del sistema internacional.

Si bien al principio su mayor impulso vino a razón de los recursos disponibles, en seguida fue imperativo madurar en la gestión, promover reformas institucionales, aumentar la capacidad de influencia en el diálogo sobre políticas globales y mejorar la rendición de cuentas sobre los resultados de desarrollo y hacia la opinión pública española. En definitiva, desarrollar una ayuda multilateral eficaz.

Como un primer paso el Gobierno, elaboró la [Estrategia Multilateral](#) dirigida, 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. Le siguió el [IIIPD \(2009-12\)](#) y en 2011 [los acuerdos de asociación estratégica](#) con organismos internacionales del sistema de NNUU

En 2010, la Fundación Alternativas publicó un primer documento [La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad](#) centrado en analizar el alcance de las reformas emprendidas en el marco de la cooperación multilateral al desarrollo española, e identificando las acciones necesarias para profundizar el proceso de cambio hacia un mayor posicionamiento estratégico y una gestión de calidad. De entre las principales conclusiones destacaba la necesidad de pasar del liderazgo cuantitativo a un sistema de capacidades y de gestión que permitiera asegurar resultados cualitativos. Para ello España debía superar su actual modelo de cooperación al desarrollo caracterizado en fricciones institucionales, problemas de capital humano y las deficiencias organizativas y competenciales de los órganos responsables de ejecutar esta modalidad de ayuda, así como la oportunidad para promover cambios y mejoras en ella.

Al mismo tiempo, la tensión por ejecutar el aumento presupuestario llevó a destinar elevados montos a iniciativas no estrictamente evaluadas en función de resultados esperados. Se hacía pues prioritario, reconducir esta práctica hacia una lógica más estratégica y con una mayor definición y seguimiento de las políticas para mejorar el impacto de la cooperación al desarrollo en el ámbito multilateral. Algo que puede verse relegado a un segundo plano debido al cambio de ciclo económico y político actual.

La falta de consolidación de los procesos en marcha ha dejado sin institucionalizar las reformas emprendidas y como bien se anunciaba en nuestro informe, esto supone perder la oportunidad de que la cooperación multilateral se integre en el sistema de la cooperación española, y por tanto una mayor y mejor proyección en la acción multilateral a la agenda de la eficacia y el marco europeo de cooperación al desarrollo. Algo que sin duda, afecta en legitimidad y participación en los foros internacionales determinantes.

En esta línea, desde la Fundación Alternativas, estamos convencidos que la PECID debe tener un espacio multilateral claramente definido. Es por ello que hemos analizado aquellos sectores considerados más representativos, debido al nivel de recursos destinados y liderazgo en iniciativas recientes, y determinar cómo pueden ocupar el espacio estratégico suficiente para secundar el nivel de presencia e impacto internacional requerido por la política exterior española y europea.

Los documentos, que han sido publicados a lo largo de 2012 y todos ellos están disponibles en nuestra Web, pretenden plasmar el recorrido del anterior Gobierno durante estas dos legislaturas en materias de educación, seguridad alimentaria, cooperación financiera, ayuda humanitaria, desarrollo sostenible y la reforma del sistema de NNUU desde el ámbito multilateral. Han tratado de poner en valor los avances al mismo tiempo que se reconocen los desafíos y retos futuros ante una difícil coyuntura económica y un nuevo Plan Director de la Cooperación española.

A continuación se extrae de los documentos mencionados, parte del análisis que lleva a los autores hacia las recomendaciones principales para mantener una visión estratégica de la política española de cooperación internacional y desarrollo.

II PECID MULTILATERAL EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN¹

En su conjunto la cooperación española en el sector de la educación ha experimentado incrementos notables con una **visión mucho más estratégica** que en gobiernos anteriores. Sin embargo hemos de señalar igualmente que ha sido una **prioridad solo relativa** tanto en términos políticos como económicos. La implicación de altos cargos ha sido muy reducida, prácticamente inexistente a nivel de Presidente del Gobierno¹ y Ministros, y reducida a nivel de Secretaría de Estado e incluso del Director General de DGPOLDE o de la Dirección de la AECID. Asimismo el porcentaje de la AOD total bruta española distribuible sectorialmente destinado a educación ha sido errático en estos últimos años, pasando de un 11,29% en 2007, a un 12,65% en 2008, un 9,58% a un 10,48% en 2010. También hemos visto que la supuesta orientación a los países con menores índices de desarrollo humano se cumple únicamente a través de la ayuda multilateral, mientras los principales receptores de la ayuda bilateral continúan siendo países de ingresos medios donde España mantiene intereses estratégicos más allá de la cooperación para el desarrollo.

Como es sabido, en términos globales de la CE, tras los importantes crecimientos desde 2004, la AOD española se estanca en 2009 en 6.584 millones de dólares o un 0,46% del PNB. Según el CAD/OCDE, en 2010 se reduce un 5,9% debido a la crisis financiera quedando en 5.917 millones de dólares, un 0,43% del PNB, lejos del 0,56% comprometido para 2010 y retrasando el 0,7% a 2015.

El nuevo gobierno que actualmente reformula el presupuesto y la política de cooperación internacional y desarrollo, tiene ante sí el reto de centrarse en la eficacia y en la oportunidad de continuar con la visión estratégica demostrada en las últimas dos legislaturas.

En lo que relativo al sector, las perspectivas deben superar viejas prácticas (limitarse a la educación América Latina y post-secundaria) y continuar alineadas con la agenda internacional. Continuar en una línea de priorización de la educación, emulando a gobiernos como el británico, sería sin duda un gran avance. El MAEC ya ha declarado que América Latina y Norte de África serán las zonas prioritarias de la CE, con lo que África Subsahariana y los ODM, pueden tener algún retroceso no deseado o necesariamente esperado.

Recomendaciones principales

- Aunque la AOD sea reducida, e incluso si se realiza una concentración sectorial, **la educación debería prevalecer como un sector prioritario**, sin difuminar su importancia subordinándolo a otros como los servicios sociales o el desarrollo económico. Es precisamente en tiempos de crisis cuando la educación es más importante pues es una manera relativamente eficaz que una población tiene de salir adelante frente a la falta de oportunidades económicas y laborales. En momentos en los que sin duda se restringirá la AOD internacional y también la española, la educación no puede pasar a segundo plano como en otras ocasiones en las que se concentra la ayuda en sectores que "salvan vidas", como si la educación no lo hiciera.

¹ A. Begué, Asesor senior en educación, Plan A. International USA, Washington DC, ex técnico de DGPOLDE/SECI

- Hay que tener en cuenta que planificar en materia educativa requiere una **previsibilidad de los fondos** que estarán disponibles en los próximos años. Muchos países en desarrollo han realizado esfuerzos importantes incrementando sus presupuestos en educación. Es imprescindible que España, en concierto con los países socios del sur y la comunidad internacional, haga compromisos duraderos para la financiación estable de la implementación de los planes nacionales de educación, por ejemplo incluyendo presupuestos plurianuales en los Marcos de Asociación.
- Los objetivos de desarrollo fijados para 2015 (tanto los ODM como los Objetivos de Dakar en el caso de la educación) no se cumplirán para un gran número de países. Algunos países, como Afganistán, ya han pospuesto esta fecha hasta 2020. Los países donantes y los países socios deberán empezar a pensar en las prioridades pos-2015. En esta nueva legislatura la cooperación española puede y debe ser un actor fundamental en la elaboración de estos **escenarios pos-ODM**, aportando ideas extraídas de su experiencia tanto en ayuda bilateral como multilateral. La crisis no puede servir de coartada para que España se inhiba de sus responsabilidades en materia de desarrollo. España debería promover una profundización de la eficacia de la ayuda, no dejándose llevar por agendas mínimas promovidas por intereses espurios, favoreciendo la previsibilidad de la ayuda al tiempo que el compromiso por parte de los gobiernos socios, una coordinación efectiva entre los donantes y una voluntad real de lograr una mejora sostenible de la vida de millones de seres humanos.
- La reducción en los fondos no ha de impedir mejorar en una asignatura pendiente desde siempre en la cooperación española: la necesaria **capacitación de su personal**, en este caso en materia de educación, reforzando tanto el correspondiente departamento en AECID como en las Oficinas Técnicas de Cooperación en los países donde la CE tiene programas de educación. Una participación activa en los organismos internacionales de educación, tanto a alto nivel como en los grupos de trabajo, sería probablemente un buen modo de mejorar las capacidades técnicas del personal español.
- En cuanto a la cooperación multilateral, sería deseable **mantener una concentración de los compromisos** con algunos organismos multilaterales de educación (GPE, UNESCO, UNICEF, OEI), no necesariamente en términos financieros (la crisis estará aún presente varios años) sino en la participación que España puede jugar en estos organismos. Su **participación en foros de alto nivel así como en grupos técnicos** debería mantenerse aunque se reduzcan las contribuciones a estos organismos. Igualmente, aunque sus contribuciones sean menores, la CE debería hacer un seguimiento de la eficacia de las acciones llevadas a cabo por estos organismos. España debería aportar una perspectiva crítica con organismos como UNESCO, que están demostrando no ser capaces de responder a su mandato de liderar los esfuerzos a nivel mundial en materia de educación.

La educación ya es habitualmente un sector políticamente poco reconocido. Sería deseable que en tiempos de crisis no sufriera reducciones drásticas, ni en los países donantes ni en los países socios del Sur. Sin embargo, sería deseable que la cooperación bilateral concentrara sus esfuerzos en algunos países prioritarios, con criterios de selección que incluyan, aunque no únicamente, los índices de escolarización, índices de desarrollo humano y ventaja comparativa de la CE.

III PECID MULTILATERAL ANTE LA REFORMA DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS²

Las medidas que se plantean en el proceso de reforma de la Organización Naciones Unidas (ONU) contemplan desde el cambio de sus instancias centrales como el Consejo de Seguridad, a la mejora del desempeño y la eficacia de la Secretaría General, pasando por cambios en la misma génesis de la organización y otros elementos relacionadas con el trabajo operacional en el terreno de los distintos organismos que forman parte del sistema de desarrollo de la organización.

De todos estos elementos, sin duda, los avances más contundentes se han obtenido en su sistema de desarrollo, un sector que además, supone el 75% del total de los fondos de la organización. Por esto, el compromiso de un país con la reforma de la ONU debe ser un apoyo decidido a **la mejora de la eficacia y eficiencia de sus acciones enfocadas a la promoción del desarrollo**.

España, que así lo ha entendido, se convirtió en los últimos años en **el octavo donante de Naciones Unidas** y en el primer impulsor de los tres pilares básicos de la reforma de su Sistema de Desarrollo: la creación de la Entidad Compuesta para la igualdad de género y empoderamiento de la mujer (ONU Mujeres), la mejora en el sistema operacional de las actividades de desarrollo en el terreno y la iniciativa "Unidos en la Acción".

El apoyo a la creación del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), a la puesta en marcha de las experiencias piloto de la iniciativa "Unidos en la Acción" y el incremento de las contribuciones a las diferentes agencias y programas existentes en materia de los derechos de las mujeres, además de la apuesta por procesos innovadores como la programación integral conjunta, la financiación no marcada del sistema de desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de evaluación, son evidencias de este compromiso español.

En el **contexto de más de un 70% de recortes de la AOD española para 2012, resulta prioritario valorar y rentabilizar los esfuerzos realizados para enfrentar los retos futuros**. Se plantean dos tipos de cuestiones. Primero, ¿suponen la experiencia adquirida y el conocimiento generado un capital suficiente para continuar participando y consolidar nuestra posición de líder en este proceso? Segundo, ¿existe en este sentido una línea roja presupuestaria?

Por otro lado, llama la atención el escaso reconocimiento al esfuerzo realizado por España y más aun, a los resultados que se están obteniendo gracias a este compromiso.

- A nivel internacional empieza a reconocerse esta situación; por ejemplo, en la Junta Directiva de ONU Mujeres de junio de 2011, se presentaron las cuatro experiencias de buenas prácticas para el logro de la igualdad de las mujeres financiadas por España a través del F-ODM.

² C. Sánchez-Miranda. Doctora en Economía, ex consultora del Departamento de Multilateral de la AECID y actual responsable del programa Habitat de NNUU en España

- Sin embargo, en el ámbito nacional no ocurre así. De un lado, tanto la ciudadanía española, como la propia administración del Estado, desconocen esta situación. Por otro lado, entre aquellos que conocen estas iniciativas, **no está claro si existía una estrategia previa a su puesta en marcha, o si ha prevalecido la improvisación.** En este sentido, hay que mencionar una falta de coordinación de los instrumentos empleados y la **ausencia de una postura consensuada** entre los actores intergubernamentales, además de la pérdida de espacios únicos donde visibilizar lo realizado. Por ejemplo, la Asamblea General de Naciones Unidas en 2010 fue sin duda una **oportunidad perdida** donde se podría haber consolidado **el liderazgo español** en la materia. Una participación consensuada y activa en foros como la IV Conferencia sobre la reforma de la ONU celebrada el año pasado en Montevideo o el *4th High Level Task Force on Aid Effectiveness* de Busan, también habrían contribuido a este objetivo.

Recomendaciones principales

1. España debe enfocar el debate con identidad propia y en el ámbito de la reforma del sistema de Desarrollo de Naciones Unidas, tiene una voz más que acreditada para ser reconocida como socia y líder:
 - a. **Rentabilizar el conocimiento y la experiencia adquiridos por España, incorporándolos en la agenda internacional, y** participar activamente en el debate sobre la Agenda de Desarrollo post 2015 y la extensión de los ODM, así como el Panel de Alto Nivel de Sustentabilidad Global. Además de incorporar este conocimiento en el proceso de elaboración del IV Plan Director de la Cooperación Española, que debe elaborarse durante 2012, se recomienda que el nuevo Plan reafirme entre las prioridades de su acción multilateral, la necesidad de avanzar en el proceso de reforma del sistema de desarrollo de NNUU en el marco del enfoque *Delivering as One*, y mantenga así su coherencia con los compromisos de la Agenda de Desarrollo.
 - b. **Hay que dar a conocer a la ciudadanía española el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos, para ello** se recomienda poner en marcha la "Estrategia Integral de Comunicación sobre la Acción Multilateral Española" prevista en el PACI 2010 y desarrollar aquellos elementos comunicacionales adicionales que puedan dar visibilidad a los resultados obtenidos.
 - c. **Participar estratégicamente en los foros internacionales y los órganos rectores de los organismos multilaterales.** Hay que coordinar una posición para promover una participación más integral, coherente y con capacidad de dar seguimiento a los intereses españoles en la materia.
 - i. En la Revisión Cuadrienal Amplia de la Política relativa a las Actividades Operacionales para el Desarrollo, la política mediante la cual la Asamblea General de la ONU establece las orientaciones de la cooperación para el desarrollo y sus modalidades de aplicación, se deben incorporar las recomendaciones tanto del F-ODM como de las experiencias pilotos de "Unidos en la Acción". Aunque ya han empezado los debates, las consultas formales tendrán lugar a lo largo del 2012, por lo resulta crucial que España prepare su participación en este proceso.

- ii. Apoyar al ECOSOC a desarrollar la guía que inspire el proceso de consultas. Además de los informes de la Secretaría General, el ECOSOC considera los informes aprobados por las Juntas Directivas de los organismos especializados del sistema. Por lo tanto, una participación en los órganos rectores de éstos es crucial e idóneo para asegurar la incorporación tanto de la visión integral española sobre el mandato de cada organismo. Del mismo modo, deben incorporarse, las lecciones aprendidas de los procesos de fortalecimiento institucional y los hallazgos en materia de coherencia y eficacia fruto de las evaluaciones de los programas conjuntos financiados por este país.
- iii. Otros debates de la política de cooperación al desarrollo de la UE, las consultas preparativas sobre la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) o los debates sobre normalización de resultados de los que se informa en las consultas de expertos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión/GNUD, deberían figurar dentro de una estrategia definida de participación.

2. España debe favorecer e impulsar la coordinación de agendas:

- a. Hay que **apoyar el Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas**, en su mandato de revisar la tendencia y los compromisos sobre la AOD mundial, en su coordinación con el *Working Party on Aid Effectiveness* del CAD.
- b. Defender una actuación mucho más coordinada y unificada de la UE en los organismos multilaterales relevantes para el desarrollo. Con los conocimientos generados desde las iniciativas apoyadas, debería **influir y apoyar a la UE y las agencias de cooperación de los Estados Miembros, para definir una postura única respecto a la reforma de Naciones Unidas** y fortalecer el potencial de su participación en sus organismos y foros especializados.
- c. Promover la coordinación de todas aquellas iniciativas que bajo el paraguas de la **Agenda de la Eficacia**, refuercen el trabajo conjunto, los procesos nacionales en marcha y la división del trabajo liderada por los países; la UE dentro de su política de cooperación al desarrollo, el *“Global Programs Learning Group initiatives”* y como hemos visto, las iniciativas de “Unidos en la Acción” lo hacen y España participa de la mayoría de ellas. También a través del apoyo a los instrumentos multilaterales reembolsables, España debería promover que los Bancos Multilaterales de Desarrollo se unan a este enfoque y la coordinación del mismo.

3. España debe mantener su compromiso de reforzar el sistema multilateral, el fortalecimiento de las instituciones multilaterales y la potenciación de las contribuciones no marcadas (*core funding*).

- a. En los últimos años se invitó a España a formar parte de los principales grupos de donantes afines (*liked-minded*) conformados en su mayoría por los países nórdicos y Reino Unido. Ahora que las contribuciones financieras han sufrido drásticos recortes, hay que **mantener el**

posicionamiento y una participación de calidad en los mismos. Con el liderazgo cuantitativo alcanzado, tiene todos los elementos para posicionarse en el liderazgo cualitativo. En cuestión está la capacidad de los recursos humanos disponibles para ello.

- b. Además, debería defender una mejor vinculación entre todas aquellas instancias relacionadas con la conducción de la gobernanza global que permita mayores resultados de desarrollo y en el marco del proceso de reforma, defender por ejemplo una **mejor vinculación del G20 con el sistema de Naciones Unidas**, incluidos los Bancos de Desarrollo y las Instituciones Financieras, y sus órganos internos relacionados con el desarrollo.

IV PECID MULTILATERAL EN EL SECTOR DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA³

Más allá del debate sobre el impacto que la AOD puede tener en la lucha contra la pobreza, cuando se destina a promover el tejido productivo, lo que parece tener una especial relevancia es cómo se combinan las políticas sociales financiadas por la ayuda con los diversos patrones de crecimiento aplicados en los países en desarrollo. Así, que una política económica orientada al fortalecimiento de los sistemas productivos junto a la implementación de políticas sociales que beneficien en mayor medida a los pobres, pueden tener un impacto en la reducción de la pobreza mucho mayor que si se combinan dichas políticas sociales con otras en el ámbito económico que apuestan por la liberalización comercial y financiera de los países en desarrollo. Se trata de desarrollar la estructura productiva para que los más empobrecido puedan hacer valer sus mayores capacidades.

La AOD tendría mayor impacto si, además de financiar servicios sociales, fortaleciese el tejido productivo y especialmente los sistemas de PYMES. A pesar de la controversia del debate, la generación de actividad económica como resultado de la promoción del sector privado supone una nueva fuente de ingresos fiscales y ofrece la posibilidad de apalancar fondos adicionales, que complementen a los recursos de la cooperación oficial en la financiación de los servicios sociales.

Los asuntos pendientes

Se plantean algunos interrogantes sobre los efectos derivados del tratamiento del FONPRODE hacia los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Si los organismos multilaterales consideran que un país HIPC tiene un riesgo elevado de sobreendeudamiento, se cortarían la financiación hacia el mismo. Ahora bien, de esta postura surge una pregunta inquietante: ¿cómo enfrentar entonces los crecientes problemas de pobreza derivados de una crisis de deuda?

Se está trabajando en la elaboración de una metodología de gestión para la aprobación de las operaciones financieras, teniendo en cuenta el impacto en el desarrollo de las mismas y no sólo su viabilidad económica. En el Reglamento, se incluyen los criterios a tomar en consideración: qué adicionalidad aporta la nueva inversión; cuál es su desempeño social, ambiental y de género; su contribución a los objetivos de la cooperación española; y su viabilidad financiera.

³ **A. Macías**, Doctor en Economía Internacional y Desarrollo, Dpto. de Economía y Estadística de la Universidad de León

En su artículo 19, se establece que cada operación contará con un informe previo donde se analicen estas cuestiones. Sin embargo, quedan muchas preguntas por responder: ¿Quiénes y cómo se elaborarán los informes? ¿Quién será el responsable y cómo se valorarán las contribuciones? ¿Quién y cómo se supervisará la adecuación a la política de financiación y la coherencia con el resto de los instrumentos? Por otro lado, desde una perspectiva *expost* no parece que el Reglamento del FONPRODE garantice una rendición de cuentas suficiente sobre los resultados en materia de desarrollo de las operaciones financiadas, lo cual impedirá mejorar en el futuro la mencionada metodología de gestión.

En este ejercicio metodológico, resultará fundamental separar nítidamente el output de la inversión, los resultados de la empresa y el impacto en desarrollo de los proyectos de inversión. En el Recuadro 1, ponemos en evidencia las relaciones que se producen entre los tres resultantes pero, a la vez, tomamos las cautelas necesarias para no caer en la tentación de utilizar los resultados de las empresas como variables *proxies* del impacto en el desarrollo.

Para que los resultados de las empresas se traduzcan en ingresos fiscales para la lucha contra la pobreza, o para que el empleo formal generado beneficie a los pobres, se necesitan además condiciones institucionales que incentiven este tipo de círculos virtuosos. Una buena metodología para tomar las mejores decisiones de inversiones ayudaría mucho, pero es importante no olvidar el necesario esfuerzo en asistencia técnica (también recogido en el Reglamento) para generar las condiciones suficientes para un impacto favorable en el desarrollo.

La integración del FONPRODE en la política española de cooperación

El FONPRODE comprende una lista heterogénea de instrumentos: a éste se traslada el Fondo de Microcréditos, el apoyo presupuestario, las donaciones y los créditos de Estado a Estado, las contribuciones a organismos multilaterales, la formación de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD), además de la cooperación financiera para el apoyo al tejido productivo. Este entramado complejo de instrumentos debe responder a los objetivos de la política española de cooperación y las decisiones de inversión de la ayuda reembolsable, que no deja de ser la principal partida presupuestaria del FONPRODE, a la estrategia sectorial sobre crecimiento económico y promoción del tejido empresarial elaborada por la AECID.

Es difícil comprender la racionalidad institucional de este diseño ni por qué se trasladan determinadas herramientas desde la AECID –como, por ejemplo, el apoyo presupuestario–. Desde su origen, se trata de un diseño institucional que ha estado sujeto a fuertes controversias. Al no quedar claro el criterio de división de funciones entre AECID y FONRPRODE, los problemas de identidad de las instituciones de la cooperación española se multiplican. Algunos expertos abogan por constituir una agenda financiera de desarrollo independiente de la AECID, tal como ocurre en la mayoría de los países de nuestro entorno.

A pesar del acervo de documentos, la dificultad para mantener la coherencia de políticas estriba en que la gestión de las operaciones financieras es muy distinta a la realizada con las partidas de ayuda no reembolsable incluidas en el FONPRODE. La ayuda reembolsable la gestiona la Oficina del FONPRODE, pero con graves deficiencias a nivel de equipo humano. Además, al tratarse de operaciones financieras, el control lo mantiene el Ministerio de Economía. En cierta medida, se mantiene la bicefalia institucional que ha caracterizado la época del FAD.

Recomendaciones principales

1) Mejorar la planificación estratégica del FONPRODE

El FONPRODE abre una nueva etapa en la cooperación financiera española que es necesario pensar y proyectar estratégicamente.

- Los **recursos financieros**, no deben ser asignados de forma apresurada en fondos multilaterales sobre los cuales se tiene escasa capacidad de decisión (Cuadro 1).
- Hay que tomar decisiones de inversión que impliquen trabajar directamente con el sector privado local, y la dotación de los fondos debe realizarse gradualmente. La ayuda reembolsable debe de ir donde el sector privado no acude por sí mismo, incentivando las inversiones de las empresas.
- Hay que facilitar el acceso de los sectores económicos más marginados. Promover el conocimiento y la financiación de las tecnologías más útiles para agregar valor a las pequeñas producciones, mediante la constitución de líneas de crédito específicas.
- Aumentar los apoyos financieros para una **formalización del mercado laboral** que sin duda tendría efectos positivos más generales, mirando con especial atención a aquellos colectivos especialmente marginados requerirían de medidas especiales para fomentar su inserción en dicho mercado. En el caso de las mujeres, es necesario crear servicios sociales vinculados con el cuidado de las niñas y los niños. Mientras que el caso de los jóvenes, el fortalecimiento de los sistemas educativos resulta crucial para que se puedan integrar en mejores condiciones al mercado laboral.
- Hay que recurrir a las donaciones para proveer servicios sociales y empresariales que satisfagan funciones informativas, distributivas y de asesoramiento técnico.
- A pesar de gestionarse de forma diferente y de que la situación actual diste mucho de este objetivo, lo ideal sería planificar de forma conjunta las ayudas reembolsables y no reembolsables, de tal manera que en los espacios locales concretos la asignación de los recursos del FONPRODE respondiese a una estrategia de desarrollo integrada que incluyese tanto la provisión de servicios sociales como las inversiones propiamente dichas para la promoción del tejido productivo entre los sectores sociales más vulnerables.
- Tomar decisiones de inversión con carácter estratégico obliga a pensar detenidamente cómo asignar las partidas presupuestarias y cómo diseñar el trabajo de los equipos técnicos que trabajan en la Oficina del FONPRODE. Es preciso tomar conciencia de la relevancia de las fases de estudio de las posibles actividades económicas a financiar, y de la importancia de la rendición de cuentas en todas las fases de la gestión del Fondo. Ante estos desafíos, la Oficina del FONPRODE debería de ser dotada con los recursos humanos necesarios y adecuados para abordarlos con éxito, que no sólo dominen la gestión financiera de los recursos sino también que gocen de competencias profesionales en el ámbito de la economía del desarrollo.

2) Fortalecer el impacto en desarrollo de la ayuda reembolsable

La presión financiera que sufre la economía española ha supuesto que la ayuda reembolsable gestionada por el FONPRODE se realice bajo condiciones de mercado. Al margen del riesgo que esto representa en términos de contabilizar dicha ayuda como AOD, esta situación pone en cuestión el principal objetivo de las operaciones financiadas por el FONPRODE: contribuir a la lucha contra la pobreza y al desarrollo humano de los países pobres. La concesionalidad debería alcanzarse lo antes posible. Mientras tanto, dada la flexibilidad de gestión por operaciones, la rentabilidad global del Fondo se podría compatibilizar con el objetivo principal siempre y cuando las operaciones con mayor impacto en desarrollo se compensasen con otras más seguras y rentables.

3) Revalorizar el rol de la asistencia técnica

Aunque el Reglamento del FONPRODE hace referencia a la asistencia técnica, se debería concretar más las líneas de actuación y su contenido. En ningún caso, la ayuda reembolsable debería ser utilizada como instrumento de presión para imponer condiciones de política económica y de reformas institucionales desde fuera de los países en desarrollo. Para lo cual hay que:

- Avanzar hacia una asistencia técnica que estimule una nueva generación de reformas económicas e institucionales, volcadas hacia la promoción de una economía productiva favorable a los pobres.
- Trabajar en un enfoque multilateral de la sostenibilidad de la deuda que incentive los procesos de financiación de los ODM, donde la cooperación financiera deje de ser utilizada como un mecanismo de sanción vigilante del comportamiento riguroso de las autoridades económicas nacionales en materia fiscal. En el caso de que los países pobres sufran riesgo de sobreendeudamiento, debería haber alternativas de financiación cuando se decida no otorgar más créditos, representando dichas alternativas un volumen al menos semejante (si no superior) al crédito previamente concedido. Aunque preferentemente estas fuentes opcionales de financiación deberían girar en torno a las donaciones, no sería descartable recurrir a otros pasivos exigibles como son las derivadas de las aportaciones a fondos multilaterales de carácter financiero o las aportaciones de capital en PYMES o en instituciones de "segundo piso". Además, sería deseable fijar un tope máximo estricto (por debajo del cinco por ciento de la AOD total) para la emisión de deuda con garantía soberana (que es la directamente implicada en la sostenibilidad de la deuda pública de los países HIPC). Por el contrario, sería recomendable hacer más flexible el límite máximo del cinco por ciento para el conjunto de la ayuda reembolsable en relación a la AOD total, recogido actualmente en la legislación relativa al FONPRODE. Paralelamente, la asistencia técnica podría orientarse al fortalecimiento de sistemas alternativos de garantía.
- Contribuir a la creación de un mercado de capitales de medio y largo plazo con criterios de equidad a nivel económico, social y territorial. En esta línea, deben de apoyarse las iniciativas de finanzas populares, especialmente su fortalecimiento institucional.

4) Promover alianzas sociales y productivas

Las alianzas comprenden una gran variedad de fórmulas de relación entre agentes privados (empresas y organizaciones del tercer sector), administraciones públicas (instituciones vinculadas al sistema nacional e internacional de cooperación y ministerios prestadores de servicios) y empresas parapúblicas. En estas alianzas, coexisten motivaciones de necesidad de financiación para los actores públicos y distribución de riesgos en el caso de las empresas de los países donantes. En general, se intenta que las mismas promuevan el desarrollo del tejido empresarial y de los servicios básicos a escala local. No obstante, en la práctica suelen poseer una naturaleza ligada demasiado evidente, lo cual las invalida como ejemplo a seguir en nuestro caso.

Aunque el esquema formal de las alianzas público-privadas para el desarrollo puede servirnos en parte como ejemplo práctico en el cual inspirarnos, las alianzas sociales y productivas deberían de responder a una lógica y a una naturaleza distintas:

1. Tener un carácter más endógeno, que fuese el resultado de las iniciativas de la sociedad civil a escala local. Por consiguiente, el papel de las agencias de desarrollo y de otros actores externos debería ser subsidiario.
2. Tener un protagonismo significativo dentro de los espacios locales las organizaciones sociales comprometidas con el desarrollo territorial. Entre estas organizaciones, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) podrían realizar una contribución importante a la hora de identificar las vinculaciones entre necesidades básicas insatisfechas y posibles proyectos de inversión a financiar en los mencionados espacios económicos. Las ONGD deberían participar activamente en todo el proceso relacionado con las operaciones desarrolladas en el marco del FONPRODE, especialmente en los estudios previos de impacto en el desarrollo.
3. Tener capacidad de promover transformaciones estructurales en los sistemas socioeconómicos locales, pues la misma constituye la única garantía para que los procesos de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial impacten positivamente en la reducción de la pobreza, y además este impacto adquiera un carácter permanente y progresivo.

5) Avanzar en una metodología de gestión integrada a escala local

La comunidad internacional se ha ido decantando por dos tipos de aproximaciones analíticas en el ámbito de la evaluación del impacto en el desarrollo de las operaciones financieras. La primera, comúnmente utilizada entre la banca multilateral de desarrollo, se basa en el sistema de indicadores establecido por la Corporación Financiera Internacional, llamado "Development Outcome Tracking System (DOTS)". La segunda, usada por las instituciones europeas de financiación del desarrollo y la que ha adoptado la cooperación española, siguiendo el sistema elaborado por la agencia alemana, denominado "Corporate Policy Project Rating (CPPR)".

Habría que integrar elementos de éstas dos aproximaciones, pero también recoger criterios distintos. De la primera interesa retomar la necesidad de alcanzar cierto grado de estandarización en los indicadores utilizados, sin condicionar por ello la capacidad de adaptarse a cada caso concreto. De la segunda hay que rescatar la dimensión temporal del proceso, la necesidad de generar una dinámica de retroalimentación en el análisis de los resultados y, por último, de considerar ciertas variables de esfuerzo -vinculadas específicamente a la cooperación financiera- como indicadores de la contribución propia de dicho ámbito de la cooperación al proceso de desarrollo. De esta última, dadas las características propias de los sistemas de pequeñas y medianas empresas, nos interesa también destacar la relevancia que se le otorga al estudio de caso y los indicadores de carácter cualitativos.

Ha que elaborar un marco analítico para determinar la influencia que las condiciones institucionales tienen en el impacto de las operaciones financieras sobre el desarrollo territorial, lo que permitiría integrar las decisiones de inversión en las estrategias de desarrollo a escala local.

6) Mejorar la transparencia e información

El sistema debe establecer los mecanismos necesarios para informar sobre las decisiones (especialmente del FONPRODE) mediante criterios de impacto en el desarrollo, establecer un verdadero sistema de seguimiento de los proyectos, confeccionar presupuestos plurianuales. Se debería, obligatoriamente, hacer públicas al detalle las operaciones aprobadas y su seguimiento a través de las páginas del MAEC y MEH y en especial de la AECID.

7) Apostar por los nuevos instrumentos de financiación del desarrollo

La crisis fiscal que atraviesa la economía española está suponiendo una amenaza constante para mantener los fondos presupuestarios destinados a la ayuda para el desarrollo. Teniendo en cuenta su carácter de fondo financiero y la necesidad de consolidar su protagonismo en el futuro, sería conveniente buscar nuevas fuentes de financiación del FONPRODE que no dependan exclusivamente de las aportaciones procedentes de los PGE. En este sentido, interesaría vincular el debate sobre la sostenibilidad futura del FONPRODE (y de la AOD en general) con la promoción de los llamados nuevos instrumentos de financiación del desarrollo, especialmente con los generadores de nuevos recursos y de participación pública exclusiva o mayoritaria (Tasa Solidaria sobre los Billetes de Avión, Subasta o Venta de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero en la UE, Porcentaje sobre los ingresos monetizados de las Reducciones Certificadas de Emisiones de CO₂, etc.).

V PECID MULTILATERAL EN EL SECTOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA⁴

La política española en materia de seguridad alimentaria y nutricional ha supuesto en éstos últimos cuatro años una prioridad en la política al desarrollo y se ha posicionado a nivel internacional demostrando el compromiso en la consecución del ODM1 por parte de todos los actores de la Cooperación Española.

Sería fácil asociar el impacto en la política para el desarrollo en este ámbito y durante estos años a la disposición de enormes recursos de AOD en una fase de crecimiento indudable. Y sin lugar a dudas, la posibilidad de poner sobre la mesa un compromiso de recursos sustancial fue la primera vía de entrada a la “arena global” de la toma de decisiones. Pero, a nuestro parecer, es sólo un elemento – probablemente necesario- pero ni mucho menos suficiente.

Algunas de estas claves del impacto alcanzado son las siguientes:

- 1) El indudable **liderazgo político** al más alto nivel, desde el Presidente del Gobierno, es la clave principal de este impacto. Un liderazgo que, al menos hasta 2010, además facilita e incentiva –respeta- que las entidades administrativas correspondientes –SECI/DGPOLDE- den **contenido estratégico y operativo a la política de desarrollo**.
- 2) La existencia de una **base política y social estratégica** sólida, construida como un proceso continuo de aprendizaje entre ciclos de planificación de la cooperación española desde 2004, que evoluciona sin rupturas y sin estridencias. En 2010 se desarrolla y debate con los diferentes actores de la Cooperación Española involucrados en el sector el borrador de “**Documento de Política**” sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición consensuado con los actores sociales.
- 3) El propio marco definido en el III Plan Director, que considera (e integra en un Marco conjunto de resultados) las estrategias y líneas de acción en cada sector de cooperación en 7 ámbitos estratégicos diferenciados: la acción sobre el terreno, la acción política multilateral, la coherencia de políticas, la educación para el desarrollo, la investigación para el desarrollo y la coordinación de actores de la cooperación española.
- 4) **La participación y concertación social** continúa en este sector, como signo de identidad de la política, que parte desde 2004 y se consolida tras la RANSA a través de una plataforma informal de diálogo y rendición de cuentas entre DGPOLDE, sociedad civil y academia, que mantiene reuniones asiduamente a iniciativa de ambas partes.
- 5) La integración en DGPOLDE, en el momento necesario, de profesionales contrastados del desarrollo que aúnan **alta cualificación académica** con amplia **experiencia sobre el terreno**.

⁴ P. Baselga y G. Ferrero y de Loma-Osorio, Consultores de Naciones Unidas para la evaluación de programas conjuntos de seguridad alimentaria y nutrición y ex equipo DGPOLDE (2005-2011)

- 6) La integración en las políticas del **conocimiento generado desde algunas de las experiencias sobresalientes de la cooperación española** en el sector durante la última década, a través de la incorporación de profesionales o consultores, y la implicación de *think tanks*.
- 7) El **trabajo coordinado e integrado** entre Presidencia del Gobierno, MEH, MARM y MAEC, construida en el diálogo alrededor de la coherencia de políticas para la lucha contra el hambre durante la elaboración del III Plan Director 2009-2012 y consolidado en la RANSA.
- 8) La elección o **diseño de instrumentos** adecuados a cada contexto para maximizar el compromiso con la eficacia de la ayuda: la priorización de la ventana específica en el Fondo España-NUU para los ODM; la participación en el GFRP para la canalización de fondos para la recuperación rápida durante 2009; el GAFSP para la inversión a largo plazo específicamente en África y Asia; el liderazgo de los donantes en ECOWAS; el diseño de un programa específico para el desarrollo rural en América Latina, con fuerte carácter reembolsable (PIDERAL en América Latina); la apuesta por el FIDA como principal organismo ejecutor de la ayuda reembolsable en el sector;

La experiencia durante 2010, pero sobre todo durante 2011, también revela cómo los avances logrados y los impactos alcanzados pueden ser fácilmente reversibles si uno o varios de las claves enumeradas fallan. Es evidente que España y su política de desarrollo ha perdido gran parte de su presencia y capacidad de incidencia (no sólo en este ámbito, aunque quizá por el liderazgo ejercido ha sido más patente). Algunos de los factores de esta pérdida de energía son, a nuestro juicio: **la distorsión del proceso de deliberación** de las bases estratégicas y políticas con el impulso de la elaboración de una nueva estrategia de desarrollo rural y agricultura (contradiendo el compromiso del Plan Director de no hacerlo, salvo en el caso de ciencia e innovación) –estrategia que aparentemente ha sido finalmente abandonada- sin conexión adecuada con la doctrina internacional y la experiencia de la cooperación española; **la desintegración del equipo profesional** de DGPOLDE; **la interrupción de la dinámica de concertación** con actores sociales; **el abandono de la apuesta prioritaria por instrumentos exitosos y propios como el GAFSP; o la focalización de las energías** en eventos con impacto mediático pero descontextualizados.

Recomendaciones principales

Los precios de los alimentos seguirán altos y volátiles en los próximos años. Existe consenso internacional sobre ello.

En un contexto donde la mitigación del cambio climático y la necesaria construcción de una economía verde, como se tratará en la Conferencia de las NNUU sobre Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20), hace necesario repensar el modo de alimentar al mundo y su viabilidad, **la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura sostenible y el desarrollo rural** seguirán siendo parte central de la agenda de desarrollo para alcanzar los ODM. Pero, más aún, tendrán un protagonismo singular en la agenda de desarrollo que resulte de la Cumbre de Río, de la revisión de los ODM que arranca en 2013, y de la nueva agenda de desarrollo post 2015.

Pero este panorama puede –y debe- ser una oportunidad aprovechada. Los precios altos de los alimentos, y de la producción agrícola en general, son también una oportunidad para la lucha contra la pobreza rural.

Por ello, **debe mantenerse entre las prioridades de la agenda de desarrollo internacional, y de la cooperación española.** Ha existido una base sólida, teórica y aplicada, política y estratégica, ente los diferentes actores del sistema de la cooperación española –no sólo en la administración. Hay un capital acumulado, humano y de reconocimiento internacional, sobre el que se puede –y se debe- construir. En un momento en el que no se dispondrá de más recursos de AOD multilateral no reembolsable (con una alta probabilidad, se reducirán masivamente), la única oportunidad es avanzar sobre lo alcanzado y sobre las claves y lecciones aprendidas.

Para ello será necesario:

1. Mantener la política para la seguridad alimentaria y la nutrición **“a salvo” de otros intereses que no sean exclusivamente la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible**, en un momento en que estará probablemente en primer plano la necesidad de internacionalización de la empresa. Pero también a salvo de otros intereses –geoestratégicos; de prestigio; de influencia- que son propios de la política exterior.
2. Retomar la senda de **profesionalización** desde la disciplina del desarrollo y la experiencia de la cooperación, de los cuadros en el Ministerio correspondiente del que dependa esta política (Exteriores y Cooperación). Sería necesario que los cuadros directivos y de libre designación, así como los niveles superiores en la DG correspondiente y en la AECID, dispongan de la necesaria **calificación homologada en desarrollo**, experiencia en cooperación y –sobre todo- que *pertenezcan* a la comunidad del desarrollo y prevean su carrera en este campo –proviengan del cuerpo funcional del que provengan-.
3. Mejorar la **colaboración interministerial** y la **coherencia de políticas** (donde la reforma de la PAC y la política de biocombustibles tendrán un protagonismo relevante).
4. Consolidar una participación sólida en el **Comité de Seguridad Alimentaria Mundial** manteniendo el apoyo a su gobernanza incluyente, debería ser prioritario (y para ello debería de mejorarse mucho la coordinación entre el MARM y las diferentes secretarías de estado del MAEC).
5. Retomar activamente la participación en el **GAFSP –si no con aportaciones financieras tan importantes como las anteriores, y aportaciones mucho más ajustadas son seguro bienvenidas-, sí con participación y liderazgo activo como hasta hace pocos meses.** En un momento donde todos los donantes presentan restricciones presupuestarias, la financiación del sector privado a través del mismo (ya prevista desde sus inicios) está en fase de definición estratégica y podría influirse seriamente en orientarla al máximo hacia el interés de los pequeños y medianos productores, y a apoyar iniciativas de partenariado innovador con participación de la sociedad civil. La apuesta por el **FIDA y el Banco Mundial** en general, como canales de inversión de garantía deberían reforzarse.

Los últimos ocho años de experiencia de la cooperación española para la seguridad alimentaria y nutricional son, en su mayoría, una historia de éxito por el impacto alcanzado sobre las políticas globales y la probabilidad de que este se traduzca en la mejora de las oportunidades de las personas –el impacto que realmente importa. De esta experiencia, y también de sus errores, pueden desprenderse importantes lecciones para el futuro. Hay una senda recorrida que ya es larga, construida casi en su totalidad a salvo de la disputa partidista y al amparo del “sigamos en ella”.

VI PECID MULTILATERAL EN EL SECTOR DE LA AYUDA HUMANITARIA⁵

La ayuda humanitaria española se incorporó de modo decidido a los esfuerzos internacionales en este ámbito y la adopción de los Principios de la Buena Donación Humanitaria, la aprobación de la Estrategia Sectorial del Ayuda Humanitaria y el aumento de fondos a los mecanismos multilaterales son buena muestra de ello. Respecto a esto último, no obstante, caben otros elementos de análisis. La financiación directa a muchas agencias de la ONU y fondos multilaterales, sin criterios claros de toma de decisión y, mucho menos aún, sin mecanismos de seguimiento y evaluación se ha convertido en una salida fácil de desembolso de fondos “tirando de chequera” que no ha generado aprendizajes en el sistema español de ayuda, ni permitido extraer las lecciones necesarias. Tal vez fuera cierto que no existía en el sistema español la capacidad de absorción necesaria. Pero asignar fondos multilaterales con escasos mecanismos de seguimiento y control no era la salida. La evaluación global de la ayuda humanitaria española prevista desde hace años sigue pendiente y tampoco nuestra cooperación se ha incorporado a las evaluaciones multidonante de modo decidido. Este escaso énfasis en el aprendizaje, la evaluación y, por tanto, la no asignación de fondos en función de resultados es considerada unánimemente una de las debilidades de nuestra ayuda humanitaria.

Por otro lado, España no ha sabido aprovechar la importante financiación a ciertos organismos de la ONU y fondos multilaterales, o las contribuciones a la Unión Europea para ganar influencia en ellos y mejorar su capacidad de incidencia. Las pocas ocasiones en que nuestro país ha pretendido un cierto liderazgo, legítimo en algunos casos, en esta materia los resultados han sido escasos. Sirva como ejemplo el intento de mejora de coordinación de la ayuda humanitaria europea tras el terremoto de Haití en enero de 2010. Más aún, la presidencia española de turno de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, no incluyó referencias a las cuestiones humanitarias que hubieran sido muy relevantes: desarrollo del Consenso Europeo de ayuda humanitaria, avance en la coherencia entre ayuda humanitaria y protección civil que están ahora bajo la misma dirección...

No son ajenos a algunas de estas consideraciones que han limitado los avances de la ayuda española en esta materia los frecuentes cambios en el personal responsable de llevarla a cabo. La falta de continuidad de los recursos humanos en la AECID, especialmente en la Oficina de Acción Humanitaria, la inadecuación de estos recursos a las tareas requeridas, entre otros motivos, han condicionado la concreción de algunos de los avances que se han producido en estos años. Esta falta de continuidad es especialmente importante en lo que afecta a la influencia en

⁵ **F. Rey**, experto en cooperación y acción humanitaria co-director Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y colaborador del OPEX en el área de Cooperación Internacional y Desarrollo

foros internacionales y en otros donantes. Este aspecto, como otros a los que haremos referencia vinculados con la calidad, la evaluación o el apoyo externo, ya fue incluido en el Examen de pares del CAD (Peer Review) de 2007 como problemático. En los momentos actuales, estas consideraciones cobran aún mayor relevancia pues el conocimiento, la sensibilidad, la experiencia de algunos cuerpos de la Administración General del Estado encargados de la gestión de la ayuda humanitaria, básicamente los miembros de la carrera diplomática, es bastante discutible.

Recomendaciones principales

En momentos de reducción de la ayuda cobra aún más importancia el estricto cumplimiento de los criterios humanitarios y el apoyo a los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas. En definitiva una apuesta decidida por la calidad en tiempos de recortes en la cantidad. De un modo más concreto algunas recomendaciones en relación con los componentes multilaterales de la ayuda serían:

- Mantener la especificidad de la ayuda humanitaria dentro de la cooperación española enfatizando el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en la materia, especialmente la Buena Donación Humanitaria (GHD) y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. La AECID debería aprobar un Plan de Acción en materia de GHD clarificando los elementos claves de compromiso como son la previsibilidad, la mejora de los criterios de asignación de recursos que prioricen los criterios humanitarios y no de otro tipo, y los mecanismos de evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas, entre otros.
- Pese a no haber realizado evaluaciones en profundidad de la contribución multilateral humanitaria, la SECIPI y la AECID disponen hoy de datos suficientes sobre los resultados, el desempeño (performance) la eficacia y la eficiencia de algunos de los fondos y organismos a los que se ha apoyado. Cuenta además, con las numerosas evaluaciones y análisis sobre estos temas publicados por ALNAP (Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Action), la DG ECHO y otros donantes. Del análisis y discusión de estos datos con los actores y expertos en materia humanitaria deberían salir los elementos que orientaran la toma de decisiones. Las decisiones deben estar basadas en evidencias (evidence based es el nuevo mantra de la ayuda) y para ello, evaluación, análisis e investigación son esenciales.
- Respeto de los compromisos financieros y de porcentaje mínimo de dedicación de recursos ya asumidos de en torno al 7% de la AOD. Fijación dentro de estos fondos de cantidades específicas a gestionar de modo multilateral. Estos recursos deben asignarse en función de criterios de necesidad y basados en la mejora de los mecanismos de valoración de necesidades (needs assessment) en colaboración con otros donantes, las Naciones Unidas, la DG ECHO y las ONG. La cooperación española en general y la AECID en particular deberían usar las herramientas puestas en marcha en el sector como el GNA (Global Needs Assessment) o FCA (Forgotten Crisis Assessment). No es presentable la simple y llana suspensión de financiación a ciertos fondos pasando de ser el cuarto donante a no aparecer en la lista. En el CERF, CAP habría que mantener contribuciones aunque fueran escasas y tuvieran un carácter de compromiso simbólico.

- Habría, en cualquier caso, que plantear la cuestión a medio plazo tratando de recuperar la presencia multilateral en años sucesivos. El próximo Plan Director debiera abordar en detalle este asunto estableciendo criterios y fijando un plan de compromisos para su periodo de vigencia.
- En los actuales momentos, y siempre en coordinación con otros donantes, parece razonable una cierta concentración en ciertas agencias en las que podamos tener un cierto valor añadido o elementos diferenciales. Si, como parece, se consolida la creación de la Base logística del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en las Islas Canarias, este organismo podría ser considerado prioritario por nuestra cooperación.
- Impulso a los mecanismos de intercambio de información y coordinación con el conjunto de socios humanitarios especialmente con los mecanismos de Naciones Unidas y la Unión Europea. Las representaciones diplomáticas ante la ONU (Nueva York y Ginebra) y la Unión Europea (Bruselas) debería fortalecer su conocimiento y capacidades en materia humanitaria. Profesionalizar la presencia en el Comité de Ayuda Humanitaria, en el COHAFA, en los Comités de donantes (Donor Support Groups) de agencias de la ONU. Lamentablemente se ha convertido en una desiderata del sector de cooperación la necesidad de profesionalizar y usar criterios profesionales en la participación de nuestro país en los foros internacionales y en los mecanismos de toma de decisiones.
- A este respecto el MAEC en general y la AECID en particular, deberían impulsar la formación de su personal y del de las entidades socias (ONG, cooperación descentralizada) en materia de acción humanitaria y sistema internacional de ayuda.
- Mejora y refuerzo del seguimiento y evaluación de los fondos humanitarios canalizados de modo multilateral. España debe incorporarse decididamente a las iniciativas de evaluación y usar sus resultados como elemento fundamental en la toma de decisiones. Mejorar en el ámbito interno la credibilidad de los procesos de evaluación y calidad mediante mecanismos transparentes de acceso a la información, licitación, etc. No es aceptable que las pocas evaluaciones que se han hecho en el ámbito humanitario público (a escala de proyecto u operación global) no sean conocidas y que, incluso, no haya sido público su proceso de contratación.
- La cooperación española debe mantener su participación en ALNAP aprovechando la experiencia de otros donantes y agencias y compartiendo los aprendizajes.
- Debe ponerse en marcha con urgencia la Evaluación de la Acción Humanitaria española prevista desde hace años y no realizada. Ajustando, evidentemente, sus alcances y reelaborando los Términos de Referencia anteriores.
- Promover la relación con actores académicos, "think tanks", expertos, en aquellas cuestiones en las que la cooperación española pueda necesitar y no cuente con las capacidades adecuadas. Las rápidas transformaciones en el sector humanitario hacen esta tarea muy pertinente. Más allá de colaboraciones puntuales, y tal como hacen otros países y en la propia Comisión Europea, serían necesarios acuerdos marco entre think tanks y entidades públicas de cooperación que permitieran un conocimiento más profundo y ajustado de las evoluciones del sector. Como se dijo, este elemento formó parte de las recomendaciones del Examen del CAD de 2007.

VII PECID MULTILATERAL EN DESARROLLO SOSTENIBLE⁶

Para la agenda internacional del desarrollo sostenible, 2012 ha sido un año señalado debido a la celebración del veinte aniversario de la Cumbre de la Tierra en Río en 1992. ¿Cómo la se ha trabajado durante estas dos décadas y cómo la política española de cooperación internacional al desarrollo (PECID) puede seguir contribuyendo en el futuro?

En 2007, la OCDE realizó un examen de Pares de la cooperación española al desarrollo que ha arrojado importantes conclusiones. En primer lugar, se subraya el acierto de España en fijar **la sostenibilidad ambiental como uno de sus ejes transversales** para que todas las acciones de su cooperación tengan un impacto positivo en la misma.

Esto no solo alinea a España con las más recientes posiciones adoptadas en foros internacionales como Río + 20, sino que además demuestra una buena capacidad para trasladar a la práctica el planteamiento político de tratar el medio ambiente como prioridad sectorial y transversal. La incorporación del desarrollo sostenible en todas sus intervenciones, es decir la transversalización sitúa de hecho a España en los primeros puestos de los países donantes.

No obstante, la inversión española en el medio ambiente como sector es todavía modesta en términos absolutos y en ligero declive respecto de otros, como los sectores productivos, la gobernabilidad o la educación, ejes tradicionalmente emblemáticos de la cooperación española. Se puede por lo tanto afirmar, por lo menos hasta donde se dispone de datos, que **España ha hecho un esfuerzo significativo, aunque no se ha perfilado a nivel internacional como un líder en materia cooperación y medio ambiente.**

La transversalización del desarrollo sostenible en el trabajo de la PECID, y en particular de la AECID, ha también lamentablemente contribuido a diluir la actuación en este sector. Mientras los grandes programas como Araucaria y Azahar corresponden a un modelo de intervención obsoleto, éstos tenían sin embargo la virtud de perfilar claramente las opciones de la PECID en materia de medio ambiente. El carácter holístico del Plan Director en materia de medio ambiente y una capilaridad de las actuaciones en materia de medio ambiente, han por lo tanto contribuido a desdibujar los contornos de la cooperación en el sector del desarrollo sostenible.

Teniendo en cuenta los elementos expuestos en el documento de balance, se recomienda a la cooperación española:

1. Recuperar el enfoque integral del desarrollo sostenible

- La PECID debe realizar una revisión crítica y recuperar un enfoque integral en materia medio ambiental, y de manera urgente en aquellos sectores específicos como **el agua y la conservación y uso de suelos.**
- España debe participar de manera activa en los **mecanismos políticos de la "democracia medioambiental"**, ya propuestos en la Cumbre de Río de 1992, y actualizados en 2012 a través de la **creación de un Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible.**

⁶ **M. Rodríguez**, experta en cooperación y ex investigadora principal del Centro de Estudios de América Latina y Cooperación Internacional de la Fundación Carolina

- La PECID debe, a pesar de la actual crisis, **apostar decididamente por un enfoque más claro** del desarrollo sostenible y enmarcado en el paradigma de la inclusión social, equidad y de responsabilidades compartidas.

2. Reforzar y renovar su compromiso en el ámbito multilateral

- A pesar de la restricción de recursos disponibles, **es esencial que España siga contribuyendo a aquellos organismos y fondos con un reconocido impacto en el medio ambiente como el FMAM, el PNUMA y el PNUD**. La retirada de estos recursos perjudica la previsibilidad de los recursos de ayuda al medio ambiente administrados por estos organismos.
- Conviene **evitar la creación de nuevos fondos especiales**, puesto que es difícil para un donante único movilizar suficientes recursos y garantizar su continuidad en el tiempo para obtener un impacto real y duradero. Es preferible mantener el compromiso en el tiempo, a fondos existentes alimentados por otros donantes y cuya eficacia y efectividad están garantizadas.
- Hay que **asociarse con grandes proyectos transnacionales con impacto** de escala y atajar problemas ambientales cuyas causas son a menudo transnacionales y complejas. De esta manera, se haría también un mejor aprovechamiento de las distintas capacidades instaladas.
- El **Fondo del Agua** que tenía el potencial de convertirse en un buque insignia de la PECID en medio ambiente, se han alejado del enfoque de desarrollo sostenible para limitarse a la visión del agua como servicio básico (suministro de agua potable y saneamiento). Es urgente volver a una aproximación integradora que incluyera el **manejo integral de cuencas, el uso racional del agua, los servicios de los ecosistemas**, etc.

3. Fortalecer las capacidades operativas

- Son **necesarias herramientas concretas y de metodologías para la planificación operativa y la evaluación en materia de desarrollo sostenible** desde los propios países en desarrollo. Los documentos marco de programación como el Plan Director y la Estrategia deben ser menos abstractos.
- Es **necesario desarrollar guías prácticas para los equipos países así como intensificar la formación de los mismos en medio ambiente**. La formación del personal en terreno debiera ser una prioridad absoluta para evitar que las competencias en materia de medio ambiente de la cooperación española estén externalizadas en organismos de ejecución y/o en contrapartes.
- Es **urgente instalar una cultura de la evaluación en la AECID**, donde el uso de indicadores se generalice, no solamente para marcar e informar, sino para evaluar procesos, productos e impactos.

4. Propiciar una alianza española a nivel de la UE e internacional

- España no aprovecha suficientemente los expertos españoles que trabajan en organismos especializados en medio ambiente (sean éstos agencias, programas, fondos, universidades, "think tanks", bancos, ONGD internacionales, etc.). Se recomienda **identificar estos recursos humanos e invitarles a participar (como una red asesora) en la elaboración de posiciones oficiales en materia de medio ambiente**. Hay que aprovechar su experiencia para la evaluación de programas ambientales y acceder a través de ellos a instrumentos y metodologías de planificación y evaluación más avanzados.

- La presencia de estos expertos españoles contribuiría de manera efectiva a hacer más presente la voz de España en la escena internacional y a ofrecer una imagen positiva y profesional del país. Se considera esta estrategia más efectiva que intentar nombrar, con criterios unilaterales, en organismos internacionales a personas ajenas a este “carrier track”, lo que puede parecer una intrusión por parte de un donante. Así, en el marco de la próxima creación del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, se recomienda **la creación de un grupo consultivo en materia de cooperación y desarrollo sostenible** que combine expertos en medio ambiente de la cooperación española, así como del ámbito internacional, para alimentar la reflexión y ofrecer insumos a la posición oficial de España.

CONSIDERACIONES FINALES

En definitiva, compartimos todos estos análisis y reflexiones como muestra del diagnóstico que a día de hoy existe respecto a la PECID y que esperamos sea considerado de utilidad para las reformas que sin duda es necesario llevar a cabo. Siendo conscientes de la situación actual, queremos destacar que nuestro interés en estas recomendaciones van mucho más allá de la cuestión de la disponibilidad de recursos financieros. Incluso con menos recursos, las iniciativas apoyadas en el pasado siguen arrojando importantes lecciones aprendidas y resultados. Por tanto, en el camino a seguir, existen nuevas oportunidades para rentabilizar el esfuerzo, consolidar la posición y enfocarse en las cuestiones estratégicas. Esperamos haber contribuido a ello.