

20. EVALUACIÓN CONJUNTA

MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS ETIOPÍA-ESPAÑA (2011-2015)

RESUMEN EJECUTIVO



Edición: Noviembre 2016

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional
para el Desarrollo

Fotografías © PROEVAL Consultores, S.L.

Evaluación realizada por: PROEVAL Consultores, S.L. con un
equipo formado por:
Javier Carmona (Coordinador)
Inés Mazarrasa
Noelia Tiedeke
Kaleab Getaneh (Apoyo en terreno)

NIPO online: 502-16-188-X

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación
no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de
Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por
cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer,
comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre
que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

**Para cualquier comunicación relacionada con esta
publicación, diríjase a:**

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del
Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el
Desarrollo

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es*

RESUMEN EJECUTIVO

El Marco de Asociación País 2011- 2015 (MAP) es la estrategia conjunta que ha guiado el trabajo de la Cooperación Española en Etiopía desde el año 2011. Su elaboración en 2010 coincidió con el desarrollo del Plan de Crecimiento y Transformación del gobierno de Etiopía, que abarca el mismo periodo que el MAP. El MAP se centra en tres sectores prioritarios (servicios sociales básicos, salud, y desarrollo rural y lucha contra la pobreza), dos sectores de intervención (género y cultura), y acción humanitaria como ámbito de actuación. Adicionalmente, género y medioambiente son consideradas prioridades horizontales.

CONTEXTO

- Etiopía es uno de los principales receptores de AOD a nivel mundial.
- Es un actor clave para la estabilidad de la región, con una democracia en construcción.
- Se están logrando avances significativos en términos de desarrollo socioeconómico, sin embargo las diferencias entre regiones, entre lo urbano y rural, y la inequidad de género continúan siendo elevadas.
- Etiopía afronta frecuentes desastres naturales y/o causados por el hombre.
- La relación entre el Gobierno y los donantes se caracteriza por un alto nivel de liderazgo y apropiación y por su compromiso con los principios de la eficacia de la ayuda.
- La Cooperación Española está presente en Etiopía desde 2007. Entre 2007 a 2010, España aportó 160 millones de euros de ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y participó activamente en los grupos de coordinación existentes.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

1. El contexto de la cooperación internacional en Etiopía y el enfoque metodológico del diseño del MAP han contribuido a avanzar en la implementación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda (a pesar de la reducción de la AOD española), a fortalecer el diálogo de políticas (gracias a la actitud proactiva de personal responsable) y a estructurar mejor las líneas de trabajo. Sin embargo, el MAP no ha contribuido a mejorar la ya de por sí débil participación de la sociedad etíope en la política de desarrollo. El MAP no ha sido utilizado por la Cooperación Española como una guía para la gestión estratégica, la coordinación de actores o el seguimiento, ni internamente ni en su relación con el Gobierno Etíope. La ausencia de objetivos propios de la Cooperación Española para contribuir a los resultados de desarrollo nacionales es uno de los factores determinantes de esta debilidad.

1.1. La AOD española a Etiopía ha disminuido drásticamente, al igual que ha ocurrido en el resto del mundo. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha sido el mayor financiador (más del 90% de la AOD española a Etiopía). Durante el período MAP, las ONGD españolas representan la entidad canalizadora más importante (42% de la AOD española), mientras que la ayuda a través de las organizaciones multilaterales se ha reducido en un 90%. Las instituciones públicas etíopes han recibido fondos similares en ambos períodos (alrededor del 30% de la AOD en el período MAP).

1.2. El MAP está bien alienado con las políticas de desarrollo etíopes, pero fue muy ambicioso considerando las limitaciones estructurales de la Cooperación Española. El MAP refleja los principios de la Eficacia de la Ayuda. Sin embargo, muchas de las metas establecidas en el MAP no se han cumplido: i) predictibilidad de la ayuda: se ha desembolsado menos del 60% de los fondos estimados en el periodo MAP; ii) priorización de instrumentos de ayuda programática: el uso de estos instrumentos ha retrocedido en comparación con el periodo anterior; iii) participación de la sociedad civil: España no ha promovido activamente ninguna acción destacable para mejorar la débil participación civil en las políticas de desarrollo. Las únicas metas alcanzadas son i) concentración geográfica de las intervenciones financiadas por AECID a ONGD; ii) avances en la armonización en desarrollo rural.

1.3. El proceso de diseño del MAP se basó en la metodología 2010, pero fue menos participativo de lo deseable y no definió objetivos específicos de la Cooperación Española (respetando los principios de apropiación y alineamiento). La ausencia de actores de la cooperación descentralizada española en el diseño del MAP es notable, a pesar de su bajo peso relativo en Etiopía en términos de AOD. La cooperación descentralizada tampoco ha utilizado el MAP como un documento de referencia. En este sentido solo refleja la estrategia de AECID. El MAP muestra un fuerte compromiso con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, al priorizar sectores y modalidades de ayuda promovidos por el gobierno de Etiopía. Sin embargo, no realiza un análisis crítico de las políticas del gobierno y no establece productos, objetivos y metas específicos sectoriales que permitan medir la contribución de España a los resultados de desarrollo nacionales, ni define los vínculos causa-efecto entre los diferentes elementos de la cadena de resultados. Esta ausencia de enfoque estratégico obstaculiza una comprensión global y compartida de i) qué se persigue; y ii) el uso óptimo de todos los recursos disponibles de la Cooperación Española, en la forma de donaciones, conocimientos o división del trabajo.

1.4. Más allá de una definición general de las prioridades de las intervenciones, el MAP no ha sido utilizado como una herramienta estratégica de gestión. El MAP aporta estructura y un marco formal para una estrategia de continuidad en relación al periodo anterior. Al representar compromisos oficiales con el país socio, el MAP ha sido instrumental para clarificar las prioridades sectoriales, ayudar a mantenerse en línea con el trabajo y evitar decisiones unilaterales que apoyen iniciativas al margen de este marco. Sin embargo, la ausencia de objetivos específicos de la Cooperación Española obstaculiza la gestión y el seguimiento basado en resultados. En la práctica, la gestión y el seguimiento no ha tenido como eje vertebrador la contribución a los resultados de desarrollo en Etiopía definidos en el MAP. De hecho, el MAP no es objeto de seguimiento como tal, no se han realizado informes de seguimiento del MAP, ni se ha establecido un sistema conjunto de monitoreo. Esto ha impedido aprovechar las complemen-

tariedades potenciales entre los diversos donantes, entidades, instrumentos e intervenciones de la Cooperación Española.



Grupo de mujeres con intereses comunes en Oromiya

1.5. AECID ha ejercido un papel activo y estratégico en los foros de diálogo de políticas y coordinación, a pesar de que la Cooperación Española carece de una estrategia de acción en este ámbito. A través de las estructuras de coordinación del Programa de Crecimiento Agrícola (AGP, en sus siglas en inglés) y del Fondo Común para los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (SDG, en sus siglas en inglés), la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de AECID ha fortalecido relaciones de confianza con otros donantes y Ministerios relevantes y se ha posicionado como un actor significativo en los sectores de desarrollo rural y de salud. Ha sido un actor clave en estructuras y foros estratégicos y de toma de decisiones. Estos logros se han alcanzado a pesar de que la Cooperación Española carece de una definición de diálogo de políticas a nivel institucional y de una estrategia para identificar y sistematizar el progreso en este sentido. Los resultados positivos han dependido mucho del voluntarismo personal y del trabajo duro de individuos en la OTC, a pesar de no contar con los recursos necesarios. El esfuerzo por mantener este compromiso en los últimos años, a pesar de las restricciones financieras, es reseñable.

2. La Cooperación Española ha contribuido activamente al sector de desarrollo rural y la lucha contra el hambre (a través de la mejora de la productividad agrícola y ganadera, y del aumento del ingreso de la población vulnerable) y al sector salud (mediante el fortalecimiento del sistema de la salud público). La evaluación no ha identificado contribuciones destacables en los sectores de servicios sociales básicos, cultura ni género durante el periodo MAP.

2.1. Desarrollo rural y lucha contra el hambre: Completamente alienado con la política y estructuras nacionales, la Cooperación Española ha tenido un enfoque doble: i) ha apoyado la producción de alto valor en el desarrollo agrícola a través de AGP; y ii) ha reducido las vulnerabilidades y mejorado los ingresos de la población rural a través de las intervenciones de ONGD. La evaluación evidencia que en ambos tipos de programas, el esfuerzo se ha concentrado principalmente en la capacitación de actores públicos y agricultores, y en la provisión de equipamiento y construcción/rehabilitación de infraestructuras que mejoran el acceso al agua y a insumos agrícolas. Sin embargo, la construcción de infraestructuras, medianas y grandes han supuesto retos considerables desde un punto de vista técnico y económico. Asimismo, las intervenciones han estado más enfocadas a la producción que al marketing y comercialización. No se ha evidenciado ninguna contribución de la CAP empresarial a los resultados de desarrollo en este sector.

2.2. Salud: A través del apoyo ofrecido a través del fondo común SDG liderado por el gobierno, la mayor parte de los fondos se ha destinado a la provisión de equipos, materiales y productos sanitarios. La Cooperación Española también ha apoyado la construcción de infraestructuras sanitarias, y actividades de formación para el desarrollo de capacidades a través de otras intervenciones bilaterales. Estas acciones han contribuido a mejorar el acceso a la asistencia sanitaria. La asistencia técnica para la implementación del seguro médico en Etiopía se enfrenta a retos de sostenibilidad.

2.3. Servicios sociales básicos: Se trata del sector con mayor divergencia entre lo planificado (más del 50% del presupuesto MAP) y lo ejecutado (menos del 10% de los fondos en periodo MAP). Esto se debe a que el Programa de Promoción de los Servicios Básicos (PBS, en sus siglas en inglés) fue financiado mayoritariamente a través del instrumento de cooperación financiera de AECID (FONPRODE). Debido a cambios en la normativa del fondo, a raíz de la crisis económica española, durante el periodo MAP el FONPRODE carecía de fondos no reembolsables y Etiopía no es elegible para recibir fondos reembolsables.

2.4. Género en desarrollo: Durante el MAP, la Cooperación Española ha limitado su papel básicamente a realizar el seguimiento de intervenciones en activo financiadas en el periodo anterior. El mayor presupuesto se ha destinado al fortalecimiento de la estructura del Ministerio de la Mujer, la Infancia y la Juventud (MoWCA, en sus siglas en inglés), pero la evaluación no ha apreciado ningún resultado sostenible.

2.5. Cultura y desarrollo: El apoyo de la Cooperación Española no ha seguido una estrategia clara e integral, y se ha limitado a finalizar intervenciones financiadas en el periodo pre-MAP. Durante el periodo MAP solo se han financiado becas, lectorados y proyectos de cooperación interuniversitaria (PCI). Las tres mayores intervenciones del periodo previo al MAP tiene un desempeño desigual: dos centros de artesanía (el de Harar se ha completado y hoy es funcional, mientras que el de Addis Abeba aún no ha sido construido debido a reclamaciones pendiente sobre el terreno), y el FABLAB en la Universidad de Addis Abeba, iniciativa aislada, actualmente en funcionamiento pero con una sostenibilidad cuestionable.

3. Para cada sector prioritario del MAP, los canales e instrumentos de cooperación se han utilizado de manera diferente. Así, la ayuda dirigida a Desarrollo Rural se ha implementado principalmente a través de convenios y proyectos implementados por ONGD, y en menor grado, a través del fondo multi-donante para el crecimiento agrícola. El trabajo de las ONGD españolas ha permitido el acceso a zonas remotas y a población especialmente vulnerable. Sin embargo, esta gran parte de la cartera permanece invisible en los foros de discusión y en el diálogo de políticas. El apoyo en salud y servicios sociales básicos se ha canalizado principalmente a través de fondos comunes. La proactividad de España en salud y agricultura ha sido públicamente reconocida por los ministerios implementadores y por otros donantes en Etiopía. Intervenciones en género y cultura han estado desconectadas entre sí y han sido poco sistemáticas.

3.1. 53% de los fondos del MAP se han invertido en proyectos y programas, que tienden a aumentar la fragmentación de la ayuda. Sin embargo, algunos proyectos implican la continuidad de líneas de acción previa y la mayoría han estado alineados con las políticas nacionales de desarrollo. El elevado número de convenios con ONGD implica el uso de estructuras paralelas y el incremento de la fragmentación de la ayuda. Esto se contradice con la intención expresa de mejorar la eficacia de la ayuda. Sin embargo, el gobierno etíope reconoce que el trabajo de las ONGD está totalmente alineado con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo, fortalece las instituciones públicas a nivel local, y tiene mayor habilidad para alcanzar zonas remotas (hecho que se evidencia comparando AGP con los convenios de ONGD). Los fondos canalizados a través de ONGD (canal 3 para el gobierno etíope) no son tomados en cuenta en los grupos de trabajo sectoriales, ni en las estructuras de coordinación, ni en las oportunidades de diálogo de políticas. Proyectos bilaterales con el gobierno han estimulado la agenda de eficacia de la ayuda cuando eran parte de una estrategia articulada entre el gobierno y los donantes. Todos los demás proyectos financiados a través de las diversas convocatorias (CAP, CAP empresarial, PCI...) han tenido poca relevancia en términos de volumen de fondos y de influencia. Asimismo, ha habido poca o ninguna coordinación y complementariedad entre estas intervenciones y la estrategia sectorial de AECID en Etiopía. En ocasiones su contribución a los resultados de desarrollo es dudosa.

3.2. El apoyo a través de las cestas de donantes o fondos comunes ha posibilitado a la Cooperación Española perfilarse como un actor clave en salud y desarrollo rural, a pesar de sus modestos recursos. Los fondos comunes han sido el segundo instrumento más utilizado en el periodo MAP. En los tres sectores prioritarios, se han destinado recursos a fondos comunes existentes: fondos común SDG en salud; AGP en desarrollo rural; y PBS en servicios sociales básicos. España también ha realizado una pequeña contribución al fondo común del Grupo de Asistencia para el Desarrollo (DAG, en sus siglas en inglés). La decisión de AECID de participar en el Fondo Común SDG y el AGP fue inteligente y estratégica, gracias, en parte, al perfil proactivo del personal de la OTC. A pesar de que el peso de España ha sido muy pequeño en términos presupuestarios (alrededor del 0.4% en SDG y 2.5% en AGP), ha posibilitado que España participe en las estructuras de diálogo y toma de decisiones, en igualdad de condiciones con otros donantes. Por el contrario, España no ha participado en el desarrollo del PBS y cuando se lanzó el PBS III AECID dejó de contribuir y por ello perdió su posición en las estructuras de diálogo.

3.3. La cooperación técnica y multilateral han jugado un papel muy limitado en el periodo MAP. La Cooperación Española ha desaprovechado la oportunidad de utilizar la potencialidad de estas modalidades de ayuda. La cooperación técnica ha sido infra-utilizada en Etiopía, a pesar de su potencial como complemento a intervenciones más amplias. La mayor parte de los fondos ha sido destinada a becas y lectorados, junto con una intervención conectada al programa APIA (Apoyo a Políticas Públicas Inclusivas Africanas). Durante el periodo MAP, las únicas contribuciones voluntarias a organismos internacionales específicamente destinadas a Etiopía provienen de la Oficina de Acción Humanitaria de AECID. Sin embargo, antes del periodo MAP, se financiaron varias intervenciones a través del Fondo NEPAD para el empoderamiento de la mujer africana, y del Fondo ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio). A pesar de su volumen y posible conexión con las prioridades del MAP, no hay evidencias de su integración en la estrategia MAP. No parece que la Cooperación Española haya aprovechado estas experiencias para mejorar el diálogo de políticas, establecer relaciones con nuevos socios, aumentar la información acerca de los sectores del MAP o promover la complementariedad con otras intervenciones.

3.4. Los instrumentos de cooperación, y no una estrategia global país, son los que han determinado la gestión y financiación. Se aprecia desconexión entre la planificación basada en resultados a nivel país y la toma de decisión y distribución presupuestaria real en la sede de AECID. En general, la gestión y el seguimiento de las intervenciones están fuertemente condicionadas por el tipo de instrumento utilizado. Con demasiada frecuencia la gestión se limita al seguimiento administrativo y burocrático del instrumento, tarea esencial, pero que absorbe la mayor parte de los recursos y esfuerzos del personal. La decisión sobre la asignación presupuestaria está fragmentada entre diferentes actores de la Cooperación Española y departamentos de AECID. Esto impide una visión global de panorama general, socavando la posibilidad de elegir el instrumento más adecuado para servir a la estrategia MAP encaminada a lograr los resultados planificados.

4. En línea con la falta de orientación en relación a los enfoques transversales en la metodología 2010, el MAP ha estado ciego a las cuestiones transversales.

4.1. El MAP no incluyó ningún análisis específico sobre cuestiones transversales y sus referencias respecto a ellas son genéricas y vagas. El MAP considera la inclusión de la perspectiva de género y medioambiente, pero no hay referencias explícitas a la diversidad cultural o al enfoque basado en derechos, otras dos prioridades horizontales de acuerdo al Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, que parecen relevantes en el contexto etíope. La evaluación ha encontrado intentos de promover la participación de la mujer en las acciones enmarcadas en el sector de desarrollo rural. Sin embargo, el hecho de que los proyectos incluyan acciones para mujeres no significa que el género se esté transversalizando. La Cooperación Española en Etiopía no se ha esforzado suficientemente en identificar y considerar elementos claves que (al menos en teoría) pueden influir las cuestiones transversales. Asimismo, el MAP carece de un adecuado entendimiento de los retos ambientales derivados del crecimiento económico y demográfico del país. En el contexto etíope, donde la mayoría de la población depende directamente de los recursos naturales, la sostenibilidad medioambiental necesariamente tiene que encontrar soluciones integrales para superar la dicotomía “crecimiento económico” vs “medioambiente”.

5. El MAP incluye algunos elementos que lo hace moderadamente adaptado a las fragilidades y vulnerabilidades crónicas de Etiopía. Sin embargo, estos aspectos no están explícita ni suficientemente cubiertos. Asimismo, factores como la proactividad y flexibilidad de la Cooperación Española son fortalezas a reforzar.



Programa de Crecimiento Agrícola-Irrigación

5.1. La prevención de crisis y la construcción de la resiliencia son aspectos insuficientemente cubiertos en el MAP, considerando la propensión de Etiopía a sufrir crisis. El MAP no considera Etiopía un estado frágil, aunque las líneas de trabajo propuestas sí que entran en el ámbito de los principios de fragilidad de la OCDE. Cuando se diseñó el MAP no se tomaron como referencia los Principios para Estados Frágiles. De hecho, muchos entrevistados no consideran Etiopía como un estado frágil, a pesar de reconocer que existen cuestiones de potencial riesgo de índole económica, política, social y ambiental que hacen Etiopía especialmente vulnerable. La metodología MAP no contiene ningún aspecto específico a considerar en esta tipología de países. Así, no hubo ningún análisis de los vínculos entre desarrollo y emergencia. Sin embargo, el MAP incluye algunos factores consistentes con la construcción de resiliencia: el apoyo a la construcción del estado y las estructuras y capacidades nacionales; y el alineamiento con las prioridades nacionales y los mecanismos de coordinación junto con otros actores internacionales. Asimismo, las intervenciones de ONGD a menudo se desarrollan en focos de conflicto, comunidades altamente vulnerables, y trabajan en activos y desarrollo de capacidades que pueden ser considerados elementos clave de resiliencia. Igualmente, aunque cuestiones importantes como el acceso al agua y saneamiento no están explícitamente en el MAP, han sido trabajados bajo desarrollo rural. Por otro lado, no hay evidencia de que el MAP haya facilitado a los actores de la Cooperación Española realizar un análisis común de las causas que socavan las posibilidades de desarrollo, en relación a individuos, familias y comunidades. Tampoco se ha realizado un análisis de riesgos común. AECID apoya las estructuras nacionales de gestión de riesgos en la elaboración de perfiles de riesgos, pero no parece que estos perfiles se utilicen para el diseño de nuevas intervenciones.

5.2. El análisis de la ventaja comparativa de España fue muy limitado a la hora de formular el MAP. En general, el análisis realizado en su día es superficial y no ofrece una valoración exhaustiva del valor añadido y las oportunidades que los actores españoles pueden ofrecer. La atención en las experiencias pasadas (los programas financiados) ha subestimado otras consideraciones como la existencia de capacidades (técnicas, financieras, administrativas, etc.) dentro de la Cooperación Española que podrían haber añadido valor en comparación con otros actores para cumplir las necesidades etíopes. Cabe señalar que el valor añadido de España no yace tanto en el volumen de fondos, sino más bien en la consistencia, calidad y sostenibilidad de su apoyo y en la relación de confianza que ha construido. Por ejemplo, en desarrollo rural el valor añadido identificado (transferencia de conocimiento en frutales y horticultura) ha sido muy limitado en cuanto a recursos y esfuerzos, mientras que la proactividad, el compromiso y el espíritu resolutivo en el diálogo de políticas han sido elogiados.

6. La inclusión de la acción humanitaria en el MAP fue controvertida y su presupuesto ha sufrido el mayor descenso durante el periodo MAP, tanto en términos absoluto como relativo.

6.1. La inclusión de la acción humanitaria en el MAP fue sujeto de debate en la AECID.

La OAH consideraba que la acción humanitaria no debía de ser negociada o planificada con los países socios para asegurar el respeto a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Por otro lado, la OTC creía necesario incluir un componente de prevención debido a las crisis humanitarias recurrentes y predecibles en Etiopía. Finalmente, el MAP incluye un párrafo genérico sobre acción humanitaria, sin mención a la prevención.

6.2. La acción humanitaria española ha experimentado el mayor descenso en términos presupuestarios en comparación con la AOD destinada a los sectores de desarrollo.

De 2011 a 2015 alrededor de 9.5 millones de euros fueron destinados a acción humanitaria en Etiopía, provenientes principalmente de AECID y, en menor medida, de comunidades autónomas como Madrid y Cataluña. La mayor parte de los fondos respondían a la crisis humanitaria de 2011. En este contexto, la flexibilidad y el acceso de España y su buena relación con otros donantes internacionales y con el gobierno fueron señalados como fortalezas en la evaluación específica de acción humanitaria desarrollada en el pasado.

LECCIONES APRENDIDAS

1. La armonización efectiva con los objetivos e indicadores de las políticas públicas de los países socios debe ir acompañada de un marco de resultados específico de la Cooperación Española que permita la participación crítica, el seguimiento de los progresos y el uso de los medios disponibles en todo su potencial.
2. Dadas las actuales limitaciones de la Cooperación Española, hay divergencia entre lo que el MAP pretende lograr y lo que realmente puede hacer. Con el fin de reducir la brecha entre la planificación, la toma de decisiones, la presupuestación y la gestión, se requiere una cuidadosa reflexión al más alto nivel sobre los cambios estructurales que deben implementarse para fomentar una práctica más coherente.
3. Trabajar con países socios con fuerte dinamismo nacional y sectorial como Etiopía demanda a la Cooperación Española involucrarse en acciones más allá de proyectos aislados. La contribución de fondos no debe ser el único factor a tener en cuenta al evaluar el valor añadido de España en un contexto específico, sino también aspectos como la calidad de las relaciones con los socios, la confianza, la proactividad, el liderazgo y el compromiso a largo plazo.
4. La armonización con las políticas nacionales en sectores en los que no existe una fuerte apropiación e impulso por parte del país receptor puede conducir a un débil diálogo de políticas sectorial, aumentar las posibilidades de no alcanzar los resultados esperados y afectar negativamente la sostenibilidad de las intervenciones.

RECOMENDACIONES

Con vistas al siguiente MAP, se recomienda:

1. Fortalecer la fase de diseño y planificación del MAP, para que exponga una visión global de la estrategia de país que permita un aprovechamiento óptimo de los conocimientos, la coordinación y la complementariedad entre los diferentes financiadores, entidades, instrumentos y acciones de la Cooperación Española.

La participación de la cooperación descentralizada debe partir de la fase de diseño del MAP. Dada la multitud de fuentes de financiación de la AOD española, se recomienda un enfoque pragmático para decidir qué actores necesitan participar en la planificación y ejecución del MAP. Como los actores de la cooperación descentralizada no suelen tener personal en terreno, deben buscarse formas de fomentar su participación regular a través de la comunicación remota (videoconferencia, etc.) a lo largo de la implementación de MAP. Otra manera de involucrarlos podría ser a través del conocimiento y la experiencia de las ONGD que normalmente saben quién trabaja donde. Así, en el proceso de diseño del MAP, la OTC puede animarlas a pensar en otros actores españoles potencialmente interesados en participar en el MAP, ya sea con contribuciones monetarias o en especie (por ejemplo, compartiendo el know-how de las empresas municipales).

La Cooperación Española debe establecer sus propios objetivos específicos para cada sector -tanto de procesos como de resultados-, acompañados de indicadores y metas, para facilitar el monitoreo y para identificar mejor las complementariedades entre las intervenciones e instrumentos. Asimismo, el MAP debe adaptar, de manera realista, sus objetivos a la realidad de la Cooperación Española tomando en consideración la elección de instrumentos y modalidades de ayuda, y las limitaciones para realizar desembolsos plurianuales.

Además, debería llevarse a cabo un análisis sectorial integrado de las cuestiones transversales, claves pertinentes, para visibilizar cuáles son las diferentes especificidades socioculturales; qué factores obstaculizan o promueven el disfrute de los derechos; y cuáles son las dimensiones sociales, culturales, políticas y legales que perpetúan las relaciones y los sistemas de discriminación y desigualdad entre hombres y mujeres.

En cuanto a la fragilidad, se recomienda un análisis de riesgo conjunto. Debería contener posibles escenarios con referencia a las cinco dimensiones introducidas por la OCDE en su reciente informe sobre la fragilidad y prever mecanismos que permitan una adaptación flexible a los contextos cambiantes.

Por último, es preciso tomar en consideración algunos factores importantes al evaluar el valor añadido de la Cooperación Española, tales como su calidad y flexibilidad, la falta de restricciones específicas sobre el tipo de instituciones que puede apoyar o la diversidad de instrumentos disponibles y su potencial de complementariedad estratégica.

2. Utilizar el MAP como herramienta de gestión e implementar un sistema de monitoreo basado en la estrategia y no solo en intervenciones individuales.

El próximo MAP debería incluir mecanismos de monitoreo regulares y realistas, que incluya los principales actores de la Cooperación Española, bajo el auspicio de AECID. El sistema de monitoreo debe permitir medir el progreso agregado de los resultados de desarrollo, gestión y eficacia de la ayuda, definidos conjuntamente bajo un enfoque sectorial alimentado por intervenciones individuales. También debe ayudar a identificar los retos a superar y las oportunidades a explorar. Además, en el seguimiento de los proyectos financiados directamente por AECID, se deben celebrar reuniones periódicas con actores españoles para construir y consolidar el entendimiento común en torno a la estrategia del MAP, mejorar el diálogo y buscar mayor complementariedad y sinergias entre los diferentes enfoques e intervenciones. También se recomienda fortalecer el monitoreo conjunto con el gobierno etíope sobre la base de la estrategia definida en el MAP. A tal fin, se deberían elaborar informes anuales de seguimiento del MAP y celebrarse sesiones conjuntas para rendir cuentas de los avances, así como reuniones periódicas con el Ministerio de Cooperación Financiera y Económica (MoFEC, en sus siglas en inglés) y los ministerios sectoriales.

Se deben realizar esfuerzos para mejorar el reconocimiento de las intervenciones canalizadas a través de las ONGD (canal 3) por las autoridades etíopes y las estructuras de coordinación. España también debe trabajar con otros donantes y con el gobierno para garantizar la seguridad y protección del personal de las ONGD y facilitar sus condiciones de trabajo, especialmente en las zonas de conflicto.

3. Concentrar el próximo MAP en los sectores de desarrollo rural y salud, incluyendo un enfoque de resiliencia. Incluir la acción humanitaria en el MAP preservando sus principios.

Se recomienda continuar con el compromiso de apoyar el sistema de salud pública a través del Fondo común SDG, así como otras intervenciones estratégicas (por ejemplo, la Agencia de Seguro de Salud o proporcionar capacitación a especialistas médicos). Asimismo, se sugiere continuar apoyando el sector de desarrollo rural y la lucha contra el hambre a través de dos vías: AGP e intervenciones con ONGD. La calidad del apoyo en desarrollo rural puede beneficiarse de los conocimientos y lecciones derivadas de la experiencia de las ONGD en el país. Los proyectos y convenios implementados por ONGD sin experiencia previa en la materia no deben incluir la construcción de infraestructuras de mediana y gran escala, que en la mayoría de los casos han absorbido gran parte de sus recursos y energías, sin resultados visibles hasta el momento. En cambio, deben abarcar toda la cadena de valor, concentrando sus esfuerzos no sólo en la producción sino también en el marketing y la comercialización (acceso y transporte, contacto con mayoristas, estudios de mercado y estudios de cadenas de valor). Las iniciativas público-privadas en desarrollo rural deben llevarse a cabo en asociación con organizaciones sociales, para asegurar el vínculo con los resultados del desarrollo. Además, es recomendable evaluar las iniciativas "piloto" del nuevo instrumento de ayuda "Acciones de Innovación" para valorar su desempeño.

Los sectores de género, cultura y servicios sociales básicos deben ser excluidos del nuevo MAP. No obstante, las prioridades horizontales de género y diversidad cultural deben ser integradas en las intervenciones del MAP siguiendo las directrices recientes de AECID.

Dado el contexto de las crisis recurrentes en Etiopía, el próximo MAP debería abordar la construcción de resiliencia de manera integral; Independientemente del instrumento de ayuda o del departamento de AECID que financia. Tanto las intervenciones de desarrollo como las acciones humanitarias deben diseñarse e implementarse para fortalecer la resiliencia y reducir los riesgos.

La acción humanitaria debe permanecer en el próximo MAP de acuerdo con los principios humanitarios. Se debería promover una mayor coordinación, comprensión y complementariedad entre la ayuda humanitaria y los organismos de desarrollo de la Cooperación Española, en particular en AECID, para avanzar hacia una posición común que responda mejor a las especificidades del contexto etíope. Los perfiles de riesgo en el país apoyados por AECID podrían ser utilizados para el diseño de nuevas intervenciones. Las capacidades de acción humanitaria y los conocimientos a nivel de OTC deben ser reforzados, particularmente en términos de acceso, espacio humanitario y principios.

4. Promover cambios estructurales en SGCID y AECID para permitir una mayor autonomía de toma de decisiones a nivel país. Además, las decisiones en sede deberían tener más en cuenta las necesidades de implementación del MAP desde un enfoque estratégico de toda la organización.

Adaptar las decisiones de financiación a la planificación orientada a resultados para asegurar que las decisiones operacionales sobre los programas e instrumentos sean coherentes con un marco de resultados global y se acuerden sobre la base de un panorama general de la estrategia de país y no sobre el presupuesto disponible en cada departamento. Esto también podría implicar una mayor toma de decisiones a nivel de país (OTC).

La coordinación, la búsqueda de la eficacia de la ayuda y el diálogo requieren capacidades flexibles y aptas para tal propósito (personal, instrumentos y sistemas), recursos y conocimientos. En relación a los criterios de selección del personal, la estrategia del MAP implica un tipo de trabajo y habilidades más allá de las tareas administrativas o técnicas asociadas con la gestión del proyecto. Por lo tanto, el conocimiento sobre la formulación de políticas públicas, la empatía, la comunicación, la competencia lingüística y las habilidades de negociación, por ejemplo, son competencias valiosas a tener en cuenta.

5. Continuar el trabajo fructífero realizado hasta el momento en diálogo de políticas, fortaleciendo su definición y sus posibles líneas de desarrollo.

La Cooperación Española podría beneficiarse de una reflexión cuidadosa sobre lo que implica el diálogo político en relación con sus objetivos y expectativas potenciales. Debería buscar un entendimiento común entre sus principales actores, o al menos entre el personal de AECID, especialmente a nivel de OTC. A nivel de país, el diálogo político debe vincularse con las líneas estratégicas de trabajo y aprovechar las fortalezas y avances ya alcanzados por España en el país.

Por lo tanto, el nuevo MAP podría identificar y sistematizar los avances logrados hasta ahora a este respecto y utilizar los instrumentos de ayuda disponibles para fortalecer el diálogo de políticas. Es importante fomentar el diálogo de políticas institucionales (sin depender de iniciativas individuales) y mantener la proactividad en los grupos de coordinación (RED & FS, Fondo Común SDG) para ampliar las relaciones de confianza establecidas y el papel de España en los grupos de trabajo sectoriales.

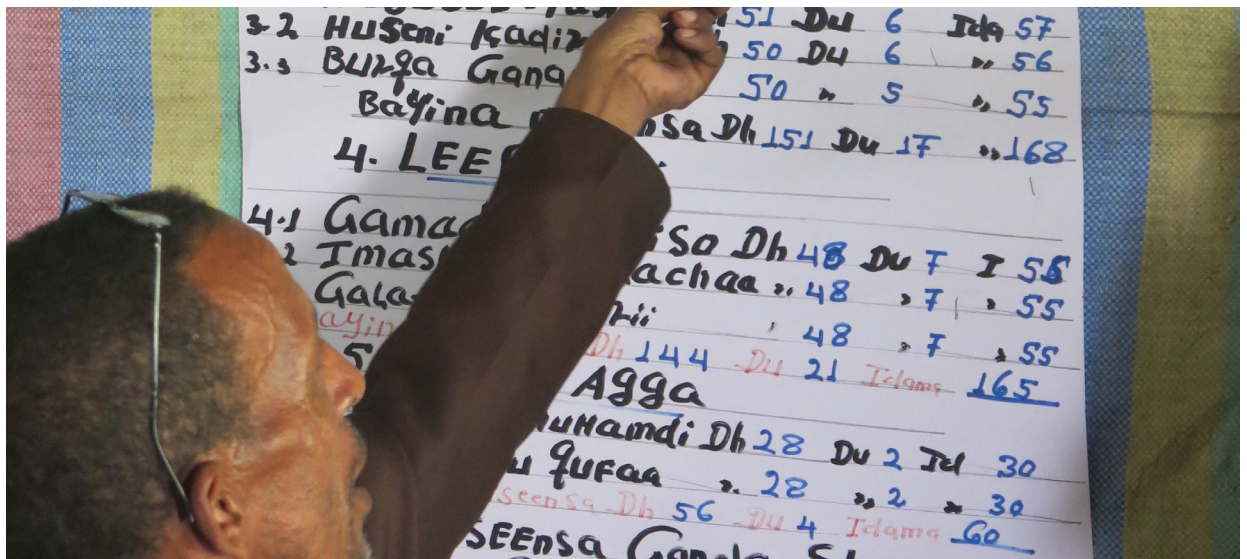
6. Hacer un mayor uso de la Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID sobre para evaluar las oportunidades y la adecuación de los instrumentos al contexto etíope. A continuación se presentan algunas ideas sobre el uso potencial de los instrumentos de ayuda.

Las subvenciones de política exterior, por su flexibilidad y posible alineación sectorial, podrían servir de base para articular el apoyo de la Cooperación Española en cada estrategia sectorial de intervención y como punto de partida para el diálogo político.

Las intervenciones de las ONGD tienen alcance geográfico y presencia en áreas más remotas y realizan labores de extensión. También pueden proporcionar valiosa información y experiencias (conocimientos y mejores prácticas) que podrían ser presentadas e integradas en el diálogo con los responsables de la formulación de políticas.

El apoyo a la investigación e innovación o la asistencia técnica podrían servir como contribuciones estratégicas para reforzar la orientación al Gobierno en base a evidencias producidas por investigadores y / o profesionales cualificados.

En una experiencia piloto (como la asociación público-privada en el campo de la Acción Humanitaria), es esencial recopilar y sistematizar la información para permitir el aprendizaje y la replicabilidad del modelo en contextos similares.



Cooperativa agrícola en Oromiya

Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>

