

Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo





Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009.
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

Elaboración y coordinación

José Antonio Alonso, Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
José Antonio Sanahuja, Director Área de Cooperación Internacional al Desarrollo del ICEI.
Christian Freres, Investigador del ICEI.

Coordinación en DGPOLDE

Juan López-Dóriga Pérez, Director General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
Manuel de la Rocha Vázquez, Asesor del Área de Multilateral DGPOLDE.

Coordinación de la edición

Susana de Funes Casellas, Rocío Muñoz Rufo.

Fotografías de portada (de izquierda a derecha)

1. Banco de fotos Comisión Europea - © European Communities.
2. UN photo/Joao Araujo.
3. UN photo/Evan Scheider.
4. Alberto Begué/Entreculturas.
5. UN photo/Mark Garten.

Fotografías de interior de portada (de izquierda a derecha)

6. Banco de fotos Comisión Europea - © European Communities.
7. UN photo/Marie Frenchon.
8. © UNESCO/Nina Levinthal.
9. Banco de fotos Comisión Europea - © European Communities.

Fotografías de interior de contraportada (de izquierda a derecha)

10. © FMI.
11. Rocío Muñoz Rufo.
12. Banco de fotos Comisión Europea - © European Communities.
13. UN photo/Marie Frenchon.

Fotografías de contraportada (de izquierda a derecha)

14. UN photo/Mark Garten.
15. UN photo/Marco Dormino.
16. Banco de fotos Comisión Europea - © European Communities.
17. Banco de fotos Comisión Europea - © European Communities. UE-PMA.
18. © WHO 2009.

Fotografía de lomo

UN photo/Eskinder Debebe.

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo desea agradecer la colaboración de todas aquellas personas e instituciones que han contribuido con sus aportaciones al presente documento.

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.

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:

<http://www.maec.es>

<http://www.aecid.es>

NIPO: 502-08-068-6

Imprime: EGRAF, S.A.

Depósito Legal: M. 15725-2009

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid
Tel.: +34 91 379 96 86
Fax.: +34 91 431 17 85
dgpolde@maec.es*

Índice

| | |
|--|----|
| Prólogo | 7 |
| Proceso de elaboración y agradecimientos | 9 |
| 1 Los fundamentos y el marco institucional de la política multilateral | 11 |
| 1.1. Globalización, cooperación internacional y bienes públicos globales | 13 |
| 1.1.1. Estados y política multilateral | 13 |
| 1.1.2. Globalización y Bienes Públicos Internacionales (BPI) | 13 |
| 1.2. El sistema multilateral: un balance | 15 |
| 1.2.1. Evolución del sistema hasta la actualidad | 15 |
| 1.2.2. Los desafíos de un multilateralismo democrático y eficaz | 15 |
| 1.3. El marco institucional en el sistema multilateral de cooperación al desarrollo | 16 |
| 1.3.1. Organismos multilaterales no financieros de desarrollo | 17 |
| 1.3.1.1. Sistema de Naciones Unidas | 17 |
| 1.3.1.2. La reforma de Naciones Unidas | 19 |
| 1.3.1.3. Otros organismos multilaterales no financieros de desarrollo | 20 |
| 1.3.2. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional | 20 |
| 1.3.2.1. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) | 20 |
| 1.3.2.2. El debate sobre la reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo | 22 |
| 1.3.2.3. El Fondo Monetario Internacional | 22 |
| 1.3.3. Los fondos globales: nuevos instrumentos de la acción multilateral | 23 |
| 1.4. La Organización Mundial del Comercio (OMC) | 24 |
| 1.5. La Unión Europea | 24 |
| 1.5.1. La política de cooperación | 24 |
| 1.5.2. Propuestas para el reforzamiento y mejora de la cooperación comunitaria | 25 |
| 1.6. Los organismos regionales | 26 |
| 1.7. Otros mecanismos de coordinación multilateral: el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE | 27 |

2

| | |
|--|-----------|
| Antecedentes, objetivos estratégicos, instrumentos y criterios de selección de la política multilateral | 29 |
| 2.1. La política multilateral en la Ley de Cooperación y en el Plan Director 2005-2008 | 31 |
| 2.2. Antecedentes: España y el sistema multilateral de desarrollo | 31 |
| 2.2.1. Desafíos para la cooperación multilateral española | 34 |
| 2.3. Los objetivos de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo | 34 |
| 2.4. Líneas estratégicas | 35 |
| 2.5. Criterios de selección de socios multilaterales | 43 |

3

| | |
|--|-----------|
| Desarrollo y medios de actuación para lograr una Estrategia Multilateral de Cooperación | 51 |
| 3.1. Medios e instrumentos generales de actuación | 53 |
| 3.1.1. Instrumentos financieros de actuación | 53 |
| 3.1.2. Otros instrumentos y medios de actuación no financieros | 54 |
| 3.2. Estrategia Multilateral de Cooperación por grupos de organismos .. | 55 |
| 3.2.1. Sistema de Naciones Unidas | 55 |
| 3.2.1.1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | 55 |
| 3.2.1.2. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) | 57 |
| 3.2.1.3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) | 57 |
| 3.2.1.4. Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) | 58 |
| 3.2.1.5. Programa Mundial de Alimentos (PMA) | 59 |
| 3.2.1.6. Organización Mundial de la Salud (OMS) / Organización Panamericana de Salud (OPS) | 60 |
| 3.2.1.7. Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP) | 61 |
| 3.2.1.8. Fondo de Naciones Unidas para Actividades de la Mujer (UNIFEM) | 62 |
| 3.2.1.9. Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) | 62 |
| 3.2.1.10. Organización Internacional del Trabajo (OIT) | 63 |
| 3.2.1.11. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) | 63 |
| 3.2.1.12. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) | 64 |
| 3.2.1.13. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) | 65 |
| 3.2.1.14. Instituto Internacional para las investigaciones y capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) | 65 |
| 3.2.1.15. Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) | 66 |
| 3.2.1.16. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) | 66 |
| 3.2.1.17. Otras Agencias y Programas de Naciones Unidas | 67 |

3

| | |
|---|-----------|
| 3.2.2. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional | 67 |
| 3.2.2.1. Estrategia de cooperación con los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) | 67 |
| 3.2.2.2. Estrategia de cooperación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) | 69 |
| 3.2.3. Cooperación con los fondos globales y sistemas innovadores de financiación | 71 |
| 3.2.4. Estrategia de cooperación con la Unión Europea | 71 |
| 3.2.4.1. España y la cooperación de la UE | 72 |
| 3.2.4.2. Organización interna y definición de estrategias a medio y largo plazo de la Cooperación Española en materia de cooperación comunitaria | 73 |
| 3.2.4.3. Incidencia en la estrategia comunitaria de cooperación | 73 |
| 3.2.4.4. Colaboración en otras áreas relevantes para la cooperación bilateral española | 73 |
| 3.2.5. Estrategia de cooperación con la Organización Mundial del Comercio (OMC) | 74 |
| 3.2.6. La cooperación multilateral española y los organismos regionales | 75 |
| 3.2.6.1. La cooperación regional con la CAN y el SICA | 75 |
| 3.2.6.2. La Organización de Estados Americanos (OEA) | 75 |
| 3.2.6.3. Los organismos regionales y subregionales africanos | 76 |
| 3.2.7. La cooperación iberoamericana y el apoyo a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) | 76 |
| 3.2.8. La colaboración en los mecanismos de coordinación multilaterales: el CAD de la OCDE | 77 |

4

| | |
|--|-----------|
| Puesta en marcha, evaluación y seguimiento de la Estrategia Multilateral de Cooperación | 79 |
| 4.1. Mecanismos de programación y ejecución | 81 |
| 4.2. Seguimiento y evaluación de la Estrategia | 81 |
| Anexos | 83 |
| I. Política multilateral y prioridades de la Cooperación Española | 85 |
| II. Distribución de la AOD multilateral española por organismos multilaterales (2004-2007). Desembolsos anuales | 88 |
| III. Evolución e indicadores de la AOD multilateral española | 89 |
| Acrónimos | 93 |

Prólogo

Los principales desafíos que plantea la lucha contra la pobreza encuentran una mejor respuesta desde un marco de acción coordinado a escala internacional. Disponer de un sistema multilateral sólido, eficaz y legítimo se ha convertido en un importante requisito para afrontar con éxito los problemas asociados a la gobernabilidad internacional.

Este objetivo adquiere mayor relevancia si tenemos en cuenta el esfuerzo de la comunidad internacional por definir un cuadro de derechos atribuidos a las personas, con independencia de su origen, sexo y condición social. A través de sucesivas declaraciones, se han ido estableciendo una serie de prerrogativas civiles, políticas, económicas, sociales y culturales que la comunidad internacional considera asociadas, de forma inalienable, a los seres humanos. Así pues, se ha ido perfilando una *carta de ciudadanía*, que trasciende las fronteras. La responsabilidad principal de garantizar estos derechos recae sobre los Estados nacionales, pero la comunidad internacional, considerada en su conjunto, desempeña un papel esencial a la hora de crear las condiciones y apoyar los esfuerzos para que esos derechos se cumplan.

La extensión de la pobreza, acompañada de exclusión social y desigualdad de género, constituye uno de los problemas globales que caracteriza, de forma más intensa, la realidad internacional, aún al margen de las crisis económicas y financieras. En un mundo fragmentado, la pobreza podría concebirse como una traba para quien la padece; sin embargo, es a todas luces un problema que nos concierne a todos. No sólo alimenta nuevos riesgos como la inseguridad, el deterioro ambiental, las agudas presiones migratorias, o las recurrentes crisis humanitarias. La pobreza también conforma una fuente de deslegitimación de los gobiernos y del sistema internacional. Los países socios deben ser, desde luego, los protagonistas y beneficiarios de su propio desarrollo, pero hay desafíos que sólo desde el ámbito de la cooperación internacional pueden alcanzar una adecuada solución.

Los organismos y programas multilaterales permiten llevar a cabo una puesta en común de los esfuerzos realizados, ejerciendo un efecto multiplicador sobre la cooperación al desarrollo que, a la vez, disminuye los costes de transacción. Las recientes conferencias internacionales sobre desarrollo –Accra, Nueva York, Doha– han subrayado, una vez más, la urgente necesidad de armonizar y alinear la actuación de la comunidad internacional, incentivando la coordinación entre actores. La sociedad civil ha avalado, por su parte, la importancia de la ayuda multilateral, como mecanismo capaz de promover una distribución de fondos adecuada e imparcial, orientada a mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda.

La Cooperación española comparte estas convicciones y considera necesario fortalecer las capacidades del sistema multilateral. Un mundo globalizado requiere más y mejores respuestas multilaterales y España quiere contribuir a ese objetivo.

En concreto, la apuesta de la Cooperación española se refiere a un sistema multilateral eficaz, capaz de abordar la realidad internacional del Siglo XXI. El actual sistema tuvo su origen, seis décadas atrás, en un contexto muy diferente del presente. Ha cambiado el número y el peso de los países en el concierto internacional como consecuencia del proceso de descolonización y la dispar trayectoria económica seguida por cada uno de ellos; se ha ampliado el espectro de los problemas internacionales que deben ser tratados desde un marco concertado, a raíz de las nuevas interdependencias que genera el proceso de globalización; se ha hecho más explícito el fundamento moral de la acción multilateral, como resultado del reconocimiento de los derechos humanos; y, en fin, se han alterado los canales de representación y legitimidad de las instituciones, que deben trascender el espacio intergubernamental, para integrar nuevos actores presentes ahora en la escena internacional –incluida la sociedad civil– cuya voz deberá ser escuchada. Así pues, para afrontar los desafíos del presente, no basta con otorgar mayor relevancia a la respuesta multilateral: es necesario, además, someter a reforma ese sistema para ajustarlo a las condiciones y exigencias del presente. Esto sugiere que la respuesta a los actuales desafíos no es sólo un mayor multilateralismo, sino también un *nuevo multilateralismo*, más incluyente, eficaz y democrático, que deberá contar con las aportaciones de la sociedad civil.

En el Plan Director 2005-2008 se adelantaba ya la voluntad de elaborar una Estrategia de la Cooperación española sobre Política Multilateral de Desarrollo. La creciente implicación humana y financiera de la Cooperación española en los foros multilaterales a lo largo de estos últimos años no ha hecho sino acentuar la necesidad de esa Estrategia. El presente documento pretende establecer las bases, los fundamentos doctrinales, las líneas estratégicas y las acciones prioritarias que conforman una propuesta para la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo. Su principal objetivo es contribuir a la lucha contra la pobreza en el mundo, en todas sus manifestaciones, tratando de hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de un esfuerzo compartido, a escala internacional.

Soraya Rodríguez Ramos
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Proceso de elaboración y agradecimientos

En la elaboración de la presente Estrategia han participado muchas personas, entre las que queremos hacer un reconocimiento especial a las que configuraron el equipo redactor original: José Antonio Alonso, José Antonio Sanahuja, y Christian Freres por parte del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) lideraron el proceso y estuvieron implicados en su redacción de forma activa Fernando Fernández-Aguayo, Manuel de la Rocha Vázquez y Dolores Ríos, bajo la dirección de Milagros Hernando y Juan López-Dóriga. Para la revisión de la edición y diseño de la publicación agradecer a Susana de Funes Casellas y Rocío Muñoz. También un agradecimiento especial a Laura Hernández por su ayuda en la elaboración de los Anexos.

Finalmente nuestro agradecimiento a las opiniones y comentarios vertidos por las siguientes personas, todos los cuales se tuvieron en cuenta en la redacción de los diferentes borradores de la presente Estrategia: María Noguerol, María Abad, Gonzalo Bonet, José Manuel Albares, Isabel Riaño, Luis Orgaz, Alejandro Nieto, Paulina Beato, Antonio Bullón, Federico Garranzo, José Manuel González de Linares, Marta Quesada, la Coordinadora de ONGD, la Asociación de Funcionarios Españoles en Washington, así como numerosos comentarios recibidos de las Misiones Españolas ante Organismos Internacionales.

A large, stylized graphic of a hand with five fingers, rendered in a light beige color against a darker orange background. The hand is positioned in the upper half of the page, with the palm facing downwards and fingers spread. The fingers are thick and rounded, and the palm is a single, large, rounded shape. The overall style is simple and modern.

1

Los fundamentos y el marco institucional de la política multilateral

| | |
|---|----|
| 1.1. Globalización, cooperación internacional y bienes públicos globales | 13 |
| 1.2. El sistema multilateral: un balance | 15 |
| 1.3. El marco institucional en el sistema multilateral de cooperación al desarrollo | 16 |
| 1.4. La Organización Mundial del Comercio (OMC) | 24 |
| 1.5. La Unión Europea | 24 |
| 1.6. Los organismos regionales | 26 |
| 1.7. Otros mecanismos de coordinación multilateral: el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE | 27 |

1 Los fundamentos y el marco institucional de la política multilateral



1.1. Globalización, cooperación internacional y bienes públicos globales

1.1.1. Estados y política multilateral

Tras el inicio de la era moderna, el Estado-nación se ha configurado como el marco político-jurídico más relevante para dar respuesta a las exigencias funcionales básicas de la sociedad. En el plano internacional, también el Estado ocupa un lugar central, al convertir los principios de soberanía y de igualdad soberana de los Estados en piedra angular del derecho internacional y en fundamento de la cooperación internacional, de la que emanan los regímenes y las organizaciones intergubernamentales del sistema internacional. La globalización comporta, sin embargo, una redefinición y un fortalecimiento del papel reservado a la acción multilateral en la gestión de los problemas comunes. La integración de los mercados, alentada por la innovación tecnológica y por la liberalización de los intercambios, ha impulsado un intenso proceso de transnacionalización de la producción, del comercio y de las finanzas. La emergencia de problemas ambientales globales, los flujos migratorios transnacionales y las corrientes socioculturales de ámbito mundial han alentado la creciente interconexión de las sociedades y han contribuido también a disolver las fronteras entre la política interna e internacional, creando un nuevo espacio económico, político y social de alcance global.

Para los países en desarrollo, estas dinámicas tienen especial trascendencia. Algunas de ellas abren oportunidades para el crecimiento económico y para un mejor acceso a los flujos de capital, al conocimiento y a la tecnología, de los que dependen los procesos de desarrollo, pero también suponen un mayor grado de vulnerabilidad frente a la volatilidad y las carencias en la regulación que caracterizan a esos flujos. De hecho, la globalización ha reducido los márgenes de maniobra de la acción estatal para desplegar políticas autónomas.

Todo lo anterior sugiere la responsabilidad de la comunidad internacional para generar, a través de la acción cooperativa, un marco normativo que sea capaz de distribuir de modo equitativo las oportunidades de progreso incluidas en el proceso de la globalización, evitando sus riesgos y disfunciones. En la medida en que los mercados, la sociedad y la política se tornan globales, se plantea la necesidad, y también la oportunidad, de redefinir los principios, las reglas y las instituciones que promuevan equilibrios socialmente aceptables entre la política democrática, la cohesión social y la eficacia del mercado también a nivel internacional. En consecuencia, se reclaman reglas, instituciones y regímenes internacionales que complementen y refuercen las capacidades nacionales de los Estados en ese ámbito.

1.1.2. Globalización y Bienes Públicos Internacionales (BPI)

Las referidas reglas son especialmente necesarias para abordar el incremento de las *externalidades transnacionales* que se produce como consecuencia del creciente nivel de interdependencia entre países y mercados. Actividades que antes eran responsabilidad exclusiva de los Estados, como la seguridad, la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos, la estabilidad financiera, la gestión ambiental o la preservación de la salud pública, han de ser abordadas en un contexto de creciente coordinación internacional; al mismo tiempo, esa coordinación se reclama en el caso de nuevos bienes o actividades que nacen ya con rango internacional, como la preservación de la capa de ozono o la prevención frente al cambio climático.

Sobre estas interdependencias transnacionales se erige el espacio propio de los BPI: es decir, aquellos que, una vez provistos, ofrecen beneficios para todos sin limitación de acceso (de manera equivalente, aunque inversa, cabría hablar de males públicos globales). El ámbito internacional de este tipo de bienes depende del alcance de sus externalidades, que pueden afectar a un grupo de países contiguos (bienes públicos transfronterizos), a un entorno regional definido (bienes públicos regionales) o al conjunto del planeta (bienes públicos globales).

No es fácil delimitar con precisión el espacio de los BPI, pero los más importantes se agrupan en torno a tres ámbitos complementarios: los que ayudan a la *configuración del orden social* (arquitectura normativa, infraestructura de instituciones y regímenes existente a escala internacional); los que contribuyen a la *preservación*

de la vida (seguridad internacional y defensa de la paz, promoción de la seguridad en materia de salud, sostenibilidad ambiental y cambio climático y lucha contra el narcotráfico y otras actividades ilícitas); y los que promueven el *progreso económico y social* (integración económica, estabilidad financiera y difusión del conocimiento). Son BPI que, en conjunto, condicionan las posibilidades de bienestar y de progreso de la humanidad (cuadro 1).

| Cuadro 1. Ámbitos y objetivos de los Bienes Públicos Internacionales | |
|--|--|
| Principal objetivo | Ámbito |
| Configuración del orden social | Justicia internacional Normas internacionales Organismos multilaterales |
| Preservación de la vida | Control de enfermedades transmisibles Paz y seguridad Sostenibilidad ambiental y cambio climático Protección frente al crimen y al narcotráfico |
| Progreso económico y social | Estabilidad financiera Difusión del conocimiento Inserción comercial |

Las características de este tipo de bienes hacen que, en su mayoría, el mercado se revele incapaz de asegurar su provisión eficiente, por lo que, para su gestión, requiere cierta forma de acción colectiva. En el marco de un país, son las instituciones del Estado quienes canalizan más centralmente esa respuesta, al decidir cuestiones tales como cuáles son los bienes que se consideran prioritarios, el sistema para asegurar un nivel de provisión adecuado y los mecanismos para su financiación.

Sin embargo, en el ámbito internacional, la ausencia de autoridad centralizada obliga a que la alternativa descanse sobre fórmulas diversas de coordinación y de cooperación voluntaria. El sistema multilateral se constituye así en el marco más apropiado para promover y articular esa acción cooperativa, proveyendo los bienes públicos que la sociedad demanda. No se trata de una tarea sencilla, ya que los problemas que afectan a la adecuada provisión de los bienes públicos a nivel nacional se multiplican a nivel internacional al existir diferentes prioridades entre países, al ser más difícil la coordinación y al haber mayor espacio para el comportamiento oportunista.

Ahora bien, para avanzar en la provisión eficiente de los BPI no basta con disponer de respuestas institucionales, intergubernamentales o supranacionales encargadas de su gestión: es necesario también progresar en la corrección de las desigualdades internacionales. En primer lugar, porque en muchos casos (los relacionados con la seguridad, por ejemplo), el nivel de provisión agregado del BPI depende del nivel propio de quien presenta estándares más bajos; en segundo lugar, porque es necesario apoyar el esfuerzo de los países más débiles en la aplicación de las respuestas nacionales necesarias para mejorar la provisión internacional del bien; y, en tercer lugar, porque la pobreza es en sí mismo un mal público global, ya que es fuente de perturbaciones que afecta a todos, ricos y pobres, hombres y mujeres.

En suma, si se quiere avanzar en los niveles de seguridad, estabilidad y progreso mundial, es necesario mejorar los niveles de provisión de BPI; pero, a su vez, sin ciertas dosis de cooperación y de corrección de las desigualdades, es difícil avanzar en la provisión de estos bienes. He ahí un nuevo argumento en apoyo de una más activa cooperación y promoción del desarrollo a escala internacional. Nuevos argumentos y nuevas tareas que deben dar lugar a respuestas institucionales y a recursos adicionales, que complementen los que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ya dedica en la actualidad a la provisión de BPI. En todo caso, en la medida en que parte de los recursos de la ayuda se dediquen a mejorar la provisión de BPI, debe garantizarse que éstos respondan a las prioridades y a las necesidades de los países en desarrollo.



1.2. El sistema multilateral: un balance

1.2.1. Evolución del sistema hasta la actualidad

En los últimos cincuenta años, se han producido importantes avances en la cooperación internacional y más concretamente en la consolidación de un sistema multilateral de instituciones y relaciones entre naciones. A pesar del enfrentamiento Este-Oeste característico de gran parte de este periodo, el sistema multilateral evitó en muchos casos el recurso de los Estados a la guerra, impulsó la extinción del colonialismo y, al afirmar el principio de no intervención, protegió a los países más débiles frente a los poderosos, alentó el crecimiento económico de posguerra y la aparición de la cooperación al desarrollo, amplió el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos y contribuyó al surgimiento de una incipiente “sociedad civil global”. Este sistema multilateral ha adquirido aún más relevancia desde el fin de la guerra fría y especialmente con la profundización de la globalización: la Organización de Naciones Unidas (ONU) se consolida cada vez más como el foro fundamental de legitimidad internacional, se han creado organizaciones nuevas para tratar temas multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) –fruto de la evolución del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade*)–, y el debate se ha extendido a nuevos problemas que requieren soluciones globales, como el cambio climático.

Sin embargo, a pesar de los avances indudables que estos desarrollos han supuesto, también es cierto que el sistema multilateral adolece de una serie de insuficiencias y debilidades que requieren urgente atención. En general, se ha avanzado mucho en los grados de comunicación e interdependencia entre naciones, y se han creado numerosas instituciones multilaterales, pero no siempre se las ha dotado de la autoridad y los medios para que puedan ejercer su labor de forma efectiva en ámbitos como la lucha contra la pobreza, la promoción de paz y la seguridad, el cambio climático o la defensa de los derechos humanos. Además, las reglas que rigen las instancias multilaterales no siempre permiten el adecuado acceso de los países más pobres a los procesos decisivos, los mercados, el capital y la tecnología.

En los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para fortalecer y mejorar el sistema, como la Declaración de París para la mejora de la armonización y coordinación de donantes, la reciente iniciativa “Una Sola ONU” para mejorar la eficacia de esta organización, así como los procesos de reforma emprendidos con algunas relevantes organizaciones del sistema de Naciones Unidas. Aun así, en lo referido a la cooperación al desarrollo, el multilateralismo ha generado un entramado de organismos, con mandatos y campos de especialización, no siempre bien delimitado, lo que mina la coherencia y la eficacia agregada del sistema. Los problemas de coordinación, la ausencia de cultura de trabajo en común y la limitada capacidad operativa de alguna de las organizaciones no hacen sino agravar estos problemas.

Superar esas deficiencias constituye uno de los desafíos del presente. La realidad internacional requiere: la definición de reglas e instituciones internacionales basadas en la concertación y en la adecuada delimitación de funciones; instituciones abiertas al trabajo cooperativo y que actúen de manera eficaz sobre el terreno; y, finalmente, instituciones abiertas al conjunto de las sociedades. En primer lugar, porque la dinámica de redistribución del poder y de la riqueza mundial parecen conducir a un sistema crecientemente multipolar, en cuyo seno adquieren progresiva relevancia actores no estatales. En segundo lugar, porque la mayor interdependencia entre países contribuye a redefinir algunos intereses nacionales como intereses comunes y colectivos. En esta perspectiva, el unilateralismo no parece posible; y el recurso a un multilateralismo democrático y eficaz se presenta como una respuesta obligada.

1.2.2. Los desafíos de un multilateralismo democrático y eficaz

El sistema multilateral vigente en la actualidad es, en esencia, un producto del orden internacional que se crea tras la Segunda Guerra Mundial. La creación de organismos con responsabilidades en materia de desarrollo constituyó una novedad sin precedentes en el sistema internacional. Con posterioridad, la propia evolución del sistema internacional motivó la creación de nuevas instituciones para responder a los nuevos desafíos globales que han ido surgiendo desde entonces, en un mundo cada vez más interdependiente.

A pesar de los indudables avances y éxitos logrados en muchos campos, el sistema multilateral adolece de una serie de deficiencias que en parte son fruto de la falta de correspondencia entre la naturaleza global de los pro-

blemas que se ha de afrontar y de las estructuras políticas nacionales sobre las que se constituyen las instituciones internacionales. El establecimiento de un multilateralismo eficaz y democrático en el mundo sólo se logrará si la comunidad de naciones mejora los niveles de *legitimidad política del sistema*, lo que significa avanzar en tres áreas:

1. En la consolidación y profundización del marco normativo para que refleje el sentir de la mayor parte de la ciudadanía en lo referente a la realización y el desarrollo de los derechos humanos, incluida la equidad de género.
2. En la *correspondencia entre instituciones y comunidad política*, para que exista una mayor relación entre quienes toman las decisiones y quienes están afectados por las mismas, mejorando así el adecuado ejercicio de representación, participación democrática y rendición de cuentas en el ámbito de la gobernanza internacional.
3. En la *participación en los organismos multilaterales*, ya que, al ser diversos los actores implicados en la gobernanza internacional, las organizaciones multilaterales se conforman generalmente sobre la exclusiva representación de los Estados.

Un multilateralismo democrático exige reconstituir las bases de la comunidad política, lo que requiere un concepto de ciudadanía que no quede limitadamente adscrito al marco de los Estados nacionales, sino que se refiera, también, a normas y principios que puedan consolidarse en diversos ámbitos: local, nacional e internacional. Un concepto de ciudadanía que comporte, además, la participación de todos, hombres y mujeres, en los asuntos que les conciernen. La carta de los derechos humanos y los desarrollos normativos derivados de Naciones Unidas constituye, en términos morales y jurídicos, el núcleo sobre el que configurar ese concepto de *ciudadanía global*. Ello obliga a la comunidad internacional a apoyar la acción de los Estados, en el cumplimiento de sus obligaciones de respeto y promoción de los derechos humanos, e incluso a asegurar la vigencia de esos derechos humanos allí donde los Estados no sean eficaces o hagan dejación de sus obligaciones.

Es necesario preservar, en la medida de lo posible, los principios de representación y equilibrio de poderes inherentes a la democracia, aunque se adapten a la particular naturaleza de una instancia supranacional. Ello supone *revisar los niveles de representatividad, transparencia y rendición de cuentas de los organismos multilaterales*. En particular, habrá de otorgarse una adecuada representación a los países en desarrollo, canales de consulta y de participación adecuada para los actores no estatales, y contar con mecanismos que garanticen la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas.

En suma, el multilateralismo democrático y eficaz se inscribe en un marco más amplio de gobernanza democrática que se ha de ejercer a todos los niveles: local, nacional, regional y mundial. En el nivel *supranacional*, la agenda se centra en el desarrollo del derecho internacional, regulador del comportamiento de los Estados, así como en el fortalecimiento y democratización de las organizaciones intergubernamentales para mejorar su eficacia y legitimidad. En relación con la cooperación internacional al desarrollo, adquiere especial relevancia la reforma del sistema de Naciones Unidas y los avances en el proceso en curso de mejora de la representación y legitimidad de los organismos de Bretton Woods.

La respuesta, sin embargo, debe darse también a nivel *regional*, que puede ser el ámbito más adecuado para la gobernanza de múltiples asuntos económicos, sociales o de seguridad, y para la provisión de “bienes públicos regionales”. A ello parece responder el “nuevo regionalismo” contemporáneo y la proliferación de acuerdos comerciales y de marcos de concertación de las políticas de ámbito regional, siempre y cuando sean abiertas y compatibles con el multilateralismo.

1.3. El marco institucional en el sistema multilateral de cooperación al desarrollo

Dentro del universo de organismos multilaterales de desarrollo es habitual distinguir entre diversos componentes. En primer lugar, los organismos multilaterales de desarrollo, cuya principal tarea está relacionada con la promoción del diálogo sobre políticas, la prestación de asistencia técnica y, en su caso, la gestión de proyectos y programas de desarrollo. El término “organismos de desarrollo” se utiliza aquí de forma amplia para incluir a aquellas agencias u organismos con un mandato global que se extiende más allá de los países en desarrollo



—por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Unesco—, o que trasciende a áreas como los derechos humanos, la ayuda humanitaria o la atención de catástrofes. Una buena parte de las organizaciones más relevantes de este grupo se encuentran integradas en el sistema de Naciones Unidas.

En segundo lugar, los organismos multilaterales de desarrollo de naturaleza financiera, que integran aquellos organismos que se orientan a la promoción del desarrollo y a la reducción de la pobreza a través, preferentemente, de la provisión de crédito y asistencia a los países en desarrollo. En este grupo se integran, principalmente, el Banco Mundial y los Bancos Regionales y Subregionales de Desarrollo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) tiene un estatuto especial en este grupo: si bien su misión central no son las tareas de desarrollo, ocupa un lugar central en la coordinación internacional y en la asistencia y seguimiento de las políticas económicas de los países con un impacto clave en los indicadores de pobreza y desigualdad.

Junto a los organismos financieros se han incluido los llamados fondos globales, que son instrumentos que han surgido con fuerza en los últimos años y que presentan características diferenciadas del resto. En tercer lugar, ha de considerarse la OMC, cuya actividad de promoción de la multilateralización y liberalización del comercio es clave para el éxito de las estrategias de desarrollo de los países.

En cuarto lugar, ha de contemplarse la Unión Europea (UE), que tiene una naturaleza peculiar dentro del sistema internacional, pero que aporta una parte de la ayuda multilateral a través de los recursos gestionados por la Comisión Europea.

Finalmente, existe una serie de instituciones y organismos internacionales que se caracterizan por tener un ámbito de actuación geográfico limitado a regiones o subregiones.

1.3.1. Organismos multilaterales no financieros de desarrollo

Bajo la denominación Organismos Multilaterales No Financieros de Desarrollo (OMD) se suele agrupar un amplio y heterogéneo conjunto de organismos cuyo rasgo común es facilitar asistencia técnica y financiación no reembolsable a los países en desarrollo. La mayor parte de los OMD forma parte del sistema de Naciones Unidas, aunque también se pueden encontrar organizaciones especializadas ajenas a Naciones Unidas, como la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y el particular caso del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

1.3.1.1. Sistema de Naciones Unidas

Naciones Unidas es uno de los referentes básicos de la cooperación internacional y uno de los pilares del sistema internacional de cooperación al desarrollo. Tres razones avalan este juicio: su función central en la prevención y la resolución de los conflictos armados; su capacidad de promover consensos en áreas clave de la agenda global y de la cooperación al desarrollo; y el papel que desempeñan sus agencias en la financiación, diseño e implementación de programas y proyectos de desarrollo. El protagonismo y la legitimidad de Naciones Unidas también deriva de la naturaleza de su mandato, de sus procedimientos decisorios y de su membresía universal, que le permite movilizar la acción colectiva internacional y le otorga un amplio respaldo y sentido de pertenencia entre los países en desarrollo. Además, su estructura basada en la especialización funcional se traduce en importantes capacidades técnicas y de conocimiento experto. También cabría mencionar el carácter descentralizado de buena parte de sus agencias, programas y fondos, que les sitúa más cerca de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo.

A lo largo de los años, las prioridades de las agencias de Naciones Unidas han ido evolucionando conforme lo han hecho las visiones y los conceptos del desarrollo. Las actividades de asistencia técnica y ayuda humanitaria de los años cincuenta se inscribieron, en los años sesenta, en un marco más amplio de acción, a través de la declaración del “Primer decenio del desarrollo” de las Naciones Unidas. En los años setenta, en el marco del “Segundo decenio para el desarrollo”, algunas de las agencias promovieron el progreso social y el denominado “enfoque de las necesidades básicas”, más atención al medio ambiente y al papel de la mujer en el desarrollo. Al mismo tiempo, en aquella década se alentaron ciertas iniciativas —como el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)— dirigidas a reequilibrar las relaciones Norte-Sur. En los años ochenta, las agencias de Naciones Unidas trataron de atraer la atención sobre el coste social de la crisis de la deuda y de las políticas de ajuste, abogando por un “ajuste con rostro humano”. En los años noventa, Naciones Unidas, y en particular el

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), promovió el concepto de desarrollo humano y sostenible y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), asociado a ese concepto. Por otra parte, a través de una serie de conferencias mundiales, la organización trató de aprovechar la “ventana de oportunidad” que representaba la posguerra fría y el llamado “dividendo de la paz” para actualizar la agenda de la cooperación internacional, establecer metas internacionales del desarrollo, movilizar más recursos, y renovar los fundamentos doctrinales y políticos de la cooperación al desarrollo. En el año 2000, cerca de 150 jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la ONU adoptaron la Declaración del Milenio en 2000, que incluyó el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Este hecho ha devuelto a la organización el liderazgo en el ámbito del desarrollo, del que había quedado algo relegada, una dirección estratégica y una importante capacidad de movilización de recursos.

El órgano llamado a coordinar las actividades de Naciones Unidas en el campo del desarrollo es el Consejo Económico y Social (ECOSOC), aunque ciertamente su función es más política y orientativa que operativa. Atendiendo a su papel en la cooperación al desarrollo, el sistema cuenta con una serie de programas y fondos que dependen de la asamblea general, aunque con diversos grados de autonomía funcional. Todos ellos tienen como cometido principal facilitar asistencia técnica y apoyo financiero a los países en desarrollo, generalmente a través de programas y proyectos y otras formas de ayuda no reembolsable.

El PNUD es el más relevante de estos programas y fondos, debido a varios factores: su mandato general; su importante papel doctrinal a través del *Informe sobre el desarrollo humano*; sus funciones de promoción y seguimiento de los ODM; su actuación en el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos para el diseño y aplicación de políticas de lucha contra la pobreza y desarrollo sostenible; y sus funciones de coordinación del conjunto de los organismos de Naciones Unidas. Si bien el PNUD cuenta con un mandato general, hay otros programas y fondos que se caracterizan por su especialización sectorial o en razón de su específico mandato. Atendiendo a los más importantes, cabría mencionar el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA); el Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP); el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM); el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW); y el Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre VIH y sida (ONUSIDA). En este grupo también hay que mencionar a la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA), que presta asistencia a los refugiados palestinos en esa área. También existen diversos fondos voluntarios, a menudo administrados por alguno de estos organismos operacionales. Entre ellos se encuentran el Fondo Central de Respuesta a las Emergencias (CERF), administrado por la Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas (OCHA), que responde de manera inmediata a las necesidades humanitarias derivadas de emergencias.

Las agencias especializadas son parte del sistema de Naciones Unidas a través de unos convenios específicos, pero han sido creadas a través del respectivo tratado internacional, que les otorga autonomía jurídica y funcional, mandato y órganos de gobierno propios. Estas agencias especializadas son consideradas parte del sistema internacional de ayuda al desarrollo, pero su mandato y funciones son más amplios. Por esa razón, sólo una parte de los fondos canalizados por estas organizaciones son considerados AOD. Algunos aparecieron antes que Naciones Unidas, como ocurre con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que además cuenta con una estructura de representación tripartita en la que participan Gobiernos y representantes tanto de los trabajadores como de los empresarios. En este grupo también se encuentran la OMS y la Organización Panamericana de Salud (OPS), que es parte de la OMS pero está integrada, a su vez, en el sistema interamericano; la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Junto a estas organizaciones, hay que considerar algunos casos mixtos y otros que, siendo parte del sistema de Naciones Unidas, no encajan bien en esta taxonomía. En primer lugar, hay que mencionar los programas que dependen de la asamblea general y se orientan a promover la cooperación internacional en ámbitos sectoriales. Es el caso del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat); o el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En segundo lugar, hay que citar a las comisiones económicas que dependen del ECOSOC por su importante actuación en el ámbito de generación de conocimiento especializado y de definición de políticas y consensos doctrinales en política de desarrollo, que son la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la Comisión Económica para África (UNECA). Finalmente, hay que mencionar el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), única agencia financiera de Naciones Unidas que otorga créditos concesionales para el desarrollo.



1.3.1.2. La reforma de Naciones Unidas

Como se ha visto, las Naciones Unidas conforman el mayor y más completo sistema de organismos dirigidos al desarrollo de los países menos favorecidos. Sin embargo, por su forma de configurarse —a través de decisiones sucesivas—, el sistema carece de los grados de coherencia que serían deseables, revelando una excesiva complejidad organizativa y un solapamiento entre sus instituciones. Lo que ha minado en parte su eficacia, eficiencia y capacidad de acción.

Desde principios de los años noventa, se han lanzado diversas propuestas e iniciativas para racionalizar la estructura del sistema y hacerlo más eficaz y coherente. La última de ellas la impulsó en 2006 el anterior secretario General, Kofi Annan, con la creación de un Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, integrando la asistencia humanitaria, el desarrollo económico y social y el medio ambiente, que dio lugar al informe presentado en enero de 2007 *Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo*, que recoge las últimas propuestas referidas a la estructura y funcionamiento administrativo de las Naciones Unidas.

A nivel sistémico, el último proceso de reforma fue el impulsado por Kofi Annan en el año 2005 (a partir de su informe: *In larger freedom*) que dio lugar al “Output Document” de la cumbre de septiembre de 2005 con, por ejemplo, el nacimiento del nuevo Consejo de Derechos Humanos y, dentro del ECOSOC, del Development Cooperation Forum. España participó proactivamente en este proceso dentro del Grupo de Amigos de la Reforma. Temas fundamentales como la reforma del Consejo de Seguridad y las relaciones con las Instituciones de Bretton Woods quedaron, otra vez, pendientes.

En general, tanto iniciativas más antiguas, como las propuestas planteadas en el informe que se menciona y en los otros tres posteriores¹ apuntan a los siguientes aspectos de reforma del sistema:

1. **Definir más claramente su misión adaptada a los nuevos tiempos.** Algunos de los problemas claves que existían cuando se crearon las Naciones Unidas (la guerra fría, la descolonización, etc.) han sido superados y, al mismo tiempo, la globalización ha impuesto nuevos desafíos al organismo, vinculados a la necesidad de ejercer una gobernabilidad responsable y cooperativa de las nuevas interdependencias internacionales y problemas globales. Acorde con estos cambios, es necesario que Naciones Unidas redefina su misión para responder mejor a ellos.
2. **Adecuar su capacidad operativa.** Existe la percepción de que Naciones Unidas carece de la capacidad y medios para desarrollar, de manera plena y eficaz, su mandato. Parece necesario, por tanto, situar de nuevo a Naciones Unidas, con el protagonismo que le corresponde, en el centro de la agenda internacional, dotada de los medios y de la capacidad operativa para ello.
3. **Mejorar los niveles de representación y de gobierno.** Este problema se refiere a la inadecuada estructura de gobierno de Naciones Unidas con respecto al peso y significación de los países en el contexto internacional. Un problema que afecta especialmente al Consejo de Seguridad, pero también al ECOSOC, que debería tener más influencia en el ámbito del desarrollo.
4. **Reducir la complejidad institucional del sistema.** En la actualidad, se integran bajo el rótulo de Naciones Unidas hasta dieciocho entidades diferentes, entre agencias especializadas, fondos y programas. No siempre está claro el mandato específico de cada una de ellas, lo que genera solapamientos y duplicación de actividades. Esta excesiva complejidad tiene costes en términos de coherencia y de eficacia del sistema. Las recomendaciones del informe del Panel de Alto Nivel “Una sola ONU”, presentado a finales de 2006, pretenden mejorar la coordinación y el trabajo conjunto de todas las agencias sobre el terreno.
5. **Elevar la eficiencia y reducir los costes operativos.** Se le achaca a Naciones Unidas su limitada eficiencia operativa, que en parte es resultado del exceso de burocracia en su seno, de ventajas retributivas excesivas de su personal y de la presencia de una cultura organizativa poco propicia a la evaluación del rendimiento. Este juicio no puede ser aplicado, sin embargo, en similar grado a todas los organismos del sistema.
6. **Mejorar los niveles de rendición de cuentas, auditoría contable y responsabilidad fiduciaria.** Por último, las instituciones del sistema están emplazadas a mejorar sus niveles de rendición de cuentas a sus gobiernos so-

¹ Se trata de los siguientes informes: 1. Informe de Revisión del Sistema de Gobernanza y Supervisión; 2. Informe sobre el Panel de Rediseño de Naciones Unidas y del Sistema de Justicia Interna; y 3. Informe del Panel de Alto Nivel sobre la coherencia general del sistema conocido como “Una sola ONU: Unidos en la Acción”.

cios y a las sociedades, incrementando la transparencia de su gestión y mejorando las prácticas de auditoría en su seno. La creación de Oficinas Independientes de Evaluación se ha demostrado un proceder útil para mejorar estos aspectos.

1.3.1.3. Otros organismos multilaterales no financieros de desarrollo

Dos organizaciones sobresalen en este ámbito. En primer lugar, la OIM, constituida en 1951, que promueve el desarrollo del derecho internacional de las migraciones y el estudio y diseño de políticas en relación con ese fenómeno. En segundo lugar, el CICR, que es una organización peculiar, ya que, aunque su naturaleza es no gubernamental, se le ha conferido el mandato humanitario de proteger las vidas y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de la violencia. Los cuatro convenios de Ginebra, de 1949, y sus protocolos adicionales I y II, de 1977, y III, de 2006, confieren al CICR un estatus singular, bajo el derecho internacional, como organización de carácter privado, neutral, imparcial e independiente, pero con un mandato internacional otorgado por los Estados. Un rasgo clave del mandato del CICR es su derecho de iniciativa humanitaria, que le permite ofrecer sus servicios allí donde existe violencia o conflicto armado.

1.3.2. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional

1.3.2.1. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD)

Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) son organismos de desarrollo de naturaleza financiera fundamentales dentro de la arquitectura internacional de la ayuda. Sus objetivos básicos son promover el crecimiento económico, el progreso social y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. La financiación de las políticas públicas de desarrollo y el fomento de la inversión privada en los países en desarrollo que realizan son de gran importancia, como también lo son la asesoría a los países y la asistencia técnica que suministran, en función de las capacidades de cada institución. Los BMD hacen valer en los mercados su calificación de riesgo, para proveer crédito a los países en desarrollo en términos favorables. Aunque no siempre, sus créditos tienen el grado de concesionalidad requerido para que computen como AOD, y representan la principal fuente de financiación concesional de los países más pobres del mundo. La efectividad en el importante papel que tienen asignado depende de la salvaguarda de su solvencia financiera.

Los principales BMD que componen este agregado son el Banco Mundial y los Bancos Regionales y Subregionales de Desarrollo. En general, aunque los BMD varían en cuanto a tamaño, áreas geográficas y especialización, son comunes a todos ellos ciertas tareas centrales en la promoción del desarrollo, entre las que se encuentran las siguientes:

- *Provisión de recursos financieros para la financiación de proyectos estratégicos para el desarrollo de los países en un amplio abanico de sectores.* Una característica fundamental de los BMD que les distingue del resto de organismos multilaterales de desarrollo es su naturaleza de entidades financieras. Su solidez financiera, respaldada por los países miembros, garantiza condiciones óptimas de acceso a los mercados de capital. De esta forma, los BMD se apoyan en su propio capital para emitir deuda en los mercados internacionales y canalizar los recursos obtenidos en forma de préstamos con condiciones más favorables a las del mercado. Así, estos organismos son capaces de multiplicar los recursos disponibles para cooperar, y facilita a los beneficiarios una fuente estable y predecible de recursos financieros. Además, casi todos los BMD cuentan con ventanillas blandas para otorgar financiación más favorable en forma de créditos concesionales o donaciones a los países más pobres.
- *Los BMD son también importantes factores catalizadores de otros recursos, públicos y privados.* Su respaldo a un país sirve como garantía para otros financiadores, públicos y privados. Además, existen en algunos BMD ventanillas dirigidas a financiar y potenciar la actividad del sector privado en los países en desarrollo.
- *Investigación teórica y asesoramiento estratégico en materia de políticas.* En tercer lugar, forma parte de las tareas de los BMD el asesoramiento y la asistencia técnica sobre las políticas e instituciones requeridas para sostener una senda continuada de crecimiento económico y de desarrollo social. Esta labor se fundamenta en una amplia investigación teórica e intercambio de experiencias y desarrollo de redes de conocimiento e información, que, junto a la escala de sus recursos financieros, les permiten una alta ca-



pacidad de influencia tanto en la determinación de la agenda internacional de desarrollo como sobre el terreno en los países.

- *Gestión de Bienes Públicos Internacionales.* En los últimos años, los BMD, especialmente el Banco Mundial, han adquirido un papel relevante en la gestión de los BPI. En algunos casos, a través del surgimiento de fondos globales o iniciativas multidonante, cuyo objetivo es el suministro de ciertos bienes públicos globales, tales como el Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis, el Fondo Global para el Medioambiente, la Iniciativa Global para la Vacunación, etc. El papel y la implicación de los BMD en estos fondos varía de unos a otros; en ocasiones, se limita a la administración financiera de los fondos, mientras que en otros casos son los propios organismos los impulsores y ejecutores de las iniciativas.

De entre los BMD destaca, sin duda, el Banco Mundial, creado en la Conferencia de Bretton Woods, en 1944, al mismo tiempo que el FMI, con la misión de estimular el desarrollo a través de la asistencia y financiación en mejores condiciones de las que provee el mercado. Nacido como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en 1960 se creó la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que otorga créditos en condiciones concesionales y desde hace unos años también donaciones a los países con bajos ingresos. De forma adicional, se crearon la Corporación Financiera Internacional, para promover la inversión y el desarrollo del sector privado, el Grupo Internacional para el Arreglo de Disputas de Inversión, para solventar disputas entre Gobiernos e inversores privados, y el Organismo Internacional de Garantía de Inversiones, para asegurar las inversiones contra riesgos no comerciales. El conjunto de estos organismos, junto con el BIRF y la AIF, es lo que se denomina el Grupo del Banco Mundial.

A lo largo de su vida activa, también el Banco Mundial experimentó cambios importantes en su estrategia. En un principio (años cincuenta y sesenta), orientó su actividad a financiar proyectos de inversión, especialmente en el ámbito de la infraestructura y del capital básico de los países. A lo largo de los años setenta, el Banco Mundial adoptó la estrategia de las necesidades básicas y prestó mayor atención a proyectos focalizados para atender sectores sociales con carencias en los países en desarrollo. Durante los años ochenta, el Banco Mundial se implicó, junto con el FMI, en el apoyo a los programas de ajuste estructural. Finalmente, en la etapa más reciente, el Banco hizo de la lucha contra la pobreza su propósito declarado, contribuyendo a los ODM y a la Iniciativa HIPC de cancelación de la deuda de los países más pobres, a través de su respaldo a los Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza. Por su capacidad de generación y movilización de recursos y su personal altamente cualificado, encuadrado en equipos especializados de investigación y diseño de políticas públicas, el Banco Mundial es un organismo clave para la definición, el diseño y la financiación de la ayuda internacional en los países con bajos ingresos.

Tomando al Banco Mundial como referencia, se fueron creando a lo largo del tiempo diversos Bancos Regionales y Subregionales de Desarrollo, cuya diferencia fundamental con el primero es que se trata de Bancos en los que los países regionales receptores de fondos mantienen la mayoría del capital, de los votos y de la representación. Entre estos se encuentran:

- el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que también engloba otros organismos como la Corporación Iberoamericana de Inversiones –ventanilla del sector privada–, el Fondo de Operaciones Especiales (FOE) –ventanilla blanda del grupo–, y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN);
- el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), que cuenta también con el Fondo Africano de Desarrollo destinado a préstamos concesionales y donaciones a los países más pobres del continente;
- el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y su ventanilla blanda, el Fondo Asiático de Desarrollo (FAD);
- el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), cuyo objetivo le diferencia del resto de bancos regionales: apoyar la transición hacia la economía de mercado en sus países de operaciones mediante la financiación de proyectos fundamentalmente en el sector privado.

Con este mismo modelo se crearon también los Bancos Subregionales de Desarrollo, cuyo mandato, centrado primordialmente en la integración regional, los ubica dentro de este grupo, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) o la Corporación Andina de Fomento, de los que España es miembro desde hace pocos años.

1.3.2.2. El debate sobre la reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD)

Al igual que las agencias de Naciones Unidas, también los BMD han debido evolucionar para adaptarse mejor a un entorno internacional cambiante. Desde la mitad de los años noventa, el Banco Mundial ha puesto la lucha contra la pobreza en el centro de su actividad, incorporando de manera decidida, y muchas veces pionera, las dimensiones de gobernabilidad, equidad social y sostenibilidad ambiental. Al mismo tiempo, este organismo ha hecho un gran esfuerzo por fomentar la apropiación de políticas por parte de los países clientes y aumentar la transparencia, rendición de cuentas del propio Banco. Esta tendencia ha sido seguida por los Bancos Regionales de Desarrollo quienes, por su parte, también están adaptando su estructura y actividades a lo largo del tiempo, tratando de evitar su solapamiento con las actividades del Banco Mundial. Más allá de estos cambios, permanecen algunos aspectos que suponen desafíos respecto al futuro:

1. Una mejor *adecuación de sus productos y servicios*, de acuerdo con las cambiantes circunstancias del mercado y con los diferenciados niveles de desarrollo de los países. Esto comporta que la demanda se dirija hacia nuevas modalidades de financiación y hacia otro tipo de actividades relacionadas con servicios estratégicos y de conocimiento a medida que se consideran países con superiores niveles de renta. En particular, deben seguir su trabajo por desarrollar servicios adaptados a los países de renta media.
2. Una *mejora de la representación y estructura de sus sistemas de gobierno*, que se basan en un sistema de voto ponderado en función de la aportación de los países al capital. Aunque en la práctica la mayoría de las decisiones se toman por consenso, este sistema plantea la necesidad, especialmente en el Banco Mundial, de asegurar una representación adecuada de todos y cada uno de sus miembros, más acorde con su peso económico actual y aumentar la voz y voto de los países en desarrollo en los órganos de gobierno.
3. Una *mayor complementariedad con otros organismos multilaterales*, incluidos los Bancos Regionales de Desarrollo, para evitar solapamiento y permitir una focalización de las actividades en función de sus ventajas comparativas.
4. Un *fortalecimiento de su función como catalizadores de inversión*, actuando como cofinanciadores de recursos para proyectos específicos y para la puesta en marcha de iniciativas internacionales. Supone implicarse en mayor medida en operaciones que disfrutaran de financiación privada, actuando de manera cooperativa con las instituciones financieras comerciales.
5. Un *reforzamiento de los procesos de descentralización* administrativa emprendidos, para aumentar su presencia sobre el terreno; y una mejora de sus niveles de transparencia y de su capacidad de rendición de cuentas más cerca de sus clientes.
6. Una progresión en la *mejora de sus niveles de transparencia y de rendición de cuentas*. En este ámbito se han producido importantes avances en los últimos años en varios de los BMD, como el Banco Mundial o el BID. Se trata de apoyar esos esfuerzos y generalizarlos a otras instituciones.

1.3.2.3. El Fondo Monetario Internacional

El FMI fue creado junto al Banco Mundial durante la conferencia de Bretton Woods en 1944 con el objetivo principal de respaldar el sistema de tipos de cambios vigente entonces, garantizando la estabilidad monetaria internacional y el equilibrio de la balanza de pagos de los países implicados. Sus funciones originarias, por tanto, no estaban directamente relacionadas con la promoción del desarrollo. No obstante, a inicios de los años ochenta, tras la eclosión del problema de la deuda externa, el FMI asumió un papel central en la asistencia que se ofreció a los países en crisis, implicándose en la elaboración de los planes de ajuste estructural y en su respaldo a través de la financiación condicionada a la resolución de los problemas subyacentes, lo que le obligó a diversificar sus instrumentos, desarrollar un nuevo conocimiento experto y coordinar su actividad más estrechamente con el Banco Mundial. A finales de la década de los noventa, la sucesión de crisis financieras internacionales obligaron al FMI a asumir un papel central en las actividades de resolución y superación de crisis frente a la inestabilidad de los mercados financieros.

En la actualidad, sus tareas se centran en tres áreas básicas para avanzar en el camino del desarrollo económico: el asesoramiento a los países en la conducción de sus políticas económicas, la vigilancia para garantizar las buenas prácticas financieras, la estabilidad internacional y la financiación frente a potenciales crisis.



Aunque el FMI no es en sentido estricto una institución destinada al desarrollo, ocupa un puesto clave en la arquitectura económica internacional, como institución encargada de promover la estabilidad económica y financiera global, que es un importante bien público internacional. Esta tarea se ha visto complementada con una creciente provisión de asistencia técnica a los países en desarrollo. El FMI actúa a menudo en coordinación con los BMD, especialmente con el Banco Mundial, con el que colabora estrechamente partiendo del principio de especialización de tareas en la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Al igual que la mayoría de los organismos multilaterales, el FMI está adaptando sus estructuras y funciones a los desafíos que plantea el sistema internacional. En este sentido, el FMI está acometiendo en los últimos años un esfuerzo por identificar las áreas en las que debe fortalecerse para mejorar su eficiencia y utilidad (la conocida como “revisión estratégica a medio plazo”). Existen tres tareas que se presentan como relevantes: 1. reforzar el papel supervisor y previsor del FMI como garante de la estabilidad financiera internacional; 2. mejorar sus sistemas de gobierno, con el objeto de dotarlos de una más adecuada representatividad; y 3. potenciar la coordinación con otros organismos financieros del sistema multilateral de desarrollo.

1.3.3. Los fondos globales: nuevos instrumentos de la acción multilateral

Desde principios de los años noventa, la aparición de los “fondos globales”, también llamados en ocasiones fondos verticales, constituye una de las principales innovaciones institucionales en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Estos fondos, que surgen normalmente como asociaciones de multidonantes, pretenden movilizar recursos adicionales para problemas o temas específicos, o para recaudar y coordinar apoyo de los donantes para países específicos normalmente en condiciones problemáticas o de posconflicto, como Sudán, Afganistán, Timor Oriental, etc. En varios casos se trata de Asociaciones Público-Privadas (APP) que reúnen a agencias multilaterales y bilaterales en colaboración con fundaciones privadas, compañías, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y mercados de capitales.

Generalmente, estos fondos globales son instrumentos financieros y no agencias ejecutoras, que cuentan con estructuras de planificación y gestión relativamente más ligeras y suelen actuar a través de organismos nacionales en los países receptores y de ONG.

El primero de los grandes fondos globales que surgió fue el Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF), creado en 1991 para financiar proyectos medioambientales en países en desarrollo. Posteriormente, en los últimos diez años han surgido el Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis (GFATM) y la Alianza Global para la Vacunas y la Inmunización (GAVI). También cabe mencionar la Iniciativa de Vía Rápida-Educación para Todos (FTI-EFA: *Fast Track Initiative- Education for All*), que trata de asegurar la financiación para alcanzar los objetivos de “Educación para Todos”, en particular, el ODM referido a la educación primaria universal en el año 2015. Asimismo, conviene citar aquí los mecanismos intergubernamentales creados recientemente para movilizar recursos de forma innovadora, como la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIM) ligada a la GAVI, el Compromiso Avanzado de Mercado (AMC) para financiar la investigación de vacunas garantizando su compra una vez descubiertas, UNITAID que recauda fondos destinados al desarrollo mediante un impuesto a la compra de billetes aéreos, la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP) patrocinada por el presidente brasileño Lula Da Silva o la Asociación Internacional por la Salud (IHP), impulsada en 2007 por Gran Bretaña.

Los fondos globales realizan un papel importante al atraer la atención internacional y recaudar fondos adicionales y específicos. Al constituirse muchos de ellos como APP permiten también abrir espacios para que el sector privado pueda aportar sus recursos y tecnología. Finalmente, muchas de estas iniciativas se alejan de los instrumentos tradicionales y, gracias a sus mecanismos innovadores de financiación, son capaces de generar mayores cantidades de recursos para desarrollo.

Sin embargo, el surgimiento de estos fondos está contribuyendo a una mayor fragmentación de los canales de ayuda, lo que impone cargas adicionales a los países receptores. Además, al ser fondos verticales dedicados a problemáticas concretas, estas iniciativas pueden carecer de una perspectiva integral del desarrollo de los países, pasando por alto las interacciones entre diferentes sectores y debilitando en ocasiones la capacidad de las administraciones nacionales para ejecutar los fondos. Esto es especialmente pronunciado en el sector salud, donde se concentra el mayor número de fondos globales.

1.4. La Organización Mundial del Comercio (OMC)

El comercio exterior constituye una fuente de mejora de eficiencia y de potencial crecimiento para los países. No obstante, no todas las economías parten de similares condiciones para acceder a los mercados internacionales y aprovechar sus oportunidades. Por este motivo, a los países en desarrollo les interesa disponer de una institución que promueva reglas compartidas y equilibradas en el ámbito del comercio: unas normas que sean favorecedoras de la progresiva liberalización comercial y sean sensibles, al mismo tiempo, a la diversidad de condiciones de las que parten los países. Pues bien, la OMC es la institución encargada de definir los marcos normativos internacionales en este campo. Nacida en 1995, la OMC acoge en la actualidad a 151 países y dos en la última fase del proceso de adhesión, encargándose de administrar diversos acuerdos multilaterales, servir de foro para las negociaciones comerciales multilaterales y aplicar mecanismos para la solución de diferencias. El objetivo último de la OMC es promover el progreso económico del conjunto del sistema internacional a través de la multilateralización y la liberalización equilibrada del comercio.

De las potencialidades de la OMC da cuenta el crucial papel desempeñado por el GATT, antecedente de la OMC, en el pasado. A través de sus ocho rondas negociadoras, el GATT alentó la reducción de las barreras arancelarias, la eliminación progresiva del comercio administrado y la limitación de los tratos discriminatorios. Como consecuencia, el comercio creció a mayores ritmos que el producto mundial en las últimas seis décadas, constituyéndose en una fuerza dinamizadora del progreso. Pese a su inequívoca función positiva, durante buena parte de su existencia el GATT fue un acuerdo fundamentalmente promovido por los países industrializados, que negociaban sobre la liberalización de los productos manufacturados. La VIII Ronda –la Ronda Uruguay– supuso un cambio notable en este aspecto al ampliar la agenda negociadora, incluyendo aspectos referidos al comercio de productos agrícolas, textiles y de servicios y al incrementar la relación de los países implicados en el proceso negociador, dando cabida a buena parte del mundo en desarrollo.

La creación de la OMC supuso la definitiva consolidación de esa tendencia. En la actualidad, cerca del 97% de la población mundial se encuentra en países que son miembros de la OMC. Al mismo tiempo, esta institución amplió su agenda negociadora, generando, además, una institucionalidad permanente para la promoción de la liberalización del comercio, la defensa de la multilateralidad de los tratos comerciales y la promoción de reglas concertadas para los intercambios y la resolución de conflictos. Desde su fundación, la OMC ha convocado seis conferencias ministeriales. En la cuarta de ellas, la celebrada en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, se acordó lanzar una nueva ronda negociadora, con el propósito de atender de forma más intensa los intereses y necesidades de los países en desarrollo: la llamada Ronda de Desarrollo de la OMC. Pese a su estimulante convocatoria, el proceso negociador de la Ronda de Desarrollo no ha logrado alcanzar todavía un acuerdo final, en gran medida como consecuencia de las dificultades que comporta alcanzar un acuerdo que sea satisfactorio para todos los países implicados y que proporcione más oportunidades a los países de menor nivel de renta. Pese a no haberse logrado cerrar la Ronda, el proceso negociador llevó aparejados avances de interés, tanto en las formas de gobierno de la institución (mejorando su transparencia), como en los mecanismos de apoyo a los países en desarrollo (como la Ayuda para el Comercio). No obstante, el futuro del comercio internacional depende en buena medida de que la Ronda concluya de manera exitosa, para así abrir oportunidades de progreso a los países más pobres, avanzar en la liberalización del comercio, mantener la multilateralidad y fortalecer la capacidad efectiva de gobierno de la OMC.

1.5. La Unión Europea

1.5.1. La política de cooperación

Aunque no se trate de un organismo multilateral de desarrollo, la Unión Europea (UE) en su conjunto (la Comisión Europea (CE) más los estados miembros) contribuye con más de la mitad de la AOD mundial actualmente. A diferencia de los organismos hasta ahora tratados, la UE es una organización que tiene como objetivo procurar la integración y el bienestar y desarrollo armonioso de todos sus países miembros, cuyo ámbito de actuación excede al de la cooperación para el desarrollo, si bien en la ejecución de muchas de sus políticas internas inciden sobre las posibilidades de desarrollo de otros países. En cuanto a la cooperación al desarrollo en sí, la UE es peculiar, porque en su política de cooperación convive un nivel intergubernamental con otro comunitario. Por un lado, el Consejo de la Unión Europea, compuesto por los 27 Estados Miembros (EEMM) ostenta el poder de decisión en muchos aspectos de esa política, y, por otro, la Comisión Europea tiene capacidad de propuesta y de ejecución.



Cuando se creó la Comunidad Europea en 1957, el mismo tratado constitutivo incluyó una mención a la posibilidad de asociarse con los territorios de ultramar con los cuales los seis miembros fundadores tenían lazos de algún tipo. Así nació en 1959 el primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED), instrumento de apoyo financiero y técnico. Con el tiempo y la independencia de muchos países africanos, se hizo necesario establecer un nuevo tipo de relación que se ha llamado de “asociación”, mediante la firma de sucesivas ediciones del Convenio de Yaundé, cuya primera versión se rubricó en 1963, cuatro del Convenio de Lomé y, finalmente, el Convenio de Cotonou, actualmente en vigor, que abarca el periodo 2000-2020 y que regula las relaciones entre la UE y 78 países de África subsahariana, Caribe y Pacífico (países ACP).

Desde el principio, el FED se configuró como un instrumento intergubernamental, financiado con contribuciones directas de los EEMM, en lugar de dotaciones del presupuesto comunitario, como es el caso de la financiación no reembolsable con otras zonas geográficas, aunque su gestión compete, fundamentalmente, a la Comisión y, en menor medida, al Banco Europeo de Inversiones (BEI), que gestiona la financiación reembolsable destinada al sector privado de los países ACP.

Con las ampliaciones de la Comunidad y la caída del Muro de Berlín, se inició cierto proceso de globalización de esta política, al extender su acción a una “Nueva Política Mediterránea”, y al reforzamiento de la atención a los países “no asociados” de América Latina y Asia y los países vecinos, cuyo objetivo fundamental es crear un anillo de estabilidad, seguridad y progreso económico alrededor de la UE. También se estableció la Oficina de Ayuda Humanitaria con programas en todo el mundo. Finalmente, se crearon una serie de líneas para ayuda canalizada a través de ONG y la cooperación descentralizada. En cada región existen programas horizontales dirigidos a fomentar los nexos entre actores homólogos y programas de ámbito temático.

En paralelo con este proceso, se produjeron importantes avances en el marco político e institucional con la inclusión de un artículo específico referido a la cooperación al desarrollo en el Tratado de Maastricht, la creación de la Oficina de Cooperación EuropeAid, y una mayor delegación de competencias hacia las oficinas en el exterior. Al mismo tiempo, el Tratado de Ámsterdam amplió los poderes del Parlamento Europeo al incluir la cooperación al desarrollo entre los ámbitos de codecisión entre la Comisión y el Consejo. Cabe destacar que los dos tratados situaron la lucha contra la pobreza en un lugar prioritario de la política comunitaria y en el año 2000 se produjo otra importante novedad cuando la Comisión y el Consejo aprobaron la Declaración de Política de Cooperación al Desarrollo, que por primera vez alude a una política global, establece unos objetivos generales comunes, marca unos sectores prioritarios y define algunos elementos de la ventaja comparativa de la cooperación comunitaria.

En 2005, la UE acordó reafirmar los principios de la agenda de desarrollo y adecuar los objetivos institucionales a través del Consenso Europeo de Desarrollo, que incorpora plenamente los ODM y los principios de la Declaración de París. En mayo del mismo año, para subrayar su compromiso con el cumplimiento de los ODM, los Estados miembros se comprometieron a aumentar su ayuda oficial hasta destinar, de media, el 0,58% del Producto Nacional Bruto (PNB) en el año 2010, y el 0,7% en 2015. En 2005, la UE adoptó una nueva estrategia para África, con tres pilares centrales enfocados en la gobernabilidad, la paz y la seguridad; el comercio y la integración regional; y la mejora de las condiciones de vida.

En 2006, se introdujeron una serie de novedades en la política comunitaria de cooperación, fundamentalmente en el marco instrumental y financiero, dirigidas a simplificar su marco jurídico, a adaptarla a los compromisos asumidos por la UE en el ámbito de los ODM y en materia de desvinculación de ayuda, así como a mejorar su efectividad.

1.5.2. Propuestas para el reforzamiento y mejora de la cooperación comunitaria

La UE es una entidad peculiar porque, además de ser una organización multilateral en sí, desempeña un papel influyente en los debates sobre la reforma del sistema multilateral. Estas dos vertientes son claves a la hora de analizar los desafíos de su actual política de cooperación, que han dado lugar a diversas propuestas de reforma, gran parte de ellas nacidas en el interior de las instituciones comunitarias.

Una de las propuestas más influyentes de la Comisión Europea es Horizonte 2000 (1992), que fue una de las primeras reflexiones estratégicas tras el Tratado de Maastricht. El documento identificó las “tres C” (coordinación, coherencia y complementariedad) como los desafíos más centrales de la política de cooperación. Las nuevas políticas de la ayuda exterior de la UE se han integrado en la elaboración de los nuevos instrumentos

que forman parte de una revisión completa de la estructura de la cooperación exterior comunitaria. Destaca aquí el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, que establece un nuevo marco para planificar y gestionar la ayuda comunitaria desde 2007, simplificando los procedimientos y proporcionando mayor coherencia al reunir objetivos políticos claros con los procedimientos y los instrumentos necesarios para lograrlos. Estos nuevos instrumentos financieros, son *seis de apoyo a políticas específicas* con un foco geográfico o temático (ayuda a la preadhesión; vecindad y asociación; cooperación al desarrollo; cooperación con los países industrializados; democracia y derechos humanos; seguridad nuclear) y *tres para situaciones de crisis* (estabilidad; ayuda humanitaria y alimentaria; ayuda macrofinanciera).

De acuerdo con las reformas acometidas, los desafíos más relevantes de la cooperación comunitaria son los cinco siguientes:

1. *La mejor definición de su papel y su ventaja comparativa.* La Comunidad debe definir con mayor claridad su "valor añadido" frente a los Estados miembros y a otros OMD. Las declaraciones de 2000 y 2005 aportan ideas útiles para este fin, pero se requiere de una mayor operatividad para orientar la práctica de la cooperación.
2. *La mejora de la eficacia de la ayuda comunitaria.* Frente a la percepción de que presta ayuda de baja calidad y de su falta de eficiencia, la Comisión Europa elaboró en 2006 una serie de documentos bajo el título "*Deliver more aid, better and faster*", para mejorar sus niveles de gestión.
3. *El aumento de la complementariedad con los Estados miembros.* Al respecto, el Consejo aprobó en mayo de 2007, a propuesta de la Comisión, un "Código de conducta de la UE sobre Complementariedad y División de Trabajo en Política de Desarrollo", con el objetivo de reducir la burocracia, orientar la ayuda a las necesidades más apremiantes, fomentar la coordinación y promover la división de tareas.
4. *La mejora de la coherencia de políticas para el desarrollo.* Éste es obviamente un reto difícil debido a la estructura multinivel de toma de decisiones y a las distintas políticas internas de la UE y de sus Estados miembros, cuyos mandatos constituyentes tienen como primer objetivo el bienestar y desarrollo de sus ciudadanos.
5. *La mayor cohesión de la UE en los OMD.* Si bien es cierto que se han producido importantes avances en la coordinación de los EEMM ante determinados organismos, lograr una mayor cohesión es un desafío permanente para la UE. Esto es así por el peso conjunto que tienen sus Estados miembros en esos organismos, que, si lograran hablar con una "voz única" en los mismos, ampliarían sustancialmente su capacidad de influencia.

1.6. Los organismos regionales

Aunque no son organizaciones de cooperación al desarrollo en sentido estricto, algunas organizaciones regionales tienen un importante papel en la conformación de políticas comunes, y en la coordinación y armonización de políticas y normas nacionales en los ámbitos económicos, sociales y en otros campos. En ocasiones, desempeñan un importante papel en la provisión de bienes públicos regionales y transfronterizos. Además, canalizan fondos de ayuda al desarrollo y mantienen amplios programas de asistencia técnica.

Aunque el crecimiento del regionalismo afecta a todas las áreas, dentro del mundo en desarrollo, es en América Latina donde cuenta con una trayectoria más amplia, y expresiones institucionales en ámbitos más diversos, tanto temáticos como geográficos. En primer lugar, la Organización de Estados Americanos (OEA) es un importante referente en campos como la gobernanza democrática, la reforma del Estado, los derechos humanos, el medio ambiente y la lucha contra las drogas. De igual manera, algunas organizaciones de integración regional tienen un papel destacado en la provisión de bienes públicos regionales y en otras actividades de asistencia técnica y desarrollo de las capacidades. En particular, las organizaciones como Mercosur, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y, en el ámbito de la energía y la infraestructura, la Unión Sudamericana (Unasur) se han convertido en instrumentos relevantes para la promoción del desarrollo económico y social.

Junto a estos grupos, hay que destacar el particular caso de la comunidad iberoamericana. Con varios programas en activo, un volumen significativo de recursos, y el respaldo institucional de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la cooperación iberoamericana cuenta con un perfil diferenciado dentro del complejo entramado de la ayuda al desarrollo y la cooperación internacional.



Es importante mencionar también el creciente papel que el regionalismo está adquiriendo en el continente africano, que se traduce en un reforzamiento de sus organizaciones regionales. Así, la Unión Africana, creada en 2000 a partir de la antigua OEA, se ha consolidado como una auténtica organización continental inspirada en los principios y estructura de la UE. A su vez, otros organismos regionales, como la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO), Comunidad para el Desarrollo del África del Sur (SADC) o la Comunidad de Estados de África Oriental (EAC) han ganado protagonismo a nivel subregional en la prevención de conflictos, la promoción del comercio intrarregional o la gestión de los bienes públicos regionales (medioambiente, agua, etc.). Finalmente, cabe destacar el papel que la iniciativa Nueva Asociación para el Desarrollo Africano (NEPAD), está desempeñando en la promoción del buen gobierno y desarrollo del continente.


1.7. Otros mecanismos de coordinación multilateral: el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) no es un organismo multilateral en el sentido tradicional. Se trata de un foro de discusión o mecanismo de coordinación multilateral de políticas bilaterales sobre temas relativos a la definición, la cuantía y la calidad de la AOD.

Establecido en 1960, el CAD reúne a veintitrés donantes bilaterales, entre ellos España, además de la Comisión Europea, y tiene como objetivo mejorar la eficacia y transparencia de la ayuda internacional. Los donantes bilaterales miembros del CAD deben comprometerse a mantener ciertos objetivos comunes en la ejecución de sus programas de cooperación al desarrollo. En consecuencia, una parte fundamental del trabajo del CAD es la elaboración de directrices en la ejecución y seguimiento de la ayuda. También publica una gran variedad de informes y estudios sobre buenas prácticas y enfoques innovadores en la gestión de la AOD.


A su vez, el CAD se encarga de la elaboración y difusión de estadísticas internacionales de AOD. Los países miembros del CAD deben remitir todos los años a la Secretaría del mismo los datos estadísticos de su ayuda. El CAD es responsable de supervisar la evaluación de las cantidades destinadas por sus miembros y de establecer qué fondos pueden ser o no considerados AOD.

Finalmente, cabe destacar las Evaluaciones entre Pares preparadas para todos los países cada cuatro o cinco años en el marco del CAD. En dichas evaluaciones, unos países miembros evalúan y valoran los sistemas nacionales de cooperación al desarrollo de los otros y formulan recomendaciones para su mejora.

A large, stylized graphic of a hand with five fingers, rendered in a light beige color against a darker orange background. The hand is positioned in the upper half of the page, with the fingers pointing upwards and slightly to the right. The overall design is minimalist and modern.

2 Antecedentes, objetivos estratégicos, instrumentos y criterios de selección de la política multilateral

| | |
|--|----|
| 2.1. La política multilateral en la Ley de Cooperación y en el Plan Director 2005-2008 | 31 |
| 2.2. Antecedentes: España y el sistema multilateral de desarrollo | 31 |
| 2.3. Los Objetivos de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo | 34 |
| 2.4. Líneas estratégicas | 35 |
| 2.5. Criterios de selección de socios multilaterales | 43 |



2 Antecedentes, objetivos estratégicos, instrumentos y criterios de selección de la política multilateral

2.1. La política multilateral en la Ley de Cooperación y en el Plan Director 2005-2008

Desde sus primeros documentos normativos y estratégicos, la Cooperación española ha expresado su compromiso con las resoluciones y políticas adoptadas en el ámbito multilateral. Así se hace constar en el artículo 2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), que identifica el “respeto a los compromisos adoptados en el seno de los organismos multilaterales” como uno de los cinco principios básicos del compromiso de España en materia de ayuda internacional.

Más adelante, el artículo 6 de la LCID, que aborda las prioridades geográficas, avanza en la definición y compromiso multilateral: uno, referido a la UE, expresando la voluntad de impulsar la coherencia, progresiva construcción y eficacia de las políticas de cooperación; el otro, dedicado a confirmar el compromiso de participar “activamente en los organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo” y en colaborar en la “consecución de sus objetivos adoptando las medidas que resulten más adecuadas”.

El compromiso multilateral que expresa la LCID fue traducido al ámbito estratégico por el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008, que dedica su capítulo quinto a definir las bases de un “multilateralismo activo, selectivo y estratégico”. Este capítulo señala que el objetivo que inspira el compromiso multilateral de la Cooperación española es “el apoyo a la comunidad internacional en sus esfuerzos para que se cumplan los compromisos de la Declaración del Milenio”.

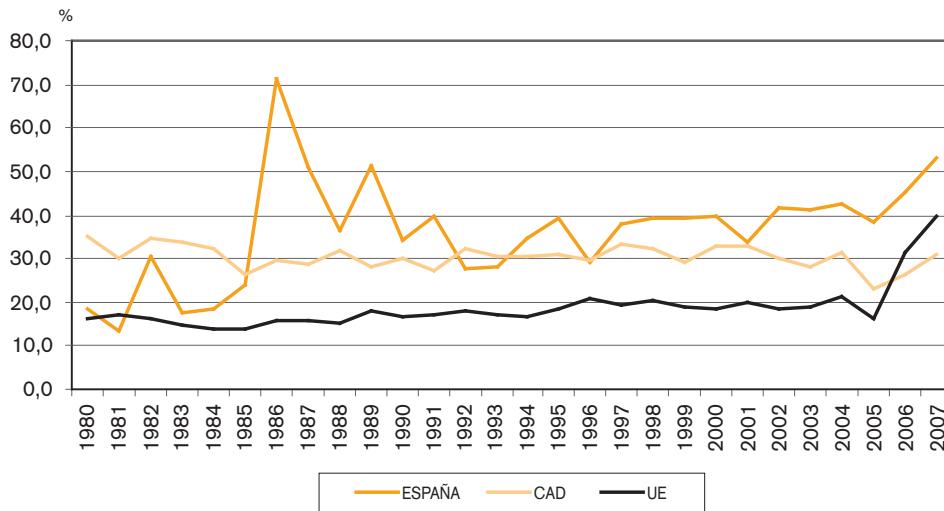
Además, el Plan Director 2005-2008 se refiere a los criterios que deben orientar la política multilateral, insistiendo en la necesidad de aumentar las contribuciones españolas a los organismos multilaterales, con un propósito selectivo, de acuerdo con las prioridades sectoriales y geográficas que se aplican al conjunto de la Cooperación española. La selección de organismos multilaterales que pueden convertirse en socios estratégicos preferentes de la Cooperación española estará en consonancia con los sectores prioritarios del Plan Director 2005-2008, para los cuales se han elaborado los correspondientes Documentos de Estrategia Sectorial (DES), que cuentan con una vertiente multilateral que habrá de ser consistente con la presente Estrategia Multilateral. Por lo que se refiere a las prioridades geográficas, también establece unos países “prioritarios”, de “atención especial” y “preferentes” cuya planificación estratégica queda reflejada en los Documentos de Estrategia País (DEP) y los Documentos de Actuación Especial (DAE), que deberán tenerse en cuenta a la hora de decidir los organismos multilaterales de desarrollo prioritarios.

2.2. Antecedentes: España y el sistema multilateral de desarrollo

La evolución del componente multilateral desde su creación, en el seno de la AOD española, refleja a grandes rasgos las diversas etapas del sistema de cooperación (gráfico 1). Así, hasta la entrada de España en la UE la cooperación multilateral española era escasa, reduciéndose prácticamente a las reposiciones trienales de las ventanillas blandas de los Bancos de Desarrollo. Con la adhesión a la CE, en 1986, la contribución multilateral experimentó un notable progreso, en gran medida como consecuencia de los nuevos compromisos que se derivaban de la aportación al presupuesto comunitario y al FED. Tras esos años, la cuota experimentó fuertes oscilaciones, moviéndose entre el 27% y el 39% de la AOD, muy influida por los calendarios de pagos. Finalmente, tras el año 2000, la cuota de la ayuda multilateral se ha movido, con cierta regularidad, en torno al 39% del total de la AOD.

Si se considera el conjunto de los últimos veinticinco años, el peso relativo que la cooperación multilateral tiene en España ha sido generalmente superior al propio del CAD, y, aunque de forma menos manifiesta, al propio de la UE. Las diferencias no son muy notables, pero en todo caso sí favorables a la ayuda española. Por ejemplo, en el último periodo que media entre 2000 y 2005, el peso de la ayuda multilateral fue del 39,6% en España, del 36,1% en la UE y del 28,9% como promedio del CAD.

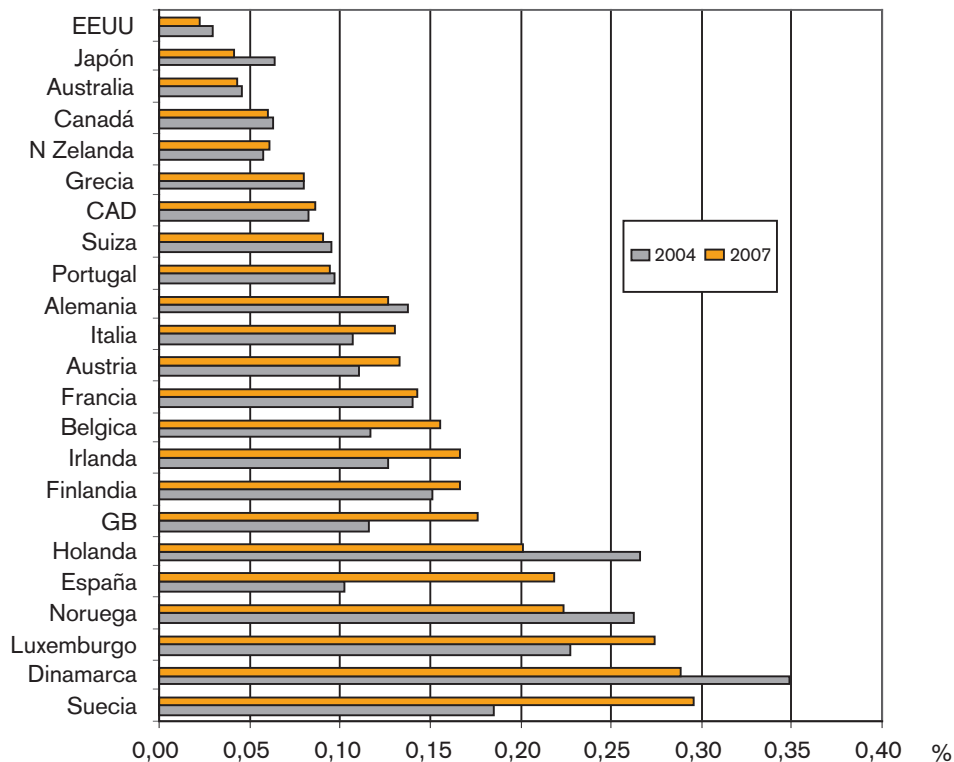
Gráfico 1. Peso de la ayuda multilateral en el total de la AOD (en porcentaje): España y el CAD



Fuente: CAD de la OCDE

No obstante, este resultado es en gran parte reflejo del bajo nivel de recursos dedicados a la ayuda, de forma que el componente multilateral adquirió notable relevancia como consecuencia del peso de las cuotas obligatorias que España estaba obligada a aportar a los organismos de los que es miembro. De hecho, cuando se pone la contribución multilateral en relación con el PIB, en 2003 España ocupaba el decimocuarto lugar entre los donantes por la dimensión de su compromiso multilateral (gráfico 2). Esta situación ha comenzado a cambiar como consecuencia del renovado compromiso multilateral desde 2005 y, en 2006, España ha ascendido al décimo puesto en la relación de donantes con un incremento de AOD destinada a organismos multilaterales de 866 millones de euros en 2004 hasta 1.371 en 2006. La previsión presupuestaria para 2007 continúa en la misma línea de incrementos sustanciales hasta llegar a los 2.229 millones de aportaciones multilaterales.

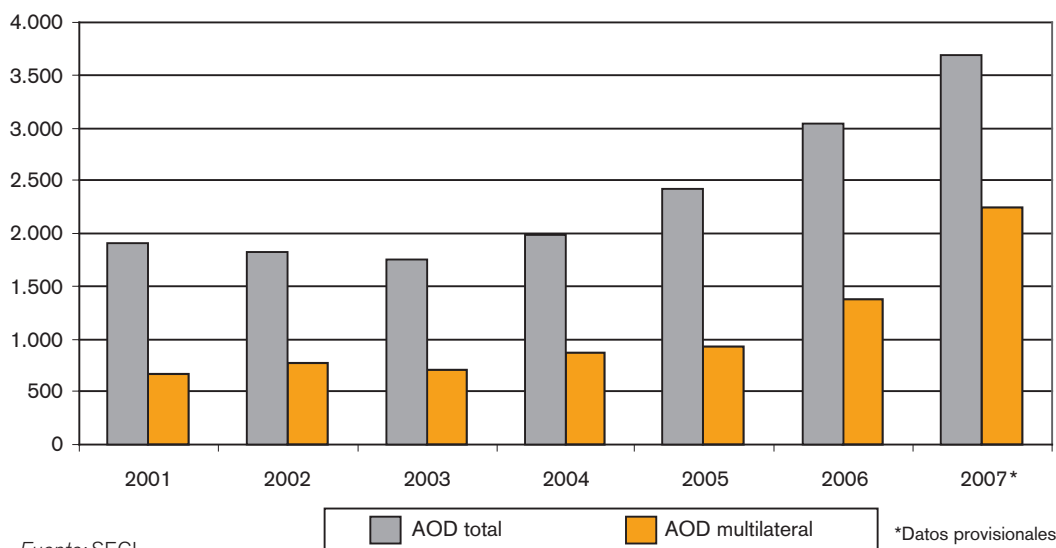
Gráfico 2. Cooperación multilateral sobre el PIB (2003 y 2006)



Fuente: CAD de la OCDE



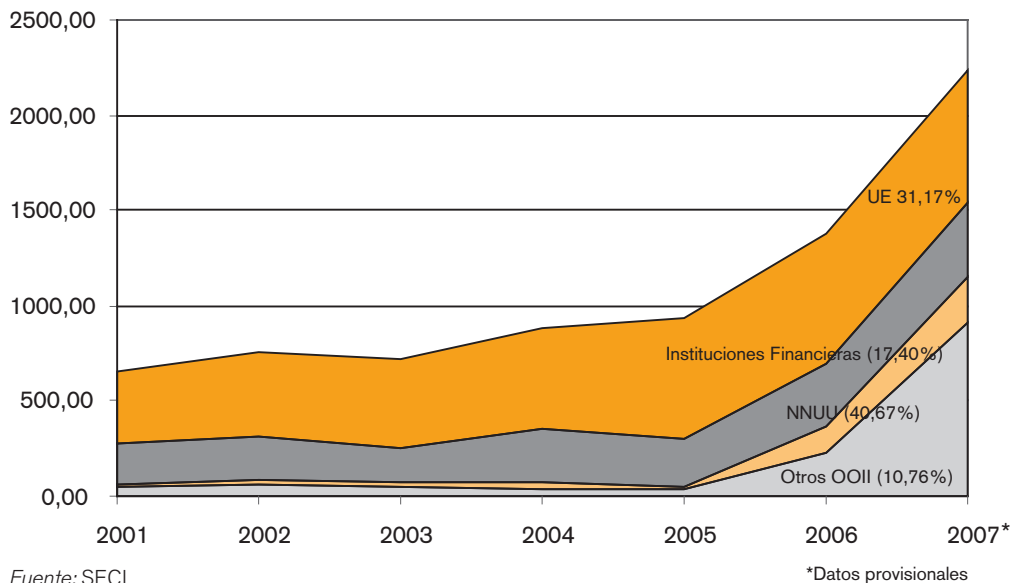
Gráfico 3. Evolución de la AOD total y multilateral española: 2001-2006 (Millones €)



Otro rasgo que ha presentado tradicionalmente la cooperación multilateral española es la desigual distribución de recursos entre sus diversos componentes. En concreto, la aportación a la UE es el principal de los componentes de la ayuda multilateral, llegando a absorber más del 60% de los recursos de este agregado de la ayuda. El segundo puesto lo ocupan los OMD financieros, que absorben cerca de una quinta parte de la ayuda multilateral, aunque con gran oscilación en el tiempo. Frente a estos dos componentes, ha sido notorio el bajo peso otorgado a las agencias y programas de Naciones Unidas.

Esta situación ha comenzado a cambiar a partir de 2006. En coherencia con uno de los compromisos de la Cooperación española, las aportaciones a las agencias y organismos de Naciones Unidas son las que más se han incrementado en los ejercicios 2005-2006, tratando de corregir el bajo nivel en el que España se encontraba, de forma que en 2007 esta tendencia se ha consolidado. En correspondencia, los principales receptores en estos últimos años han sido aquellos organismos del sistema de Naciones Unidas más directamente vinculados con el cumplimiento de los ODM, con la provisión de bienes públicos y de acuerdo con las prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008.

Gráfico 4. Distribución de la AOD multilateral española por tipo de Organización Internacional (2001-2006)



2.2.1. Desafíos para la cooperación multilateral española

Del recorrido histórico realizado se desprenden algunas conclusiones, que conforman otros tantos desafíos para la Cooperación española. Expresados de forma sucinta, se trata de los cinco siguientes:

- En primer lugar, la necesidad de consolidar los *compromisos* de España con el sistema multilateral de cooperación para el desarrollo. En la medida en que los recursos de la ayuda de la Cooperación Española crezcan de forma sustancial, se tendrán que ampliar también, de forma acompañada, las contribuciones correspondientes al componente multilateral. La tendencia al crecimiento de la ayuda multilateral española, que ha comenzado en 2006, deberá consolidarse en el futuro más inmediato. El incremento de la ayuda multilateral en las distintas agencias no será incondicional, y deberá ir vinculada a la puesta en marcha de reformas que garanticen la eficacia, la eficiencia y el impacto en el desarrollo y en el uso de los recursos recibidos.
- En segundo lugar, parece necesario que el incremento de la ayuda multilateral se acompañe de un *reequilibrio* en la presencia española en los diversos ámbitos del sistema multilateral. A este respecto, destaca el bajo peso que las contribuciones a Naciones Unidas han tenido tradicionalmente en el seno de la cooperación multilateral española. Por ello, el impulso inicial de la cooperación multilateral debe centrarse tanto en los fondos de desarrollo de los bancos multilaterales como en las iniciativas de alcance regional y los fondos globales y, muy especialmente, en los organismos del sistema de Naciones Unidas: un proceso que ya se ha iniciado, que deberá consolidarse en los años venideros y que en cada caso requerirá un análisis del impacto de las políticas de estos organismos sobre el desarrollo y de la coherencia con el enfoque de la Cooperación Española, prestando especial atención a que su actuación no debilite los sistemas públicos estatales generando espacios paralelos.
- En tercer lugar, conocida la heterogeneidad y diversidad de organismos multilaterales, los aumentos en los compromisos multilaterales deben producirse de *forma selectiva*, tratando que la acción multilateral sea consistente y coherente con la política española de cooperación para el desarrollo.
- En cuarto lugar, dado que las competencias de seguimiento de los organismos multilaterales descansan en diversas instancias de la Administración General del Estado, deben establecerse y reforzarse los mecanismos de coordinación interministerial que garanticen la *coherencia de la proyección multilateral* de la Cooperación española. Una tarea tanto más necesaria si se tiene en cuenta que muchos de los organismos en cuestión operan de forma concertada sobre el terreno.
- El incremento de las contribuciones debe acompañarse de una *presencia más activa* de la Cooperación Española en el sistema, así como la participación en las reformas del mismo que se están llevando a cabo, a través de la elaboración de propuestas, seguimiento de programas y lanzamiento de iniciativas comunes. A su vez, la Cooperación española debe impulsar políticas orientadas a la promoción de otros actores del sistema español de cooperación, públicos y privados, aumentando sus oportunidades de colaboración con los organismos multilaterales en todos los ámbitos.

2.3. Los objetivos de la Estrategia Multilateral de Cooperación

Como el conjunto de la Cooperación española, y de acuerdo con la legislación vigente, la cooperación multilateral española adopta como referente principal y meta última, aunque no única, el cumplimiento de los ODM, y por ello tiene como fundamento y propósito final la lucha contra la pobreza. En este marco, la presente Estrategia Multilateral de Cooperación española se articula en torno a tres grandes objetivos, que se complementan y que se promoverán de forma simultánea, ya que no existe una relación jerárquica entre ellos. A saber:

Objetivo 1: *Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático, equitativo y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo.*

Los niveles de desigualdad y pobreza existentes en el mundo requieren de una respuesta concertada a escala internacional, lo que demanda un sistema multilateral sólido y legitimado.

Objetivo 2: *Incrementar el compromiso internacional de España a través de una implicación más activa y eficaz en el sistema multilateral y un mayor y más equilibrado respaldo a sus organismos.*



Conforme a sus compromisos internacionales, la Cooperación española fortalecerá el sistema multilateral a través de un mayor respaldo económico, una implicación más activa en la generación de iniciativas políticas y en la construcción de alianzas para hacerlas viables, y colaborando con los trabajos de las reformas emprendidas por muchos OMD. Ello también requiere el aumento de los niveles de eficacia con los que la Cooperación española opera en el sistema multilateral.

Objetivo 3: *Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala internacional, para hacer frente a los desafíos que impone el proceso de globalización.*

La evolución del sistema internacional impone nuevos y crecientes desafíos, que sólo se podrán afrontar desde un marco de acción concertada a escala internacional. Para ello, es necesario disponer de instituciones legítimas, representativas y transparentes, capaces de articular la voluntad colectiva y de rendir cuentas de su proceder ante la ciudadanía. España trabajará por construir un sistema multilateral con esas características.

2.4. Líneas estratégicas

Objetivo 1. *Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo.*

Línea estratégica 1.1. *Mejorar el contenido de desarrollo de las políticas y servicios promovidos por los OMD.*

Por su mandato y funciones, por razones de escala, por su construcción institucional y por ser un marco para el diálogo y la cooperación intergubernamental, los OMD pueden hacer una contribución singular al desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. Varios son los ámbitos en los que esa actuación representa un claro “valor añadido” para la Cooperación española: la provisión de bienes públicos internacionales, la creación y fortalecimiento de capacidades en los Gobiernos, la generación de consensos políticos y de conocimiento experto, y la movilización de recursos adicionales.

- *Acción prioritaria 1.1.1. Impulsar una actuación más decidida y eficaz de los OMD para la provisión de bienes públicos globales y regionales.*

La Cooperación española promoverá la generación de opciones y oportunidades de desarrollo de los países más pobres a través de la acción multilateral para la generación: de un entorno de paz y seguridad; de estabilidad económica y financiera internacional; de marcos reguladores equitativos para el acceso a los mercados y la difusión del conocimiento; por la preservación del medio ambiente global, y el control de pandemias globales, como el VIH/SIDA. La provisión de estos y otros bienes públicos internacionales y regionales sólo puede ser garantizada a través de un multilateralismo eficaz, con respaldo de los gobiernos, recursos financieros suficientes, y marcos institucionales adecuados.

- *Acción prioritaria 1.1.2. Prestar apoyo a los OMD para que puedan fortalecer la capacidad de gobernanza democrática de los gobiernos y el diseño e implementación de políticas nacionales solventes de desarrollo y de lucha contra la pobreza.*

A través de un apoyo selectivo y estratégico, la Cooperación española aumentará la capacidad de los OMD para fortalecer las capacidades de los Gobiernos para la gobernanza democrática y el diseño de políticas de desarrollo y reducción de la pobreza. A la hora de prestar ese apoyo, la Cooperación española también promoverá la mejora del análisis, las políticas y los instrumentos de los OMD para responder a las necesidades diferenciadas de los países de renta media, de los Estados frágiles o institucionalmente débiles, y de los países en situación de reconstrucción posconflicto.

- *Acción prioritaria 1.1.3. Fortalecer las capacidades de los OMD para la formación de consensos políticos y la generación de conocimiento experto sobre el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.*

A lo largo de la década de los años noventa, distintos OMD han contribuido a la definición de los ODM y de otras metas internacionales que actúan como un catalizador de la voluntad y la acción colectiva a favor del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. La Cooperación española contribuirá a la formulación y a la promoción de tales consensos a través de los OMD, y otorgará respaldo político y financiero a los organismos que les dan seguimiento y que aboguen eficazmente por su cumplimiento. El apoyo a la generación de conocimiento especializado y su in-

corporación a las políticas de desarrollo y cooperación –como ventaja comparativa de algunos organismos multilaterales– puede mejorar la calidad, la eficacia y el impacto de la Cooperación española. No obstante, existen diferencias en cuanto a su relevancia, rigor y validez, lo que comporta un enfoque selectivo.

- *Acción prioritaria 1.1.4. Mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema multilateral para la movilización de recursos y la financiación del desarrollo.*

A través de sus aportaciones obligatorias y voluntarias, y de su participación activa en la formulación de las políticas de estos organismos, así como del seguimiento y control de los resultados de las mismas, España tratará de fortalecer las capacidades de movilización de recursos de los OMD, tanto financieros como no financieros y, en particular, de los BMD, por su importante papel como intermediarios financieros y fuentes de asistencia técnica, al tiempo que abogará porque tales recursos sean asignados de manera que contribuyan al cumplimiento de los ODM y a respaldar políticas eficaces para el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. A través de la IHP, y otras iniciativas, la Cooperación española también respalda el estudio y el análisis, y considerará las propuestas y la viabilidad de los mecanismos innovadores que tratan de movilizar recursos adicionales para el cumplimiento de los ODM y la financiación del desarrollo. Finalmente, también promoverá mecanismos más integrados y coherentes en el seno de Naciones Unidas para la captación de contribuciones y su asignación a prioridades de desarrollo.

Línea estratégica 1.2. Contribuir a la más adecuada especialización de los OMD y a potenciar la coordinación entre ellas y con el resto de los actores internacionales, en particular la UE.

El carácter descentralizado del sistema de ayuda y la autonomía funcional que caracteriza a los OMD reclaman una actuación coordinada y una mejor división de tareas para que su actuación sea eficaz. Esta necesidad es mayor debido a la visible expansión del número, funciones y programas de los OMD. Si bien ese proceso expresa su capacidad de respuesta a nuevas demandas, puede generar disfunciones, solapamientos y pérdida de recursos, así como desdibujar sus mandatos y orientación estratégica. Este proceso no es sólo atribuible a la acción de dichos organismos, pues en gran medida ha sido impulsado por los propios Estados miembros. Para evitar las disfunciones que estos problemas introducen en el sistema de ayuda, y en línea con la Declaración de París sobre su eficacia, la Cooperación española promoverá una actuación más selectiva, estratégica y coordinada de estos organismos con objeto de mejorar su eficacia e impacto.

- *Acción prioritaria 1.2.1. Promover una actuación más selectiva y estratégica y una mayor coordinación en la actuación de Naciones Unidas de los organismos financieros multilaterales y de la UE.*

La Cooperación española impulsará una actuación más selectiva y una mayor especialización funcional y división de tareas de las distintas agencias, programas y fondos de Naciones Unidas, en el marco de la revisión de sus mandatos y funciones, y de la reforma general de este organismo impulsada por la Secretaría General. La actuación española en este campo estará guiada por los principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y se orientará a fortalecer el sistema de coordinadores residentes y de coordinadores humanitarios de Naciones Unidas, y a promover la aplicación efectiva de instrumentos integrados de programación a nivel nacional. En situación de reconstrucción posconflicto, promoverá dicha coordinación a través de la Comisión de Consolidación de la Paz. En particular, el apoyo español al PNUD se orientará a fortalecer sus funciones de coordinación, planificación y programación de la actuación de Naciones Unidas a nivel nacional.

En particular, se promoverá una mejora de los marcos de cooperación, colaboración y coordinación entre las instituciones de Bretton Woods y los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, promoviendo una mayor armonización y coherencia de los marcos de planificación, los instrumentos y las modalidades de asociación de dichos organismos, bajo el liderazgo y en consonancia con las prioridades de los países receptores. En particular, la Cooperación española actuará, siempre que sea factible, a través de instancias y marcos como los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP en sus siglas inglesas), los enfoques sectoriales (SWAP) o los grupos consultivos, promoviendo un funcionamiento eficaz de los mismos, y de las instancias para la armonización y el alineamiento que puedan adoptarse en el marco de las Declaraciones de Roma y París, implicando en ellas a los OMD.

La Cooperación española también actuará a favor de una adecuación de los mandatos y papeles de los organismos financieros multilaterales, tratando de clarificar en qué aspectos tienen ventajas comparativas y está justificada su actuación, en función de su especialización.



Línea estratégica 1.3. Mejorar la eficacia y eficiencia operativa de los OMD.

Existen marcadas diferencias entre los OMD en cuanto a la eficacia, la eficiencia y el impacto de sus actividades de desarrollo, e importantes lagunas en cuanto a la evaluación de esas variables. La Cooperación española orientará su cooperación multilateral a la mejora de la eficacia y la eficiencia operativa de los OMD a través de varias acciones prioritarias: a. enmarcar el apoyo financiero en marcos de programación plurianual; b. promover sistemas de gestión orientados a resultados; y c. fomentar la mejora de los mecanismos para la valoración del desempeño de los distintos organismos.

- *Acción prioritaria 1.3.1. Situar el apoyo español en marcos de planificación y financiación plurianual de carácter estratégico de los OMD.*

La Cooperación española con los OMD vinculará su diálogo de políticas y su apoyo financiero –tanto las contribuciones regulares como las que se realizan a través de fondos fiduciarios– a los planes estratégicos y marcos financieros plurianuales adoptados por dichos organismos, con una definición clara de objetivos y resultados, indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación que alienten la adopción de una gestión orientada a resultados y que permitan valorar su desempeño.

- *Acción prioritaria 1.3.2. Mejorar los mecanismos y la práctica de evaluación de la eficacia y la eficiencia de los OMD.*

La Cooperación española también promoverá una práctica de evaluación más frecuente, independiente, sistemática, transparente y abierta por parte de los OMD, que posibilite el aprendizaje institucional y una mejor rendición de cuentas. Además, a fin de contar con instrumentos y criterios más precisos para valorar la eficacia y la eficiencia de los OMD, la Cooperación española establecerá un mecanismo de análisis y evaluación de esas variables y participará, con otros donantes, en iniciativas como la red Multilateral Organizations Performance Assessment Network (MOPAN).

Objetivo 2. Incrementar el compromiso internacional de España a través de una implicación más activa y eficaz en el sistema multilateral y un mayor y más equilibrado respaldo a sus organismos.

Línea estratégica 2.1. Aumentar la participación española en los OMD, incrementando tanto el apoyo económico como su actividad en materia de análisis y propuesta de políticas.

El sistema multilateral, en particular varias de las agencias y programas de Naciones Unidas, se encuentra en una situación precaria por una escasez relativa de recursos –en ocasiones debido a desacuerdos de sus principales donantes con la forma de gestión del organismo en cuestión– que requiere de compromisos mayores y más estables por parte de sus Estados miembros. España ha iniciado una senda de aumento notable de sus aportaciones, que se consolidará en el marco de una actuación más selectiva y estratégica, que supone una mayor concentración de la cooperación multilateral, tanto con relación a los organismos como a los sectores de actuación, así como un mayor esfuerzo de análisis y de iniciativa política.

- *Acción prioritaria 2.1.1. Consolidar las crecientes aportaciones económicas a los OMD para que sean más previsibles y permitan una mayor influencia española en sus políticas y programas.*

La falta de previsibilidad y de estabilidad de los flujos financieros que caracteriza a la cooperación internacional también se observa en los OMD. Ello dificulta la planificación en los países en desarrollo que dependen de estos recursos. El Gobierno español, que ha aumentado significativamente el presupuesto dedicado a la ayuda multilateral, actuará, cuando sea factible, a través de acuerdos-marco y compromisos financieros plurianuales con el adecuado respaldo presupuestario, tanto en lo referido a los OMD implicados como a las líneas sectoriales preferentes, sin perjuicio de que exista cierta flexibilidad para adecuar los recursos a nuevas demandas detectadas a partir de un seguimiento y una evaluación regulares del trabajo con cada organismo. En un entorno de rápidos e importantes incrementos de recursos para la cooperación multilateral, es más difícil practicar una política selectiva; no obstante, la Cooperación española trabajará para lograr una mayor concentración de sus fondos multilaterales de manera que el grueso de los recursos se asigne a los OMD más eficientes y eficaces.

- *Acción prioritaria 2.1.2. Incrementar la presencia del conjunto de los actores del sistema español de cooperación, públicos y privados, en las actividades de la cooperación multilateral.*

La cooperación multilateral española se reforzará y existirá un mayor sentido de apropiación, aumentando el interés y la participación, hoy insuficiente, del conjunto de los actores públicos y privados del sistema español

de ayuda. A tal fin: a. se promoverá la contratación de un mayor número de españoles en los OMD, particularmente para cargos directivos, y mantener un seguimiento más proactivo de los mismos; b. se fomentará, manteniendo la coherencia de políticas, la participación de diversos actores del sistema español de cooperación en la ejecución de programas y proyectos de los OMD; c. se estimularán a escala nacional los debates sobre la cooperación multilateral y el papel de España entre los actores interesados, con fines de sensibilización y de generación de ideas; y d. se fortalecerá la capacidad analítica sobre la cooperación multilateral del sistema español, tanto en el Gobierno como en otros actores, para aumentar su capacidad de propuesta e iniciativa política.

Línea estratégica 2.2. Mejorar los niveles de coordinación y coherencia entre departamentos de la Administración General del Estado y con el resto de los actores españoles en su representación multilateral.

La eficacia de una política multilateral depende en gran medida de la capacidad que tiene un país donante de actuar coordinadamente y con coherencia en los OMD. Esto plantea importantes retos para la Cooperación española, debido a que son distintos los departamentos y ministerios que tienen asignadas competencias en relación con dichos organismos, y existen, además de las unidades centrales, misiones de representación ante los OMD y unidades ubicadas en los países en desarrollo. En consecuencia, se deberán potenciar y reforzar los mecanismos de coordinación interministeriales, en los que el papel de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) como coordinador general en la articulación de toda la política de cooperación multilateral española será de gran relevancia. Estos trabajos servirán de apoyo a la labor de las unidades de representación ante los OMD y a las unidades en los países en desarrollo.

- *Acción prioritaria 2.2.1. Establecer mecanismos permanentes de coordinación interdepartamental e interministerial para mejorar la comunicación y asegurar una acción más coordinada y eficaz.*

En aras de una mayor eficacia, se mejorará la comunicación y la coordinación de los distintos departamentos ministeriales con competencias en materia de cooperación multilateral para evitar una actuación fragmentada. Para promover una mayor coordinación, se establecerá una instancia de carácter interministerial –dentro de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional– con funciones de carácter estratégico. Como principio general se buscará una planificación y mecanismo de coordinación en el proceso de toma de decisiones que tenga en cuenta el global de los fondos multilaterales disponibles, los distintos instrumentos y mecanismos de financiación existentes en los OMD, y las capacidades y conocimiento experto de cada ministerio. También se establecerán instancias de carácter operativo para reforzar la comunicación entre las distintas unidades encargadas de la toma de decisiones, de la gestión y del seguimiento en materia de cooperación multilateral, y para fortalecer y regularizar los intercambios entre las unidades centrales y las misiones o delegaciones ante los OMD y las oficinas sectoriales de las embajadas en cada país, que tienen una interlocución cotidiana con esos organismos.

Línea estratégica 2.3. Mejorar la complementariedad y las sinergias entre la cooperación bilateral y multilateral española.

Aunque se mantenga la tradicional actuación a través de dos grandes modalidades de cooperación, bilateral y multilateral, ambas responden a un marco de objetivos globales comunes, y requieren una actuación más integrada basada en una mayor complementariedad. No se trata de que el canal multilateral tenga que estar subordinado al bilateral, ni a la inversa, sino que se busquen mayores interconexiones para aumentar la eficacia de la política de ayuda en su conjunto.

- *Acción prioritaria 2.3.1. Enfocar la ayuda multilateral a una serie limitada de sectores con posibles efectos de complementariedad con líneas de trabajo existentes de la Cooperación española.*

La mayor concentración geográfica y sectorial de la Cooperación española hacia las necesidades sociales básicas, el cumplimiento de los ODM y la gobernanza democrática será reforzada y, en su caso, complementada, por la cooperación multilateral. Para ello, se promoverá una mayor información e interacción con los OMD en las distintas instancias de la Cooperación española, especialmente en sus instancias centrales. En ese sentido, se identificarán con mayor detalle en qué aspectos la vía multilateral permite a España complementar su enfoque sectorial y geográfico con actuaciones en ámbitos en los que no existe capacidad y los organismos multilaterales tienen visibles ventajas comparativas, en especial en materias como la gobernanza democrática, la coordinación y el despliegue de la respuesta humanitaria, o la consolidación de la paz.



Objetivo 3. Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala global.

Línea estratégica 3.1. Mejorar los niveles de representatividad, transparencia y rendición de cuentas de las OMD.

Para que el sistema multilateral se comporte como un instrumento aceptable de la gobernabilidad internacional es necesario que los países se sientan adecuadamente representados y participen en los procesos de decisión y que existan los niveles de transparencia y de rendición de cuentas necesarios para que se puedan conocer y seguir sus acciones y, en su caso, corregir los errores y reparar sus consecuencias. El primer aspecto apunta a la representatividad del sistema, el segundo, a su legitimidad. El propósito de esta Línea Estratégica es mejorar ambos aspectos del sistema multilateral. Para llevar adelante esta Línea Estratégica se conciben tres Acciones Prioritarias.

- *Acción prioritaria 3.1.1. Apoyo a los procesos de reforma en el seno de los organismos de Bretton Woods para que sus órganos de gobierno sean más representativos.*

En los organismos de Bretton Woods, que desempeñan un papel crucial en el sistema internacional, la configuración de sus órganos de gobierno y de sus procesos de decisión descansan en un criterio de representatividad asociado a las cuotas con que los países participan en su capital, aunque, en la práctica, la mayoría de las decisiones en el seno de estos organismos se vienen tomando siempre por consenso. La posición española se orientará en el sentido de promover y apoyar los procesos de reforma ya en marcha en los sistemas de gobierno de los organismos de Bretton Woods que conduzcan a un triple resultado: a. favorecer una adaptación de la representación de los países miembros en estas instituciones que sea conforme a su peso económico actual en la escena internacional, con especial atención a los países en desarrollo; b. en segundo lugar, y en el mismo sentido, acomodar la cuota que se atribuye a España con el peso específico que nuestro país tiene en la escena internacional; y c. favorecer una mayor coherencia entre los procesos de decisión de los organismos de Bretton Woods y las prioridades y los marcos de desarrollo definidas en el marco de Naciones Unidas, así como con el resto de los principales actores multilaterales y bilaterales del sistema internacional de ayuda al desarrollo.

- *Acción prioritaria 3.1.2. Asistencia técnica a los países en desarrollo (especialmente, a los más pobres) para reforzar sus capacidades técnicas, que les permitan desplegar una participación más activa y protagonista en los procesos de decisión en el seno del sistema multilateral.*

Más allá de los criterios con los que se conformen los órganos de gobierno de los organismos, lo cierto es que la participación activa de los países en desarrollo en el seno del sistema multilateral depende crucialmente de las capacidades institucionales y técnicas para definir posiciones, canalizar iniciativas y articular alianzas en los foros internacionales. En algunos casos, los países en desarrollo y sus delegaciones ante los OMD carecen de los medios para ello. En consecuencia, el sistema suele marginar la voz y los intereses de los países en desarrollo, especialmente de los más pobres. Esto sucede incluso en aquellos casos en que los organismos funcionan a través de la asignación de un voto a cada país: los países más pobres, debido a esas limitaciones, carecen con frecuencia de la posibilidad de hacerse presentes en las deliberaciones o de influir en ellas a través de propuestas solventes. España trabajará para corregir esta situación. En concreto, se trata de reforzar la capacidad técnica e institucional de las delegaciones de los países en desarrollo en el seno del sistema multilateral para que puedan construir sus iniciativas y articular su voz de la forma más solvente posible en el seno del sistema multilateral.

- *Acción prioritaria 3.1.3. Mejorar los niveles de transparencia y de rendición de cuentas de los OMD ante el conjunto de la ciudadanía y muy especialmente ante la más directamente afectada por sus acciones.*

Si se quiere que el sistema multilateral opere como una respuesta institucional creíble a los problemas globales, es necesario incrementar los niveles de transparencia pública con los que operan las organizaciones multilaterales, aumentando el acceso a la información sobre estos organismos por parte de los países y sus sociedades. Al tiempo, es necesario también mejorar los niveles de rendición de cuentas de las instituciones frente a la ciudadanía: se trata, en definitiva, de dar cuenta de los resultados que se derivan de su actividad, tratando de identificar sus errores y sus vías de posible corrección. A través de esta actividad los organismos se legitiman, en la medida en que responden ante la ciudadanía internacional, que es quien da sentido, en última instancia, a su mandato. En este ámbito, en algunos organismos se han registrado ya avances significativos a través de políticas de información pública más amplias y de paneles de inspección, órganos de

calidad, y otras instancias semiindependientes de supervisión y control de sus actividades más abiertas a los distintos partícipes de las mismas, incluyendo, en particular, a las poblaciones afectadas por ellas. España debe apoyar los procesos de reforma de los organismos y el establecimiento de políticas de información pública y de instancias abiertas e independientes de evaluación y control allí donde no existan para hacer su actividad más transparente a la opinión pública; además, debe propiciar en su seno una cultura de responsabilidad frente a las sociedades.

Línea estratégica 3.2. Mejorar la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas de la acción multilateral española.

Para avanzar hacia un multilateralismo más democrático no basta con mejorar los niveles de representatividad y legitimidad de los organismos multilaterales, es necesario también que los gobiernos rindan cuentas ante su respectiva ciudadanía respecto a las posiciones y propuestas que mantienen en el seno del sistema multilateral. Con frecuencia, las posiciones adoptadas por los Gobiernos no son conocidas por la opinión pública respectiva. En el caso español, esta Línea Estratégica, que da origen, a su vez, a dos Acciones Prioritarias, se encamina a corregir esta deficiencia.

- *Acción prioritaria 3.2.1. Apertura al conocimiento y consulta de la sociedad civil de las posiciones españolas en el seno del sistema multilateral.*

Una de las primeras vías para mejorar el grado de transparencia de la política multilateral española es trasladar a la sociedad las posiciones que se van a defender en el seno de las instancias multilaterales. De esta forma, la Administración General del Estado procurará hacer públicos sus juicios y argumentar sus opciones, al tiempo que se enriquecen sus posiciones con las aportaciones de los actores sociales. Estos procesos de información se orientarán a generar un mayor hábito de comunicación en esta materia entre la Administración General del Estado y los agentes que forman parte del sistema de cooperación al desarrollo. En el caso de aquellas iniciativas que puedan implicar más activamente al conjunto del sistema de cooperación, las posiciones españolas más relevantes ante los organismos multilaterales se definirán tras escuchar las opiniones y aportaciones de la sociedad civil en favor de una mayor apropiación y respaldo de las mismas.

- *Acción prioritaria 3.2.2. Elaboración por parte del Gobierno de un informe sobre las acciones en política multilateral de desarrollo, que será presentado anualmente ante los órganos de participación del sistema de cooperación (Consejo de Cooperación y Comisión Interterritorial) y ante la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados.*

Para mejorar la capacidad de rendición de cuentas del Gobierno, se elaborará un informe anual que exprese y argumente las posiciones defendidas en el seno del sistema multilateral por parte de las representaciones españolas. Ese informe dará cuenta, además, de los recursos aportados a las principales instituciones, del seguimiento de la participación de actores españoles en las iniciativas multilaterales y de las valoraciones que al Gobierno le merece lo realizado por el sistema multilateral en relación con los propósitos y objetivos de la Cooperación española. El Informe Anual de Acción Multilateral deberá ser presentado para su debate en sendas sesiones del Consejo de Cooperación y de la Comisión Interterritorial, que podrán emitir una valoración al efecto. Adicionalmente, el informe, junto con la valoración del Consejo y de la Comisión, debería ser debatido en el seno de la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados.

Línea estratégica 3.3. Propiciar respuestas globales, basadas en la colaboración y el consenso.

El proceso de globalización en curso hace que surjan continuamente nuevos problemas y desafíos a los que la comunidad internacional debe dar respuesta. Dados los niveles de interdependencia existentes a escala global, buena parte de esas respuestas deberán construirse desde un espíritu abierto a la concertación y al diálogo a escala internacional. El recurso a la cooperación y al consenso multilateral responde no sólo a un criterio instrumental de eficacia (respuestas globales frente a problemas que son globales), sino también a valores compartidos que remiten a la necesidad de encontrar marcos de gobernabilidad democrática desde los que gestionar las nuevas interdependencias que el proceso de globalización comporta. A este objetivo se orienta esta Línea Estratégica que, a su vez, inspira tres Acciones Prioritarias.



- *Acción prioritaria 3.3.1. Trasladar a foros multilaterales las iniciativas que España promueva con dimensión supranacional.*

España considera que Naciones Unidas constituye el foro natural inicial al que remitir aquellos problemas que requieren deliberación y consenso internacional. Así se ha hecho en relación con la propuesta de la Alianza de Civilizaciones. La Cooperación española seguirá en esa línea de trabajo, en todas aquellas iniciativas que requieran cierto consenso internacional. A su vez, los BMD suelen ser también agentes catalizadores de otras iniciativas, especialmente de BPI. España estudiará caso por caso la oportunidad de dirigirse a una u otra instancia multilateral a la hora de promover iniciativas de dimensión intergubernamental.

- *Acción prioritaria 3.3.2. Fortalecer la capacidad estratégica y operativa de Naciones Unidas como marco de concertación y de acción multilateral.*

En relación con lo señalado en el punto anterior, la Cooperación española considera importante fortalecer la capacidad de análisis y de construcción de respuestas de iniciativas de Naciones Unidas para que, de este modo, pueda desempeñar de forma plena su papel nuclear en las respuestas multilaterales de carácter global. Disponer de unas Naciones Unidas sólidas y eficaces es la mejor garantía para que la comunidad internacional, en general, y la sociedad española, en particular, dispongan del mecanismo apropiado para dar respuesta a los desafíos globales del futuro. En correspondencia, España seguirá ofreciendo su respaldo al proceso de reforma de Naciones Unidas participando activamente en el mismo y ayudando a difundir su imagen y su tarea en el seno de la sociedad española.

En relación con la reestructuración del sistema de Naciones Unidas en el área de género, España apoyará la creación o consolidación de un organismo dedicado a la equidad y el empoderamiento de las mujeres, con rango y recursos suficientes, de manera que el sistema de Naciones Unidas lidere el proceso de materialización de los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo.

- *Acción prioritaria 3.3.3. Apoyar los esquemas regionales de respuesta a los problemas comunes entre países en desarrollo*

La configuración del sistema internacional requiere de respuestas ofrecidas a diversos niveles, de acuerdo con la naturaleza y el alcance de los problemas. Frente a un sistema multilateral altamente concentrado en torno a instituciones globales, España es partidaria de favorecer la creación de respuestas internacionales a diversos niveles, desde el subregional, al regional, y al global, que den lugar a una estructura de concertación y cooperación articulada, de acuerdo con la naturaleza de los problemas en los que se especialice cada instancia. Desde esta perspectiva, España favorecerá los procesos de creación de instituciones multilaterales de alcance regional, cuando se entienda que pueden ser respuestas eficientes a problemas compartidos.

| Objetivos generales, líneas estratégicas y actuaciones prioritarias | | |
|---|---|---|
| Objetivos generales | Líneas estratégicas | Actuaciones prioritarias |
| 1. Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo. | 1.1. Mejorar el contenido de desarrollo de las políticas y servicios promovidos por los organismos multilaterales de desarrollo. | <p>1. Impulsar una actuación más decidida y eficaz de los organismos multilaterales para la provisión de bienes públicos globales y regionales.</p> <p>2. Prestar apoyo a los organismos multilaterales de desarrollo para fortalecer las capacidades de los gobiernos para la gobernanza democrática y el diseño e implementación de políticas nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza.</p> <p>3. Fortalecer las capacidades de los organismos multilaterales de desarrollo para la formación de consensos políticos y la generación de conocimiento experto sobre el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.</p> <p>4. Mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema multilateral para la movilización de recursos y la financiación del desarrollo.</p> |
| | 1.2. Contribuir a la más adecuada especialización de los organismos multilaterales de desarrollo y a potenciar su coordinación, entre ellas y con el resto de los actores internacionales, en particular la UE. | 1. Promover una actuación más selectiva y estratégica y una mayor coordinación en la actuación de Naciones Unidas, de los organismos financieros multilaterales de desarrollo y de la UE, con objeto de mejorar su eficacia y su impacto. |
| | 1.3. Mejorar la eficacia y eficiencia operativa de los organismos multilaterales de desarrollo. | <p>1. Situar el apoyo español en marcos de planificación y financiación plurianual de carácter estratégico de los organismos multilaterales de desarrollo.</p> <p>2. Mejorar los mecanismos y práctica sistemática de evaluación de la eficacia y la eficiencia de los organismos multilaterales de desarrollo.</p> |
| 2. Incrementar el compromiso multilateral de España a través de una implicación activa y eficaz en el sistema internacional y un mayor y más equilibrado respaldo a sus instituciones. | 2.1. Aumentar la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo, incrementando tanto el apoyo económico como su actividad en materia de análisis y propuesta de políticas. | <p>1. Consolidar las crecientes aportaciones económicas a los organismos multilaterales de desarrollo para que sean más previsibles y permitan una mayor influencia española en sus políticas y programas.</p> <p>2. Incrementar la presencia del conjunto de los actores del sistema español de cooperación, públicos y privados, en las actividades de la cooperación multilateral.</p> |
| | 2.2. Mejorar los niveles de coordinación y coherencia entre departamentos de la Administración General del Estado y con el resto de los actores españoles, tanto en su representación multilateral como en las oficinas sobre el terreno. | 1. Establecer unos mecanismos permanentes de coordinación interdepartamental e interministerial para mejorar la comunicación y asegurar una acción más coordinada y eficaz. |
| | 2.3. Mejorar la complementariedad y las sinergias entre la cooperación bilateral y multilateral española. | 1. Enfocar la ayuda multilateral a una serie limitada de sectores con posibles efectos de complementariedad con líneas de trabajo de la Cooperación española. |



| Objetivos generales | Líneas estratégicas | Actuaciones prioritarias |
|---|---|---|
| 3. Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala internacional para hacer frente a los desafíos que impone el proceso de globalización en curso. | 3.1. Mejorar los elementos de representatividad, transparencia y rendición de cuentas de los organismos multilaterales de desarrollo. | 1. Apoyo a los procesos de reforma en el seno de los organismos de Bretton Woods para que sus órganos de gobierno sean más representativos. 2. Asistencia técnica a los países en desarrollo (especialmente a los más pobres) para reforzar sus capacidades técnicas que les permitan desplegar una participación más activa y protagonista en los procesos de decisión en el seno del sistema multilateral. 3. Mejorar los niveles de transparencia y de rendición de cuentas de los organismos multilaterales de desarrollo ante el conjunto de la ciudadanía y muy especialmente ante la más directamente afectada por sus acciones. |
| | 3.2. Mejorar la transparencia y capacidad de rendición de cuentas de la acción multilateral española. | 1. Apertura al conocimiento y diálogo con la sociedad civil de las posiciones españolas en el seno del sistema multilateral. 2. Elaboración por parte del gobierno de un informe sobre las Acciones de Política Multilateral de Desarrollo, que será presentado anualmente ante los órganos de participación del sistema de cooperación (Consejo de Cooperación y Comisión Interterritorial) y ante la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados. |
| | 3.3. Propiciar respuestas globales, basadas en la colaboración y el consenso. | 1. Trasladar a foros multilaterales las iniciativas que España promueva con dimensión supranacional. 2. Fortalecer la capacidad estratégica y operativa de Naciones Unidas como marco de concertación y de acción multilateral. 3. Apoyar los esquemas regionales de respuesta a los problemas comunes entre países en desarrollo. |

2.5. Criterios de selección de socios multilaterales

Las organizaciones multilaterales de cooperación al desarrollo presentan notables diferencias, especializaciones y ventajas comparativas en sus mandatos y funciones, eficacia y legitimidad. En algunos casos, su papel es irremplazable y son actores clave en los procesos de desarrollo emprendidos en muchos países, facilitando recursos financieros, asistencia técnica y conocimiento especializado. Sin embargo, a menudo existen visibles solapamientos en sus respectivos campos de actuación, y compiten por la influencia y los recursos. Al mismo tiempo, debido a las dinámicas de la globalización, también hay áreas de política donde sería necesaria mayor capacidad de regulación y gestión, conocimiento especializado o mayores recursos para coordinación de políticas y acción colectiva.

Promover un sistema de cooperación multilateral eficaz exige un multilateralismo activo, selectivo y estratégico, tal y como plantea el expresamente el Plan Director 2005-2008. Ese objetivo plantea las siguientes exigencias:

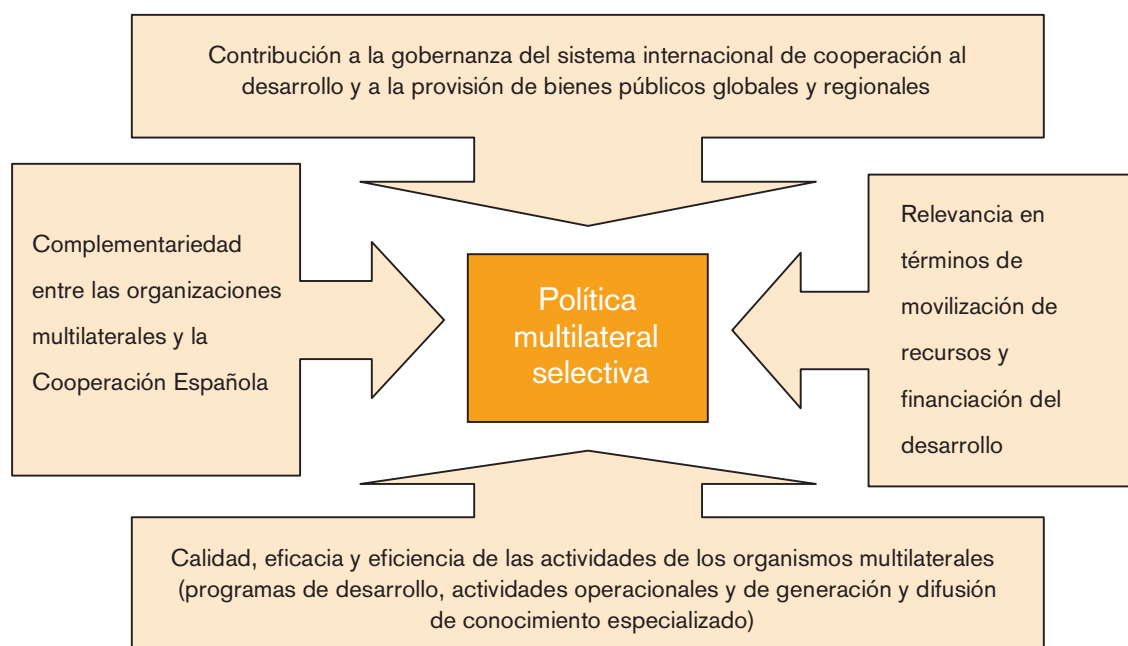
- Una *política selectiva* en relación con estas organizaciones, basada en criterios claros para la selección de los organismos.
- La *participación activa* en la definición de sus objetivos y estrategias, y en la agenda de reformas de las organizaciones de cooperación multilateral.
- El *seguimiento y la evaluación periódicos* de las actuaciones de las organizaciones multilaterales en función de dichos criterios.

Los criterios en los que se basa la política selectiva se agrupan en cuatro grandes ámbitos:

1. Contribución a la *gobernanza* del sistema internacional de cooperación al desarrollo y a la provisión de bienes públicos globales y regionales.
2. *Complementariedad* entre las organizaciones multilaterales y la Cooperación española.
3. *Relevancia* en términos de movilización de recursos y financiación del desarrollo.
4. *Calidad, eficacia y eficiencia* de las actividades de los organismos multilaterales, incluida la capacidad de evaluación de sus propias actuaciones y la adopción de recomendaciones (programas de desarrollo, actividades operacionales y de generación y difusión de conocimiento especializado).

A la hora de definir la política española hacia una agencia o programa operacional, la Cooperación española aplicará estos criterios, que forman un conjunto integrado, con la flexibilidad necesaria para atender las importantes diferencias existentes en mandato, funciones y perfil institucional de las distintas organizaciones que componen el sistema de cooperación multilateral.

Gráfico 3. Criterios para una política selectiva en relación a los organismos multilaterales



1. Contribución a la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo y a la provisión de bienes públicos globales y regionales

La Cooperación española tendrá en cuenta la relevancia y la capacidad efectiva de los organismos multilaterales para la gobernanza global eficaz y democrática. En particular, se dará prioridad a su capacidad para establecer acuerdos internacionales y marcos normativos con el respaldo adecuado que aseguren una actuación más coordinada y eficaz de esos actores, especialmente en la provisión de bienes públicos. Para ello se valorarán las siguientes cuestiones:

En relación a la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo

1.1. *Capacidad normativa*: el papel de las organizaciones multilaterales en la generación de principios, marcos normativos y consensos doctrinales internacionales relevantes en materia de desarrollo y cooperación internacional, y su papel y capacidad de traducirlos a políticas e indicadores de desempeño; en relación con lo anterior, se valorará especialmente el papel de dichos organismos en materia de promoción e incidencia para abogar a favor de los ODM.



1.2. *Singularidad o exclusividad del mandato y funciones* de una organización multilateral, y ausencia de solapamientos o coincidencias entre distintas organizaciones.

1.3. *Capacidad de coordinación de otros actores de la cooperación al desarrollo, y con ellos*, en sus respectivas áreas de competencia, tanto en el sistema de Naciones Unidas como entre éste y las organizaciones financieras multilaterales, la UE y las organizaciones regionales relevantes. Esa capacidad se valorará, en particular, en situaciones que implican la actuación concurrente de un gran número de donantes y necesidades mayores de coordinación, como las derivadas de la respuesta humanitaria ante grandes crisis, la prevención de conflictos y la reconstrucción posconflicto, o de la rehabilitación y reconstrucción posterior a los desastres.

1.4. *Papel y capacidad de las organizaciones multilaterales como foros de diálogo*, concertación y consulta, y como canales de participación para los actores no estatales y de la sociedad civil organizada a escala nacional y transnacional que son partícipes en las políticas de desarrollo y cooperación, y aspiran a tener voz en la gobernanza de dicho sistema.

En relación con BPI y marcos normativos de especial relevancia para el Plan Director 2005-2008 de la Cooperación española

1.5. *Relevancia y capacidad en la lucha contra pandemias globales* como el VIH y sida, la malaria y otras enfermedades graves (sector prioritario 2 del Plan Director; aumento de las capacidades sociales; cobertura de las necesidades básicas). En este ámbito, la actuación de ciertos organismos y fondos multilaterales puede ser clave en la coordinación de políticas ante problemas de salud de carácter transfronterizo, movilizándolo y canalizando la actuación de los gobiernos, las ONG, la sociedad civil y otros actores privados.

1.6. *Relevancia y capacidad para promover la preservación del medio ambiente global*, en particular en lo referido al cambio climático, la biodiversidad, la desertización y los océanos, y la gestión sostenible de ecosistemas de alcance regional, como ciertas cuencas internacionales o regiones ecológicas transfronterizas (sector prioritario 4 del Plan Director 2005-2008; aumento de las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental).

1.7. *Relevancia y capacidad para el mantenimiento de la paz y la seguridad humana*, la prevención de conflictos armados y la construcción de la paz (sector prioritario 7 del Plan Director 2005-2008; prevención de conflictos y construcción de la paz).

1.8. *Relevancia y capacidad para promover la estabilidad económica y financiera internacional* (sector prioritario 3 del Plan Director 2005-2008). En este ámbito, los organismos financieros multilaterales de desarrollo tienen un papel clave creando un entorno de estabilidad y en la prevención de las crisis financieras y su resolución, a través de estrategias que sean funcionales a la consecución de los ODM, evitando que dichas situaciones de crisis comporten retrocesos en la reducción de la pobreza y otras metas de desarrollo social. Las organizaciones regionales de integración, también pueden contribuir a dichos objetivos a través de otros medios.

1.9. *Relevancia y capacidad para promover el crecimiento económico sostenido y equitativo* (conforme al sector prioritario 3 del Plan Director 2005-2008) que sea generador de empleo y riqueza y respetuoso con el medio ambiente. En esta área, tanto los organismos financieros multilaterales como algunos de NNUU y los organismos regionales deben desempeñar un papel relevante.

En relación con su papel en la generación de conocimiento especializado sobre desarrollo

1.10. La *relevancia, el impacto y la difusión* de las actividades de investigación y generación de doctrina y conocimiento hacia los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, en especial en las cuestiones, sectores y países prioritarios para la Cooperación española.

1.11. La capacidad de desarrollar *enfoques innovadores* y abordar cuestiones no exploradas anteriormente y transferirlos a la práctica, como sería, por ejemplo, una adecuada incorporación de la perspectiva de género.

1.12. La implicación de los *centros e institutos españoles y de la UE*, gubernamentales y no gubernamentales, en las actividades de investigación y difusión de los organismos multilaterales.

En relación con el gobierno de los OMD

1.13. *Representatividad y legitimidad* de los organismos y, en particular, de sus procesos decisorios.

1.14. *Transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas* adecuada ante sus miembros y partícipes.

1.15. *Sentido de pertenencia de los países miembros* y, en particular, de los países en desarrollo que son directos beneficiarios de sus actividades.

2. Complementariedad entre los organismos multilaterales y de la Cooperación española con ellos

La búsqueda de una mayor complementariedad en la lucha contra la pobreza y otros objetivos internacionales de desarrollo, constituye un importante criterio rector de la política hacia las organizaciones multilaterales de desarrollo. Este criterio alude a un reparto de tareas basado en la ventaja comparativa y el valor añadido que puede suponer la cooperación multilateral en el conjunto de la Cooperación española. Estas organizaciones pueden complementar la actuación bilateral española, promoviendo mayores avances hacia los ODM y otras metas internacionales de desarrollo en países, áreas geográficas y sectores de intervención, y mediante instrumentos que no están al alcance de la ayuda bilateral, o en las que las organismos multilaterales relevantes tienen ventajas comparativas en términos de legitimidad, pericia o implantación. De igual manera, la Cooperación española puede complementar eficazmente la actuación de los organismos multilaterales en países y ámbitos de actuación en los que ésta tiene mayor presencia, trayectoria y conocimiento.

Partiendo de lo anterior, a la hora de determinar la política española hacia cada uno de los organismos multilaterales se tendrán presentes los siguientes aspectos:

En relación con los objetivos y estrategias

2.1. La *convergencia de objetivos y prioridades* de actuación entre los organismos multilaterales y la cooperación bilateral española.

2.2. La intensidad, calidad y resultados del *diálogo de políticas* y colaboración entre España y las organizaciones multilaterales sobre dichos objetivos.

2.3. La *identificación de ventajas comparativas* de los organismos multilaterales en distintos ámbitos de actuación (sectoriales, geográficos).

2.4. El papel de los organismos multilaterales en el fortalecimiento de las capacidades de los países receptores para el diseño y aplicación de políticas nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza.

2.5. *El fomento del empoderamiento de las mujeres*. Es un objetivo estratégico que combina la transversalidad de la equidad de género en todos los campos (económicos, sociales, políticos y culturales) y a todos los niveles de actuación con acciones específicas dirigidas a corregir las desigualdades en este ámbito.

En relación con la participación de los actores de la Cooperación española

2.6. Las posibilidades que se abran en cada organismo para la *participación* de la administración y las oficinas sectoriales sobre el terreno en los debates y definición de sus estrategias y políticas, tanto en el plano internacional como en el nivel de país.

2.7. Los *vínculos* de las organizaciones multilaterales con todos los actores del sistema español de cooperación, públicos y privados, tanto en las actividades de sensibilización y difusión como en la ejecución de sus actividades operacionales.

2.8. La *presencia de funcionarios, expertos y voluntarios* españoles en el personal de los organismos multilaterales.

2.9. Los *vínculos de colaboración*, existentes o potenciales, entre las organizaciones multilaterales y otros actores del sistema español de Cooperación española, públicos y privados (gobiernos regionales y locales, ONG, empresas, universidades y centros de estudios, etc.).

3. Relevancia en términos de movilización de recursos y financiación del desarrollo

Los organismos multilaterales constituyen una importante fuente de recursos financieros para los países en desarrollo, tanto para los países más pobres como para los países de renta intermedia, en particular en aquellos



casos en los que el mercado internacional de capitales se torna más restrictivo. Para los más pobres, la financiación multilateral es a menudo la única accesible para diversos sectores en las que no hay apoyo de los donantes bilaterales, ni de otras fuentes, pero que son relevantes para la consecución de los ODM. Para los países de renta media, la financiación multilateral sigue teniendo un papel importante en ámbitos como las grandes infraestructuras, como catalizador de la inversión extranjera, o ante situaciones de crisis de balanza de pagos. En situaciones de crisis o de emergencia, es vital que existan fondos disponibles en el sistema multilateral para desplegar una acción preventiva o para asegurar una respuesta humanitaria rápida y eficaz. Además, es importante su capacidad como plataforma para dar cabida a iniciativas multilaterales, así como su papel de coordinación en el terreno.

Por todo ello, en su acción multilateral, la Cooperación española tendrá presentes las siguientes cuestiones:

3.1. La *relevancia de la financiación multilateral* para los países prioritarios y Países Menos Adelantados (PMA) y su complementariedad con la financiación bilateral u otras fuentes financieras.

3.2. La *suficiencia de recursos* de las organizaciones en relación con su mandato, sus respectivos planes de acción, y las necesidades que se deben afrontar, sean humanitarias o de desarrollo.

3.3. La *equidad y la proporcionalidad en el reparto* de las cargas financieras en el seno de la comunidad de países donantes.

3.4. La *predictibilidad y estabilidad* de las contribuciones a los organismos multilaterales más relevantes para la Cooperación española a través de marcos de financiación plurianuales que respondan a una perspectiva estratégica.

4. Calidad, eficacia y eficiencia de las actividades de los organismos multilaterales (programas de desarrollo, actividades operacionales y de generación y difusión de conocimiento especializado)

Además de su papel normativo y de coordinación de actores y políticas, las organizaciones multilaterales ejecutan e implementan programas y proyectos de desarrollo que han de ser juzgados en función de su calidad, eficacia, eficiencia e impacto. De igual manera, las organizaciones multilaterales también pretenden ser “centros de excelencia”, en sus respectivas áreas funcionales, como fuente de conocimiento a través de actividades de investigación, sistematización e intercambio de experiencias y “buenas prácticas”, evaluación y difusión.

En estos ámbitos, existen importantes disparidades entre las distintas organizaciones multilaterales que han de ser tenidas en cuenta a la hora de definir la política a seguir por parte de la Cooperación española. En particular, la Cooperación española tendrá presente las siguientes cuestiones:

4.1. La concreción de su mandato en un plan o *marco estratégico* claramente articulado y enfocado, con prioridades definidas de manera precisa, y la consistencia de tales planes con las actividades llevadas a cabo por parte de cada organización.

4.2. La *eficacia y la sostenibilidad* de sus programas, basadas en la información suministrada por evaluaciones independientes de las mismas.

4.3. La *eficiencia* en el uso de los recursos, administrativa y de gestión.

4.4. La *transparencia en la gestión*, la responsabilidad y la rendición de cuentas de cada organismo ante sus partícipes, sean países donantes o receptores, así como ante actores no estatales.

4.5. La adopción y aplicación de los principios de la *Declaración de París* en el conjunto de sus políticas y en su relación con otros donantes y con los países en desarrollo.

4.6. El desempeño de la organización en la *identificación* de sus propias debilidades en estos ámbitos y la existencia de un programa de reformas en cuanto a la planificación estratégica o la gestión administrativa.

4.7. La existencia de un *programa de evaluaciones* riguroso, sistemático e independiente, que contribuya a la generación de conocimiento especializado sobre desarrollo y al aprendizaje institucional mediante la traslación de las recomendaciones a las políticas, los proyectos o el funcionamiento.

| Resumen de los criterios de selección de socios multilaterales | | |
|---|---|---|
| 1. Contribución a la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo y a la provisión de bienes públicos globales y regionales. | <i>En relación con la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo:</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad normativa. • Singularidad o exclusividad del mandato y funciones. • Capacidad de coordinación de otros actores de la cooperación al desarrollo y con ellos. • Papel y capacidad de las organizaciones multilaterales como foros de diálogo. |
| | <i>En relación con bienes públicos internacionales y marcos normativos de especial relevancia para el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008:</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia y capacidad en la lucha contra pandemias globales. • Relevancia y capacidad para promover la preservación del medio ambiente global. • Relevancia y capacidad para el mantenimiento de la paz y la seguridad humana. • Relevancia y capacidad para promover la estabilidad económica y financiera internacional. • Relevancia y capacidad para promover el crecimiento económico sostenido y equitativo. |
| | <i>En relación con su papel en la generación de conocimiento especializado sobre desarrollo</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia, impacto y difusión de las actividades de investigación y generación de doctrina y conocimiento. • Capacidad de desarrollar enfoques innovadores. • Implicación de los centros e institutos españoles y de la UE. |
| | <i>En relación con el gobierno de los OMD</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Representatividad y legitimidad. • Transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. • Sentido de pertenencia de los países miembros. |
| 2. Complementariedad entre los organismos multilaterales y de la Cooperación española con ellas. | <i>En relación con los objetivos y estrategias</i> | <ul style="list-style-type: none"> • La convergencia de objetivos y prioridades. • Diálogo de políticas. • Identificación de ventajas comparativas. • Fortalecimiento de las capacidades de los países receptores. |
| | <i>En relación con la participación de los actores de la Cooperación española</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Posibilidades que se abran en cada organismo para la participación. • Vínculos de las organizaciones multilaterales con ONG y con otros actores de la Cooperación española. • Presencia de funcionarios, expertos, y voluntarios españoles. • Vínculos de colaboración. |



| | | |
|---|--|--|
| <p>3. Relevancia en términos de movilización de recursos y financiación del desarrollo.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Relevancia de la financiación multilateral.</i> • <i>Suficiencia de recursos.</i> • <i>Equidad y la proporcionalidad en el reparto.</i> • <i>Predecibilidad y estabilidad de las contribuciones.</i> • <i>Calidad, eficacia y eficiencia de las actividades de los organismos multilaterales.</i> | |
| <p>4. Calidad, eficacia y eficiencia de los actividades de los organismos multilaterales (programas de desarrollo, actividades operacionales y de generación y difusión de conocimiento especializado).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Concreción de su mandato en un plan o marco estratégico.</i> • <i>Eficacia y sostenibilidad.</i> • <i>Eficiencia.</i> • <i>Transparencia en la gestión.</i> • <i>Declaración de París.</i> • <i>Identificación de sus propias debilidades.</i> | |

A large, stylized graphic of a hand with five fingers, rendered in a light beige color against a darker orange background. The hand is positioned in the upper half of the page, with the palm facing upwards. The fingers are thick and rounded, and the overall shape is simple and iconic.

3

Desarrollo y medios de actuación para lograr una Estrategia Multilateral de Cooperación

| | |
|--|----|
| 3.1. Medios e instrumentos generales de actuación | 53 |
| 3.2. Estrategia Multilateral de Cooperación por grupos de organismos | 55 |

3 Desarrollo y medios de actuación para lograr una Estrategia Multilateral de Cooperación



3.1. Medios e instrumentos generales de actuación

3.1.1. Instrumentos financieros de actuación

Las actividades operacionales de las agencias de Naciones Unidas dependen en buena medida de contribuciones voluntarias, lo que comporta un mayor grado de volatilidad en sus presupuestos y un alto grado de dependencia de los países donantes. En los últimos años se ha visto que los donantes optan por otorgar fondos condicionados a su uso en determinados programas o áreas geográficas, a través de contribuciones “multi-bilaterales”. Para evitar estos problemas y lograr una mayor estabilidad y predictibilidad en las contribuciones, las agencias de Naciones Unidas han establecido marcos plurianuales de planificación y financiación.

Para la cooperación española, la asignación de las contribuciones financieras permitirá expresar con mayor claridad el grado de selectividad de la política de cooperación multilateral respecto a los organismos de NNUU. Así, se distinguirán los siguientes niveles de financiación:

- **Contribuciones generales.** La mayor parte de los organismos y agencias de NNUU se financian mediante cuotas o *contribuciones obligatorias* que todos los países miembros deben aportar y que se destinan primordialmente a gastos de administración y mantenimiento.

A su vez, muchos organismos elaboran estrategias de actuación o planes de trabajo, desarrolladas en programas centrales, incluyendo su planificación presupuestaria. A partir de los criterios de selección desarrollados anteriormente la Cooperación española potenciará de manera general las llamadas “contribuciones voluntarias” o “*core funds*”, que apoyan la ejecución de las estrategias de los organismos y por tanto la consecución de los objetivos globales de los mismos, avanzando así en el reforzamiento del sistema multilateral. Se buscarán compromisos plurianuales, a través de acuerdos marco que den mayor estabilidad y predictibilidad a la programación. Los incrementos de contribuciones se concentrarán especialmente en aquellos organismos que trabajen más directamente en los sectores y regiones prioritarios para la Cooperación española, de acuerdo con el Plan Director 2005-2008, y especialmente en el logro de los ODM. Como principio general la Cooperación española buscará ocupar en dichas agencias el lugar que le corresponde –tanto en lo que se refiere a obligaciones como a influencia– por peso e importancia económica internacional.

Dado que las contribuciones voluntarias se otorgan generalmente de manera incondicional, la Cooperación española realizará un especial seguimiento del funcionamiento global de los organismos más importantes que reciban el grueso de los fondos, implicándose de manera activa en los debates y reuniones para mejorar la eficacia, eficiencia, impacto y rendición de cuentas de los mismos.

- **Fondos globales o multidonantes.** Desde 2006, una parte de los recursos presupuestados del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) se destina para aportaciones a fondos multidonantes con los organismos multilaterales de desarrollo. Se apoyarán de manera prioritaria a los fondos globales o multidonantes constituidos en el seno de organismos multilaterales que contribuyan a reforzar el sistema multilateral o mejorar la provisión de BPI o Regionales. Desde 2005, España viene contribuyendo a este tipo de fondos, como el Fondo Central para las Respuestas de Emergencias de NNUU, el Fondo de Agua y Saneamiento de Hábitat o el Fondo de Educación Básica de UNICEF, entre otros. También en esta categoría entraría el Fondo España-PNUD para el cumplimiento de los ODM, creado en 2006.
- **Fondos específicos.** En regiones o sectores concretos de prioridad para la Cooperación española, donde se considere que el sistema internacional no presta suficiente atención, la Cooperación española actuará de manera activa negociando la creación de fondos específicos en el seno de organismos de NNUU para abordar dichos sectores o cubrir esas regiones. Como ejemplos de este tipo de fondos se podrían citar el Fondo España-PNUD para los ODM, el Fondo Español del FNUAP para actuar en América Latina o el Fondo Español en la FAO, entre otros. Se procurará que este tipo de fondos sean abiertos a la entrada de otros donantes. A su vez, España realizará un esfuerzo particular de evaluación y seguimiento de estos fondos para asegurar el uso eficiente de los recursos, la transparencia en su asignación y el impacto real en el terreno y sobre los beneficiarios.

- **Apoyo a programas o proyectos concretos sobre el terreno.** Finalmente, la Cooperación española podrá contribuir a financiar bilateralmente o junto a otros donantes, la ejecución de proyectos específicos de carácter multi-bilateral identificados por los organismos multilaterales sobre el terreno. En el pasado la cooperación multi-bilateral mantuvo una posición dominante dentro de las relaciones con los organismos multilaterales. La financiación de este tipo de programas tiende a disminuir en términos relativos sobre el total del volumen de los fondos multilaterales, aunque se mantendrá para proyectos específicos en países y áreas muy prioritarias, especialmente para aquellos proyectos con carácter pionero o experimentales.

3.1.2. Otros instrumentos y medios de actuación no financieros

Las aportaciones financieras constituyen un ingrediente necesario pero no suficiente para garantizar una influencia en el comportamiento de los Organismos Multilaterales de Desarrollo. Para desplegar una política más activa y estratégica, que permita tener un mayor impacto en el logro de los objetivos definidos la Cooperación española utilizará, de manera general en el conjunto de los organismos multilaterales de desarrollo una gama más amplia de políticas, medidas y actuaciones entre las que destacan las siguientes:

- **La construcción de alianzas con otros países miembros**, incluyendo Estados en desarrollo y, en determinadas circunstancias, con actores no estatales. La influencia española en el sistema multilateral, que corresponde a una "potencia media", puede incrementarse a través de alianzas estratégicas con otros miembros, ya sea a través de asociaciones a escala global o interregional (como la Alianza de las Civilizaciones, o la "Alianza Contra el Hambre y la Pobreza"); alianzas dentro de la UE, para dar relevancia a asuntos de interés específico de España, como la cooperación con América Latina, o consensuar posiciones dentro de otros organismos multilaterales, y alianzas en los países en desarrollo, que suelen tener un carácter más operativo, por ejemplo, para poner en marcha los llamados enfoques sectoriales u operaciones de apoyo presupuestario. Este último tipo de alianzas deben reforzarse y apoyarse en mayor medida que lo que ha hecho hasta ahora. Por último, España debe aprovechar su adhesión a la red MOPAN con el objeto de reforzar su capacidad analítica y articular un consenso más amplio con los mejores donantes bilaterales en materia de cooperación multilateral.
- **El establecimiento de un diálogo político y técnico con las organizaciones multilaterales** a tres niveles: a. órganos de gobierno; b. secretariados; y c. oficinas en el terreno. A través de ese diálogo, se buscará influir tanto en los lineamientos y las estrategias, como prioridades concretas, líneas de trabajo y procedimientos. La Cooperación española promoverá mejoras en la articulación y coordinación de ese diálogo lo que contribuirá a establecer estrategias multidimensionales y multinivel eficaces y una actuación más coherente del conjunto de la Administración General del Estado. Todo esto requiere el fortalecimiento de las capacidades para generar ideas y propuestas, tanto de la propia administración central como de sus representaciones ante los organismos internacionales. A su vez, España cuenta con una serie de recursos humanos, técnicos e institucionales en diversos centros e institutos de investigación que, con un apoyo más sostenido, podrían servir de apoyo en el análisis de los debates internacionales y la definición de las posiciones de España en los mismos.
- **El refuerzo de la armonización entre la ayuda bilateral y la cooperación multilateral.** Como cualquier donante, la Cooperación española mantiene un diálogo regular con la cooperación multilateral a distintos niveles. La Cooperación española deberá intensificar el diálogo y acciones para llevar a cabo sobre el terreno los principios de la Declaración de París, en cuanto a armonización, coordinación y complementariedad entre donantes, y reducción de los llamados "costes de transacción" para el receptor. Esto implica intensificar el trabajo por parte de las oficinas sectoriales sobre el terreno, que deberán ser dotadas de los recursos institucionales y humanos adecuados y del respaldo técnico e institucional por parte de la sede. Se fomentará en este sentido el uso de los nuevos instrumentos, como la programación y evaluación conjunta, los enfoques sectoriales, los apoyos presupuestarios, el uso de sistemas y procedimientos locales, etc. todo ello en un marco de cooperación intensa e incluso de cofinanciación con los donantes multilaterales y los países receptores.
- **El fomento y la promoción de los distintos actores de la Cooperación española dentro de los organismos multilaterales.** Un instrumento importante para potenciar la presencia española en los organismos multilaterales de desarrollo es la actuación *del funcionariado y personal experto nacional* en estas instituciones, ya sean en concursos de puestos de funcionario (*staff*) o en puestos inducidos (*secondments*) que pueden tener además un interés estratégico para nuestra cooperación. Se tratarán de articular mecanismos para aprovechar la valiosa experiencia y conocimientos de los funcionarios españoles dentro de los organismos multilaterales, que podría contribuir a la mejora de la Cooperación española, sin perjuicio de las responsabilidades y lealtades que estos deben a sus organismos. Además, se hará un esfuerzo para incorporar a un número creciente de mujeres en los dis-



tintos organismos multilaterales, y al mismo tiempo aumentar la financiación de jóvenes profesionales (JPO) en los distintos organismos, que se ha revelado como una vía útil de entrada en dichos organismos multilaterales. Finalmente, se promoverá la presencia de expertos españoles en género en los organismos multilaterales.

A su vez, la Cooperación española cuenta con una serie de recursos humanos, técnicos e institucionales ya sea en ONG, centros de investigación, institutos académicos, etc. que, con un apoyo más sostenido, podrían estar más presentes e influir en los debates internacionales liderados por los organismos multilaterales, ampliando así la presencia de las posiciones de actores españoles en dichos debates.

Finalmente, España cuenta con numerosas empresas, tanto de consultoría, servicios, infraestructuras, etc., con amplia trayectoria internacional y con capacidad y experiencia para contribuir a la ejecución de programas y proyectos de organismos multilaterales. Por tanto, los responsables en este ámbito de las relaciones con las instituciones buscarán facilitar el acceso a la información, capacitar y promover la participación de dichas empresas en concursos y licitaciones de dichos organismos, siempre dentro de un marco de coherencia con los objetivos de esta estrategia, de transparencia y de buena gestión en las contrataciones.

A continuación se presenta la estrategia de actuación diferenciada para los distintos grupos de OMD.

3.2. Estrategia Multilateral de Cooperación por grupos de organismos

3.2.1. Sistema de Naciones Unidas

La Cooperación española adaptará sus intervenciones e instrumentos a las circunstancias y medios más relevantes para cada agencia y programa de NNUU. De manera general, sin embargo, dichas intervenciones se enmarcan dentro de los objetivos de la Cooperación española para el conjunto del sistema de Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo y la acción humanitaria, y en particular:

- La reforma de Naciones Unidas, en aras de una mayor claridad en los mandatos y funciones de los programas, fondos y agencias; de una actuación más coordinada y coherente; y de mayor eficacia y eficiencia en sus actividades operacionales, en el marco de la reforma administrativa, el fortalecimiento del ECOSOC, y del sistema de coordinadores residentes.
- Una orientación más selectiva y estratégica a los ODM, la provisión de BPG, y al apoyo a los Gobiernos en la formulación y aplicación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza.
- La reforma de la respuesta humanitaria de Naciones Unidas, a través del fortalecimiento del sistema de Coordinadores de Socorros y Emergencias, del papel de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA) y de instancias como el Comité Permanente Entre Organismos (IASC), y del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF).
- El fortalecimiento de las capacidades de Naciones Unidas en la prevención de los conflictos armados y la construcción de la paz, a través del apoyo español a las actividades en este campo, y en particular a la actuación de la Comisión de Consolidación de la Paz.
- Mayor coordinación y complementariedad entre Naciones Unidas y la Cooperación española en lo referido a la actuación internacional de esta organización, y en los programas que desarrolla en los países en desarrollo.

3.2.1.1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El PNUD es un socio estratégico de la cooperación multilateral española debido a sus responsabilidades específicas en el sistema de Naciones Unidas: el PNUD desempeña un papel central en la coordinación de la asistencia técnica a países en desarrollo que presta el sistema de las Naciones Unidas y en relación con otros donantes, y cuenta con una amplia red de oficinas sobre el terreno que reciben apoyo de organismos regionales e internacionales. Por su carácter descentralizado y su implantación en los países en desarrollo, su apoyo a los Gobiernos, y su interlocución con la sociedad civil, existe un alto sentido de pertenencia e identificación con el PNUD en esos países.

Existe un alto grado de complementariedad entre las metas y objetivos del Plan Director 2005-2008 de la Cooperación española y las cinco áreas prioritarias de trabajo del PNUD, que son las siguientes: a. reducción de la pobreza, a través de políticas diseñadas por el propio país; b. gobernabilidad democrática, fortaleciendo el poder legislativo y judicial, y la provisión de servicios públicos; c. energía, medio ambiente y desarrollo; d. prevención y recuperación de crisis; y e. lucha contra el VIH/SIDA; a ello se le añade, como cuestión transversal, el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género. En este contexto, el logro de los ODM se reafirma como base fundamental del Plan Estratégico del PNUD 2008-2011.

España y el PNUD firmaron un Acuerdo Marco en 2005 para desarrollar una colaboración estratégica entre los dos partes. Ello se ha traducido desde entonces en un creciente incremento de nuestras aportaciones al PNUD. Un buen ejemplo de esta colaboración estratégica fue la firma de un acuerdo en diciembre de 2006 por el que se procedió a la creación en 2007 de un Fondo España-PNUD para el logro de los ODM (F-ODM).

El F-ODM: un instrumento para promover los ODM a través de Naciones Unidas

El Fondo España-PNUD para el logro de los ODM (F-ODM) es un nuevo fondo financiado por España con el objeto de impulsar las iniciativas destinadas a alcanzar los ODM. A través de este fondo, el PNUD se ha constituido en un interlocutor estratégico de la Cooperación española en lo referido a su cooperación multilateral.

Mediante un acuerdo firmado en Nueva York en diciembre de 2006, España ratificó su compromiso con el logro de los ODM y el multilateralismo y realizó una aportación de 528 millones de euros (unos 700 millones de dólares) para la constitución del fondo.

El fondo, que será administrado por el PNUD y España, tiene dos objetivos básicos. Por un lado, persigue apoyar el proceso de reforma de Naciones Unidas en línea con los informes del Panel de Alto Nivel sobre Coherencia del Sistema de las Naciones Unidas, y, por otro, busca acelerar el avance en la consecución de los ODM en los países seleccionados. En este contexto, el fondo financiará actividades de colaboración que aprovechen el claro valor añadido de la ONU en el sector y en el país en cuestión, particularmente cuando se utilice la fortaleza colectiva de las Naciones Unidas para hacer frente a los desafíos multidimensionales en materia de desarrollo. En 2007, se crearon cinco ventanas temáticas para dicha asistencia: 1) medio ambiente y cambio climático; 2) igualdad de género y autonomía de la mujer; 3) gobernabilidad económica democrática; 4) cultura y desarrollo; 5) juventud, empleo y migración. En 2008, se abrieron nuevas ventanas temáticas: construcción de la paz y prevención de conflictos; infancia, seguridad alimentaria y nutrición; desarrollo, sector privado y alianzas entre el sector público y el sector privado, gobernabilidad económica.

Los objetivos de la Cooperación española con el PNUD son los siguientes:

1. Promover una actuación más selectiva y estratégica del PNUD, centrada en la promoción de los ODM a nivel global y nacional, y en particular en el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, en especial en los países de renta intermedia.
2. Apoyar al PNUD, junto al ECOSOC, en su capacidad de generar consensos sobre políticas de desarrollo.
3. Fortalecer el papel coordinador del PNUD en el Marco de Asistencia al Desarrollo de NNUU (UNDAF), dentro de la reforma del sistema de Naciones Unidas en línea con las recomendaciones del informe "Una sola ONU", tanto en el conjunto del sistema como sobre el terreno. Este nuevo papel se llevaría a cabo mediante una actuación más integrada y coherente de Naciones Unidas en los países en los que actúa la Cooperación española, en especial en los países en situación de crisis o de posconflicto.
4. Apoyar los esfuerzos del PNUD para implementar una gestión orientada a resultados, y sus capacidades para el seguimiento y evaluación de los mismos, a través del Marco de Financiación Multianual (MYFF) 2008-2011.
5. Promover la reforma del PNUD para una gestión más ágil y eficiente, una mayor transparencia de su actuación y mejoras en su rendición de cuentas.
6. Promover la financiación estable y predecible del PNUD mediante un acuerdo financiero multianual con un enfoque estratégico, vinculado al seguimiento de los resultados dentro del MYFF.
7. Intensificar el diálogo de políticas entre la Cooperación española y el PNUD, con otros miembros del directorio ejecutivo y con los miembros de la UE para promover los objetivos arriba indicados y una mayor armonización de procedimientos.



3.2.1.2. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

UNICEF es otra de las agencias principales del sistema de NNUU cuyo mandato abarca: promover la protección de los derechos de la infancia, ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y otorgar protección especial a los niños y niñas más desfavorecidos (víctimas de la guerra, de los desastres, de la pobreza, de todas las formas de violencia y explotación, y niños y niñas con discapacidades). Desde 2000, la actuación de UNICEF se ha situado en el marco de los ODM y cuenta con oficinas en 126 países, así como los Comités Nacionales, de carácter privado, que desarrollan una importante labor en la sensibilización de la opinión pública, y recaudación de fondos.

UNICEF es uno de los socios estratégicos de la cooperación multilateral española debido a su mandato, su posición dentro del sistema internacional de cooperación al desarrollo, y su actuación en el marco de los ODM. El valor añadido de su actuación radica en su influencia en la opinión pública nacional e internacional; en su liderazgo y su reputación, internacionalmente reconocidas, en ámbitos como la protección de la infancia, la educación de las niñas, y la inmunización; en su carácter descentralizado, su cercanía a los Gobiernos y sus vínculos con la sociedad civil, que lo sitúan en una posición ventajosa para influir en la agenda de desarrollo, abogar por los derechos de la infancia y actuar ante problemas como la escolarización de las niñas, o la violencia contra la infancia.

Existe un alto grado de complementariedad entre los objetivos de la Cooperación española y las áreas prioritarias de UNICEF. Su Plan Estratégico a Medio Plazo 2006-2009 se basa en cinco áreas vinculadas con los ODM: supervivencia y desarrollo de la infancia, con programas regulares y de respuesta a emergencias; educación básica e igualdad de género; lucha contra el VIH/SIDA; protección de la infancia; e incidencia política en favor de los derechos de la infancia.

Entre 2001 y 2004, el apoyo del Gobierno español a UNICEF se situaba en torno a los dos millones de euros anuales, lo que le situaba en una posición relativamente baja en la escala de donantes. En contraste, en 2004 el comité español recaudó cinco millones de euros. En el marco del Plan Director 2005-2008 de la Cooperación española, se ha producido un importante aumento de las contribuciones españolas y se ha intensificado el diálogo de políticas con UNICEF, con la participación tanto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), como del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En 2006 se celebró la primera comisión mixta España-UNICEF, y el compromiso financiero español ha aumentado notablemente, tanto la contribución al presupuesto ordinario como las aportaciones a fondos, entre los que destacan los fondos para educación básica e igualdad de género, para protección de la infancia y para la promoción de políticas y alianzas a favor de la reducción de la pobreza y los derechos de la infancia. Este apoyo se orienta a promover los siguientes objetivos:

1. Promover una actuación más selectiva y estratégica de UNICEF en el cumplimiento de los ODM, en particular en lo referido a la lucha contra la pobreza en la infancia, en la educación y la igualdad de género, y en el fortalecimiento de los Gobiernos para la satisfacción de las necesidades básicas y la protección de los derechos de la infancia.
2. Impulsar la reforma de UNICEF, en el marco de la reforma de Naciones Unidas, para mejorar su eficacia y su eficiencia, implementar un modelo de gestión orientado a resultados, mejorar su transparencia y rendición de cuentas, y promover una mayor coordinación entre UNICEF y otros organismos de Naciones Unidas.
3. Promover un marco de financiación estable y predecible de UNICEF basado en la planificación estratégica de este organismo.
4. Intensificar el diálogo de políticas entre la Cooperación española, UNICEF y el comité español para promover los objetivos arriba indicados y las capacidades de incidencia, sensibilización y educación para el desarrollo de este organismo.

3.2.1.3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Este organismo presta asistencia y vela por la protección de los refugiados, pero su mandato, que se renueva periódicamente en la asamblea general de Naciones Unidas, también abarca a las personas solicitantes de asilo, los apátridas, y, en determinadas circunstancias, a los desplazados internos y los retornados. Sus funciones tam-

bién abarcan la incidencia política y la sensibilización social –destaca, en particular, la publicación del informe anual *La situación de los refugiados en el mundo*–; su actuación operacional se desarrolla en más de cien países. ACNUR es parte del IASC, que promueve estándares humanitarios internacionales. ACNUR también es un importante apoyo a los Gobiernos que se enfrentan a crisis de refugiados originadas en países vecinos.

Para la Cooperación española, el apoyo a ACNUR es un componente importante del multilateralismo basado en el derecho internacional de los refugiados y en el derecho internacional humanitario. También se basa en la complementariedad de su acción y de la Cooperación española en la respuesta humanitaria internacional, en situaciones de reconstrucción posconflicto y en la construcción de la paz. Las contribuciones de la Administración General del Estado a ACNUR en el periodo 1999-2003 descendieron de 2,3 a 0,45 millones de euros. A partir de 2004 comenzaron a aumentar, gracias en parte las contribuciones procedentes de comunidades autónomas, la ONG “España con ACNUR” y otros donantes privados. Desde 2005, las contribuciones de la Administración General del Estado han aumentado de forma muy notable, tanto al fondo general ACNUR como a programas concretos de carácter multi-bilateral en países específicos. En conjunto, los objetivos de la Cooperación española con ACNUR son los siguientes.

1. Promover una actuación más selectiva y estratégica de ACNUR hacia sus áreas esenciales y un mayor énfasis en las necesidades de asistencia y protección de las mujeres y la infancia, y la mejora de las normas y estándares de protección a los refugiados y los desplazados.
2. Apoyar la mejora de la respuesta de ACNUR en el marco de la reforma humanitaria de Naciones Unidas a través de un marco de financiación plurianual más estable, y de una actuación más coordinada en situaciones de crisis, a través del sistema de coordinadores humanitarios de Naciones Unidas.
3. Promover la reforma administrativa de ACNUR, en aras de una mayor agilidad y eficiencia, y una mejora de su rendición de cuentas.
4. Creación de un fondo humanitario para una financiación ágil y flexible de proyectos en respuesta a llamamientos de crisis humanitarias de ACNUR.

3.2.1.4. Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

La FAO conduce las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre. Al brindar sus servicios tanto a países desarrollados como a países en desarrollo, la FAO actúa como un foro donde todos los países se reúnen en pie de igualdad para negociar acuerdos y debatir políticas. La FAO ayuda a los países en desarrollo y en transición a modernizar sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras con el fin de asegurar una buena nutrición para todos. En la actualidad, la FAO se halla inmersa en un proceso de renovación, en el marco del Informe de Evaluación Independiente (IEI), impulsado por los principales países donantes. De este ejercicio, que debe concluir en 2008, se espera que salga una organización más fuerte y eficaz, mejor capacitada para colaborar en la consecución de los ODM. En cualquier caso, a lo largo de su existencia, la FAO ha impulsado importantes iniciativas dentro de su mandato, entre las que cabe destacar la Campaña Mundial contra el Hambre lanzada en 1960, que movilizó el apoyo de las ONG. En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación planteó como objetivo la reducción del número de personas desnutridas a la mitad no más tarde del año 2015. En 2000, este objetivo fue integrado como el ODM 1. En la Cumbre Mundial de la Alimentación (2002), aunque con un alcance limitado, se creó, la “Alianza Internacional contra el Hambre” para generar la voluntad política necesaria para esa meta.

Una de las actuaciones destacables de la FAO en la lucha contra el hambre es el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), iniciado en 1994, para mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos de las familias más vulnerables, fortalecer los sistemas alimentarios nacionales. De acuerdo con las recomendaciones del IEI, los PESA están siendo gradualmente substituidos por programas nacionales generales, de mayor amplitud que los anteriores. La FAO se financia con contribuciones obligatorias a su presupuesto ordinario (los miembros de la FAO financian el presupuesto del programa ordinario de la organización mediante contribuciones establecidas por la conferencia de la FAO). Los programas regionales o aquellos de ejecución en el terreno son financiados con recursos extrapresupuestarios. La cuota española representa en torno al 2,59% del presupuesto ordinario. Además, España se ha constituido en el primer proveedor de fondos extrapresupuestarios a la FAO como país individual en 2007, de los que el más importante es el Fondo Fiduciario para la Seguridad Alimentaria.



Para la Cooperación española, la FAO es un socio relevante para el cumplimiento de las metas de reducción del hambre del ODM 1 y el componente multilateral de referencia en su estrategia sectorial de seguridad alimentaria. En enero de 2004 se firmó un acuerdo marco entre España y la FAO y, desde entonces, las contribuciones españolas han aumentado de forma paulatina. En 2006, se constituyó el Fondo Fiduciario España-FAO para América Latina y el Caribe. Además de la cuota obligatoria, la Cooperación española ha realizado aportaciones multi-bilaterales significativas, como el financiamiento del programa PESA en América Central (Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador), además de otros países como Angola, Mauritania, Cabo Verde, etc. También se ha apoyado el Programa FODEPAL (Formación en Economía y Políticas Agrarias para América Latina), iniciado en 2001, y se prorrogó en una segunda fase 2005-2007.

Los objetivos de la cooperación de España con la FAO son los siguientes:

1. Prestar apoyo y participar activamente en el proceso de renovación de la FAO, a la luz de los resultados de la Evaluación Externa Independiente (EEI). Una vez concluido el proceso de la reforma y aprobado éste por la conferencia especial, que tendrá lugar a finales de 2008, será una prioridad prestar apoyo e intensificar el diálogo político con la FAO para promover los compromisos internacionales de lucha contra el hambre de los ODM y el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación.
2. Igualmente, ante una FAO renovada y aceptada por todos, será necesario fortalecer sus capacidades a través de un aumento de la contribución española, para apoyar a los Gobiernos en la puesta en marcha de las nuevas políticas de seguridad alimentaria, fruto de la EEI, y en la lucha contra la desnutrición, en especial la infantil, a través de sistemas de producción sostenible y de un mayor acceso a los activos productivos.
3. Creación de un fondo humanitario para una financiación ágil y flexible de proyectos en respuesta a llamamientos de crisis humanitarias de FAO.

3.2.1.5. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

El PMA es un socio relevante de la Cooperación española para las metas de reducción del hambre contempladas en el ODM 1, a través de la distribución de ayuda alimentaria y de estrategias de seguridad alimentaria. El PMA también es parte del sistema de respuesta humanitaria de Naciones Unidas, con capacidades logísticas sin parangón, que le permiten actuar en todo tipo de crisis, en todo el mundo, y por ello es un complemento importante de la acción humanitaria española. Su mandato, centrado en la lucha contra el hambre y la desnutrición, se traduce en una fuerte orientación a los PMA y de baja renta, los grupos sociales más pobres y deficitarios en alimentos. Para ello, se apoya a menudo en organismos nacionales y en ONG humanitarias y de desarrollo, internacionales y locales. También es relevante su coordinación con UNICEF en lo que toca a desnutrición infantil.

Hay que resaltar, sin embargo, que frecuentemente en el pasado los programas del PMA han tenido escasa participación local, y se han visto condicionados por la práctica de los donantes a canalizar a través de este organismo excedentes alimentarios y predeterminar el destino de una porción significativa de los fondos, lo que ha debilitado su enfoque estratégico dificultando una actuación basada en un análisis de necesidades humanitarias. Este tipo de prácticas están siendo eliminadas. Así, en el nuevo Plan Estratégico 2008-2011 del PMA se impulsa una planificación de la ayuda alimentaria mucho menos vinculada a la canalización de excedentes y más centrada en el abastecimiento en los mercados locales de cereales.

El PMA es el socio multilateral clave de la Estrategia de Lucha contra el Hambre, cuando se considera que la ayuda alimentaria es el instrumento oportuno. Partiendo de un perfil bajo, desde 2005 se han intensificado las relaciones entre la Cooperación española y el PMA, lo que se reflejó en la constitución en 2006 de un Fondo España-PMA, que pretende agilizar la liberación de fondos en casos de crisis humanitarias. Además, en 2007, la Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo (AECID) realizó una contribución importante de 15 millones de euros a la Reserva Alimentaria Internacional del PMA. Esta actuación se orienta a los siguientes objetivos:

1. Mejorar la capacidad de respuesta del PMA en el marco de la reforma del sistema de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas, a través de una actuación más coordinada con otras agencias, y facilitar apoyo financiero estable y predecible a través del apoyo español a este organismo. España debería también considerar contribuir a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI).

2. Promover una actuación del PMA más centrada, por un lado, en la respuesta ante emergencias y en la recuperación posterior a las crisis, procurando el abastecimiento y fortalecimiento de los mercados locales y, por otro lado, en el apoyo a los Gobiernos para el diseño y aplicación de estrategias de seguridad alimentaria que fortalezcan los medios de vida de las poblaciones afectadas por el hambre y la desnutrición.
3. Promover una mayor transparencia institucional en la actuación del PMA, que a su vez contribuya al fortalecimiento de las normas y los estándares humanitarios operacionales internacionales así como al establecimiento de protocolos nutricionales comunes y al posicionamiento institucional en cuestiones de cereales modificados genéticamente.
4. Fortalecer las actividades de evaluación del PMA sobre el impacto de la ayuda alimentaria, y mejorar su transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.
5. Impulsar un mayor diálogo entre las agencias de Roma (FAO, PMA y FIDA) de forma que se eviten solapamientos y duplicidades en sus proyectos de campo. Apoyar la puesta en común del mayor posible de servicios administrativos, con el objetivo de mejorar las sinergias y la reducción de costes.

3.2.1.6. Organización Mundial de la Salud (OMS) / Organización Panamericana de Salud (OPS)

Como agencia especializada de la ONU en materia de salud, la OMS tiene el mandato de promover la cooperación técnica internacional en salud, el control y la erradicación de enfermedades. La importancia de la OMS para el desarrollo radica en sus capacidades de establecer estándares sanitarios a partir de su excelencia técnica y científica y en la influencia en las políticas nacionales y sus actividades de apoyo a los Gobiernos para impulsar la mejora de los sistemas nacionales de salud. En sus actividades de asistencia técnica la OMS ha puesto énfasis en la Asistencia Primaria de Salud (APS), en particular en la inmunización, el acceso al agua potable y saneamiento, la lucha contra las enfermedades infecciosas evitables, la lucha contra el sida, la salud materno-infantil y la promoción de la lactancia materna, y el acceso a medicamentos esenciales.

Un aspecto que singulariza a la OMS es el alto grado de autonomía de las oficinas regionales, como la Organización Panamericana de Salud (OPS). Este hecho, unido a su trabajo fuertemente descentralizado, al apoyo a los Gobiernos a través de Estrategias de Cooperación con el País (*Country Cooperation Strategies*, ECP) y a su proximidad con la comunidad científica, se traduce en una alta legitimidad y sentido de pertenencia. Ello sitúa a esta organización en una posición favorable con la capacitación y la transferencia de conocimiento, y la implantación de estándares internacionales. En el marco de la reforma de Naciones Unidas, la OMS ha adoptado la estrategia "One Who" para mejorar la coordinación y coherencia de sus actuaciones globales, y participa en el estudio piloto en ocho países. Sin embargo, la importante autonomía de sus oficinas regionales puede ser un obstáculo para conseguir esta coordinación con el resto de agencias de NNUU.

A través del Ministerio de Sanidad y Consumo y de la AECID, la Cooperación española tiene un largo historial de apoyo a la OMS y, en particular, a la OPS, que ha experimentado variaciones significativas a lo largo del tiempo y que en los últimos años se ha incrementado de manera considerable.

La Cooperación española trabajara con la OMS en los siguientes objetivos:

1. Para fortalecer el papel de este organismo en el ejercicio del liderazgo político y científico en materia de salud pública en los países en desarrollo, a través de una acción más enfocada a problemas prioritarios y al cumplimiento de los ODM de salud.
2. Fortalecer el liderazgo de la OMS en cada país y reducir la gran fragmentación y dispersión de la ayuda existente en muchos países en el sector salud, mediante el apoyo a los sistemas nacionales de salud, la transferencia de conocimiento, y la inclusión de los objetivos prioritarios de salud en marcos como las estrategias de reducción de la pobreza (PRSP) o los programas marco de Una Sola ONU (UNDAF).



Para lograr estos objetivos, la colaboración y las contribuciones de España a la OMS y a la OPS se concentrarán en las siguientes áreas:

- Fortalecimiento de los sistemas de salud, basados en estrategias de atención primaria.
- Lucha contra las enfermedades olvidadas.
- Mejora de la salud de la mujer.
- Programa de erradicación de la polio.
- Desarrollo de sistemas de alerta y respuesta ante enfermedades y desastres.
- Estudio y prevención de los vínculos entre cambio climático y salud.

3.2.1.7. Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP)

El FNUAP es un organismo adscrito al PNUD, pero que goza de cierta autonomía, y es la organización internacional de referencia en la promoción de los derechos reproductivos y la salud reproductiva, en el marco de los objetivos de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; también tiene un papel activo en la prevención del VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión sexual, a través de programas de distribución de preservativos; y presta apoyo a los gobiernos para la formulación de políticas de población basadas en esos derechos. Para muchos países en desarrollo –en especial los PMA y los Países de Renta Baja (LIC, en sus siglas en inglés) –, es también la principal fuente de financiación en este ámbito. Su actividad se enmarca en los compromisos establecidos en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), que contribuyó a la formulación de los ODM. Los tres objetivos estratégicos de su Marco de Financiación Plurianual (MYFF 2004-2007) son el acceso universal a la salud reproductiva, incluyendo los servicios de planificación familiar; el apoyo a los países para que puedan afrontar la interacción entre las dinámicas de población, el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza; y la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

En cuanto a movilización de recursos, los ingresos de FNUAP experimentaron una reducción significativa de su presupuesto motivada por la retirada del apoyo de Estados Unidos, principal contribuyente, debido a desacuerdos con el enfoque de sus actividades. FNUAP también se ve afectado por la inestabilidad de sus ingresos y la tendencia de los donantes a predeterminar el destino de parte de sus contribuciones.

La financiación española al FNUAP se redujo entre 1999 y 2004. Sin embargo, desde 2005 se considera que existe un alto grado de complementariedad entre la actuación de FNUAP y la Cooperación española en materia de los derechos reproductivos y la salud reproductiva contemplada en los ODM, que a través de este organismo goza de mayor alcance. Como resultado, las contribuciones españolas aumentaron considerablemente desde 2005, y en 2006 España y el FNUAP firmaron un acuerdo marco. Las aportaciones españolas se han destinado primordialmente a programas de salud reproductiva en África y América Latina, a la campaña para eliminar la fístula obstétrica y al programa de seguridad en el suministro de salud reproductiva.

El apoyo de España a FNUAP responde a los siguientes objetivos:

1. Apoyar la actuación de FNUAP para promover e implementar los ODM relacionados con los derechos y la salud reproductiva así como políticas gubernamentales basadas en el reconocimiento de esos derechos, a través de un diálogo político más intenso, una mayor interacción con la cooperación bilateral española y un marco financiero estable basado en el MYFF de este organismo.
2. Apoyar el trabajo del FNUAP en áreas críticas como el acceso universal a los servicios de salud reproductiva y los métodos anticonceptivos; la reducción de la mortalidad materna por todas las causas, incluyendo el aborto clandestino; y la prevención del VIH/SIDA.
3. Promover una actuación más coordinada e integrada del FNUAP en la actuación de Naciones Unidas a nivel nacional, integrando los objetivos de las metas de salud y derechos reproductivos en los Estrategias-País y el UNDAF.

3.2.1.8. Fondo de Naciones Unidas para Actividades de la Mujer (UNIFEM)

Conforme al mandato otorgado por la asamblea general, este organismo, adscrito al PNUD, no es una agencia operacional, sino un catalizador del cambio que ha de apoyar actividades innovadoras de promoción de las mujeres, que fomenten su implicación en las actividades de desarrollo, en especial en el seno del sistema de Naciones Unidas. Se trata de un organismo de menor tamaño, pero su impacto es elevado debido a que actúa a través de otros organismos y tiene un importante efecto multiplicador.

UNIFEM se orienta a la construcción de capacidades nacionales para diseñar y aplicar políticas de igualdad, a través, por ejemplo, de presupuestos sensibles al género, de la introducción de la igualdad de género en las políticas macroeconómicas y los PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers), y la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujer y conflictos armados, especialmente en países en situación de posconflicto. UNIFEM mantiene una vinculación estrecha con otras agencias de Naciones Unidas, la sociedad civil y las organizaciones de mujeres.

El Marco de Financiación Plurianual 2004-2007 de UNIFEM se ha basado en los ODM, la Plataforma y Plan de Acción de Beijing, la Resolución 1325 y la Convención contra todas las formas de Discriminación contra las Mujeres, y ha definido como prioridades: la reducción de la feminización de la pobreza; acabar con la violencia contra las mujeres; detener y revertir la difusión del VIH/SIDA entre las mujeres; y promover la igualdad de género en la gobernanza democrática, en tiempo de paz, y en situaciones de posconflicto. Todo ello supone un alto grado de complementariedad con las prioridades de la Cooperación española, en particular en cuanto al cumplimiento de los ODM 1, 3 y 6, las prioridades y objetivos señalados en la Estrategia de Género de la Cooperación española, la línea prioritaria horizontal del Plan Director 2005-2008 sobre equidad de género, y la prioridad sectorial sobre aumento de las capacidades y la autonomía de las mujeres.

Entre 1999 y 2004 las relaciones entre España y el UNIFEM tuvieron un perfil bajo. A partir de 2005 han sido más intensas. En 2005 se firmó un acuerdo marco y las contribuciones han aumentado de forma espectacular, tanto las contribuciones voluntarias como las aportaciones a fondos fiduciarios, especialmente al fondo fiduciario de Naciones Unidas para la eliminación de la violencia contra las mujeres. Con ello, España se ha convertido en el primer donante de este organismo. En suma, los objetivos de la Cooperación española y el UNIFEM son los siguientes:

1. Fortalecer el papel estratégico y las capacidades de UNIFEM para apoyar a los Gobiernos y al sistema de Naciones Unidas para la incorporación de los objetivos de género, en particular en cuanto a la pobreza y la violencia contra las mujeres, y la construcción de la paz, manteniendo el respaldo económico y un mayor diálogo político con los actores de la Cooperación española.
2. Clarificar el papel de UNIFEM respecto a otras instancias del sistema de Naciones Unidas con responsabilidades en este mismo ámbito.

3.2.1.9. Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

La UNESCO cuenta con un mandato muy amplio en materia de educación, ciencia y cultura, y programas de gran relevancia para la cooperación científica y la preservación del patrimonio mundial. Entre las actividades de la UNESCO se encuentran algunas que inciden en ámbitos prioritarios para los ODM y la Cooperación española. En particular, a través del programa "Educación para todos en el año 2015" y sus tres subprogramas "alfabetización, formación de docentes en África, y educación para la prevención del VIH/SIDA". La UNESCO promueve los ODM 2 y 3 sobre educación primaria universal e igualdad de género, y el ODM 6 sobre VIH/SIDA. La UNESCO, además, es la organización internacional de referencia en materia de diversidad cultural, patrimonio cultural y entendimiento entre culturas, por lo que es un socio estratégico para la prioridad horizontal del Plan Director 2005-2008 referida a esas cuestiones. No obstante, la variedad de programas de la UNESCO, que se basa en un presupuesto modesto, supone una visible dispersión de las actividades que quiere ser corregida a través de planes estratégicos en los que se establecen las líneas generales de actuación en línea con los ODM, y un mejor trabajo de campo.

Además de su trabajo en cultura y educación, la UNESCO tiene competencias en materia medioambiental (reservas de la biosfera, gestión de parques naturales), y de prevención de catástrofes. Asimismo, trabaja en el campo de los medios de comunicación y en la democratización de la información.



La contribución española se ha ido incrementando en los últimos años y España ha impulsado la creación del Fondo Fiduciario España-UNESCO para la Cooperación al Desarrollo, establecido en 2002, aunque no fue hasta 2006 cuando se ha realizado la primera aportación significativa. Dicho fondo financia sobre todo acciones en los campos de educación básica y calidad de la educación, cultura y desarrollo, pluralidad de medios de comunicación y programas de ciencia al servicio del desarrollo.

Los objetivos de la Cooperación española en relación con la UNESCO son los siguientes:

1. En el marco de la reforma de Naciones Unidas, promover una actuación selectiva y estratégica por parte de la UNESCO en los ámbitos de la educación, la cooperación científica, el patrimonio y la diversidad cultural.
2. Fortalecer la actuación de la UNESCO en áreas claves de los ODM en las que este organismo tenga ventajas comparativas, como la capacitación de docentes o la mejora de calidad de la enseñanza, y cultura y desarrollo.

3.2.1.10. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT es un organismo especializado de las Naciones Unidas sobre cuestiones relativas al trabajo y a las relaciones laborales. Sus objetivos estratégicos los de promover el cumplimiento efectivo de los principios y derechos laborales, la generación de oportunidades de empleo para mujeres y hombres, la ampliación y fortalecimiento de los sistemas de protección social para los/as trabajadores/as y la promoción del diálogo social y fortalecimiento institucional de los distintos actores sociales. Estos objetivos se resumen en el concepto de Trabajo Decente. Además, mediante su actividad normativa, que consiste en la formulación de normas internacionales del trabajo a través de convenios y recomendaciones con el fin de lograr unas condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales y de sus programas de cooperación técnica, juega un papel destacado en la promoción de los ODM y, en particular, en la lucha contra la pobreza.

La cooperación entre España y la OIT en materia de cooperación técnica tiene una larga tradición, habiéndose iniciado en la década de los años ochenta a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la AECID. Aunque en la actualidad son varios los programas y proyectos que apoya la cooperación española con la OIT, cabría destacar el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en América Latina, iniciado en 1995 y al que España ha contribuido con importantes fondos.

En conjunto, los objetivos de la Cooperación española con la OIT son los siguientes:

1. Promover el trabajo decente, el diálogo social y la gobernanza democrática, la extensión de la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres y una migración que contribuya al desarrollo de los países de origen, apoyando la firma y cumplimiento de las convenciones de la OIT en los países en desarrollo.
2. Apoyar las actividades de la OIT en la lucha contra el trabajo infantil, en particular en América Latina, a través del IPEC.
3. El desarrollo de los pueblos indígenas, con los que la OIT lleva trabajando desde la década de 1920 y es responsable de la elaboración del primer instrumento internacional en vigor que aborda exclusivamente los derechos de estos pueblos.

3.2.1.11. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

El PNUMA es el principal organismo de las Naciones Unidas encargado de las cuestiones medioambientales y desempeña un papel clave en la cooperación científica internacional en relación con el medio ambiente global. Además, actúa como principal autoridad ambiental encargada de establecer el programa mundial sobre medio ambiente y de promover la aplicación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible dentro del sistema de Naciones Unidas, facilitando la colaboración entre países y pueblos para tal fin. Desde su fundación, el PNUMA ha facilitado la negociación y creación de numerosos acuerdos multilaterales de medio ambiente.

El PNUMA tiene, además, entre sus funciones facilitar la negociación y creación de numerosos convenios multilaterales de medio ambiente, y actuar como secretaría de muchos de ellos, tales como el Convenio de Diversidad Biológica, el Convenio Marco de Cambio Climático, el Convenio de Desertificación, y otros. Asimismo, es secretaría del Ozono y del Fondo Multilateral para la implantación del Protocolo de Montreal.

En la actualidad, el PNUMA ha elaborado una Estrategia a Medio Plazo para el periodo 2010-2013 que establece seis prioridades temáticas interrelacionadas: cambio climático, desastres y conflictos, gestión de ecosistemas, gobernanza ambiental, sustancias y desechos peligrosos, y aprovechamiento eficaz de los recursos.

El establecimiento de estas prioridades por parte del PNUMA, deja patente el interés de este programa en reflejar la vinculación entre medio ambiente y desarrollo. En relación con el cambio climático, el PNUMA asistirá a los países en desarrollo en los ámbitos de adaptación, mitigación, tecnología y finanzas, y sus vínculos. Con respecto a los ecosistemas, el PNUMA facilitará la gestión y el restablecimiento de los mismos de manera sostenible para el desarrollo socioeconómico, la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, la evaluación de la degradación de la tierra en las tierras áridas y la lucha contra la desertificación.

La sostenibilidad medioambiental constituye tanto una prioridad horizontal como una prioridad sectorial de la cooperación española, según el Plan Director 2005-2008. Por esta razón, en los últimos años, se está haciendo un intenso esfuerzo para aumentar las relaciones entre España y el PNUMA que hasta el año 2006 habían sido de limitado alcance. En 2006 se firmó el acuerdo marco entre España y este organismo, y en el año 2007, las contribuciones realizadas por España superaron los ocho millones de euros. España espera, en los próximos años, poder situarse entre los diez primeros donantes en sus contribuciones totales.

Los principales objetivos de la Cooperación española con el PNUMA son los siguientes:

1. Apoyar al organismo en su tarea de asistencia en la consecución de los ODM 1 y 7. Particularmente, apoyando a Gobiernos y otros interesados directos de países en desarrollo para la conservación del medio ambiente, el apoyo tecnológico y la creación de capacidad.
2. Potenciar la capacidad del PNUMA en todas sus vertientes para enfrentarse a los grandes retos que planteará la sostenibilidad ambiental en los próximos años. En particular, España apoya la postura de la UE de transformar el PNUMA en una organización mundial del medio ambiente, con sede en Nairobi, con un mandato reforzado y con una financiación predecible y estable.
3. Apoyar al PNUMA en la implementación de su Estrategia a Medio Plazo en relación con las prioridades que en ella se establecen.

3.2.1.12. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)

El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT, fue creado en 1977 como una división del PNUMA con el mandato de promover el desarrollo urbano sostenible a nivel social y medioambiental y trabajar para lograr una habitabilidad adecuada para los más pobres. Hábitat es un actor importante para lograr el ODM 7 sobre sostenibilidad ambiental y desarrollo de los asentamientos urbanos.

Desde la reforma del organismo en 2003, Hábitat se concentra en lograr los ODM, en particular, en las metas sobre aumento del acceso a agua potable y saneamiento en el medio urbano y la meta 11 sobre reducción de la población que reside en barrios marginales y tugurios, incluyendo mejoras en las condiciones de acceso a una vivienda digna para colectivos pobres. La reforma y reestructuración de UN-HABITAT le han permitido concentrar mejor sus esfuerzos y alinear sus objetivos con los de la agenda de desarrollo y reducción de la pobreza de Naciones Unidas.

Las actividades y objetivos de UN-HABITAT anteriormente descritas coinciden plenamente con varias de las prioridades señaladas en el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008. En particular, aparecen dentro del sector de necesidades sociales básicas, entre las que se incluyen la habitabilidad básica y el acceso al agua y saneamiento como objetivos prioritarios. Además, el trabajo de UN-HABITAT se centra también en cuestiones relacionadas con la sostenibilidad medioambiental, recogida como prioridad transversal en nuestro Plan Director 2005-2008.

A pesar de ser miembro de UN-HABITAT desde su creación en 1977, la Cooperación española no ha tenido una colaboración muy estrecha con este organismo, hasta el punto de que hasta 2007 no aporta contribuciones voluntarias y sólo ha realizado pequeñas aportaciones financieras para programas concretos. En 2007, sin embargo, esta situación ha cambiado y España ha realizado importantes aportaciones a fondos y programas



de este organismo. Los objetivos de España con Hábitat para los próximos años se definen en las siguientes líneas:

1. Fortalecer el trabajo de Hábitat en áreas clave tales como, agua y saneamiento, particularmente en suburbios urbanos; tratamiento y gestión de residuos sólidos; acceso a viviendas dignas para colectivos pobres y rehabilitación de barriadas suburbanas.
2. Apoyar y promover las actividades de Hábitat en América Latina, especialmente del lanzamiento y consolidación del Programa "Water for Cities in Latin America".
3. Promover una mayor coordinación y coherencia en el trabajo realizado por Hábitat con otros organismos, como el PNUMA, o los BMD y otras iniciativas enfocadas en el desarrollo de las ciudades tales como la Alianza de Ciudades.

3.2.1.13. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)

El FIDA es una agencia especializada de Naciones Unidas que se estableció como organismo financiero multilateral de desarrollo en 1977, cuyo objetivo es el de combatir el hambre y la pobreza rurales en los países en desarrollo a través de la mejora de la producción alimentaria y de la nutrición de los grupos de bajos ingresos. El fondo otorga financiación directa en forma de préstamos concesionales y donaciones, y moviliza recursos adicionales para sus proyectos y programas, con especial énfasis a las necesidades de las comunidades rurales menos favorecidas.

Las actividades emprendidas por el FIDA en la actualidad se guían por su Marco Estratégico de 2007-2010: ayudando a los pobres de zonas rurales a vencer la pobreza. Así pues, el FIDA está comprometido con alcanzar los ODM, en particular con la reducción de la pobreza extrema y del hambre (objetivo 1). De esta manera, y puesto que el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008 también incluye entre sus prioridades la lucha contra el hambre y la contribución a la soberanía alimentaria de las poblaciones más vulnerables, los objetivos estratégicos del FIDA coinciden con los establecidos por la Cooperación española.

Las contribuciones españolas a este organismo del sistema de Naciones Unidas se han incrementado significativamente en los últimos años, pasando de 2,5 millones de euros en la VI Reposición (2003-2006), hasta los 24 millones en la VII Reposición (2007-2009), lo que coloca a nuestro país en el noveno lugar entre los principales donantes.

Además, España y el FIDA colaboran activamente en el sector de las remesas, donde la Cooperación española ha financiado dos proyectos cuyo objetivo es aumentar el impacto de las remesas en zonas rurales en América Latina y el Magreb. Asimismo, España ha contribuido dos millones de euros para el Fondo Financiero para las Remesas en el Área Rural (FFR) establecido por el FIDA. Éste es sin duda un campo en el que España quiere profundizar su colaboración con este organismo.

3.2.1.14. Instituto Internacional para las investigaciones y capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)

El INSTRAW es una organización de Naciones Unidas con base en la República Dominicana que posee un mandato específico de investigación y capacitación en materia de género, con el objetivo de avanzar en la consecución de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. En los últimos años, tras la reforma de sus estatutos, INSTRAW ha realizado una labor de **revitalización considerable**, trabajando de acuerdo a una programación 2004-2007 y que se ha concretado en:

- Tres áreas de investigación: género, migración, remesas y desarrollo; participación política de las mujeres; y género y seguridad.
- Desarrollo de instrumentos de capacitación, como el "WIKI", para la formación en igualdad.
- Esfuerzo por obtener mayor visibilidad en todas sus actuaciones.
- Colaboración y alianzas estratégicas con todo tipo de entidades tales como organismos de Naciones Unidas, Gobiernos, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

- Desarrollo de una estrategia para obtener fondos para su funcionamiento ordinario tanto como para proyectos.

En el Marco Estratégico para el periodo 2008-2011 el INSTRAW contempla continuar las líneas de actuación establecidas, pero incidiendo en el impacto y resultados sobre el terreno de sus investigaciones.

España ha venido apoyando y defendiendo la existencia del INSTRAW desde 1983, participando activamente en su junta ejecutiva y contribuyendo económicamente mediante aportaciones voluntarias para su funcionamiento regular así como con la financiación de proyectos concretos de carácter multi-bilateral.

Los objetivos de la Cooperación española y el INSTRAW son:

1. Fortalecer el papel del INSTRAW en las investigaciones sobre mujeres que impulsen su empoderamiento, así como en la formación y capacitación en género necesaria a todos los niveles
2. Clarificar el papel del INSTRAW respecto a otras instancias del sistema de Naciones Unidas con responsabilidades en este mismo ámbito.

3.2.1.15. Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)

La UNCTAD, establecida en 1964, es el órgano de Naciones Unidas especializado en promover el desarrollo económico a través de la mejor integración de los países en desarrollo en el comercio internacional y en los flujos financieros conexos, particularmente los de inversión directa. De esta forma, la UNCTAD es el único OMD con un mandato específico que vincula comercio y desarrollo. Entre sus funciones, aparte de tareas de investigación y preparación de informes globales en sus áreas centrales, la UNCTAD realiza labores de asistencia técnica y asesoría sobre políticas comerciales y facilitación del comercio y la inversión en numerosos países en desarrollo.

La UNCTAD es un organismo peculiar, dependiente de la asamblea general, cuyo mandato y objetivos son acordados por consenso cada cuatro años, en la llamada conferencia que convoca a todos los países miembros. La XII Conferencia que tuvo lugar en abril de 2008 en Accra. Como parte de la reforma de las agencias de Naciones Unidas, en abril de 2006 se presentó el Informe del Grupo de Personalidades Eminentes designado por el secretario general de la UNCTAD para fortalecer el papel y el impacto de la UNCTAD en el desarrollo. Este grupo propuso 21 recomendaciones, cuya adopción, por parte de los miembros, e implementación, por parte de la secretaría, debe ser acordada en los próximos meses a través del correspondiente debate intergubernamental.

A través de la Secretaría de Estado de Comercio (SCX), España ha venido colaborando con la UNCTAD en el funcionamiento ordinario de los distintos grupos de trabajo y en la preparación de las conferencias que se celebran cada cuatro años. En lo que se refiere a actividades de asistencia técnica, tanto la SCX como la AECID han apoyado en los últimos años algunas actividades de alcance limitado, apoyo que se han incrementado notablemente en 2007 con la financiación de varios proyectos de asistencia técnica. La promoción del desarrollo económico a través del comercio y la inversión aparecen como prioridades en el Plan Director 2005-2008. En septiembre de 2006 se firmó el acuerdo marco de cooperación entre España y la UNCTAD, que muestran el interés español por reforzar la colaboración con este organismo con el objetivo principal de promover una mejor integración de los países en vías de desarrollo en la economía internacional mediante mejoras en sus regulaciones comerciales y de inversión, desarrollo de políticas comerciales más adecuadas, y reforzamiento de capacidades para negociar acuerdos comerciales internacionales.

3.2.1.16. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

La ONUDI nació en 1986 como una agencia especializada de la ONU con sede en Viena. Lidera, dentro de esta organización, los temas relacionados con la industrialización y desarrollo productivo en países en vías de desarrollo. Sus actividades se centran en cooperación técnica, construcción de capacidades institucionales y desarrollo del tejido de negocios en aquellos países en desarrollo o en una situación de transición. Tras un periodo de reestructuración la ONUDI concentra en la actualidad sus actividades en tres áreas principales:



- La reducción de la pobreza a través de actividades productivas.
- La construcción de las capacidades de comercio.
- Los vínculos entre energía y medio ambiente.

Asimismo, la ONUDI participa en actividades “poscrisis”, tanto dentro del contexto general de la ONU como en áreas especializadas.

El mandato y funciones de la ONUDI coinciden ampliamente con las prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008, en concreto con la promoción del tejido económico y empresarial y con la mejora de la sostenibilidad ambiental.

Los objetivos de la Cooperación española en su colaboración con este organismo serían: la colaboración en proyectos de asistencia técnica, la promoción de proyectos sostenibles de desarrollo del sector privado y la gestión eficiente de recursos naturales. Además, la Cooperación española trabajará para mejorar la inserción de la ONUDI dentro del sistema de Naciones Unidas, especialmente fomentando la coordinación y colaboración con otras agencias que trabajan en su mismo ámbito.

3.2.1.17. Otras Agencias y Programas de Naciones Unidas

Existe toda una serie de agencias y programas más pequeños dentro del sistema de Naciones Unidas que tienen mandatos específicos en sectores importantes para los países en desarrollo. Aunque la cooperación multilateral española se centrará de manera estratégica en los organismos presentados anteriormente, España colaborará con dichos organismos en la medida en que: sus objetivos se alineen con las prioridades de la Cooperación española; existan relaciones fluidas de colaboración y diálogo; y surjan oportunidades de interés a través de programas o líneas sectoriales con un enfoque de desarrollo. Entre los organismos englobados en este apartado se podrían incluir: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDD), el Fondo de Naciones Unidas para la Capitalización del Desarrollo (UNCDF), la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).

Además, en lo referente a los aspectos multilaterales de la acción humanitaria de Naciones Unidas, se reforzarán las relaciones con la OCHA, habida cuenta de su mandato de coordinación de la acción humanitaria y su liderazgo en materia de reforma de la acción humanitaria de Naciones Unidas. En particular, se potenciará la participación en los fondos comunes (o *pooled funds*), gestionados por la OCHA, que han mostrado su validez en Sudán y República Democrática del Congo, allá donde resulte apropiado para una mayor eficacia de la respuesta a crisis humanitarias complejas.

3.2.2. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional

3.2.2.1. Estrategia de cooperación con los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD)

Como se ha presentado en el capítulo 2, los BMD son organismos multilaterales que desempeñan un papel crucial en la promoción del desarrollo y en la lucha contra la pobreza a escala internacional. España es miembro de los principales BMD y, a lo largo de estas últimas décadas, ha ampliado su nivel de presencia en los mismos: se ha incorporado como nuevo miembro en algunos Bancos (como el Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCCIE), ha ampliado (cuando ha sido posible) su cuota en otras (como el Banco Mundial) y ha respaldado las principales iniciativas generadas en el marco financiero multilateral.

Esta presencia múltiple otorga a España una especial responsabilidad como actor internacional, obligándole a trabajar para fortalecer el papel de estos organismos como agentes promotores de desarrollo, utilizando activamente las posibilidades que ellos brindan para alcanzar los objetivos principales de la Cooperación española. En este sentido, la Cooperación española actuará en los BMD de acuerdo con los objetivos y criterios generales marcados por esta estrategia utilizando los siguientes medios e instrumentos:

- *Incrementos graduales de la participación española en el capital de los BMD.* Constituye un objetivo declarado del Gobierno español a medio plazo aumentar de forma gradual y selectiva el capital en todas aquellas instituciones en las que su participación está por debajo del que con criterios objetivos le corresponde. Sin embargo, por distintas razones, arbitrar una ampliación de capital en los BMD no es sencillo, sea porque (por ejemplo, con el Banco Mundial) es difícil negociar una ampliación de la cuota, sea porque (Banco Islámico de Desarrollo, por ejemplo) el organismo no contempla la presencia de socios no regionales. En todo caso, existen algunos márgenes que España debe considerar. En concreto: a) debería aprovechar la revisión de los mecanismos de representación institucional, en aquellos casos en los que se produzca, para negociar una ampliación de la cuota; b) la senda abierta en América Latina a través de la participación española en el BCIE y en el CAF.
- *Contribuciones a las ventanillas blandas.* Teniendo en cuenta el peso económico de nuestro país y en línea con los compromisos de incremento de la AOD, la Cooperación española aumentará las aportaciones a las reposiciones periódicas de las *ventanillas blandas*, dentro de los márgenes que supone un razonable reparto de las cargas financieras entre distintos donantes. El esfuerzo financiero se concentrará principalmente en los BMD de especial interés para la Cooperación española.
- *Fondos y programas multidonantes.* La Cooperación española continuará apoyando financieramente este tipo de fondos depositados o gestionados por los organismos financieros, en aquellos sectores y áreas geográficas que sean prioritarios de acuerdo con el Plan Director 2005-2008.
- *Participación en iniciativas de condonación de deuda.* La Cooperación española quiere desempeñar un papel relevante en las iniciativas para el alivio de la deuda de los países más pobres y sobreendeudados, persigue la coherencia entre las medidas de alcance bilateral y multilateral como la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI), y quiere contribuir a que los países logren alcanzar un nivel de endeudamiento sostenible a largo plazo. En el seno de los organismos financieros, la Cooperación española fomentará el estudio de propuestas para la reducción adicional de la deuda con objeto de encontrar una solución duradera, y prestando atención no sólo a los países más pobres sino también a aquellos países de renta media con problemas de sobreendeudamiento. Se buscará la cooperación con dichos organismos en las acciones bilaterales de conversión de deuda cuando se considere que éstas puedan aportar valor añadido a las operaciones, por su capacidad de asesoría técnica, como para que los recursos liberados sean destinados a la promoción del desarrollo y reducción de la pobreza.
- *Cofinanciación de proyectos.* La Cooperación española valorará activamente la oportunidad de participar, en modalidad de cofinanciación, en proyectos o programas concretos de interés prioritario ejecutados por los BMD, como ya realizan otros donantes bilaterales. Para ello, se incentivará una mayor relación desde el terreno entre los representantes de las unidades sectoriales adscritas a las embajadas y las oficinas técnicas de los BMD, en particular, en el marco de los grupos consultivos de donantes por país.
- *Fondos de asistencia técnica.* España también ha procurado elevar su perfil en los organismos financieros a través de la creación de varios fondos de consultoría, que sirven para financiar estudios y asistencia técnica en estas instituciones y también contribuyen a elevar el perfil de la Cooperación española como contribuyente. Este tipo de fondos de consultoría se ha revelado como un instrumento válido para apoyar las estrategias, políticas, programas y proyectos de los BMD, a través de la transferencia de conocimiento y el aprovechamiento de lecciones aprendidas de las empresas e instituciones españolas. Al mismo tiempo, y no obstante sus procedimientos desligados, han servido para promocionar la entrada de empresas españolas en el trabajo de campo de estas instituciones. Se continuará progresando en este sentido y adoptando un enfoque sectorial y estratégico coherente.
- *Política de participación de profesionales españoles.* El aumento de la presencia de españoles en los organismos financieros multilaterales de desarrollo ha sido una política prioritaria. Esta línea de trabajo se ha desarrollado por varias vías: desde actuaciones políticas al más alto nivel para puestos de máxima responsabilidad, hasta el apoyo a las misiones de reclutamiento de las instituciones, la cesión de profesionales, o el apoyo a la promoción interna de los españoles. Estas medidas han permitido cierto avance, lo que demuestra que deben ser aprovechadas y potenciadas.
- *Promoción de la participación del sector privado empresarial en proyectos multilaterales.* Las organizaciones financieras multilaterales deben beneficiarse del alto nivel de calidad y experiencia técnica que ofrecen las empresas españolas en un amplio campo sectorial, desde el financiero a los de infraestructuras de transporte, desde la capacitación institucional a los sectores de salud, medioambiental y energético, por citar sólo algunos. Se fomentará un uso más estratégico de todos los instrumentos ya disponibles para apoyar el acercamiento de las empresas españolas a las instituciones y promover su contribución al desarrollo de los países.



A partir de los instrumentos y medios de acción mencionados, la Cooperación española tratará de fortalecer la contribución de los BMD en los siguientes ámbitos:

1. Mantenimiento y refuerzo de la estabilidad financiera global: la estabilidad macroeconómica y financiera global es una condición esencial para las posibilidades de crecimiento y de reducción de la pobreza en los países en desarrollo. España seguirá trabajando para reducir los niveles de riesgo financiero de los países en desarrollo, para fortalecer sus mercados financieros domésticos y para reforzar la capacidad de que disponen para el diseño de políticas adecuadas.
2. Contribución a aumentar los flujos de financiación para el desarrollo: los BMD son uno de los principales proveedores de financiación al desarrollo, tanto a través de sus préstamos como de sus donaciones. Dadas las dificultades que los países en desarrollo tienen para acceder a los mercados de capital, la posibilidad de recurrir a una financiación multilateral, más barata y accesible, resulta crucial.
3. Maximizar las posibilidades de cooperación con países de renta media sin acceso o con acceso limitado a las ventanillas concesionales, para los que los mecanismos tradicionales ofrecidos por los BMD han perdido peso y prioridad. Por ello, los BMD deben continuar los procesos de reforma y adaptación de sus instrumentos para aportar valor añadido a dichos países, contribuyendo al crecimiento estable, equitativo y sostenible, y apoyando los esfuerzos para reducir las bolsas de pobreza todavía existentes y las situaciones de excesiva desigualdad.
4. Tratamiento del sobreendeudamiento: uno de los problemas a los que se enfrentan el desarrollo de muchos países es el coste que impone su nivel de sobreendeudamiento. Los BMD tienen un marcado protagonismo en las iniciativas multilaterales dirigidas a tratar este problema, coordinando al conjunto de acreedores oficiales. Así sucede tanto con la Iniciativa HIPC² como con la propuesta MDRI³, a las que España contribuye.
5. Promoción del sector privado: una de las tareas de los BMD es fomentar la expansión del sector privado y empresarial en los países en desarrollo, que permita sostener un proceso de crecimiento estable y de generación de empleo. Para ello, se debe contribuir a crear en los países un clima favorable a la inversión, que movilice los recursos financieros nacionales y atraiga la inversión privada del exterior.
6. Favorecer la inserción internacional de los países en desarrollo: los países en desarrollo deben beneficiarse en mayor medida de las mejoras de eficiencia y del potencial dinamismo que se derivan de una inserción internacional más plena y ventajosa. En el logro de este objetivo los BMD también tienen una función importante, preparando a los países para una mayor participación en los flujos de comercio e inversión internacional, a través de la promoción de las potencialidades competitivas, del desarrollo de capacidades tecnológicas y del respaldo a estrategias de internacionalización solventes.
7. Provisión de servicios básicos e infraestructuras: la dotación de infraestructuras que tenga un país condiciona, de forma severa, sus posibilidades de desarrollo. En este ámbito desarrollan una labor fundamental los BMD, implicándose tanto en el diseño como en la financiación de planes de construcción de infraestructuras.
8. Provisión de bienes públicos internacionales: los BMD tienen un papel clave en la provisión de los bienes públicos internacionales y regionales, que por su propia naturaleza exigen una acción coordinada a nivel internacional. España apoyará la mejora en la provisión y gestión de los BPI a través de los fondos e iniciativas globales.

3.2.2.2. Estrategia de cooperación con el Fondo Monetario Internacional

Como se ha señalado, la tarea fundamental del FMI es preservar las condiciones de estabilidad del sistema financiero internacional a través de la supervisión macroeconómica, tanto bilateral como multilateral, la asistencia técnica y la provisión de crédito. Se trata de tareas de particular importancia para los países en desarrollo, que cuentan con sistemas financieros más frágiles y en mayor medida padecen situaciones de inestabilidad y crisis.

Consciente de los vínculos que existen entre los objetivos de la estabilidad y del desarrollo, desde 1999 el FMI ha hecho más explícito su compromiso cooperativo con el resto de los organismos multilaterales de desarrollo

² Heavily Indebted Poor Countries.

³ Multilateral Debt Relief Initiative.

en las tareas de lucha contra la pobreza a escala internacional. Un propósito que le llevó a revisar alguno de sus instrumentos y a participar más activamente en iniciativas internacionales orientadas a la erradicación de la pobreza dentro de su campo de especialización. En concreto, entre los cambios más relevantes de los últimos años, cabría destacar los cuatro siguientes:

- La participación activa en la definición de los ODM como agenda internacional de desarrollo.
- El diseño de la Iniciativa HIPC II, que pretende avanzar más rápidamente en los procesos de cancelación de la deuda de los países más pobres y endeudados. Posteriormente, en 2005, suscribió también la MDRI, orientada a condonar el total de la deuda multilateral (contraída con el FMI, la AIF y el BAfD) de los países africanos, a la que posteriormente se adhirió el BID. Y, junto con el Banco Mundial, el FMI participa también en el nuevo Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD), destinado a definir las estrategias de acceso al crédito que evite posteriores crisis de deuda.
- La promoción del tránsito desde los antiguos Planes de Ajuste Estructural (PAE) a los actuales Documentos de Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP), lo que comporta: a) una visión más integral de la reforma, que trasciende los aspectos macroeconómicos; b) un enfoque orientado a facilitar la apropiación de las políticas por parte del país; y c) un proceso de consulta y participación de la sociedad civil.
- Por último, el FMI ha ampliado el abanico de sus instrumentos, creando: a) el Servicio Financiero de Reducción de la Pobreza y Ayuda al Crecimiento (PRGF), como mecanismo financiero de respaldo a los ERP; b) el Servicio para *Shocks* Exógenos (ESF), dirigido a los países que padecen las consecuencias de fuertes cambios en los precios de exportación, los efectos de desastres naturales o de conflictos; c) el Servicio de Complementación de Reservas (SRF), como mecanismo de asistencia financiera frente a agudas crisis de liquidez internacional; y d) actualmente, estudia crear la Línea de Acceso Rápido (LAR), para prevenir crisis.

Estas actuaciones revelan el esfuerzo del FMI por promover desde su ámbito de competencia el desarrollo y por recoger los objetivos de la agenda internacional. En este marco, España trabajará dentro de las siguientes prioridades estratégicas:

1. *Preocupación específica por los países de rentas más bajas.* Aunque el FMI ha realizado importantes esfuerzos para apoyar a los países pobres, tanto en suministro de financiación como en asesoramiento, los retos económicos a los que se enfrentan los países en desarrollo para alcanzar los ODM son enormes y requieren, por tanto, una reforzada asistencia de la institución, con un reconocimiento de sus problemas diferenciados: en particular, la gestión de los crecientes flujos de ayuda internacional (incluyendo el alivio de deuda) es un ámbito fundamental. El FMI, en colaboración con el Banco Mundial, está en la situación idónea para asesorar sobre cómo aprovechar los flujos de ayuda minimizando los problemas de capacidad de absorción de la misma. La *colaboración estrecha con el Banco Mundial*, dentro de un marco de adecuada especialización y división de tareas, es un elemento crucial para el trabajo del fondo en los países de rentas bajas.
2. *Mejora de la efectividad de los programas del fondo.* España trabajará continuamente para que el diseño de los programas y la condicionalidad asociada se enmarquen dentro de las ERP, diseñadas por cada país receptor de programas del fondo. Es fundamental que dicha condicionalidad, que puede ser necesaria para garantizar la resolución de problemas subyacentes, se diseñe en coordinación con el país receptor, de modo que éste pueda “apropiarse” de la misma, garantizando así su mantenimiento en el tiempo y su efectividad.
3. *Modernización del sistema de representación y voto* en la institución. La reforma del sistema de reparto de las contribuciones financieras (cuotas) y de los votos en la institución aparecen como prioritarios, de forma que éstas representen mejor el peso relativo de cada país en la economía mundial. También es importante reforzar la capacidad de voto de los países menos avanzados, mediante un incremento sustancial del peso de los votos básicos asignados a cada país.
4. *Prevención del sobreendeudamiento.* Otro reto para guiar la actuación estratégica en el FMI es *evitar* que los países en desarrollo que han recibido alivio de deuda vuelvan a acumular niveles de deuda insostenibles. La continuada aplicación y actualización del MSD, la promoción de su uso por el conjunto de los acreedores públicos y privados internacionales, y la supervisión de las políticas económicas son los instrumentos en los que se debe profundizar dentro del FMI para contribuir a alcanzar este objetivo. La asistencia técnica a la gestión de deuda externa y a la gestión financiera pública son también áreas prioritarias por su impacto sobre desarrollo.



3.2.3. Cooperación con los fondos globales y sistemas innovadores de financiación

Como se ha explicado anteriormente, durante los últimos dos años han surgido una serie de fondos globales y de propuestas innovadoras de financiación para el desarrollo. Entre los primeros, cabe destacar el GFATM o la FTI-EFA.

El primero de los denominados mecanismos innovadores de financiación serían el Servicio Financiero Internacional para la Vacunación (IFFIm), impulsado por el Reino Unido, que se financia mediante la emisión de empréstitos en los mercados de capitales, que son respaldados por compromisos de pagos multianuales de los donantes.

El dinero recaudado se destina a la financiación de campañas masivas de vacunación a través de la Alianza Global para la Vacunación (GAVI).

Otro mecanismo innovador, impulsado por Italia, son los llamados Compromisos Avanzados de Mercado (AMC) que incentivan la investigación en vacunas de enfermedades con gran impacto en países en vías de desarrollo, garantizando la compra futura de las vacunas. El neumococo fue la primera enfermedad designada para recibir el primer AMC en 2007 al que España no se adhirió.

Por otro lado la IHP, a la cual España se adhirió desde su creación en el 2005 ha supuesto un marco dinámico del cual han surgido una gran variedad de iniciativas. De entre estas últimas destaca la creación de UNITAID que financia la distribución de medicinas mediante la imposición de un impuesto a los billetes aéreos. En este marco del IHP, España ha comenzado a poner en marcha mecanismos que permitan maximizar el impacto de las remesas de los emigrantes sobre el desarrollo de sus países de origen.

Dentro del menú de temas en estudio del “Grupo Piloto para las contribuciones de solidaridad para la Financiación del Desarrollo”, destacan actualmente el Fondo de Solidaridad Digital (promovido por Senegal) y los funcionamientos actuales de subgrupos técnicos, como el relativo al estudio de los flujos ilícitos de capitales, liderado por Noruega y del que España también forma parte.

La Cooperación española ha apoyado, desde el inicio, la creación de los principales fondos globales. En los últimos años, España ha aportado importantes cantidades al GFATM, FMAM, GAVI, la FTI-EFA. También es miembro fundador de IFFIm y a ha mostrado interés en participar en los AMC una vez que se concrete la siguiente enfermedad a cubrir. Además, aunque no se ha establecido ninguna tasa a los billetes aéreos, España apoya financieramente las actuaciones de UNITAID.

La Cooperación española seguirá apoyando los fondos globales en la medida en que se revelen eficaces en la recaudación de fondos y para abordar determinadas problemáticas específicas. A su vez, la Cooperación española trabajará para:

1. Mejorar la efectividad y la sostenibilidad de los programas y fondos globales.
2. Promover una mayor complementariedad, coordinación y alineamiento entre la ayuda vertical de los mismos con los programas país y los planes de desarrollo nacionales.

3.2.4. Estrategia de cooperación con la Unión Europea

La UE es un actor fundamental de la cooperación internacional con los países en desarrollo y emergentes. No sólo es el principal donante (un porcentaje cercano al 60% de los países del CAD que va creciendo), sino también es un socio comercial clave para los países en desarrollo. Por ello, la política de cooperación de la UE tiene una incidencia clara en las posibilidades de muchos de ellos en cumplir con los ODM y de mejorar sus niveles de vida. La acción exterior de la UE se caracteriza, además, por ser multidimensional, disponiendo de variados instrumentos de acción que incluyen la ayuda humanitaria, la defensa de los derechos humanos, la gobernanza y la seguridad. Por ello, cuando se plantean las relaciones con países en desarrollo, la UE dispone de una paleta de instrumentos de los que carecen los OMD.

Los Estados miembros de la UE tienen un peso combinado muy notable en los principales organismos multilaterales, por lo que desempeñan un papel determinante en la política, las prioridades y la acción sobre el terreno de los mismos. En suma, en la medida en que la UE contribuye decisivamente a la gobernabilidad mundial, sus políticas e intervenciones son de gran relevancia para los países en desarrollo.

La UE ha “comunitarizado” muchas competencias de gran relevancia para los países en desarrollo, como son las políticas en materia de comercio, agricultura, pesca, etc. La política de desarrollo sigue siendo responsabilidad de los EEMM pero éstos han acordado armonizar sus políticas y hacerlas cada vez más complementarias para aumentar su eficacia e impacto. Así, recientemente la UE ha aprobado una Declaración Política de Desarrollo (diciembre de 2005) y un Código de Conducta sobre la División de Trabajo (mayo de 2007) que obliga también a los EEMM. El Tratado de Lisboa va a consolidar esta tendencia al prever que la política de cooperación de la UE y la de los EEMM se complementa y se refuerza mutuamente (art. 208). Evidentemente, esto hace que sea un actor más complejo y que la participación de España en la elaboración de su política de desarrollo sea de gran trascendencia no sólo por el impacto en los países en desarrollo, sino en la propia política española de cooperación.

3.2.4.1. España y la cooperación de la UE

En sus más de veinte años como miembro de la UE, España ha logrado influir en muchas ocasiones de manera significativa en varios componentes de dicha política. Cabe destacar, por ejemplo, el aumento de la cooperación comunitaria con América Latina a partir de 1986 como resultado de la entrada de España en la UE. España también contribuyó a consolidar un marco común de cooperación para los países del Mediterráneo e influyó en la ampliación del grupo ACP a la República Dominicana, Cuba y Haití. Asimismo, debe señalarse la aportación de instituciones españolas a una multitud de programas y proyectos de cooperación de la comunidad, y la de funcionarios y eurodiputados españoles a la definición de prioridades políticas e instrumentos de cooperación. Las presidencias españolas del Consejo de la UE de 1989, 1995 y 2002 han servido para avanzar en varias dimensiones.

No obstante, España puede incrementar aún más su influencia en la definición de la política comunitaria de cooperación. Para tal fin existe un marco jurídico y se ha avanzado en la definición política en los últimos años. Así, en la LCID se destaca la preeminencia del ámbito de la UE dentro de la cooperación multilateral. Estas ideas inspiran el apartado relevante del Plan Director 2005-2008, que también destaca la relevancia que tiene la UE “para el logro de todos los ODM”. El Plan Director define varios objetivos generales para este ámbito, incluyendo un papel más activo de la Cooperación española en la definición de las distintas políticas que inciden en el desarrollo.

Actualmente, la Cooperación española es el quinto contribuyente más importante para la cooperación de la UE (detrás de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), por el peso de contribuciones obligatorias al FED y al presupuesto comunitario. Para la Cooperación española, el canal comunitario representa una parte sustancial de sus contribuciones multilaterales. Entre 1990 y 2005 la aportación total de España a la cooperación se incrementó notablemente. El grueso de esos fondos se canaliza a través del presupuesto comunitario y del FED. Éste es aún un instrumento intergubernamental y representa cerca del 40% del total de la AOD comunitaria. Nuestro país es su quinto mayor contribuyente, habiendo aceptado aumentar significativamente su aportación de 806 millones de euros en el 9.º FED (un 5,84% del total), hasta 1.780 millones de euros en el 10.º FED (un 7,85% del total), que entró en vigor en 2008. Este aumento otorga una mayor capacidad de influencia en las decisiones del FED. La importante y creciente aportación cuantitativa española a la cooperación con la UE obliga a situarla en un lugar privilegiado dentro su política multilateral. Pero, además, la relevancia para España de la cooperación de la UE es aún mayor, por las siguientes razones:

- El mayor peso relativo de España en los organismos comunitarios, donde, a diferencia de otros OMD, España es uno de los cinco primeros contribuyentes, estando su peso político en la UE muy cercano al de su contribución económica.
- La existencia de múltiples vías de incidencia, particularmente gubernamentales, en el Consejo y en la Comisión y, gracias a los eurodiputados, en el Parlamento Europeo.
- Los mecanismos de coordinación existentes sobre el terreno entre las delegaciones de la Comisión y los EEMM, que permite a la Cooperación española participar de manera regular y activa en evaluaciones y acciones conjuntas.
- La posibilidad de utilizar en sus relaciones con los PVD⁴ distintos instrumentos de la política comunitaria.
- Las decisiones en otros ámbitos relacionados con el desarrollo (por ejemplo, migración, comercio y seguridad, por mencionar sólo tres ejemplos) pueden incidir poderosamente en las relaciones bilaterales de cooperación que tiene España con países en desarrollo.

⁴ Países en Vías de desarrollo.



Por todo ello, la Cooperación española perseguirá un enfoque integral para su participación en la cooperación comunitaria, en torno a los ámbitos que se detallan en los puntos siguientes.

3.2.4.2. Organización interna y definición de estrategias a medio y largo plazo de la Cooperación española en materia de cooperación comunitaria

Con relación a la organización interna, un objetivo claro es la necesidad de crear mecanismos estables de comunicación y coordinación entre las unidades responsables. En la actualidad, las responsabilidades y competencias respecto a la política de cooperación comunitaria se dividen entre distintos departamentos y ministerios (las Secretarías de Estado de Unión Europea (SEUE), de Cooperación Internacional (SECI), de Iberoamérica (SEI), de Asuntos Exteriores (SEAEX) del Ministerio de Asuntos Exteriores; la Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía (DGINT-MEH), y la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) teniendo la SEUE la responsabilidad de coordinar todas las actuaciones que, en el marco de sus competencias, realicen los distintos departamentos de la administración pública en la Unión Europea. Un flujo adecuado de la información entre todas las unidades contribuirá a mayores sinergias y complementariedades con la actuación bilateral. En este sentido resulta vital la optimización de los modelos de proceso de toma de decisiones y de los circuitos de intercambio de información, tanto verticales como horizontales.

Asimismo, es importante establecer regularmente un mapa de los grandes hitos relacionados con la cooperación al desarrollo que requieran la elaboración de posiciones y planes de acción a corto, medio y largo plazo (ejemplos inmediatos serían la continuación de las negociaciones para las EPA y la Cumbre UE-América Latina y el Caribe). Sin duda el evento de mayor trascendencia va a ser la próxima presidencia española del Consejo de la UE que tendrá lugar en el primer semestre de 2010. Va a demandar un gran trabajo de preparación, pues hay que tener en cuenta que durante ese año se llevarán a cabo las revisiones a medio plazo de los instrumentos de ayuda externa comunitaria, del FED, del mandato externo del BEI, así como la preparación de la tercera Cumbre UE-África que tendrá lugar en el segundo semestre de 2010.

3.2.4.3. Incidencia en la estrategia comunitaria de cooperación

Se presentan en esta sección tres ámbitos clave en los que la Cooperación española influirá dentro de la cooperación comunitaria.

- *Focalización de la ayuda y política de coherencia para el desarrollo.* Hay un compromiso de una mayor focalización acompañada de un esfuerzo más intensivo de promoción activa de la coherencia entre políticas que afectan a los países en desarrollo. En esta línea, la Cooperación española trabajará para que la UE vincule mejor las reflexiones de política exterior con las de desarrollo, por ejemplo, promoviendo la dimensión de desarrollo en las negociaciones comerciales –como los acuerdos de asociación con los países latinoamericanos y los Acuerdos de Partenariado Económico (EPA) con los países ACP– o en la agenda de migraciones y desarrollo.
- *Las reformas institucionales de la Comisión.* Deben promoverse para que haya una organización más lógica, ecuánime, ágil, accesible y transparente. Basándose en la propia reforma en curso, España ofrecerá su apoyo al proceso. En todo caso, el éxito de las reformas es clave por la importancia de la Comisión en la cooperación de la UE y porque distintos actores españoles exigen una mejor rendición de cuentas de su actuación.
- *Mejora de colaboración con los estados miembros y otros donantes, particularmente con los OMD.* Es fundamental que la Comisión establezca mejores relaciones de trabajo con organismos multilaterales relevantes y que se estimule una mayor complementariedad con los Estados miembros. España fomentará este tipo de cooperación para avanzar en la eficacia de la ayuda y especialmente hacia el logro de los ODM.

3.2.4.4. Colaboración en otras áreas relevantes para la cooperación bilateral española

La Cooperación española explorará la posibilidad de realizar acciones de cofinanciación directa con programas de la Comisión y de programación conjunta y mantendrá el apoyo a instituciones nacionales que participan en programas comunitarios, como el Programa EUROSociAL⁵.

⁵ Iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina.

Un área de especial interés para la Cooperación española es la *programación conjunta*. Los Estados miembros y la Comisión han expresado interés en avanzar en este objetivo y se han puesto en marcha procesos exploratorios que podrían servir para reforzar la capacidad de la Cooperación española en este ámbito y para influir más directamente en la programación comunitaria. Es fundamental avanzar también en la puesta en marcha del *Código de Conducta Europeo de 2007*, que busca mejorar la complementariedad, la eficacia y especialización de las distintas cooperaciones europeas. Otro ámbito de interés es el de la *evaluación*. En el marco de la Declaración de París, se prevé la realización de varias evaluaciones que involucran a países donantes, OMD y países en desarrollo. Las unidades de evaluación de la Comisión y de varios EEMM llevan varios años trabajando en un programa de evaluaciones conjuntas para contribuir a la agenda de las tres C: coordinación, complementariedad y coherencia de políticas.

3.2.5. Estrategia de cooperación con la Organización Mundial del Comercio

La creación de la OMC supuso un inequívoco paso adelante, respecto a su precedente el GATT, en la creación de una institucionalidad más apta y representativa para definir los marcos normativos que deben regir el comercio internacional. No obstante, si la ampliación de la agenda y de los países socios dotó a la OMC de una mayor representatividad y eficacia, también introdujo una mayor complejidad (y dificultad) a los procesos de negociación. En la actualidad, la comunidad internacional se encuentra emplazada a avanzar en una ronda negociadora que dé un nuevo impulso al proceso de liberalización comercial y que facilite las posibilidades de desarrollo de los países más pobres a través del comercio. Tras varios años de negociación, la ronda avanza lentamente.

España se propone fortalecer su compromiso de avanzar, en el ámbito de la política comercial común europea, en la liberalización global y equilibrada del comercio mundial, de tal modo que los beneficios estén adecuadamente distribuidos entre todos los participantes, pero dando más oportunidades a los países que menos posibilidades y recursos tienen a través del trato especial y diferenciado. De forma más precisa, en esta ronda deben ser los países en desarrollo, especialmente los más pobres, los que resulten principalmente beneficiados de los acuerdos que se deriven del proceso negociador, corrigiendo las asimetrías existentes en el proceso efectivo de representación y negociación en el seno de la OMC. Para ello, España pondrá especial atención para que los procesos de decisión sean transparentes y participativos. Éste es un aspecto en el que se mejoró notablemente en los últimos tiempos.

España, como parte signataria del Consenso Europeo de Desarrollo adoptado conjuntamente por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en 2006, se reafirma en el compromiso de fomentar la *coherencia de políticas* en favor del desarrollo, incluidas las políticas comerciales, lo cual implica expresamente tener en cuenta los objetivos de desarrollo en todas las políticas que aplique que puedan afectar a los países menos avanzados, velando por que dichas políticas sustenten dichos objetivos. En consecuencia, con respecto a la cooperación con la OMC, España trabajará dentro de las siguientes prioridades estratégicas:

1. En relación con las materias objeto de negociación en la ronda de desarrollo, España trabajará para lograr un acuerdo que implique: una liberalización arancelaria que ofrezca nuevas oportunidades de acceso a mercados de bienes y servicios para los países en desarrollo; reducciones sustanciales de subsidios que afectan a las condiciones de competencia en los mercados, incluyendo la eliminación de todas las formas de apoyo a la exportación; avances sustanciales en los ámbitos de facilitación de comercio. Todo lo anterior debería ser compatible con: un adecuado nivel de protección de los niveles de salud y de protección de los consumidores; condiciones que garanticen el derecho a los alimentos; y la preservación del papel multifuncional que cumple el sector agrícola incluidos la cultura y paisajes rurales; el derecho de los estados a asegurar la existencia y acceso a los servicios públicos; el respeto del principio de Tratamiento Especial y Diferenciado para los países menos avanzados; y el establecimiento de mecanismos de compensación del impacto por la liberalización para los países menos avanzados.
2. En relación con la cooperación técnica y la creación de capacidades en los países más pobres, España promoverá una política activa de ayuda al comercio (*aid for trade*) destinada a favorecer que los países en desarrollo puedan mejorar su integración en el sistema multilateral de comercio mediante: a. una mejor aplicación de las normas y disciplinas de la OMC; b. la mejora de las capacidades productivas y logísticas de sus productos; c. el fortalecimiento de las instituciones locales de promoción de comercio y de normas y estándares internacionales; y d. una política decidida de asistencia técnica a los países en desarrollo que les permita



participar más activamente en los procesos de negociación comercial. En este sentido, España participa desde 2007 en el llamado Marco Integrado Reforzado (MIR), principal instrumento de la OMC para proveer asistencia técnica para el comercio a los PMA. La participación española en el fondo fiduciario del MIR debe servir como catalizador de la cooperación bilateral con los países beneficiarios del PMA. Estas contribuciones bilaterales exigirán un esfuerzo de coordinación sobre el terreno que permitirá llevar a cabo proyectos con un mayor impacto sobre el desarrollo. Además, España promoverá en los foros internacionales la creación de un instrumento similar al MIR, pero ampliado a los países con acceso a financiación de la Asociación Internacional de Fomento (IDA) que no son considerados PMA.

3. Por último, España se propone *contribuir al fortalecimiento y legitimación creciente de la OMC* como institución relevante en la ordenación del comercio internacional. Para ello tratará de contribuir a mejorar los niveles de eficacia y transparencia de la institución, fortalecer sus sistemas de gobernanza, promover y apoyar el diálogo con actores de la sociedad civil y trabajar porque sus acuerdos generen beneficios equilibrados para el conjunto de la comunidad internacional.

3.2.6. La cooperación multilateral española y los organismos regionales

Los organismos de integración y cooperación regional están adquiriendo un papel más relevante en la formulación de políticas y la provisión de bienes públicos regionales, y el apoyo a los Gobiernos canalizando programas de cooperación internacional. Este proceso responde a dinámicas de regionalización que afectan al conjunto del sistema internacional, y en particular a América Latina, región en la que se ha optado por establecer y profundizar acuerdos de integración regional. Algunos de estos acuerdos, como la CAN y el SICA, actúan en áreas y países prioritarios para la Cooperación española, y también son objeto de atención por parte de la cooperación de la UE. Otros, como la OEA, inciden en sectores de especial relevancia, como la consolidación de la democracia y la vigencia de los derechos humanos. España ha incrementado su compromiso político e institucional con la OEA y con ambos grupos subregionales, al incorporarse como observador al SICA.

En ese marco, la Cooperación española ha definido sendos programas de cooperación con los organismos regionales de la CAN y del SICA, orientados a promover la cohesión social y la reducción de la pobreza y la desigualdad a través de la profundización de la integración regional y las políticas comunes.

3.2.6.1. La cooperación regional con la CAN y el SICA

En cuanto a la CAN, se firmó un primer Memorando de Entendimiento en 2000, y se ha renovado en 2006. En ese marco, la Cooperación española desarrollará un Programa Regional Andino con distintos componentes: gobernabilidad democrática; sostenibilidad y medio ambiente; desarrollo territorial: turismo; integración sociolaboral; y generación de oportunidades de desarrollo para las mujeres andinas.

En cuanto a la integración centroamericana, en 2001 se firmó el primer Memorando de Entendimiento, y en 2003 la primera Comisión Mixta España-SICA estableció tres áreas prioritarias de cooperación: el fortalecimiento de la institucionalidad regional; la difusión de la integración en la sociedad civil, y las actividades de formación y capacitación sobre la integración regional. En 2005, la II Comisión Mixta España-SICA acordó el programa de cooperación regional 2006-2008, con nueve áreas de cooperación que coinciden con distintas prioridades institucionales, sociales y ambientales de la cooperación regional. Para su financiación, se ha constituido el Fondo Fiduciario España-SICA, dotado con diez millones de euros para el bienio 2006-2007.

3.2.6.2. La Organización de Estados Americanos (OEA)

La OEA constituye un importante referente regional para la consolidación democrática. En situaciones de crisis política, esta organización dispone de distintos instrumentos para asegurar la vigencia de la democracia y el orden constitucional. En su marco, se ha establecido el sistema interamericano de promoción y protección de derechos humanos, del que la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) son los referentes institucionales clave. Además, la OEA cuenta con diversos órganos subsidiarios para promover la cooperación internacional y facilitar asistencia técnica en materias muy diversas, como agricultura, infancia, derechos de las mujeres, seguridad regional o lucha contra el narcotráfico y la criminalidad internacionalmente organizada.

Para la Cooperación española, la OEA constituye un importante socio en la promoción de la gobernabilidad democrática, el Estado de derecho, y la vigencia y promoción de los derechos humanos, por lo que ésta será el área de concentración. En particular, se prestará atención al fortalecimiento de la organización en materia de asistencia electoral, acceso a la justicia, derechos de colectivos que experimentan discriminación (indígenas y afrodescendientes), promoción de los derechos humanos, y fortalecimiento de la capacidad jurisdiccional de la CIDH.

3.2.6.3. Los organismos regionales y subregionales africanos

El Plan Director 2005-2008 indica que la Cooperación española prestará una especial atención a las actuaciones relacionadas con el apoyo a las estructuras regionales establecidas por los propios africanos, como son la Unión Africana (UA) y la iniciativa Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), centradas en la cobertura de necesidades sociales básicas y en los ámbitos relacionados con los ODM, con el fin de contribuir a su cumplimiento en el continente africano.

En los últimos años, la Cooperación española ha apoyado con cantidades limitadas a la UA, la CEDEAO y la NEPAD en diversos programas de prevención de conflictos, consolidación de la paz, control de tráfico de armas, etc. Sin embargo, un nuevo y reforzado compromiso de la Cooperación española con el África subsahariana quedó más claramente reflejado con la firma en el acuerdo marco entre España y la UA en 2006, y especialmente en la creación ese mismo año del Fondo España-NEPAD por diez millones de euros para el “Empoderamiento Económico de Mujeres Africanas a través de Fondos de Mujeres y Microcréditos”. Se espera que el apoyo al reforzamiento de capacidades y programas de los organismos regionales y subregionales africanos continúe en consonancia con los objetivos del Plan Director 2005-2008 y el renovado impulso a la integración regional del continente. La Cooperación española pondrá especial énfasis en el reforzamiento de la provisión y gestión de los bienes públicos regionales en África (medio ambiente, control de enfermedades, gestión de cuencas acuíferas, prevención de conflictos, etc.).

3.2.7. La cooperación iberoamericana y el apoyo a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

La cooperación iberoamericana aparece hoy ligada a las cumbres iberoamericanas y a la realidad de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, pero entre sus antecedentes se encuentra la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y algunos programas singulares, como Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

En la actualidad, este modelo de cooperación tiene un marcado carácter multilateral debido al protagonismo de las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno en la definición de las prioridades y los programas, al papel de las instancias intermedias que se han establecido –sean conferencias ministeriales o reuniones de responsables nacionales de cooperación–, y a la aplicación del principio de corresponsabilidad. Se basa en el convenio para la cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, conocido como “Convenio de Bariloche”, adoptado en 1995. Con este convenio se estableció un “Sistema Iberoamericano de Cooperación”. Un hito importante en su desarrollo fue la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), que comenzó a operar en 2000, y posteriormente la creación de la SEGIB, con competencias más amplias, cuyo estatuto se aprobó en la XIV Cumbre Iberoamericana (2004). En la XV Cumbre de Salamanca (2005) se acordó dar un nuevo impulso a esta cooperación y orientarla en mayor medida a las prioridades globales de desarrollo y reducción de la pobreza, y a la agenda global definida por los ODM. Finalmente, la Conferencia Iberoamericana ha obtenido el estatuto de observador ante Naciones Unidas, y ha intensificado sus relaciones con la UE.

La cooperación iberoamericana abarca una amplia gama de programas, en su mayoría en los ámbitos de la educación, la ciencia y la cultura. Aunque la aportación española es muy importante, estos programas se financian con aportaciones de otros países, por lo que tienen un potencial significativo en cuanto a la movilización de recursos.

En un marco de responsabilidad compartida con otros países iberoamericanos, la Cooperación española ha prestado un apoyo decisivo a esos programas, así como a la SECIB y a la SEGIB. Además de los fondos que se canalizan a través de distintos programas, España creó un fondo para el apoyo al trabajo de SEGIB en 2006. Las aportaciones han pasado de dos millones de euros en 2006 a cuatro millones y medio para 2008.



Los dos objetivos fundamentales de este fondo son, primero, apoyar el cumplimiento de los mandatos de las cumbres en materia de cooperación y segundo, contribuir a actuaciones concretas relacionadas con la construcción de la agenda iberoamericana de desarrollo. Las actividades incluyen el apoyo a los foros cívicos y empresariales que acompañan a las cumbres, la realización de diversos estudios, la edición de publicación y la organización de seminarios, conferencias y consultas.


De manera general, los objetivos de la Cooperación española en relación con la cooperación iberoamericana son los siguientes:

1. Avanzar en la definición de una "Agenda Iberoamericana de Desarrollo" orientada a la cohesión social y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.
2. Impulsar la elaboración de una "Agenda Iberoamericana para la Igualdad de Género".
3. Promover una agenda de cooperación con países de renta media en los foros internacionales y en la Unión Europea.
4. Fortalecer las capacidades de la SEGIB para la promoción, la coordinación y el seguimiento de la cooperación iberoamericana.
5. Promover la participación de la sociedad civil en el proceso de la conferencia iberoamericana y en la cooperación iberoamericana.

3.2.8. La colaboración con los mecanismos de coordinación multilaterales: el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE

España es miembro del CAD desde 1991. Hasta hace poco tiempo España era un donante pequeño y poco activo. Sin embargo, en los últimos años, coincidiendo con el aumento de los montos de ayuda, la Cooperación española ha comenzado a participar mucho más activamente en las actividades del CAD, especialmente en áreas clave, como la red de evaluación, y ocupa actualmente la vicepresidencia del mismo.

La Cooperación española seguirá trabajando en el seno del CAD y de sus diferentes grupos de trabajo para asegurar que las ampliaciones en la definición de lo que se puede contabilizar como AOD no le hagan perder credibilidad. Asimismo, apoyará las iniciativas y los estudios que coadyuven a conseguir una mayor eficacia de la misma. Por último, seguirá con especial interés y liderará, en la medida de lo posible, los aspectos relativos a las redes de género, de reducción de la pobreza y de medio ambiente, en concreto en relación con el cambio climático.

A large, stylized graphic of a handprint in a light orange color, positioned in the upper half of the page. The handprint has five fingers and a palm, with a wavy line extending from the wrist area.

4 Puesta en marcha, seguimiento y evaluación de la Estrategia Multilateral de Cooperación

| | |
|--|----|
| 4.1. Mecanismos de programación y ejecución | 81 |
| 4.2. Seguimiento y evaluación de la Estrategia | 81 |

4 Puesta en marcha, seguimiento y evaluación de la Estrategia



3.1. Mecanismos de programación y ejecución

La puesta en marcha de la Estrategia Multilateral de Cooperación descansará primordialmente sobre tres mecanismos: el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), la programación presupuestaria plurianual y la definición de marcos estratégicos plurianuales con organismos multilaterales específicos. Estos mecanismos se irán activando en lo que se refiere a esta Estrategia, durante el curso del año posterior a su aprobación para permitir a las instancias competentes de la Administración General del Estado la adaptación a la misma.

1. En relación con el PACI, se definirán en cada plan anual las actuaciones prioritarias a contemplar, así como los medios de actuación a emplear, especificando en la medida de lo posible los instrumentos financieros concretos y asignación de las contribuciones por organismo.
2. En relación con la programación plurianual del presupuesto multilateral, cada año se elaborará un documento de programación presupuestaria de carácter breve, que contendrá una matriz de desempeño, con la identificación de líneas de base e indicadores de seguimiento concernientes a la distribución de gasto por grupos de organismos, por instrumentos, geográficos y sectoriales, así como otros indicadores de resultados. De igual forma, se incluirá una breve memoria razonada en la que se establecerá cómo esas actuaciones responden a los criterios de selección definidos en la Estrategia Multilateral. Los documentos de programación plurianual incluirán una sección sobre el seguimiento, dando cuenta de las realizaciones en el ejercicio anterior, en cada uno de los objetivos, líneas estratégicas, y acciones prioritarias, que servirán para modular las nuevas proyecciones de gasto por organismo. De esta manera, al inicio de cada ejercicio la Administración General del Estado contará con unas proyecciones indicativas de tres años para el gasto multilateral.
3. A su vez, la Administración General del Estado trabajará en la elaboración de marcos de objetivos y resultados amplios y plurianuales específicos para los principales organismos a los que contribuye y acordados con los mismos, que servirán para enmarcar las actuaciones de la Administración General del Estado con esas instituciones. Dichos marcos relacionarán los objetivos, las líneas estratégicas y las actuaciones prioritarias de cada organismo, con las contribuciones financieras y con otros medios desplegados por la Cooperación española. Para ello, se identificarán indicadores de desempeño y resultados de medio término, que permitan evaluar los progresos en el uso e impacto de los recursos de dichos organismos.

Este tipo de acuerdos marco basados en resultados están siendo preparados actualmente por varios donantes bilaterales (Reino Unido, Suecia, Noruega) en colaboración estrecha con los propios organismos, fundamentalmente de NNUU. La Cooperación española tratará de unirse, en la medida de lo posible, a otros donantes bilaterales en la elaboración y firma de dichos marcos de actuación.

4. Reforzamiento de capacidades en el seno de la Administración General del Estado: finalmente, y de cara a la implementación de la Estrategia, se reforzarán las capacidades de formulación de políticas, seguimiento y evaluación de la cooperación multilateral, en particular en la AECID, en el marco de la reforma de este organismo, y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), partiendo de sus respectivos ámbitos de competencia.

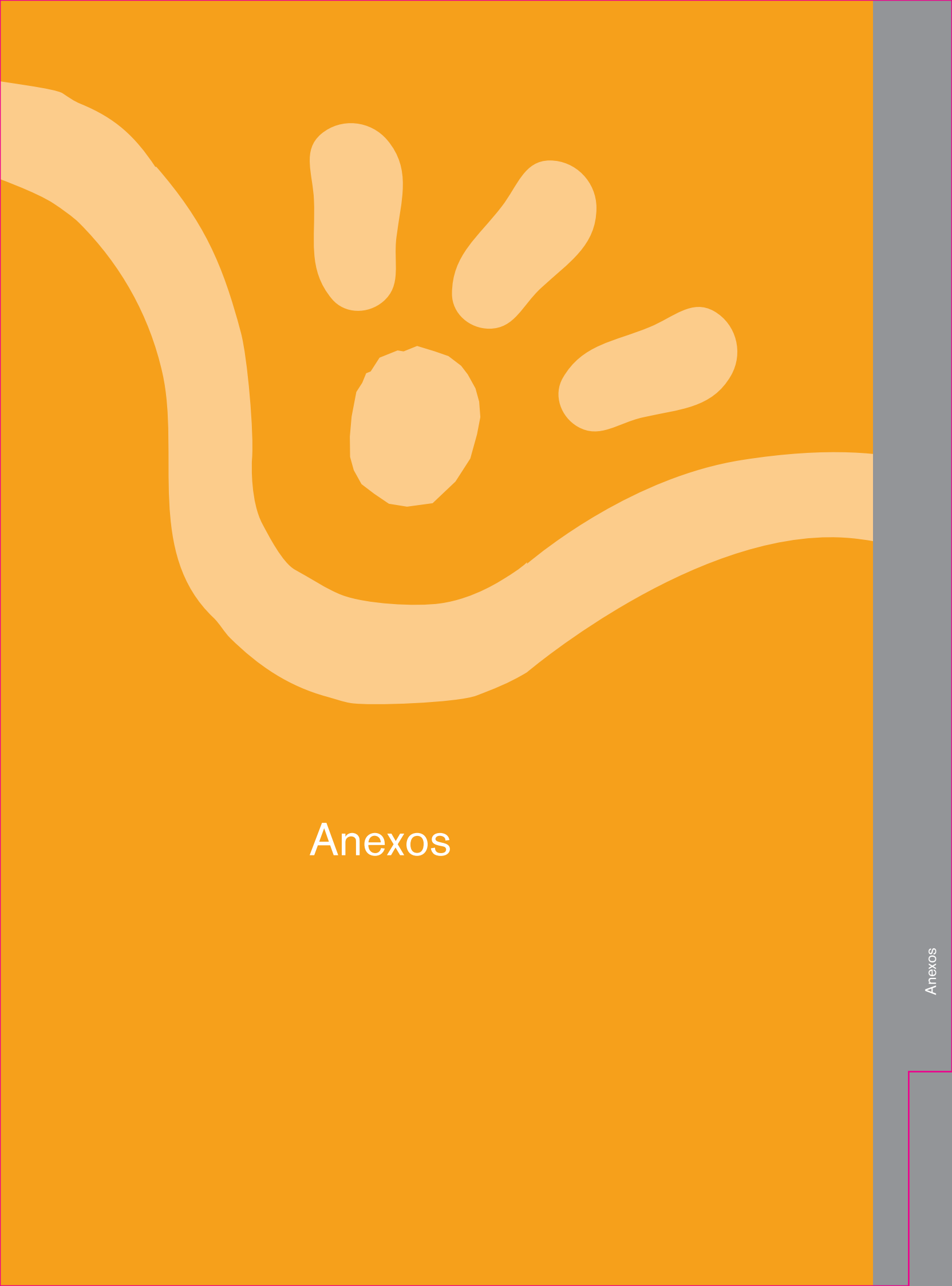
3.2. Seguimiento y evaluación de la Estrategia

Los mecanismos de seguimiento y evaluación de la Estrategia Multilateral de Cooperación son imprescindibles para la rendición de cuentas y la medición del impacto de la misma, por lo que deben formar parte de un sistema integrado de reflexión y comunicación que apoyen su ejecución. Por lo tanto, la Cooperación española pondrá en marcha herramientas de análisis de evaluación de la Estrategia Multilateral que servirán para obtener lecciones de la experiencia y aportar insumos para mejorar la toma de decisiones de cara a una mejor asignación de futuros fondos y contribuciones multilaterales.

1. En línea con lo establecido en el PACI 2008, se realizará un breve *informe bianual de evaluación*, que abarcará los principales fondos creados ad hoc por España de manera bilateral con los OMD en los últimos años

y en los que la Cooperación española constituye el único donante. El primero de dichos informes se elaborará a finales de 2010.

2. En otras ocasiones, por la propia naturaleza de las contribuciones (sobre todo los fondos multidonantes), España se sumará a los *mecanismos armonizados de seguimiento y evaluación* ya previstos por los organismos que gestionan dichos fondos, y que generalmente se presentan en formato estándar para todos los contribuyentes de los mismos y que pueden ser:
 - Elaboración y remisión de informes financieros y contables periódicos.
 - Realización de evaluaciones conjuntas.
 - Elaboración de un informe anual consolidado orientado hacia los resultados sobre los progresos en la esfera temática del fondo.
 - Participación en misiones de evaluaciones que el organismo lleve a cabo durante el proyecto o tras su finalización.
 - Celebración de reuniones anuales de consulta.
3. *Participación en la red MOPAN de donantes*: España promoverá el perfeccionamiento y el uso de un sistema armonizado de seguimiento y evaluación en el marco de la iniciativa MOPAN, de la que es miembro desde 2007. Una vez que este sistema haya sido aprobado y puesto en marcha, España utilizará sus resultados para dar seguimiento y evaluar las dimensiones relevantes de la Estrategia Multilateral que tengan cabida en dicha iniciativa, sustituyendo así a las evaluaciones bilaterales de organismos.
4. *Revisión y evaluación de medio plazo*: en el periodo de vigencia de la Estrategia Multilateral, y no más tarde de los tres años posteriores a su aprobación (es decir, en 2011), se efectuará una evaluación de la ejecución de la Estrategia en su conjunto. Este ejercicio se realizará con el doble objetivo de contar, por un lado, con un elemento de referencia para la idoneidad de la Estrategia y, por otro, de establecer una valoración global en términos de realizaciones y logros que conducirá a su reformulación y actualización.



Anexos



I. Política multilateral y prioridades de la Cooperación española

| Carácter de la prioridad | Prioridad | Contenido | Socios estratégicos preferentes |
|--------------------------|--|--|---|
| PRIORIDADES HORIZONTALES | Lucha contra la pobreza | Lucha contra todas las manifestaciones de la pobreza, entendida como una situación de carencia extrema que se revela en todas las dimensiones de la existencia humana. | Banco Mundial FMI PNUD UE Bancos Regionales de Desarrollo |
| | Defensa de los derechos humanos | Defensa integral de los derechos humanos como condición para el desarrollo de las capacidades y opciones de las personas. | UE PNUD Alto Comisionado de Naciones Unidas de los Derechos Humanos Unesco OIT UNICEF ACNUR |
| | Equidad de género | Corregir todas las expresiones de desigualdad basadas en los papeles atribuidos a hombres y mujeres en el seno de las sociedades. | UE PNUD Banco Mundial UNIFEM INSTRAW |
| | Sostenibilidad ambiental y lucha contra el cambio climático | Garantizar que el desarrollo de la generación presente no hipoteque las posibilidades de desarrollo de las generaciones subsiguientes, para lo que es necesario tener en cuenta el impacto ambiental de las acciones de desarrollo. | PNUMA Banco Mundial Hábitat PNUD FMAM FAO FIDA Bancos Regionales de Desarrollo UNESCO |
| | Respeto a la diversidad cultural | Libertad cultural y derecho a la diversidad como arte fundamental del desarrollo humano. | UNESCO PNUD Fondo Indígena |
| | Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional | Promoción de la democracia representativa, el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social, la consolidación del Estado de Derecho, el desarrollo de una administración eficiente al servicio del ciudadano y el apoyo a los procesos de descentralización. | PNUD Banco Mundial UNICEF UNIFEM OIT UE |
| | Lucha contra el hambre | Incrementar los niveles de seguridad alimentaria de las personas en los países en desarrollo, lo que comporta estimular las capacidades productivas y garantizar la accesibilidad de la población a esos alimentos. | Banco Mundial FAO FIDA PNUD PMA |
| | Promoción de la educación | El acceso a una educación de calidad como un derecho de las personas y como una vía eficaz para vencer la pobreza y potenciar el desarrollo. | Banco Mundial Bancos Regionales de Desarrollo Fast Track Initiative Unesco PNUD UE UNICEF OEI Convenio A. Bello |

(Continúa)

| Carácter de la prioridad | Prioridad | Contenido | Socios estratégicos preferentes |
|--------------------------|--|--|--|
| PRIORIDADES HORIZONTALES | Promoción de la salud | Acceso a los servicios de cuidado a la salud como derecho fundamental para el ser humano; y, al tiempo, como medio necesario para que las personas puedan desplegar una vida lo más plena posible. | OMS/OPS Banco Mundial Bancos Regionales de Desarrollo GFATM PNUD UNICEF FNUAP ONUSIDA |
| | Protección de los sectores más vulnerables | Atención a aquellos sectores poblacionales que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y que sufren procesos más acusados de exclusión y marginación social. | PNUD Banco Mundial UNICEF FNUAP |
| | Habitabilidad básica | Mejorar las condiciones de habitabilidad de las poblaciones más pobres. | Hábitat Cities Alliance PNUD Unesco |
| | Acceso al agua potable y al saneamiento básico | El acceso al agua y a su tratamiento como necesidad social básica y como problema básico del desarrollo. | Banco Mundial Bancos Regionales de Desarrollo Hábitat UE PNUD OMS |
| | Desarrollo económico sostenible | Creación de tejido productivo que genere renta y empleo para la población. | Banco Mundial Bancos Regionales de Desarrollo UE PNUD OIT FAO FIDA |
| | Defensa del medio ambiente | Programas especializados en la defensa ambiental y en la gestión sostenible de recursos. | PNUMA Banco Mundial PNUD FMAM FAO FIDA Bancos Regionales de Desarrollo Unesco |
| | Cooperación con pueblos indígenas | Defender estrategias de desarrollo adecuadas a los elementos de identidad de los pueblos indígenas. | Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas Unesco PNUD Banco Mundial BID Fondo Indígena OIT ACNUDH FNUAP Unicef |

(Continúa)



| Carácter de la prioridad | Prioridad | Contenido | Socios estratégicos preferentes |
|--------------------------|---|---|---|
| PRIORIDADES HORIZONTALES | Cultura y desarrollo | Defensa de la libertad cultural y apoyo al reconocimiento de las culturas marginadas. | Unesco PNUD OEI Banco Mundial BID |
| | Género y desarrollo | Apoyo a las acciones destinadas a eliminar la desigualdad de género. | UE PNUD UNIFEM INSTRAW FNUAP |
| | Prevención de conflictos y construcción de la paz | Generar las condiciones para evitar el conflicto, proteger a las poblaciones civiles en situación de conflicto, apoyar a la población desplazada y refugiada. | ACNUR UNRWA Comisión de Naciones Unidas de Consolidación de la Paz UE OCHA UNICEF PMA |

II. Distribución de la AOD multilateral española por organismos multilaterales (2004-2007). Desembolsos anuales

| Organismos Internacionales | 2004 (mill. €) | % | 2005 (mill. €) | % | 2006 (mill. €) | % | 2007 (mill. €) | % |
|--|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| Organismos de Naciones Unidas | 38,6 | 4,5 | 35,4 | 3,8 | 228 | 16,6 | 860,8 | 39,0 |
| PNUD | 6 | 0,7 | 4,7 | 0,5 | 46,4 | 3,4 | 595,2 | 27,0 |
| UNICEF | 2,2 | 0,3 | 1,8 | 0,2 | 21 | 1,5 | 53,6 | 2,4 |
| FAO | 4,1 | 0,5 | 4 | 0,4 | 17,6 | 1,3 | 25,5 | 1,2 |
| ACNUR | 2,6 | 0,3 | 3,6 | 0,4 | 14,2 | 1 | 19,4 | 0,9 |
| OMS | 6,3 | 0,7 | 5,7 | 0,6 | 14 | 1 | 10,8 | 0,5 |
| PMA | 1,2 | 0,1 | 1 | 0,1 | 12 | 0,9 | 20,3 | 0,9 |
| UNDG - Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas | 0 | 0 | 0 | 0 | 36,1 | 2,6 | 32 | 1,4 |
| UNRWA | 3 | 0,3 | 3 | 0,3 | 6,2 | 0,5 | 10,9 | 0,5 |
| UNESCO | 1,6 | 0,2 | 1,6 | 0,2 | 4,2 | 0,3 | 8,1 | 0,4 |
| Otras contribuciones al sistema de las Naciones Unidas | 11,6 | 1,3 | 10 | 1,1 | 56,2 | 4,1 | 85 | 3,9 |
| Unión Europea | 537,5 | 62 | 630,6 | 67,8 | 678,5 | 49,5 | 687,7 | 31,2 |
| CE: cooperación internacional para el desarrollo | 400,8 | 46,2 | 475,3 | 51,1 | 517,6 | 37,7 | 510,4 | 23,1 |
| FED | 136,7 | 15,8 | 155,3 | 16,7 | 155,9 | 11,4 | 167,3 | 7,6 |
| BEI | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0,4 | 10 | 0,5 |
| Bancos Multilaterales de Desarrollo | 258,7 | 35,3 | 242,7 | 26 | 314,6 | 29,7 | 379,7 | 17,2 |
| Grupo Banco Mundial | 153,1 | 17,7 | 120,8 | 13 | 203,6 | 14,8 | 261,1 | 11,8 |
| BAfD | 25,3 | 2,9 | 42,7 | 4,6 | 57,8 | 4,2 | 35,7 | 1,6 |
| BAAsD | 36,1 | 4,2 | 40,7 | 4,4 | 17 | 1,2 | 22,6 | 1,0 |
| BCIE | 0 | 0 | 8,8 | 0,9 | 13,5 | 1 | 9,8 | 0,4 |
| BID | 16,9 | 1,9 | 8,4 | 0,9 | 11,7 | 0,9 | 11,8 | 0,5 |
| BERD | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0,5 | 5 | 0,2 |
| Otras contribuciones a Bancos Regionales y fondos especiales | 27,3 | 3,1 | 21,3 | 2,3 | 4 | 0,3 | 33,7 | 1,5 |
| Fondo Monetario Internacional | 0 | 0 | 3,3 | 0,4 | 7,9 | 0,6 | 32,4 | 1,5 |
| Otras organizaciones internacionales | 32,2 | 3,7 | 22,6 | 1,9 | 142,7 | 10,4 | 246,7 | 11,2 |
| GFATM | 0 | 0 | 0 | 0 | 62 | 4,5 | 75,9 | 3,4 |
| FMAM | 6,9 | 0,8 | 12,5 | 1,3 | 19,2 | 1,4 | 0,2 | 0,0 |
| NEPAD | 0 | 0 | 0 | 0 | 10,2 | 0,7 | 0,1 | 0,0 |
| FTI | 0 | 0 | 5 | 0 | 7 | 0,5 | 45,2 | 2,0 |
| CICR | 0 | 0 | 1 | 0,1 | 6,6 | 0,5 | 9,2 | 0,4 |
| OPS | 0,1 | | 0 | | 6 | | 10,3 | 0,5 |
| PM | 4,1 | | 3,4 | | 4,2 | | 0 | 0,0 |
| SEGIB | 0 | 0 | 0 | 0 | 3,5 | 0,3 | 7,8 | 0,4 |
| Otras contribuciones multilaterales | 21,1 | 2,4 | 0,7 | 0,1 | 24 | 1,7 | 98 | 4,4 |
| Total AOD multilateral (mill. euros) | 866,8 | 100 | 929,6 | 100 | 1371,7 | 100 | 2207,3 | 100 |

III. Evolución e indicadores de la AOD multilateral española

Gráfico 1. Evolución de la AOD Multilateral y Bilateral de los países del CAD

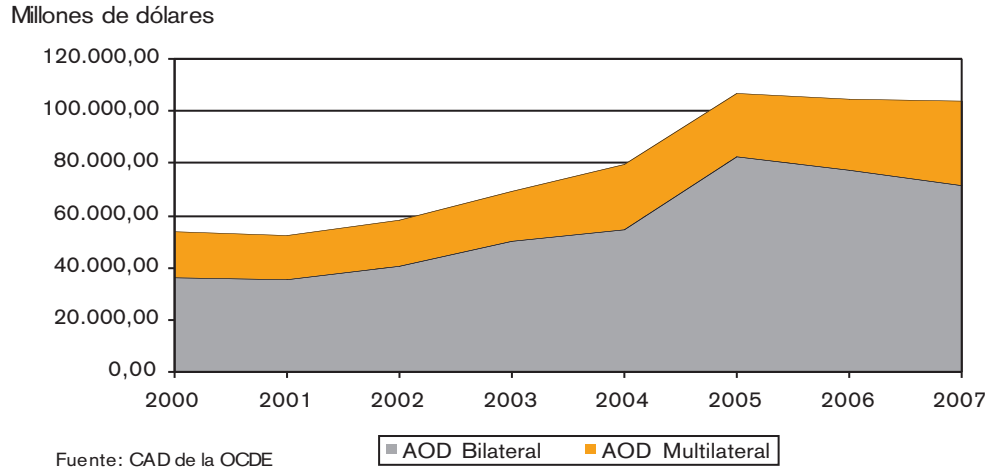


Gráfico 2. Evolución de la AOD Multilateral y Bilateral de España (1980-2007)

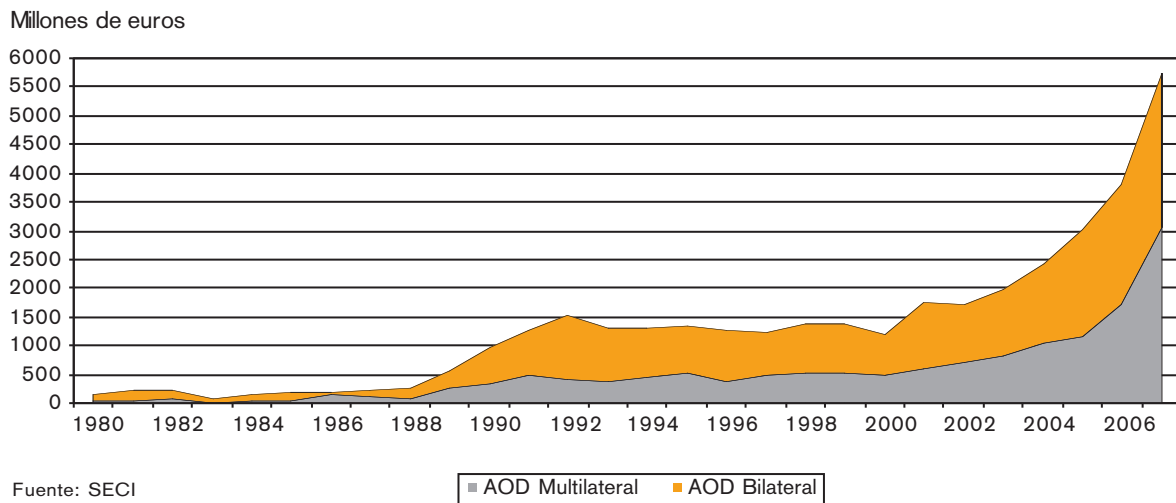


Gráfico 3. Principales componentes de la AOD Multilateral de los países del CAD

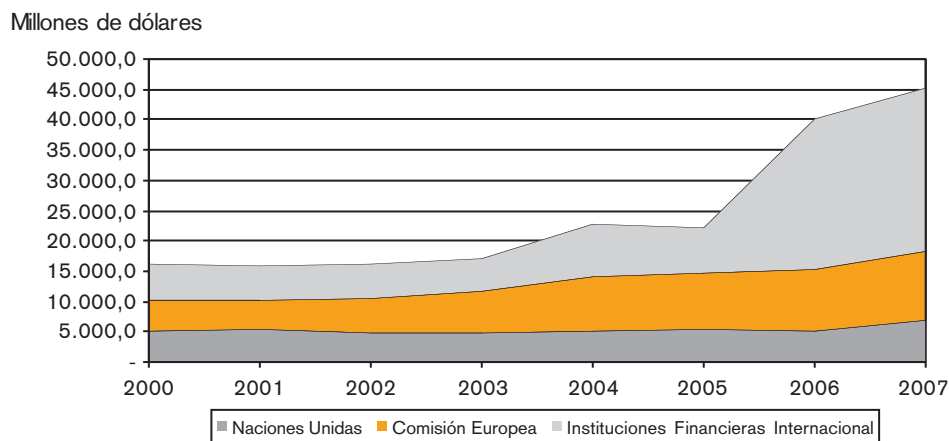
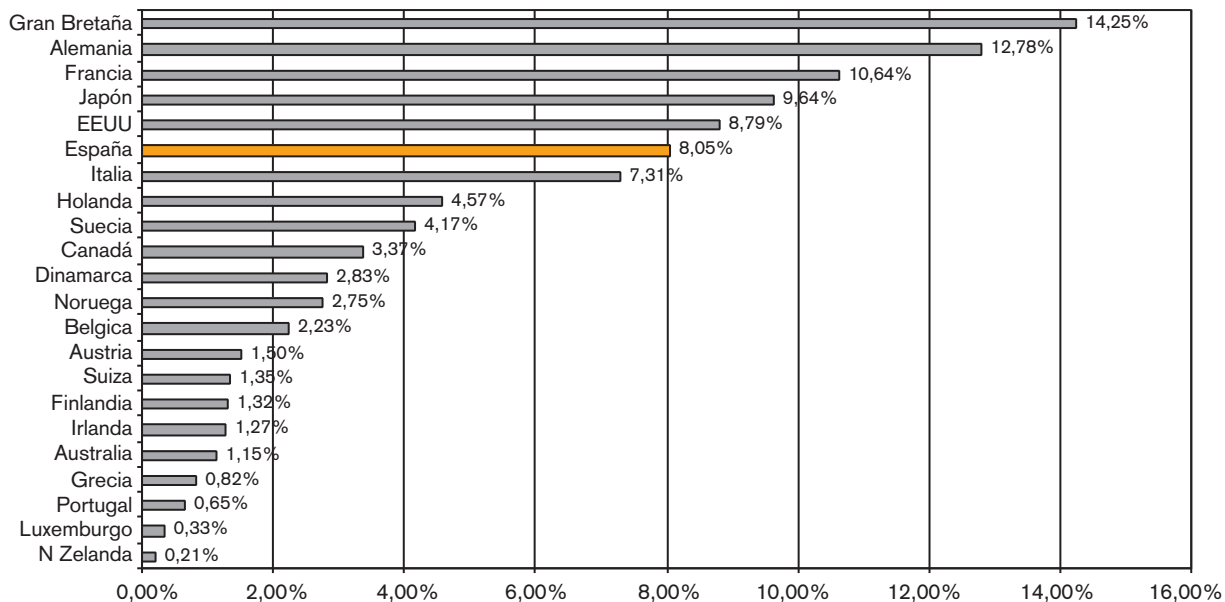
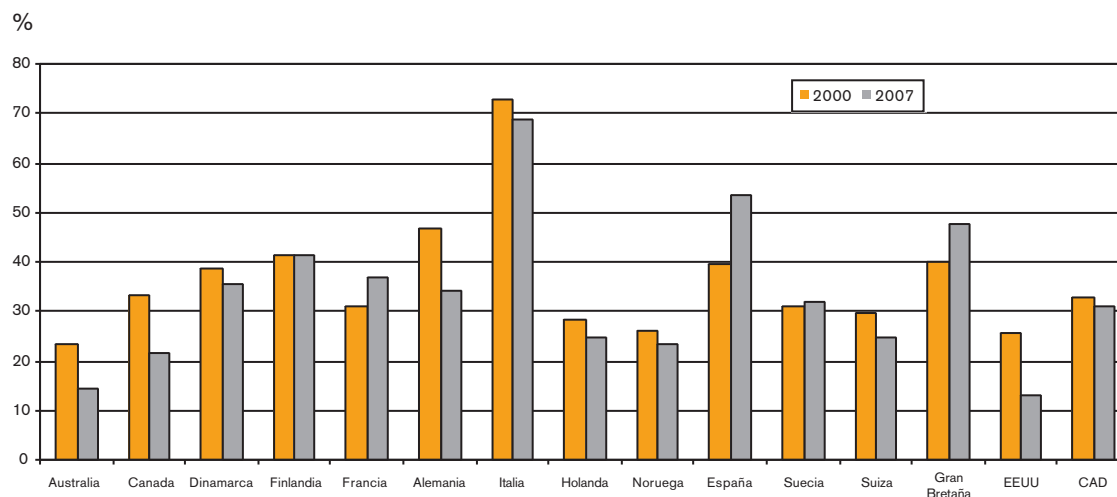


Gráfico 4. Aportación de cada país del CAD a AOD Multilateral sobre el Total de AOD. Promedio 2006/2007. [AOD Multilateral / Total AOD, en porcentaje]



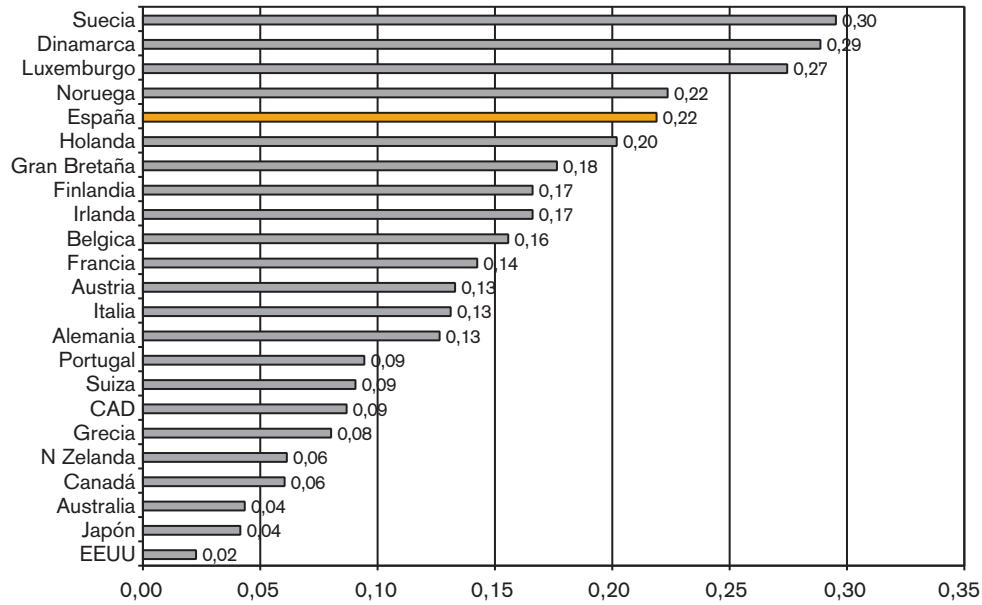
FUENTE: CAD de la OCDE

Gráfico 5. Peso de la AOD Multilateral sobre la AOD Total en selección de países del CAD [AOD Multilateral / AOD Total, en porcentaje]



FUENTE: CAD de la OCDE

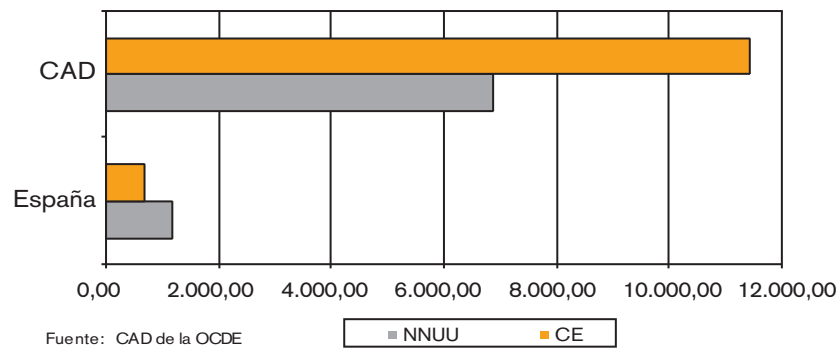
Gráfico 6. Porcentaje de AOD Multilateral sobre el PIB (%) de los países del CAD (2007)



FUENTE: CAD de la OCDE

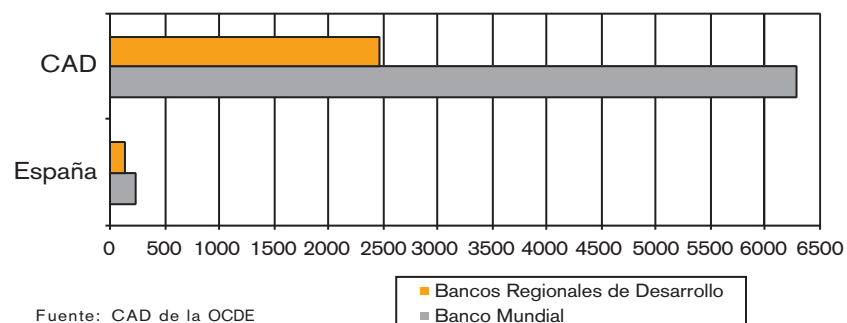
Gráfico 7. Volumen total de la AOD Multilateral por categoría de organismos multilaterales: España y CAD (millones de dólares)

AOD Naciones Unidas y Comisión Europea: España y CAD (2007)



Fuente: CAD de la OCDE

AOD Banco Mundial y Bancos Regionales de Desarrollo: España y CAD (2007)



Fuente: CAD de la OCDE



Acrónimos



Acrónimos

| | |
|-----------|---|
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ACP | África Subsahariana, Caribe y Pacífico |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo |
| AIF | Asociación Internacional de Fomento |
| AIS | Asociación Internacional por la Salud |
| AMC | Compromiso Avanzado de Mercado |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| APP | Asociaciones Público-Privadas |
| APS | Asistencia Primaria de Salud |
| BAD | Banco Asiático de Desarrollo |
| BAfD | Banco Africano de Desarrollo |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BDM | Bancos Multilaterales de Desarrollo |
| BEI | Banco Europeo de Inversiones |
| BERD | Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BIRF | Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. |
| BPI | Bienes Públicos Internacionales |
| CAD | Comité de Ayuda al Desarrollo |
| CAF | Corporación Andina de Fomento |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones |
| CE | Comisión Europea |
| CEDEAO | Comunica Económica de Estados del África Occidental |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CERF | Fondo Central de Respuesta de Emergencias |
| CICR | Comité Internacional de la Cruz Roja |
| CIDH | Corte Interamericana de Derechos humanos |
| CRI | Cuenta de Respuesta Inmediata |
| CYTED | Programa Iberoamericano de Ciencia, Tecnología para el Desarrollo |
| DAE | Documentos de Actuación Especial |
| DEP | Documentos Estrategia País |
| DES | Documentos de Estrategia Sectorial |
| DGINT-MEH | Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía |
| DGPOLDE | Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo |
| EAC | Comunidad de Estados de África Oriental |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social |
| EEI | Evaluación Externa Independiente |
| EEMM | Estados Miembros |
| EPA | Acuerdo de Partenariado Económico |
| ERP | Estrategia e Reducción de Pobreza |
| ESF | Servicios para <i>Shoks</i> Exógenos |
| FAD | Fondo Asiático de Desarrollo |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |

| | |
|---------|---|
| FED | Fondo Europeo de Desarrollo |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FIDA | Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FNUAP | Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población |
| FOE | Fondo de Operaciones Especiales |
| FOMIN | Fondo Multilateral de Inversiones |
| FTI-EFA | Iniciativa de Vía Rápida-Educación para Todos |
| GATT | Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio |
| GAVI | Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización |
| GEF | Fondo Global para el Medio Ambiente |
| GFATM | Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis |
| HIPC | Heavily Indebted Poor Countries |
| IASC | Comité Permanente Entre Organismos |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IEI | Informe de Evaluación Independiente |
| IFFIM | Servicio Financiero Internacional para la Inmunización |
| IHP | Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza |
| INSTRAW | Instituto Internacional para las investigaciones y capacitación para la Promoción de la Mujer |
| IPEC | Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil |
| LAR | Línea de Acceso Rápido |
| LCID | Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| MAEC | Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación |
| MDRI | Multilateral Debt Relief Initiative |
| MIR | Marco Integrado Reforzado |
| MOPAN | Multilateral Organizations Performance Assessment Network |
| MSD | Marco de Sostenibilidad de la Deuda |
| MYFF | Marco de Financiación Multianual |
| NEPAD | Nueva Asociación para el Desarrollo Africano |
| NNUU | Naciones Unidas |
| NOEI | Nuevo Orden Económico Internacional |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OCHA | Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OEI | Organización de Estados Iberoamericanos |
| OIM | Organización Internacional de las Migraciones |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| OMD | Organismos Multilaterales de Desarrollo |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONG | Organizaciones No Gubernamentales |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |



| | |
|------------|--|
| ONUUDI | Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial |
| UN-HABITAT | Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos |
| ONUSIDA | Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH y SIDA |
| OPS | Organización Panamericana de Salud |
| PACI | Plan Anual de Cooperación internacional |
| PAE | Planes de Ajuste Estructural |
| PESA | Programa Especial de Seguridad Alimentaria |
| PIB | Producto Interior Bruto |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PMA | Países Menos Adelantados |
| PNB | Producto Nacional Bruto |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| PRGF | Servicio Financiero de Reducción de la Pobreza y Ayuda al Crecimiento |
| PRSP | Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza |
| PVD | Países en Vías de Desarrollo |
| SADC | Comunidad para el Desarrollo del África del Sur |
| SEAX | Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores |
| SECI | Secretaría de Estado de Cooperación Internacional |
| SECIB | Secretaría de Cooperación Iberoamericana |
| SEGIB | Secretaría General Iberoamericana |
| SEUE | Secretaría de Estado de la Unión Europea |
| SICA | Sistema de Integración Centroamericana |
| SRF | Servicio de Complementación de Reservas |
| SWAP | Enfoques Sectoriales |
| UA | Unión Africana |
| UE | Unión Europea |
| UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas |
| UNCDF | Fondo de Naciones Unidas para la Capitalización del Desarrollo |
| UNCTAD | Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo |
| UNDAF | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UNDD | Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito |
| UNECA | Comisión Económica para África |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNICEF | Fondo de Naciones Unidas para la Infancia |
| UNIFEM | Fondo de Naciones Unidas para Actividades de la Mujer |
| UNITAID | Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos |
| UNRWA | Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo |

