Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional

Coordinadora: Iliana Olivié

Kattya Cascante, Rafael Domínguez, José María Larrú, Iliana Olivié, Javier Sota y Sergio Tezanos Vázquez[1]

Informes Elcano nº 13
Real Instituto Elcano

Diciembre 2011

[1]Los autores agradecen la colaboración, sugerencias y comentarios de Javier Cortés, Sara Ladra, Ignacio Molina, Charles Powell, Manuel de la Rocha, Belinda Sierra y Federico Steinberg .

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, para servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España.

El Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, que mediante aproximaciones y métodos científicos multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, y con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

Los Informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2007. Fundación Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos
Principe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

Diseño y maquetación: Distinctum, S.L. y Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Impresión: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Deposito legal: M-53423-2004
ISSN: 1698-885X
Ejemplar gratuito. Prohibida la venta.

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APPD	Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo
BASIC	Brasil, Sudáfrica, India y China
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CIVETS	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica
CONGDE	Coordinadora de ONG para el desarrollo
CPD	Coherencia de políticas para el desarrollo
CRUE	Conferencia de Rectores de Universidades Españolas
CSS	Cooperación Sur-Sur
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
E7	BRIC más México, Indonesia y Turquía
EAGLES	*Emerging and Growth-Leading Economies*
ECOSOC	*Economic and Social Council* (Naciones Unidas)
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPRODE	Fondo de Promoción del Desarrollo
GT	Grupo de Trabajo
IEPG	Índice Elcano de Presencia Global
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MITyC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MOPAN	*Multilateral Organization Performance Assessment Network*
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países Menos Adelantados
PNB	Producto Nacional Bruto
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PRB	Países de Renta Baja
PRM	Países de Renta Media
PRMA	Países de Renta Media-Alta
PRMB	Países de Renta Media-Baja
RCM	Rendición de Cuentas Mutua
REEDES	Red Española de Estudios de Desarrollo
RNB	Renta Nacional Bruta
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SIC	*Systemically Important Countries*
UE	Unión Europea
UPC	Unidad de Programación y Calidad
WP-EFF	*Working Party on Aid Effectiveness(CAD)*

Índice

Resumen ejecutivo 8

Introducción 11

La catarsis del sistema internacional de cooperación al desarrollo 17

1. España, de receptor a donante de ayuda al desarrollo 18
2. De la ayuda a la financiación para el desarrollo ante el nuevo mapa mundial 21
   - 2.1 Un nuevo contexto para el sistema internacional de cooperación al desarrollo… 23
   - 2.2 …que da lugar a una nueva agenda 23
     - De la AOD a la finaciación global del desarrollo 23
     - Los emergentes: ¿donantes y receptores o proveedores de com pesación sur-sur? 23
     - La agenda post-ODM podría implicar una vuelta a los orígenes 24
     - ¿Quién gobernará el sistema de desarrollo internacional? 26

Política de desarrollo internacional estratégica y de calidad 29

1. Una arquitectura institucional inadaptada e insostenible 31
2. Los olvidados: capacidades y recursos humanos 38
3. Demasiados actores, países, sectores e instrumentos 42
4. El sistema de rendición de cuentas y evaluación es deficiente 53

Recomendaciones 57

Bibliografía 61

Resumen ejecutivo

Resumen ejecutivo

El nuevo Gobierno afronta la X Legislatura en un contexto convulso para la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID). La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española ya ha sufrido fuertes recortes en los últimos años, lo que ha reconfigurado el mapa de actores, instrumentos, sectores y destinatarios, con fuertes caídas en la cooperación multilateral, autonómica y local.

A nivel internacional, el desplazamiento del epicentro de la economía mundial del Atlántico al Pacífico, por una parte, y la crisis fiscal en los donantes tradicionales, por otra, explica el creciente protagonismo de nuevos donantes; algunos públicos, como los BRIC, y otros privados, como los filántropos. Si sumamos los resultados ambivalentes de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que toca a su fin en 2015, tenemos las causas del cambio en la agenda del desarrollo, que gira de nuevo hacia objetivos más económicos, y de la transición de la AOD hacia la financiación global del desarrollo, que contempla recursos como la inversión directa extranjera, las remesas de migrantes o la ayuda privada.

¿Quién gobernará el nuevo sistema de desarrollo internacional? El debate (y la pugna) están abiertos.

Por un lado está el grupo de trabajo de eficacia de la ayuda (WP-EFF por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) refundado, en la Cumbre de Eficacia de la Ayuda celebrada recientemente en Busan, como Asociación Global de Eficacia de la Cooperación al Desarrollo. El WP-EFF cuenta con una larga experiencia en eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y adaptación, acumulada a lo largo de más de 50 años de funcionamiento del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, aunque también se ha enfrentado a importantes retos en cada uno de estos ámbitos.

También se ha ido posicionando en los últimos años el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas), cargado de representatividad –y politización–, con cinco años de recorrido pero sin las capacidades técnicas ni financieras del entorno OCDE.

En este sentido, y pese a la pérdida de poder económico de sus miembros, el CAD está haciendo un esfuerzo muy intenso de adaptación para desarrollar una asociación inclusiva para el desarrollo con los donantes emergentes, los proveedores de Cooperación Sur-Sur (CSS), y los donantes árabes. Además, cuenta a su favor con el claro posicionamiento pro-CAD de varios estados emergentes.

Todo apunta, por tanto, a que los donantes del CAD reinventen a través del G20 un mecanismo para la gobernanza global del desarrollo, tal y como se deduce de la declaración final de Busan en la que la Asociación Global de Eficacia de la Cooperación al

Desarrollo, que deberá estar en marcha en junio de 2012 (fecha de la siguiente reunión del G20 en Los Cabos, México), tendrá rango interministerial y deberá trabajar de manera complementaria y en conjunción con otros foros.

Así, el G20, como nuevo club multilateral, que se ha expandido rápidamente desde su función original de comité de crisis al de comité permanente de facto para la gobernanza económica mundial, cuenta ahora con un plan plurianual centrado en objetivos económicos (el Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido, de 2010), un Grupo de Trabajo sobre Desarrollo para impulsar dicho plan, un mandato explícito para coordinarse con la agenda de la eficacia de la ayuda del WP-EFF del CAD (refundado como Asociación Global), y un proceso de mejora de la gobernanza interna que anuncia la consolidación del G20 como comité ampliado permanente para la gobernanza de la cooperación internacional. Este mecanismo de coordinación G20-CAD reforzará la tendencia a pasar desde el concepto de AOD hacia otros flujos oficiales y privados.

Y es en este complejo entorno en el que la política española de CID debe pasar a ser una verdadera política de desarollo internacional para lograr un doble objetivo, a saber, de impacto en el desarrollo y de promoción de la presencia global del país. Para ello, la política de desarrollo internacional española debe tener una identidad propia, dotada de visión estratégica, y debe buscar, como objetivo operativo, el logro de mejores niveles de calidad de la ayuda para maximizar su impacto en el desarrollo.

En el medio y en el largo plazo, la promoción de la proyección exterior española deberá manifestarse en la formación de posicionamientos en los distintos debates y foros que configuran la comunidad internacional de desarrollo –desde los pilares de la agenda de desarrollo hasta el sistema de gobernanza del desarrollo que se está redefiniendo en estos momentos–. Esto contribuirá a fortalecer nuestra presencia como potencia media con perfil propio.

Los retos para lograr estos objetivos son múltiples. En este Informe Elcano hemos apostado por dar prioridad a la focalización frente a la exhaustividad, tratando de identificar los principales cuellos de botella que deben superarse para allanar el camino hacia una política pública española de desarrollo internacional que dote al país de presencia global y que logre mayores cotas de calidad e impacto en el desarrollo y en la reducción de la pobreza.

Para ello, el nuevo Gobierno deberá adaptar la arquitectura institucional existente a las nuevas necesidades nacionales e internacionales del sistema de cooperación, adecuar las capacidades y los recursos humanos, concentrar la ayuda en menos países y sectores y mejorar el sistema de rendición de cuentas, incluyendo la evaluación.

La cooperación española debe tener un perfil propio.

0.1. Que derive en una mayor proactividad en los posicionamientos dentro de los foros internacionales.

0.2. Estos posicionamientos deben incluir desde la formación de la agenda post-ODM hasta la configuración de la gobernanza mundial y deben asentarse en una mejora del diseño institucional, las capacidades, el seguimiento y la evaluación.

0.3. Subir en la agenda los objetivos de calidad, frente a los de cantidad.

Para ello, es necesario adaptar la arquitectura institucional a las necesidades nacionales e internacionales del sistema de cooperación,	adecuar las capacidades y los recursos humanos,	concentrar la ayuda en menos actores, sectores, países e instrumentos,	y mejorar el sistema de rendición de cuentas, incluyendo la evaluación.
1.1. Elevar la toma de las decisiones meta-políticas y estratégicas de la política de desarrollo a la Comisión Delegada ubicada en la Presidencia o la Vice-Presidencia del Gobierno. 1.2. Preparar la SECI para más coordinación y menos ejecución. 1.3. Traslado de las tareas de planificación y seguimiento a la AECID, con la creación de una unidad específica. 1.4. Pacto de Estado territorial en materia de CID. 1.5. Traslado de las funciones técnicas de la Comisión Interterritorial a la Conferencia Sectorial. 1.6. Democratizar y hacer más transparente la participación de los distintos sectores de la cooperación en el Consejo de Cooperación al Desarrollo. 1.7. Propuesta española en materia de división internacional del trabajo entre donantes (propuesta de criterios de definición de las ventajas comparativas). 1.8. Iniciativas de coordinación con donantes emergentes. 1.9. Racionalización de la división de funciones AECID-FONPRODE. 1.10. De la microgestión operativa a la dirección política del FONPRODE (cálculos de rentabilidad y riesgos globales, criterios de impacto en el desarrollo).	2.1. Apoyar institucional y financieramente la investigación sobre desarrollo. 2.2. Elevar el perfil de los Estudios del Desarrollo en el ámbito académico (en el medio plazo contemplar la posibilidad de crear un área de conocimiento específica). 2.3. Intercambio de personal academia-Administración (incluyendo la creación de una unidad de análisis e investigación en la AECID). 2.4. Oferta formativa de posgrado con más énfasis en desarrollo (*vs.* cooperación) y de mayor calidad. 2.5. Endurecer los requisitos de formación y conocimientos del personal de la CID (incluyendo el personal del FONPRODE). 2.6. Homogeneización del personal directivo en terreno bajo la Ley de personal laboral expatriado. 2.7. Cambio de grupo (B a A) del cuerpo de los funcionarios especializados de la cooperación. 2.8. Creación de un itinerario de CID en la carrera diplomática. 2.9. Movilidad del personal en terreno.	3.1. Reducción del número de países beneficiarios de la cooperación española (exclusión de países más desarrollados y de aquellos en los que la aportación española es marginal tanto desde el punto de vista del impacto en el desarrollo como para la presencia exterior española). 3.2. Cooperación directa (España como donante líder) con Centroamérica, Bolivia, Paraguay y el Norte de África. 3.3. Cooperación indirecta (multilateral, delegada) con países menos desarrollados de África y Asia. 3.4. Combinación de herramientas de cooperación indirecta y otras herramientas de política exterior con otros países de América Latina. 3.5. En el medio plazo, refinamiento de la selección geográfica a partir de fijación de criterios para ventajas comparativas. 3.6. Mantenimiento de una proporción elevada de fondos vía cooperación multilateral. 3.7. Reducción del número de órganos y fondos multilaterales beneficiarios de la cooperación española (siguiendo criterios geográficos, sectoriales y de eficacia del intermediario). 3.8. Reducción del número de sectores de actuación de la cooperación española.	4.1. Mejora de la actividad de seguimiento y responsabilidad política por parte de las instituciones competentes. 4.2. Cambios legislativos que garanticen la transparencia y el acceso a la información pública. 4.3. Unificación de la cuenta de resultados para todos los actores basada en indicadores internacionales y nacionales. 4.4. Confección de marcos presupuestarios plurianuales para una mayor previsibilidad de la ayuda. 4.5. Trasladar la evaluación *ex-post* a la AEVAL, dotándola de los medios necesarios para tal fin y capitalizando los recursos de la actual Unidad de Evaluación. 4.6. Incremento del número de evaluaciones totales y publicadas con criterios de selección de actividades a evaluar definidos y transparentes: creación de planes anuales de evaluación que comprendan de forma estratégica y justificada a todos los actores (incluyendo los socios en terreno) e instrumentos necesarios para la toma de decisiones basada en la evidencia. 4.7. Diseño de un sistema de seguimiento ágil e influyente que permee al ciclo completo de las actividades y proyectos (en sede y terreno). 4.8. Planes de mejora derivados de los resultados de la evaluación, y seguimiento de los mismos.

Introducción

Introducción

La actual crisis económica y financiera internacional ha provocado, entre sus consecuencias, recortes abruptos de la AOD por parte de varios donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), incluida España.

A pesar de las múltiples menciones a la crisis como oportunidad, hemos querido tomar esta idea y, concretamente, la alusión hecha por Hillary Clinton, Secretaria del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en un memorable discurso ante el Parlamento Europeo en 2009, como punto de partida de este informe.

Esta frase fue pronunciada a propósito de cómo la lucha contra la crisis económica debe potenciar el recurso a nuevas tecnologías y a inversiones que sirvan también para combatir el cambio climático[2]. El paralelismo con el sistema español de CID y con las propuestas políticas incluidas en este trabajo es estrecho. Convertir la política de desarrollo española en un eje fundamental de la presencia global del país y mejorar su calidad para lograr un mayor impacto en el desarrollo requiere necesariamente de una concentración de la inversión –en menos sectores y países–, y de un esfuerzo más que proporcional en el I+D de la cooperación –los recursos humanos, las capacidades y su arquitectura institucional–.

"Nunca desaproveches una buena crisis" resume, así, las distintas ventanas de oportunidad que se abren para la política española de cooperación al desarrollo; una política en la que tendrán que producirse profundos cambios para adaptarla al convulso sistema internacional de cooperación, tanto desde el punto de vista de sus principales actores, como de los órganos que lo (des)gobiernan, los instrumentos, o la misma doctrina y objetivos del desarrollo.

Desde los orígenes del sistema contemporáneo de CID al finalizar la II Guerra Mundial, los análisis sobre las políticas y herramientas de la cooperación en cuanto a su pertinencia para el impacto en el desarrollo, han proliferado y resultan incontables (Thérien, 2002; de Haan, 2009a y 2009b; OCDE, 2011).

Sin embargo, y a pesar de que la política de CID forma parte, por definición, del conjunto de la acción exterior de los Estados[3], la relación entre ambas no ha sido tan extensamente tratada por la literatura académica como los aspectos que tienen que ver con su impacto en el desarrollo. Desde el enfoque realista se destaca que la cooperación es una de las herramientas, a modo de compensación o soborno, dentro de la política exterior dominada por el conflicto y la búsqueda del poder

[2] *El País*, 7 de marzo de 2009.

[3] Así lo recoge, además, la normativa nacional y la europea. La Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo indica en su artículo 5 que la definición de las prioridades establecidas en los Planes Directores "responderá a los objetivos de la política exterior del Estado". El Tratado de Lisboa (en el artículo 208 de su versión consolidada de 2010) establece que "La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión".

a corto plazo de los Estados (Waltz, 1959; Morgenthau, 1962; Mason, 1964; Huntington, 1970-71), mientras que los idealistas se decantan por considerar la cooperación como uno de los instrumentos más efectivos al servicio de una política exterior basada en la promoción de las actitudes y los valores asociados al progreso, la igualdad y la democracia, que también pagan dividendos, aunque a largo plazo, a resultas de los rendimientos crecientes derivados de los comportamientos cooperativos (Pye, 1962; Coffin, 1964; Lumsdain, 1993; Riddell, 1996)[4]. Como síntesis entre el elemento de poder y conflicto y el elemento moral y de cooperación, Nye, desde el enfoque de la interdependencia compleja, considera que la CID formaría parte del "poder blando" de los Estados, esto es, del "poder de las ideas atractivas o la habilidad para establecer la agenda política y determinar el marco del debate de tal manera que configure las preferencias de otros [Estados]" (Nye, 1990:166).

Podría decirse que la literatura sobre la política española de CID ha acusado, tradicionalmente, el mismo tipo de deficiencia: si bien se acumulan los estudios sobre su eficacia e impacto en el desarrollo –véanse los informes anuales publicados por Intermón Oxfam sobre la realidad de la ayuda–, no abundan y no han proliferado, hasta muy recientemente (Sotillo *et al*., 2011; Manrique, 2011; Rocha y Rodríguez, 2011) los trabajos sobre su papel en el marco de la política exterior. Este Informe Elcano, coordinado (no por casualidad) desde un centro para el análisis de las relaciones internacionales, tiene entre sus objetivos específicos contribuir a superar esta laguna y aportar análisis y propuestas para la necesaria construcción de una política pública de desarrollo internacional que esté efectivamente imbricada con el conjunto de la política exterior del Estado, sobre el objetivo general de que la política de CID gane en enfoque estratégico y calidad.

Análisis recientes sobre la proyección exterior de viejas y nuevas potencias en las relaciones internacionales muestran la creciente importancia relativa de la CID en el conjunto de su presencia global. En este sentido, la expansión china en África Subsahariana ha sido extensamente tratada por medios académicos y de comunicación aludiendo a la diplomacia del encanto –*charm diplomacy*– (Kurlantzyck, 2007; Cho y Jeong, 2008; Large, 2011). Análogamente, la AOD de antiguas metrópolis como España, Reino Unido o Francia no debería contemplarse como una forma caduca de preservación de lazos históricos y culturales con las ex-colonias, sino como un instrumento de poder blando en un contexto multilateral y global, o, al menos, como una vía menos problemática y conflictiva que otras –como la militar, o incluso, la económica– de extender la presencia global del país en cuestión.

El Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) creado recientemente (Olivié y Molina, 2011) muestra que la presencia global de nuestro país, en relación con

[4] Este debate enlaza directamente con otro recurrente en el campo de la CID, el de los motivos de la cooperación o los criterios de asignación geográfica de la ayuda –altruismo *vs.* intereses del donante– (Tezanos, 2008a y b; Olivié, 2011; Sumner y Tribe, 2011).

el conjunto de países para los que hay cobertura del IEPG y con el tamaño del PIB, es comparativamente baja en los terrenos económico y científico. Esto se contrarresta con un gran atractivo para el turismo y las migraciones y, sobre todo, con una creciente presencia en el sistema de CID –lo que ha terminado colocando a España el 6º de 54 países en el IEPG sectorial para esta categoría en 2010– (Molina y Olivié, 2011).

La desaceleración de las economías europeas –y de la española con éstas–, hace poco probable que se pueda apostar, en el corto plazo, por un crecimiento, o incluso, por el mantenimiento de la presencia global en ámbitos como el económico o el migratorio. Incluso si se produjera una apuesta contundente por la sociedad del conocimiento, los resultados en el sistema productivo local y en la presencia global económica y científico-tecnológica no se darían hasta el medio y el largo plazo. En otras palabras, a corto plazo, la apuesta por la presencia exterior de España pasa necesariamente por mantener un elevado perfil político de la cooperación al desarrollo dentro de la acción exterior.

En el terreno más amplio de las relaciones internacionales se da la circunstancia, además, de que la crisis financiera y económica global, a la que vienen a sumarse crisis políticas y sociales nacionales, está llevando a las antiguas potencias atlánticas a replegar su agenda exterior. Por tanto, no parece factible ni aconsejable atarse en la acción exterior a unos vínculos estratégicos con una o unas pocas grandes potencias que perderán peso irremediablemente. Es necesario diversificar las relaciones para reducir riesgos aprovechando los lazos de cooperación con las potencias emergentes o renacientes, atendiendo al paulatino cambio en el epicentro del poder mundial y a la creciente multipolaridad del sistema internacional. En este sistema multipolar, el grupo de los SIC *(Sistemically Important Countries)*, identificado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), ha cambiado dramáticamente su composición (Banco Mundial, 2011; Schulz, 2011), al trasladarse el centro de gravedad de la economía mundial desde Occidente hacia el área Asia-Pacífico. De hecho, así lo ha reconocido el presidente Obama, con ocasión de la celebración de la última cumbre de la APEC, al definir a Estados Unidos como una potencia del Pacífico. Parece, pues, que viejas apuestas por el eje trasatlántico como foco de la política exterior española se tendrían que enfrentar a una dura competencia.

Para llevar a cabo esta reflexión sobre la política española de CID, en su doble vertiente de impacto en el desarrollo y componente de una agenda exterior, se creó en primavera de 2011 un grupo de trabajo (GT) del Real Instituto Elcano. El presente informe es el resultado de la reflexión conjunta y el debate del GT, que ha realizado su análisis con las miras puestas en la X legislatura que se inicia en los momentos en los que se publica este informe[5].

[5] Este grupo lo componen académicos y analistas que, aún proviniendo de diferentes ámbitos de especialización en el campo de los Estudios del Desarrollo, comparten la experiencia en el análisis de la política española de CID. Todos han participado en foros de debate sobre esta política promovidos desde la misma administración o desde otros ámbitos y han asesorado externamente a los tomadores de decisiones en este sector.

De forma resumida, se puede decir que para el logro de su doble objetivo de impacto en el desarrollo y de promoción de la presencia global de España, la política de desarrollo internacional debe tener una identidad propia –de la que carece actualmente–, dotada de visión estratégica, planificación de escenarios incluida, y debe buscar, como objetivo operativo, el logro de mejores niveles de calidad de la ayuda para maximizar su impacto en el desarrollo. En el medio y en el largo plazo, la promoción de la proyección exterior deberá terminar traduciéndose en la formación de posicionamientos en los distintos debates y foros que configuran la comunidad internacional de desarrollo –desde los pilares de la agenda de desarrollo hasta el sistema de gobernanza del desarrollo que se está configurando en estos momentos–. Esto contribuirá a fortalecer nuestra presencia como potencia media con perfil propio.

El próximo epígrafe resume el balance de la política de CID en los últimos años. Tras describir el contexto convulso y la, aún inconclusa, agenda y arquitectura internacionales en la que posiblemente tendrá que definirse la CID en el futuro inmediato, la siguiente sección aborda los principales cuellos de botella al despliegue de una política pública de desarrollo internacional estratégica y de calidad: problemas (i) de arquitectura institucional; (ii) de conocimiento y recursos humanos; (iii) de dispersión (geográfica, sectorial e instrumental); y (iv) de rendición de cuentas y evaluación. La última sección ofrece una serie de recomendaciones en cada uno de estos ámbitos.

Este Informe Elcano trata de ofrecer respuestas a los problemas que enfrenta la CID en España, incidiendo en aquellos aspectos que se han considerado prioritarios, dada la experiencia de la cooperación en el último decenio. Así, en nuestro análisis, se ha dado prioridad a la focalización frente a la exhaustividad. Hay aspectos de la política de cooperación que no se han abordado –como, por ejemplo, la política de subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)–. Lo mismo ocurre con el encaje de la política de cooperación con otras ramas de la acción exterior: política migratoria, de cambio climático, de defensa o comercial[6] o incluso con instrumentos de acción exterior específicos como la Alianza de las Civilizaciones.

[6] Para el análisis de lo que se suele catalogar en la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD), véase Olivié y Sorroza (2006) y, más recientemente, la iniciativa de libro blanco promovida por CIECODE.

La catársis del sistema internacional de cooperación al desarrollo

La catarsis del sistema internacional de cooperación al desarrollo

1. España, de receptor a donante de ayuda al desarrollo

La caída del muro de Berlín y el fin de la era de los dos bloques llevó a una etapa de "fatiga de la ayuda" que se extendió a lo largo del decenio de los noventa, lo que supuso una caída importante de la AOD en términos relativos y absolutos.

No obstante, la fase expansiva fiscal y monetaria de los 2000 y la toma de conciencia de que aparecían nuevos retos globales a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, así como el nuevo impulso doctrinal que supuso la implantación de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la entonces recién estrenada agenda de eficacia de la ayuda, dieron un balón de oxígeno al flujo anual mundial de AOD, que aumentó de forma gradual –salvado el pico de 2005 de los canjes de deuda– hasta el abandono de la mayor parte de los donantes tradicionales de las políticas fiscales expansivas como respuesta a la actual crisis financiera y económica mundial (gráfico 1).

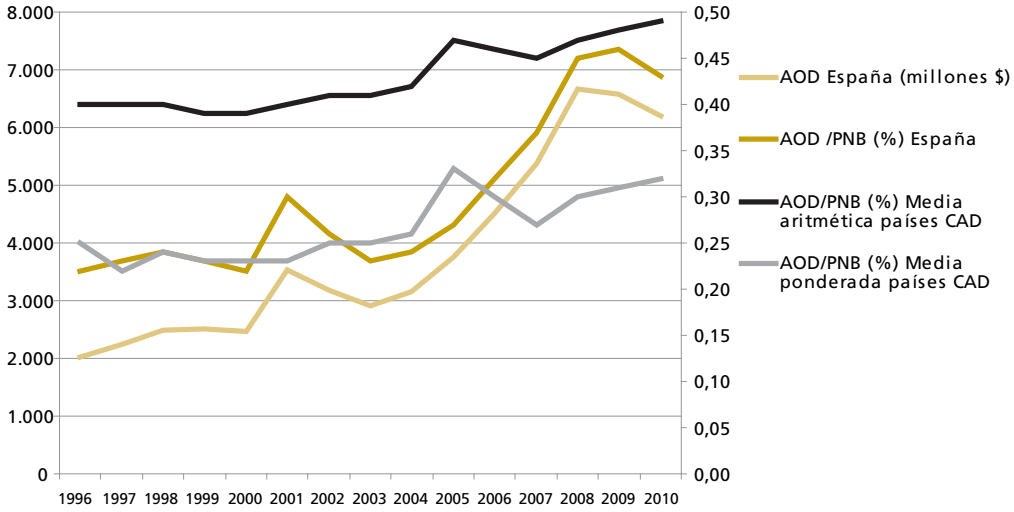
La trayectoria del volumen de ayuda española no corrió en paralelo a la general hasta mediados de los 2000. España todavía es un donante relativamente joven, que pasó en poco tiempo de ser receptor de ayuda externa –hasta 1983– a donante del CAD –desde 1991–. La cooperación española vivió una primera etapa de gestación durante la cual los niveles de ayuda se situaban muy por debajo de la media europea y de la de los donantes del CAD. No obstante, en la segunda mitad del pasado decenio, el impulso dado a la política de cooperación al desarrollo por el Gobierno del PSOE se tradujo en incrementos importantes y constantes del volumen de AOD que permitieron a España alinearse con la comunidad internacional en términos de volumen y esfuerzo (AOD en relación a la RNB). Más recientemente, y al igual que algunos de sus socios europeos y otros miembros del CAD, España también afronta la crisis con importantes recortes fiscales que se traducen en drásticas reducciones en las partidas de ayuda. De hecho, los datos de la OCDE para 2010 indican que España es el único miembro del CAD-7 –los siete principales donantes que se han mantenido en este grupo entre 2006 y 2010[7]– que redujo su AOD este año, un 5,9%. Los recortes de 2011, de 918 millones de euros –más lo que quede sin ejecutar– nos pueden situar por encima de la marca que estableció Grecia en 2010, que fue del -16,2% (gráfico 1).

Aunque el objetivo de este trabajo no es evaluar la política española de CID en las últimas legislaturas[8] sí conviene señalar lo siguiente a modo de resumen. En primer lugar, el cambio más relevante que se produce en el sistema español de cooperación es

[7] Estos siete países son Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Japón, Holanda y España.

[8] Pueden encontrarse análisis de este tipo en Alonso y Freres (2010), Cascante (2010), Schulz (2010), Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2011), Iglesia-Caruncho (2011), Intermón Oxfam (2011), Larrú (2011a y b), Manrique (2011) y Sotillo *et al*. (2011)

Gráfico 1. Evolución de la AOD española 1996-2010



el aumento vertiginoso del volumen de ayuda desembolsada entre 2004 y 2008. Muchas de las transformaciones producidas y medidas tomadas en ese periodo son, en cierta forma, una consecuencia de esta decisión presupuestaria.

Este aumento se explica con la apuesta por el alineamiento con los objetivos y prácticas de la comunidad de donantes y particularmente con su sector *like-minded*. Así, los aumentos de la ayuda se canalizaron en gran parte por la vía multilateral, se incrementó más que proporcionalmente la ayuda destinada a los Países Menos Adelantados (PMA) de África Subsahariana y se recurrió, aunque sin mucha decisión, a "nuevos" instrumentos como el apoyo presupuestario. Los objetivos estratégicos de la cooperación pasaron a ser la lucha contra la pobreza y, más concretamente, la contribución española al cumplimiento de los ODM, mientras se desmarcaba la política de cooperación de la política exterior (Olivié, 2011), al convertir retóricamente la primera en "principio inspirador" de la segunda (Pajín, 2007).

Es incuestionable la elevación del perfil político de la CID en el periodo 2004-08. El cambio de nombre del Ministerio de Exteriores, la creación de una Secretaría de Estado exclusiva para los

asuntos de cooperación internacional –antes incluidos en la Secretaría para Iberoamérica– y la aprobación de una Comisión Delegada para la CID, ubicada en la Vice-Presidencia del Gobierno, son claras muestras de este ascenso.

Al aumento de la AOD y el alto perfil de la cartera de Exteriores y Cooperación, se sumó una hiperactividad planificadora y mayores intentos de coordinación tanto internacional –a través de, por ejemplo, la participación de España en *pools* de donantes– como nacional –con la creación de una comisión sectorial–. En lo que respecta a la actividad planificadora, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), con rango de Subdirección, se transformó en la actual Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) que, además de coordinar la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española, ha elaborado 12 estrategias sectoriales, 6 regionales, 22 documentos de Estrategia-País, 10 Marcos de Asociación-País y 30 documentos de Plan de Actuación Especial.

A pesar de todo ello y, quizás, como consecuencia de los intentos de desmarcar la política de cooperación de la política exterior, la transición de una política de cooperación a una política pública de desarrollo internacional no ha terminado de materializarse. Las distintas "patas" de la acción exterior, y particularmente la de desarrollo, siguen funcionando en compartimentos estancos y queda pendiente lo que se suele denominar el *whole of government approach*. Por ello, y a pesar de la actividad planificadora de los últimos años, puede decirse que la cooperación española sigue careciendo de una visión estratégica, y, en última instancia, de una identidad propia.

El fuerte énfasis en la cantidad de la ayuda ha desviado la atención y los recursos de la necesaria mejora de la calidad de la ayuda. Incluso, la presión por la ejecución presupuestaria puede haber ido en detrimento de la propia eficacia de la ayuda.

Sin una visión estratégica de la cooperación al desarrollo como política pública, muchos de los retos siguen pendientes: desde la marcada dispersión y atomización –de agentes, de países receptores, de instrumentos, de sectores–, pasando por la insuficiente coordinación y comunicación entre actores, hasta la carencia de mecanismos eficaces y transparentes de rendición de cuentas, incluyendo evaluaciones realmente influyentes en la toma de decisiones.

Asimismo, durante los últimos años, no se han llevado a cabo algunas reformas necesarias –notablemente una mejora suficiente de las capacidades– para consolidar los avances desde un enfoque sólo cuantitativo –el volumen de la AOD– hacia uno cualitativo –la calidad de la ayuda–. De esta forma, la crisis fiscal ha revertido la tendencia en cuanto al aumento de fondos, la apuesta por lo multilateral, o la presencia en África Subsahariana, sin que se observen mejoras apreciables en la eficacia de la ayuda.

[7] Estos siete países son Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Japón, Holanda y España.

[8] Pueden encontrarse análisis de este tipo en Alonso y Freres (2010), Cascante (2010), Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2011), Iglesia-Caruncho (2011), Intermón Oxfam (2011), Larrú (2011a y b), Manrique (2011), Sotillo *et al*. (2011) y Schulz (2010).

Por último, la creación de un sistema crecientemente complejo no se ha acompañado de la necesaria política de comunicación, lo que puede haber llevado a un aumento de la brecha de información y conocimiento entre los órganos públicos encargados de la cooperación, por una parte, y el conjunto de la sociedad, e incluso el resto de la administración pública, por otra.

2. De la ayuda a la financiación para el desarrollo ante el nuevo mapa mundial

2.1. Un nuevo contexto para el sistema internacional de cooperación al desarrollo…

El paisaje de la CID es cada vez más complejo, con una proliferación de donantes públicos –economías emergentes– y privados –megafilántropos y celántropos– y de instrumentos –fondos globales– lo que, unido a la actual crisis mundial, genera una multiplicación de consensos alternativos –Buenos Aires-Nairobi-Bogotá sobre Cooperación Sur-Sur (CSS), Beijing-Seúl sobre la otra vía al desarrollo, o California sobre sector privado– que pueden venir a remplazar, al menos parcialmente, la agenda vigente desde principios de siglo –los ODM, la eficacia de la ayuda de París-Accra-Busan, o la agenda de bienes públicos globales–. El sistema de CID ha entrado, así, en una profunda crisis de identidad (Domínguez, 2010a, 2010b, 2011a).

El detonante de esta crisis, desde el lado de la oferta, es el endeudamiento de los donantes tradicionales. En un contexto de consolidaciones fiscales que va a comprometer la recuperación del crecimiento y elevará el desempleo a largo plazo, y con un envejecimiento de la población que complicará aún más las finanzas públicas (Ball *et al*., 2011), la AOD de los donantes del CAD ya está sufriendo recortes importantes. La previsible vuelta a partir de 2011 de la fatiga de la ayuda, liderada por el recorte que se avecina en Estados Unidos (Sumner, 2011), generará probablemente un efecto sustitución de las partidas oficiales de ayuda por las de ayuda filantrópica y corporativa, como consecuencia de la creciente desigualdad en la distribución funcional del ingreso que se producirá a raíz de la consolidación fiscal, como ya ocurre de hecho en Estados Unidos –donde las desigualdades son mucho mayores que en Europa– y la ayuda privada al desarrollo supera ampliamente la AOD (Hudson Institute, 2011). La propia Comisión Europea acaba de confirmar esta tendencia en una de sus últimas comunicaciones sobre la "agenda para el cambio", en la que alude a la importancia de la responsabilidad social corporativa (RSC) y la necesidad de reforzar las alianzas con las compañías privadas (Comisión Europea, 2011a). De hecho, ya está en marcha una Plataforma Europea de Desarrollo, que "debería incrementar el impacto de las actividades externas de cooperación de la UE, optimizando los mecanismos para mezclar (*blending*) donaciones y créditos" con el fin "de movilizar fondos

adicionales, incluyendo los del sector privado"[9].

En el lado de la demanda, la crisis de identidad del sistema de ayuda se concreta en el nuevo tópico del desplazamiento del poder desde los países desarrollados hacia un grupo reducido de economías emergentes y en desarrollo, que ha roto la vieja metáfora Norte-Sur articuladora de las relaciones internacionales sobre las que operaba el concepto contable y político de AOD. Del mundo del G7/G77-133 se ha pasado al mundo del G20 de manera abrupta para afrontar la Gran Recesión, pero el movimiento venía de antes. En efecto, desde el decenio de los noventa, un grupo selecto de países del llamado Sur se convirtieron en economías emergentes y cada vez más influyentes por su peso demográfico y su rápido crecimiento económico, en verdaderos polos de desarrollo como ahora los denominan el Banco Mundial (Banco Mundial, 2011) y el G20 (G20, 2011). Chindia, los BRIC, los BASIC, los BRICS, los BRIICK, el E7, los CIVETS, los EAGLES y su nido[10], forman parte ya del nuevo mapa del poder económico mundial. En Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), China superará a Estados Unidos como principal economía entre 2015 y 2020, Chindia en 2015 (Bustelo, 2011), el E7 sobrepasará al G7 entre 2015 y 2020 (PWC, 2011), y los países no OCDE a los de la OCDE en 2012 (OCDE, 2010), lo que indica que el cambio en el equilibrio de poder ya se ha producido si México y Turquía se cuentan en el otro lado. A tipo de cambio corriente, China podría desplazar a Estados Unidos en 2032, el E7 al G7 en 2022 y los países en desarrollo a los desarrollados en 2018 (EIU, 2011; PWC, 2011).

La definición de este nuevo contexto se cierra con la crisis de legitimidad del instrumento de la AOD, cuestionada cada vez más en su pertinencia por las relaciones de dependencia que pueda generar, las prácticas deletéreas de los donantes –distorsiones en su asignación, fragmentación y volatilidad–, y su contribución marginal a los procesos de desarrollo económico y mejora de los niveles de vida (para un resumen ver de Haan, 2009b).

---

[9] http://www.africa-eu-partnership.org/node/2331.

[10] Chindia es el resultante de sumar el peso económico de China e India, los dos países emergentes más poblados del planeta (Bustelo, 2011). Los BRIC son Brasil, Rusia, India y China, que fueron los primeros emergentes identificados por Goldman Sachs como tales en 2001. Los BASIC son Brasil, Sudáfrica, India y China, que empezaron a coordinar sus estrategias en la Cumbre de Copenhague de 2009 sobre cambio climático. Los BRICS son los BRIC más Sudáfrica, que se incorporó al grupo para coordinar estrategias de cara a las reuniones del G20 en 2010. Los BRIICK son los BRIC más Indonesia y Corea del Sur, tal y como los denomina el Banco Mundial (2011). Los CIVETS son Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica, una especie de segunda generación de los emergentes identificada por *Economist Intelligence Unit* (EIU) en 2009. El E7 son los BRIC más Indonesia, México y Turquía, agrupación que acuñó la consultora PWC (2011). Los EAGLES son las economías emergentes que lideran el crecimiento (*Emerging and Growth-Leading Economies*) que agrupan al E7 más Corea del Sur, Taiwán y Egipto, y su nido o lista de espera está integrado por otros 12 países, en la denominación del BBVA desde 2010 (García-Herrero *et al.*, 2011). A todos estos acrónimos se une el de BRICSAM desde 2008, los BRICS más los países de la ASEAN y México, con la que este último intenta no quedarse descolgado del grupo de los emergentes, a través de un proyecto de investigación del *Center for International Governance Innovation* desde 2008.

2.2. …que da lugar a una nueva agenda

En términos generales, puede decirse que el énfasis se está desplazando de la meta del 0,7% –de la RNB de los países donantes dedicados a la AOD– defendida con fuerza por ONGD y el sistema de Naciones Unidas, a la calidad de la ayuda –eficiencia asignativa por países o por grupos poblacionales, respectivamente– y de la AOD a la financiación para el desarrollo (Domínguez 2010c; Tezanos, 2011).

Concretamente, se está forjando una nueva agenda que trae consigo la redefinición de la financiación para el desarrollo, nuevas prioridades sectoriales y geográficas, nuevos instrumentos e, incluso, nuevos objetivos y principios de la cooperación al desarrollo articulados desde plataformas de gobernanza (CAD, G20, Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas) cuya competencia y división del trabajo está aún por definir (Killen y Rogerson, 2010).

De la AOD a la financiación global del desarrollo

Así, el concepto de financiación para el desarrollo está entrando con fuerza en la retórica y también en la agenda de la CID. Aunque la literatura sobre el tema ofrece muy diferentes denominaciones –*beyond aid* en un reciente discurso de Robert Zoellick (2011), ODA+ del Parlamento Europeo en 2010[11], *aid and beyond* en la terminología OCDE (DCD/DAC 2011a), *global social policy* de Severino (2011), o incluso la, quizás más amplia, *global policy finance* propuesta anteriormente por Severino y Ray (2009)– la definición general de este concepto es básicamente la misma. Por financiación para el desarrollo se entiende la suma de todos los fondos o actividades de cooperación tanto públicos como privados –inversión directa extranjera, remesas o filantropía– que redunden en el desarrollo, como, al menos parcialmente, ya recogió el Consenso de Monterrey de 2002. La variedad de presupuestos y proyectos que se podrían computar en esta categoría –aún en construcción– es prácticamente infinita y cubre actores tan variados como las empresas multinacionales –en su papel de inversores directos (Macías *et al.*, 2011) o a través de la RSC para el desarrollo– y de megafilántropos (Domínguez, 2010a); y actividades públicas como las políticas de cambio climático, la configuración de la arquitectura financiera internacional impulsada desde el G20 o, sencillamente, la concesión de garantías públicas a la inversión privada en países en desarrollo (Severino y Ray, 2009), así como toda la batería de nuevos mecanismos de financiación (DCD/DAC, 2011d).

Los emergentes: ¿donantes y receptores o proveedores de cooperación Sur-Sur?

La colección de predicciones sobre la cambiante distribución del poder económico mundial abre un debate sobre si la asignación de la ayuda debe concentrase en los países más pobres que se quedan atrás –una especie de

[11] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0140+0+DOC+XML+V0//EN

club de la miseria 1.0– o en las personas más pobres que en un 70% de los casos residen en países de renta media (PRM), y que configuran el nuevo club de la miseria 2.0 (Sumner, 2010; Chandy y Gertz, 2011; Kanbur y Sumner 2011). En cualquier caso, más de 60 países en desarrollo seguirán precisando ayuda y es en este campo donde la tradicional cooperación Norte-Sur deberá complementarse y coordinarse con la CSS a través de una cierta división del trabajo o de nuevas modalidades como la cooperación triangular.

Los donantes tradicionales han respondido rápidamente a este empoderamiento de los proveedores de CSS, que se constata en la tendencia a la graduación de las economías en desarrollo más dinámicas hacia las siguientes partes de la recientemente aprobada lista de receptores CAD, operativa a partir del 1 de enero de 2012 para el cómputo de los flujos de AOD de 2011 a 2013[12]. La nueva lista constata la reducción del número de países de renta baja (PRB) de 62 a 54, con la graduación de, entre otros, Nigeria, Pakistán y Vietnam, que pasan a la categoría de países de renta media-baja (PRMB). Los PRMB, por su parte, pasan de 48 a 40 con la graduación de Argelia, China, Colombia, Ecuador, Irán, Jordania, Namibia, Perú, República Dominicana, Tailandia y Túnez, entre otros, que pasan a la categoría de países de renta media-alta (PRMA). Además, Croacia sale de la lista de países receptores de ayuda CAD, al iniciar su proceso de adhesión a la Unión Europea previsto para 1 de enero de 2013.

Así, en América Latina ya solamente quedarían seis PRMB (los cuatro centroamericanos, Bolivia y Paraguay), siendo Haití el único PRB de la región.

Asimismo, en su "agenda para el cambio" (Comisión Europea, 2011a), la Unión Europea apunta, además de una previsible congelación de fondos, una mayor concentración de la ayuda en menos países y sectores, para aumentar su impacto. Para ello, los Estados que hayan pasado a la categoría de PRM dejarán de recibir ayuda presupuestaria con lo que, previsiblemente, Brasil, China e India quedarán excluidos de la cooperación de la Comisión Europea a partir de 2014[13].

La agenda post-ODM podría implicar una vuelta a los orígenes

El peso cada vez mayor de un Sur global y su contribución decisiva al crecimiento mundial en los próximos años, este "desplazamiento tectónico" (Zoellick, 2011), reclama un protagonismo creciente de los proveedores de la CSS (Turquía, BRIC, países árabes, Venezuela o Taiwán).

Esto implica que ganará peso la visión del desarrollo de los "donantes del Sur"; visión que, paradójicamente, lleva en cierto modo a una vuelta a los orígenes por el recurso sistemático de dichos donantes a la ayuda ligada y reembolsable, a los proyectos de infraestructuras sin atender a la financiación de mantenimiento, y a la cooperación bilateral dominada por intereses geoestratégicos, aunque

[12] Lista disponible en: http://www.oecd.org/dataoecd/9/50/48858205.pdf

[13] Véase la entrevista con el Comisario de Desarrollo, Andris Piebalgs, en *Le Monde*, 14 de octubre de 2011.

envuelta en la retórica de la "influencia sin interferencia" de los principios de Zhou Enlai de 1964 (Lum *et al*., 2009; González Richardson 2010; de Haan 2011) o del "respeto de la soberanía nacional" del Plan de Acción de Buenos Aires de 1978 (Domínguez 2010c; Sanahuja 2011).

En lo que respecta a los donantes tradicionales, ante este nuevo contexto de cambios en la distribución del poder económico internacional, y dada la imposibilidad de cumplir los compromisos de financiación de los ODM, se está produciendo un desplazamiento acelerado desde el discurso altruista hacia el realista, concretado en el aumento de la ayuda reembolsable, la utilización de la AOD para financiar partidas vinculadas a gastos de defensa, y para el apalancamiento de otros recursos vía impuestos, créditos e inversión directa –la ayuda como catalizador–, o la exigencia de un compromiso más activo de los países en desarrollo en la movilización de los recursos nacionales. En este sentido, los textos de Ángel Gurría, Hillary Clinton, y Richard Manning en el informe de cooperación al desarrollo del 50 aniversario del CAD son inequívocos (OCDE, 2011), como también lo es la "agenda para el cambio" de la Unión Europea (Comisión Europea, 2011a) y los párrafos 69-82 de la Declaración Final de la Cumbre de Cannes del G20[14].

El énfasis en los sectores e instrumentos más tradicionales de la ayuda, sumado al difícil cumplimiento de las metas del Milenio en 2015, ofrece pistas sobre la que previsiblemente será la agenda post-ODM del desarrollo.

El consenso de 2000 en torno a una agenda de objetivos mensurables –frente a medios– con fuerte acento en la versión simplificada del desarrollo humano –principalmente por la ausencia de la componente democrática– y no económico pero con énfasis en la lucha contra la pobreza, supuso un movimiento pendular respecto del Consenso de Washington de los noventa. Sin embargo, con la fecha límite a la vuelta de la esquina, el balance de los ODM no es netamente positivo: los logros se concentran en las economías más dinámicas de Asia oriental y América Latina mientras que buena parte de los países de África Subsahariana y Asia meridional quedan muy rezagados.

Existe ya un debate sobre cuáles serán los objetivos y pilares de la agenda de desarrollo que rijan el sistema de cooperación tras 2015 (véase, por ejemplo, Tezanos, 2011). Independientemente de que se mantenga el objetivo último de lucha contra la pobreza, o incluso de que se sumen dimensiones subjetivas del desarrollo y cuestiones de igualdad e inclusión social –esta última, una de las carencias más notables de la agenda de los ODM– y toda la agenda de sostenibilidad vinculada al proceso Río+20 con unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (de la Rocha y Rodríguez, 2011), seguramente se consolidará una visión más económica del desarrollo

[14] http://www.g20.org/pub_communiques.aspx. Sobre la ayuda como catalizador véase Rogerson (2011).

–de nuevo– y una mayor atención al fortalecimiento institucional.

La agenda de desarrollo económico se habría materializado ya en el "estilo" de las economías emergentes que han logrado sacarla adelante dentro del G20 con el Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido[15] y en el creciente énfasis en el rol del sector privado de la cooperación tradicional tanto en la *praxis* –véase el aumento de la cooperación reembolsable y financiera– como en la proliferación de documentos oficiales que abogan por la agenda ODA+ (DCD/DAC, 2011a; Manning, 2011; Severino, 2011).

Muy probablemente, la consecuencia de la llamada primavera árabe para el sistema de cooperación será, además de un cierto redireccionamiento hacia el Norte de África de los flujos de ayuda de los donantes tradicionales, la canalización de éstos en forma de apoyos al fortalecimiento institucional. Esto tendrá sus derivadas en la doctrina de la cooperación que recuperará el discurso de la gobernanza democrática y el papel de la sociedad civil (Kauffmann 2011), tal y como aparece ya en los nuevos contratos de Buena Gobernanza y Desarrollo de la Unión Europea (Comisión Europea, 2011b), que insiste en condicionar la ayuda al respeto por los valores europeos y en concentrarla sectorialmente en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos (Comisión Europea, 2011a).

¿Quién gobernará el sistema de desarrollo internacional?

De cara al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan, el CAD retóricamente parecía haber entregado ya las llaves de la fortaleza a los otros cooperantes. En su reunión de alto nivel de abril de 2011 el CAD concedió que "se necesitará un cambio del lenguaje de la Declaración de París… para respetar las diferentes tradiciones de desarrollo de todos los grupos representados" (DCD/DAC, 2011a). Y el WP-EFF (por sus siglas en inglés, Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda), en el segundo borrador para Busan de octubre de 2011, habla de la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y Sur-Norte y de "construir una nueva asociación global para el desarrollo que abarque la diversidad y diferentes responsabilidades" de donantes tradicionales, "proveedores de cooperación regional, sur-sur y triangular" y sector privado, en lo que es un reconocimiento de la nueva arquitectura de la cooperación (WP-EFF, 2011) que coincide milimétricamente con los párrafos 79-82 de la Declaración Final de la Cumbre de Cannes del G20.

La pregunta entonces es quién gobernará el sistema en esta etapa

[15] El documento, que figura como Anexo a la Declaración de la Conferencia de Seúl de 2010, está disponible en http://www.g20.org/pub_communiques.aspx. El mejor análisis de su contenido se encuentra en ADB / Peterson Institute (2011). En la Conferencia de Cannes el Grupo de Trabajo de Desarrollo presentó un informe de seguimiento del denominado *Multiyear Action Plan* aprobado en Seúl, en el que se expresa de manera muy diplomática que esta agenda "no es un sustituto de los compromisos existentes sobre desarrollo, especialmente los de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas", aunque se espera que después de Busan se establezca "un nuevo paradigma de desarrollo que se focalice sobre una asociación más inclusiva y tome en cuenta las cuestiones más amplias de la eficacia del desarrollo" (G20, 2011).

post-Busan: un WP-EFF refundado como Asociación Global de Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, con una clara experiencia en eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y adaptación acumuladas en más de 50 años de funcionamiento del CAD –aunque no sin retos en cada uno de estos ámbitos–, o el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas), cargado de representatividad –y politización–, con cinco años de recorrido pero sin las capacidades técnicas ni financieras del entorno OCDE (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011; Domínguez, 2011b; Steinberg, 2011). En este sentido, y pese a la pérdida de poder económico de sus miembros, el CAD está haciendo un esfuerzo muy intenso de adaptación para realizar una asociación inclusiva para el desarrollo con los donantes emergentes, los proveedores de CSS y los donantes árabes y cuenta a su favor con el claro posicionamiento pro-CAD de los CIVETS, así como la heterogeneidad y falta de consistencia de las agendas nacionales y regionales de los países en desarrollo –PRM frente a PMA, América Latina frente a PRM asiáticos, que es donde se encuentra la mayor parte del nuevo *bottom billion*–.

Todo apunta, por tanto, a que los donantes del CAD, que están discutiendo una nueva estrategia global de relaciones en la que pretende estrechar lazos con siete grupos-objetivo –donantes y donantes-receptores miembros de la OCDE, donantes y donantes-receptores en proceso de incorporación como es el caso de Rusia, donantes árabes, proveedores de CSS en cooperación reforzada, organismos multilaterales, sector privado y países socios (DCD/DAC, 2011b)– reinventen a través del G20 un mecanismo para la gobernanza global del desarrollo, tal y como apunta la declaración final de Busan al mencionar que la Asociación Global de Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, que deberá estar en marcha en junio de 2012 –fecha de la siguiente reunión del G20 en Los Cabos, México– y tener rango interministerial, deberá trabajar de manera complementaria y en conjunción con otros foros.

Y es que el G20, como nuevo club multilateral en el que están todos los SIC, se ha expandido rápidamente desde su función de comité de crisis al de comité permanente *de facto* para la gobernanza económica mundial, con un plan plurianual que vuelve a los orígenes en los objetivos –el Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido de 2010–, un Grupo de Trabajo sobre Desarrollo para impulsar dicho plan, una declaración explícita de coordinarse con la agenda de la eficacia de la ayuda del WP-ETT del CAD y un proceso de mejora de la gobernanza interna que anuncia la consolidación del G20 como comité ampliado permanente para la gobernanza de la cooperación

[16] De cara a la Cumbre de Los Cabos (México) de junio 2012 se constituye ya una Troika, formada por las pasadas, presentes y futuras presidencias, que, a partir de 2016 se convertirán en rotatorias por grupos regionales, empezando por Asia. Sobre la coordinación CAD-G20 y la mejora de la gobernanza interna de éste último véanse párrafos 83, 91 y 93 de la Declaración Final de la Cumbre de Cannes de 2011 y el posicionamiento del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo (G20, 2011). Para la rápida consolidación del G20 como plataforma para la gobernanza económica global en general y del desarrollo en particular, véase Bradford y Lind (2004), Kharas (2011) y Subacchi y Pickford (2011). En este sentido, se empieza a hablar también de un G20+ que incluirá, además de los bienes públicos internacionales de la estabilidad financiera y la libertad del comercio, la seguridad energética y la lucha contra el cambio climático (ADB / Peterson Institute, 2011).

internacional[16]. Este mecanismo de coordinación CAD-G20 reforzará la tendencia a pasar desde el concepto de AOD hacia otros flujos oficiales y privados (ADB / Peterson Institute, 2011), dando paso al meta-instrumento del diálogo político y, por tanto, a la agenda de la coherencia de políticas, con lo que de la agenda de la eficacia de la ayuda se transitará a la agenda de la eficacia del desarrollo (DCD/DAC, 2011c; G20, 2011; Groff, 2011).

En resumen, se está produciendo un desplazamiento del epicentro de la economía mundial del Atlántico al Pacífico. A esto se suma una vuelta a los objetivos más económicos en la agenda del desarrollo. En este contexto, España deberá trabajar desde un enfoque más integral para elevar el perfil de su acción exterior con una política de desarrollo internacional con identidad propia, estratégica y de calidad.

Política de desarrollo internacional estratégica y de calidad

Política de desarrollo internacional estratégica y de calidad

Todos los diagnósticos de la cooperación española hacen alusión a la necesidad de adoptar una visión más estratégica de la cooperación y de trasladar el énfasis desde la cantidad a la calidad de la ayuda (Cascante, 2010; Schulz, 2010; Alonso y Freres, 2011; Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2011; Iglesia-Caruncho, 2011; Intermón Oxfam, 2011; Larrú, 2011a y b; Manrique, 2011; Sotillo *et al*., 2011).

Los índices disponibles sobre la calidad de la ayuda española en relación con otros donantes arrojan un panorama de luces y sombras en el que hay un importante recorrido para mejorar. En el Índice Ajustado de Calidad de la Ayuda del *Global Development Center* –básicamente un índice que corrige la cantidad y esfuerzo de AOD, penalizando la falta de selectividad, la ayuda ligada, la fragmentación y la falta de incentivos a las donaciones privadas–, con una cobertura de 22 donantes –todos los del CAD excepto Luxemburgo–, España aparece en el ranking de 2011 en el puesto 10º, es decir, tres por detrás de su 7º lugar en el de mayores donantes, lo que significa que la calidad de nuestra ayuda –ligeramente por debajo de la media– está también por debajo de la cuantía de la misma, con registros muy deficientes en selectividad –donde España ocupa el puesto 18º–, ayuda desligada (16º), fragmentación (18º) e incentivos a la ayuda privada (14º)[17].

En el Índice de Calidad de la Ayuda, lanzado como proyecto piloto por el Banco Mundial (Knack, Rogers y Eubank, 2011), siguiendo los criterios de eficacia de la ayuda de esta institución –selectividad y especialización– y de la Declaración de París –alineamiento con los sistemas nacionales y armonización en el país–, con una cobertura de 38 donantes –23 del CAD, 4 no CAD y 11 multilaterales–, España sale todavía peor parada: se sitúa en el puesto 25º, con registros muy bajos en especialización –26º, medida por los índices de concentración geográfica y sectorial y tamaño medio de las actuaciones–, alineamiento (27º) y armonización (21º).

En el QuODA, otro índice de calidad de la AOD, vinculado al *Global Development Center* (Birdsall *et al*., 2011), se evalúan cuatro dimensiones que agrupan 31 indicadores tomados de la evaluación de la Declaración de París y otras fuentes sobre maximización de la eficiencia en la implementación de la AOD, fortalecimiento institucional, reducción de la carga de gestión, y transparencia y aprendizaje, con una cobertura de 31 donantes –23 del CAD y 8 multilaterales–. También en este índice España rinde muy bajo en el ranking, con posiciones de 26º, 21º, 22º y 21º en las cuatro dimensiones respectivamente.

[17] http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/.

En el ranking de mejores/peores prácticas de las agencias donantes de Easterly y Williamson (2011), que incluye las dimensiones de especialización y selectividad, efectividad en la distribución, costes administrativos y transparencia, España se sitúa en el puesto 34 en un ranking de 42 agencias –23 bilaterales y 19 multilaterales–, muy por debajo del ranking medio conseguido en esas dimensiones por las agencias bilaterales (21º), que ya de por sí resulta "muy insatisfactorio en términos de mínimos estándares".

Finalmente, en el Índice Piloto de Transparencia de la AOD (Publish What You Fund, 2011), España, pese a haber firmado la Inicativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, sale en el intervalo muy pobre, con el puesto 44º, de 58 donantes –44 bilaterales y 14 multilaterales– y un porcentaje sobre el máximo de 100 del 19%.

¿Qué hace falta para avanzar en una política española de desarrollo internacional que ofrezca mayor calidad de la ayuda? Además de lo que apuntan estos índices –mayor selectividad y especialización y mayor interiorización de los principios de la Declaración de París incluyendo el de transparencia y rendición de cuentas– hay que insistir en la agenda del desarrollo de capacidades –uno de los temas estrella en Busan–, que es un supuesto para la eficacia de la ayuda. En concreto, nos referimos a los imprescindibles cambios institucionales y a la profunda transformación de los recursos humanos del sistema de desarrollo que deberán ser prioridades en la agenda española de la eficacia de la ayuda.

1. Una arquitectura institucional inadaptada e insostenible

El sistema español comparte características institucionales con otros países de su entorno. Así, al igual que en Francia, el órgano protagonista de la gestión de la ayuda pública es una agencia estatal que, en el caso español, depende de la cartera de Exteriores y Cooperación. No obstante, es bien sabido que la arquitectura institucional de la cooperación española tiene una serie de peculiaridades que la diferencian de sus socios europeos o de otros miembros del CAD. En primer lugar, la cooperación oficial está atomizada fuertemente en los tres niveles de la Administración: central, autonómica y municipal. En segundo lugar, la cooperación de la Administración General del Estado (AGE) está, a su vez, dispersa entre diversos ministerios y otros órganos, un problema que comparte con Estados Unidos, el principal donante del CAD (Unger 2011), de tal modo que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) gestiona y desembolsa una parte marginal de la ayuda pública total –19% de la AOD neta según datos del Avance de Seguimiento PACI de 2010–. En tercer lugar, las ONGD tienen un papel más protagónico que en otros países. Este papel no se limita a la ayuda privada –en el caso de España con uno de los porcentajes más bajos del mundo (CAF, 2011)–, puesto que una parte no

desdeñable de la AOD bilateral neta se canaliza a través de estas organizaciones (el 21,13%), con proporciones aún abultadas en la autonómica (67,36%) y la municipal (59,65%) a pesar de las importantes caídas en términos relativos de los últimos años.

Pese a la riqueza que proporciona esta diversidad de actores, y por tanto enfoques, hay un fuerte pasivo en forma de problemas de coordinación y limitantes a una visión estratégica de la política de cooperación (Hombrado, 2008; Martínez y Sanahuja, 2010).

Al margen de los elevados costes de transacción de esta arquitectura, no parece factible una reforma institucional profunda en el corto plazo. Esta arquitectura, derivada del carácter compuesto de nuestro Estado y de la división de funciones entre ministerios, emana, en gran medida, de nuestra cultura política, administrativa e institucional y parece poco probable que el sistema de ayuda pudiera dotarse de una institucionalidad alternativa e integral para el conjunto de las instituciones del Estado. Por otra parte, el capital político para grandes reformas podría haberse consumido en la reciente reforma estatutaria de la AECID, con un nuevo contrato de gestión pendiente de por medio, de manera que a la fatiga de la ayuda se añadirá la fatiga institucional por la frustración del proceso de reestructuración de la Agencia.

No obstante, una visión estratégica de la política de desarrollo internacional requiere de algunos cambios institucionales que sí parecen factibles en el corto y medio plazo. Los efectos nocivos de la dispersión de actores y, por tanto, de instrumentos, pueden combatirse con actuaciones que lleven tanto a una definición clara y operativa de un órgano rector de la cooperación como al establecimiento de mecanismos sólidos de coordinación.

Formalmente, la definición de la política de CID y la coordinación de todos los agentes implicados corresponde a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Para que lo formal fuera también real, sería necesario que la SECI –o el órgano rector que se determinara– tuviera voz y voto en, por ejemplo, la definición de la posición española en el debate sobre la reforma del FMI, en los posicionamientos de España acerca de la política comercial europea, o en las propuestas de España en el G20; actuaciones políticas que en la actualidad dependen de otros órganos públicos de igual o mayor rango y que, con frecuencia, se adoptan sin un suficiente intercambio de información previo entre los diferentes componentes de la AGE.

En primer lugar, se podría elevar el diseño de la política de desarrollo a la Presidencia o Vicepresidencia del Gobierno re-activando la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo y dando un papel protagonista a la SECI en dicha Comisión. Elevar el perfil de esta

Comisión redundaría directamente en una mayor y mejor coordinación de todos los actores de la cooperación que forman parte de la AGE. Téngase en cuenta, por otra parte, que en un contexto internacional como el descrito más arriba, en el que el sistema de CID se sofistica por momentos, incorporando nuevos actores, objetivos e instrumentos, la SECI tendrá que ir desarrollando cada vez más sus labores de coordinación y definición estratégica frente a las de ejecución y gestión que se realicen a través de la AECID.

En segundo lugar, es imprescindible lograr una mejor integración de las labores de planificación, gestión, seguimiento y evaluación. En la actualidad, la planificación y la evaluación de la cooperación española dependen de la DGPOLDE; una dirección general que "cuelga" de la SECI. La AECID, el órgano encargado de la gestión, ejecución y seguimiento de la cooperación también depende de la SECI. Así, se dan dos estructuras paralelas que registran, históricamente, grandes problemas de coordinación y comunicación, lo que ha llevado a que, con demasiada frecuencia, las labores de planificación hayan quedado en papel mojado. En 2004, parecía evidente que los avances hacia una mayor calidad de la ayuda pasaban necesariamente por el fortalecimiento de la OPE –su conversión en Dirección General, la dotación de recursos financieros y humanos–. Sin embargo, la DGPOLDE no ha podido o sabido planificar de acuerdo a las capacidades de la AECID, mientras que la AECID no ha podido o sabido adaptar sus capacidades a los requisitos de la política. De hecho, es llamativo que entre los intentos de tender puentes se haya recurrido, incluso, a la creación de una Unidad de Programación y Calidad (UPC), que funcionaría de forma similar a una unidad de enlace DGPOLDE-AECID. A pesar de que puede resultar una decisión difícil, dados los esfuerzos acumulados en fortalecer la DGPOLDE, la solución podría estar en trasladar las tareas de planificación –evaluación *ex-ante*– y seguimiento a una unidad específica insertada en la AECID, suprimiendo así la DGPOLDE como órgano independiente de la AECID. Como veremos más adelante, la evaluación *ex-post* se trasladaría a otro organismo público externo al sistema de cooperación.

En tercer lugar, para una definición estratégica de la cooperación de todo el territorio nacional –esto es, para la consolidación de una política de Estado que es parte de la acción exterior– es imprescindible el refuerzo de la coordinación territorial. En la actualidad existe un órgano para dicha coordinación, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo que es convocada periódicamente por la SECI. Si bien esta Comisión se ha constituido en un órgano imprescindible de intercambio de información entre Comunidades Autónomas, lo cierto es que su papel se ha visto desdibujado desde la puesta en marcha de la Conferencia Sectorial, de manera que el ámbito técnico y el político han quedado separados

introduciendo ruido suplementario en el panorama de profunda descoordinación de la cooperación descentralizada. Una posible medida a aplicar en este sentido sería un pacto nacional similar al que se ha intentado lograr en materia fiscal. El contexto de un nuevo gobierno con capital político tanto en la AGE como en la descentralizada –sujeta a importantes recortes–, parece propicio. Además, es recomendable completar la transición de la Comisión Interterritorial a la Conferencia Sectorial, creando un brazo técnico en esta última para superar la división entre la agenda política y la técnica que multiplica el coste de coordinación.

En cuarto lugar, y en relación con otro de los órganos consultivos de la CID, es obligada la democratización, transparencia y aumento de la legitimidad en el acceso de los distintos colectivos distintos de la Administración y de sus representantes al Consejo de Cooperación Internacional al Desarrollo, así como una revisión del peso asignado a cada uno de ellos dentro del Consejo. El criterio de representación de cada colectivo debería ser en todos los casos –sector empresarial privado, sindicatos, ONGD, universidades e investigadores en temas de desarrollo– el de la elección a través de sus órganos representativos –CEOE-CEPYME, CEPES, los mismos sindicatos, CONGDE, CRUE y REEDES respectivamente–.

En quinto lugar, la coordinación hacia dentro ha de complementarse con una mayor coordinación hacia fuera. Las dificultades de esta coordinación crecen con la complejidad del sistema de cooperación, pero hay un gran margen de maniobra para mejorar la coordinación entre socios europeos. Además de la ya mencionada "agenda para el cambio", existe desde 2007 un Código de conducta sobre división del trabajo (Comisión Europea, 2007), para racionalizar la cooperación europea y evitar duplicidades mediante la focalización de cada donante en los países y sectores en los que muestra mayores "ventajas comparativas". Dichas ventajas, que se han confundido con ventajas absolutas, tampoco se han operativizado en forma de indicadores objetivamente verificables para su implantación (Domínguez, 2010c), de manera que la Comisión se ha agotado en reiterar las llamadas al cumplimiento del Código mediante una proliferación de planes e iniciativas (*Fast Track Initiative* sobre División del Trabajo y Complementariedad de 2008, *Toolkit* para la complementariedad y la división del trabajo y Marco Operativo sobre Eficacia de la Ayuda de 2009, consolidado en 2011). Por el momento, se está tendiendo a interpretar el Código como una mera concentración basada en la especialización de acuerdo a ventajas comparativas que auto-evalúa cada donante (Hartmann, 2011).

Pero la "agenda para el cambio", vuelve a pedir que las preferencias se ordenen de acuerdo a los principios del Código (Comisión Europea, 2007), que el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de junio de 2010, volvió a relanzar, reclamando (i) el impulso de los acuerdos con

donantes líderes, programación común y cooperación delegada como fórmulas clave para la coordinación de los donantes en el país socio, y (ii) la concentración geográfica y sectorial de la AOD de los Estados Miembros –dos sectores prioritarios por donante de la Unión Europea en cada país socio, limitando a entre tres y cinco el número de donantes activos por sector dentro de cada país socio–.

La necesaria mejora en la coordinación política de España con los otros países de la Unión Europea –necesidad ya señalada por el que será el partido en el Gobierno durante la legislatura que se inicia en estos momentos (PP, 2011; Rajoy, 2011)– puede apoyarse, en el caso de la cooperación, en mayores avances en la identificación y desarrollo de las ventajas comparativas –tanto el concepto como las ventajas españolas– en un contexto en el que la ayuda europea se quiere focalizar en África Subsahariana y los países incluidos en el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación –todos los países que tienen fronteras terrestres o marítimo-mediterráneas con la Unión Europea–. Se trata de avances en los que podría participar activamente la AGE, proponiendo elementos más concretos para su diseño, sin olvidar que el propio Código reclama atender a países huérfanos, situación en la que quedaría parte de América Latina de cumplirse las directrices comunitarias.

En un contexto internacional como el descrito en la sección anterior, es imprescindible que las iniciativas de coordinación internacional se planteen más allá de la frontera europea y también más allá del ámbito de la OCDE. Por una parte, no está claro que en este escenario post-Busan la gobernanza de la ayuda al desarrollo, ni siquiera la pública, siga dependiendo del CAD (Walz y Ramachandran, 2011). Es difícil saber en estos momentos cuál será la definición exacta del nuevo sistema de cooperación que se encuentra en plena refundación. Por ello, es necesario que la política española de CID esté preparada y dotada de las capacidades necesarias para afrontar y participar sin seguidismos en la configuración de la nueva arquitectura de la cooperación –véase epígrafe 2 de ésta sección–. Además, España deberá aprovechar su liderazgo como donante en determinadas regiones clave, como América Latina, para establecer un canal de comunicación privilegiado con los donantes emergentes con presencia en dichas regiones, mediante cooperación triangular, y ejercer de donante líder en esquemas de cooperación delegada con otros donantes silenciosos, o donantes en retirada responsable, de la Unión Europea.

No podemos cerrar este apartado dedicado al diseño institucional de la cooperación española sin una mención al recientemente creado Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE). El FONPRODE es una parte nacida –la dedicada al objetivo de desarrollo– de la reforma del extinguido Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), siendo la otra parte el Fondo para la Internacionalización

de la Empresa (FIEM) dedicado, como su nombre indica, a la internacionalización de la empresa española y dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC). Al margen de lo cuestionable de esta separación salomónica –objetivo de desarrollo internacional por un lado y de internacionalización de la empresa por otro– desde el punto de vista de la conciliación de intereses y de la coherencia de políticas para el desarrollo, lo cierto es que el FONPRODE ofrece un enorme potencial para la necesaria modernización y racionalización de la política pública de desarrollo española.

Con el FONPRODE, la cooperación española se homologa con sus socios europeos y del CAD, creando una herramienta de cooperación financiera integrada en el sistema de cooperación. Además, en un contexto de crisis fiscal, ya se observa un repunte importante de la cooperación reembolsable frente a las donaciones y una multiplicación de las actividades de la cooperación financiera, explorándose nuevas formas para incorporar al sector privado con ánimo de lucro en la cooperación al desarrollo. La necesaria inserción en el sistema internacional de cooperación y la coordinación con otros donantes bilaterales y multilaterales pasa pues, necesariamente, por dotarse de una herramienta de cooperación financiera eficaz.

La cooperación financiera plantea riesgos frente a las donaciones que es necesario prevenir: puede limitarse a ser un método para carburar contablemente la AOD –se conceden préstamos concesionales que posteriormente son condonados como ya ocurrió con otras herramientas de cooperación reembolsable– y también contribuye al endeudamiento externo del país receptor, cuando la cooperación financiera se da en forma de crédito, lo que obliga doblemente a una identificación cauta y precisa de las actividades a ser financiadas y a un cálculo atinado de su rentabilidad potencial.

A cambio, los fondos para la ayuda reembolsable son, por definición, menos limitados que para las donaciones, no desactivan el ahorro interno, ofrecen la posibilidad de apalancar fondos adicionales y tienden a elevar el rendimiento fiscal de los países receptores de esta forma de ayuda (Domínguez y Tezanos, 2012).

Al igual que sus primos y hermanos de otras cooperaciones tradicionales, uno de los principales retos del FONPRODE es el de incorporar mecanismos de selección de proyectos que garanticen, en la medida de lo posible, un impacto positivo en el desarrollo, más allá del enfoque preventivo (*do no harm*) que prevalece en la filosofía de funcionamiento de la mayor parte de estos fondos. Este reto es mucho mayor para el FONPRODE, dada la exigencia de obtener una rentabilidad de mercado para cada operación financiera.

En segundo lugar, la dotación de fondos deberá mostrar una mayor graduación:

la herramienta nace con una dotación presupuestaria que plantea dudas sobre la posibilidad de la cooperación de ejecutar los fondos asignados con todas las garantías de eficacia, pertinencia e impacto en el desarrollo –su volumen de fondos es casi equivalente al de todo el presupuesto de la AECID–.

En tercer lugar, y en lo que se refiere a su diseño institucional, FONPRODE comprende una lista heterogénea de instrumentos: a éste se traslada el Fondo de Microcréditos, el apoyo presupuestario, las donaciones y los créditos de Estado a Estado, las contribuciones a organismos multilaterales, además de la cooperación financiera para el apoyo al tejido productivo. Es difícil comprender la racionalidad institucional de este diseño ni por qué se trasladan determinadas herramientas desde la AECID –como, por ejemplo, el apoyo presupuestario–. De algún modo, se puede estar creando una agencia paralela que corre el riesgo de multiplicar los costes de transacción abriendo un nuevo frente de (des) coordinación. Además, al no quedar claro el criterio de división de funciones entre AECID y FONRPRODE, los problemas de identidad de las instituciones de la cooperación española se multiplican.

También desde el punto de vista institucional, en las partidas de cooperación reembolsable, el FONPRODE se enfrenta a un doble reto. Por una parte, tiene el objetivo principal de asegurar un impacto determinante en el desarrollo mediante sus operaciones de inversión. Por otra parte, en la coyuntura actual, se da una presión para que la financiación se conceda en términos no concesionales; esto es, en condiciones financieras –plazos de vencimiento y tipos de interés en el caso de las operaciones de crédito– no solamente rentables para las arcas españolas, sino también homologables a las de mercado, que se obtendrían con un financiador privado. Esto limita las operaciones de crédito que se puedan realizar, puesto que el CAD exige un cierto grado de concesionalidad para que la ayuda reembolsable sea computable como AOD. Así, se puede producir una concentración excesiva de la cooperación reembolsable de FONPRODE en operaciones de adquisición de acciones y en capital no estructurado.

Estos dos objetivos –rentabilidad e impacto en el desarrollo– pueden ser fácilmente reconciliables para el conjunto del fondo –véanse ciertas operaciones del Banco Mundial– pero más difícilmente compatibles si se exigen como obligatorias para cada una de sus operaciones financieras –en lugar de para la institución en su conjunto–. A ellos se une la imposibilidad sistemática de incurrir en cierto grado de concesionalidad –operaciones con una rentabilidad estimada positiva pero ligeramente inferior a los niveles de mercado– al menos en parte de la cartera. Es más, este diseño le resta flexibilidad al fondo lo que dificulta su ejecución presupuestaria.

Efectivamente, una de las razones de ser de la cooperación financiera es precisamente la de "ir" donde el sector privado no iría individualmente. Se pretende dotar así a la cooperación pública de un efecto catalizador o pionero de la inversión privada: la participación del sector público en estos casos puede dinamizar un mercado mediante el *signalling*, la garantía o la asunción del mayor riesgo o de primeras pérdidas. Si bien en la actual coyuntura no parece viable un FONPRODE que compute sistemáticamente al déficit español, es perfectamente viable, desde el punto de vista fiscal, un fondo que logre una cierta rentabilidad, aunque ésta se sitúe por debajo de la de mercado, tal como exige el propio concepto de AOD.

Pero, además, parece pertinente plantear este objetivo para el conjunto de la cartera, y no necesariamente para cada operación de forma individualizada. Esta facilidad de gestión permitiría la participación de la cooperación española en operaciones financieras con un gran potencial de impacto en el desarrollo –aunque ofrecieran peores estimaciones de riesgo o de rentabilidad– lo que se compensaría con otras operaciones más seguras y/o rentables lo que saldaría el conjunto de las operaciones con un impacto nulo, o incluso positivo, en las cuentas públicas nacionales.

En su actual diseño, el FONPRODE podría estar reproduciendo algunos de los males de Administración pública española combinando grandes niveles de micro-gestión con una dirección política endeble –en su actual diseño, el impacto en el desarrollo no queda garantizado–. Es imprescindible que esta dirección política quede alineada con la planificación más general de la política de desarrollo internacional.

En cuarto lugar, la creación y gestión del FONPRODE no se habría dotado de las capacidades y recursos técnico-humanos necesarios, particularmente tratándose de una herramienta nueva para la cooperación española y careciendo la AECID de experiencia en este ámbito.

En quinto y último lugar, y en relación con las actividades de seguimiento, y rendición de cuentas, incluyendo la evaluación, dado el gran volumen de fondos con el que nace, el reducido equipo que lo gestiona y su estatus de excepción en el sistema de cooperación, resulta doblemente importante someter al FONPRODE a los criterios de seguimiento y evaluación (Ayuso y Cascante, 2012; de la Rocha y Rodríguez, 2011), que se señalan más adelante.

2. Los olvidados: capacidades y recursos humanos

Existe un cierto margen de maniobra para realizar cambios institucionales que, sin la necesidad de una reforma institucional en profundidad, faciliten las bases para la definición y puesta en práctica de una política de Estado en desarrollo internacional, coordinada con la de nuestros socios europeos y

adaptada al nuevo contexto mundial. ¿Qué necesita el sistema para dotar de contenido a esta política de Estado? Una de las debilidades más frecuentemente señaladas de la cooperación española es la de las capacidades de sus recursos humanos (Tres, 2006; Tezanos, 2007; Urra, 2008; Alonso y Freres, 2010; Cascante, 2010; Schulz, 2010; Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2011; Gutiérrez Cruz, *et al*., 2011).

En primer lugar, está la estructura laboral. Los puestos directivos y ejecutivos de la cooperación española son ocupados por funcionarios de grupo A, por lo general diplomáticos. Los niveles medios en sede también están a cargo de otros funcionarios de grupo A o de menores niveles. En terreno, por el contrario, la mayor parte del personal es laboral contratado, tanto los coordinadores de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) como el resto del personal de las oficinas en puestos de responsables de programas y proyectos. Esta estructura ha generado problemas de diverso tipo como ponen de manifiesto los *peer-review* de la OCDE a la cooperación española. Cabe destacar (i) la dificultad para que se produzca un flujo de información y conocimientos sede-terreno –puesto que no puede haber intercambio de personal entre la sede y las OTC– que genere un acervo de conocimientos institucionales; (ii) la alta rotación del personal y la escasa especialización en sede, –por ejemplo, los diplomáticos reparten su carrera entre puestos asociados a la cooperación al desarrollo y otros ámbitos de la política exterior–; (iii) la excesiva especialización –que puede llevar a visiones estrechas del desarrollo– y baja movilidad de los técnicos en terreno, responsables de programas y proyectos; y (iv) la ausencia de un procedimiento abierto y público, con criterios pre-fijados y transparentes, de selección para la contratación de los coordinadores de OTC. Recientemente se ha creado un nuevo cuerpo de funcionarios de grupo B especializados en la política de CID. Han accedido a este cuerpo personal anteriormente contratado en el terreno, particularmente responsables de programas y proyectos.

En segundo lugar está el nivel de formación y la especialización de los distintos tipos de trabajadores de la cooperación. En general, cabe decir que tanto funcionarios como contratados laborales y asistencias técnicas reciben una formación en el medio –la cooperación– sin que esta formación se complemente con el imprescindible conocimiento del objetivo de esta política pública –el desarrollo–. Esta carencia estructural deriva de la deficiente oferta formativa y de la escasa actividad investigadora en temas de desarrollo en España, lo cual, a su vez, depende en gran medida de la organización del conocimiento y la investigación en el sistema académico –no existe un área conocimiento de Estudios del Desarrollo como tal– y, por último, de nuestra historia contemporánea como donante joven y

sin relaciones coloniales en el siglo XX, a diferencia, por ejemplo, del Reino Unido.

La necesidad de fortalecer los recursos humanos de la cooperación española con conocimientos cada vez más sólidos en temas, no solamente de la gestión de la cooperación como política pública, sino también de desarrollo, se torna más urgente y necesaria a medida que el sistema internacional de cooperación se vuelve más complejo. La solución de esta deficiencia es obviamente difícil de lograr en el corto plazo, pero existen medidas que pueden ir dotando al sistema de las capacidades necesarias, entre las que cabe destacar las siguientes.

En primer lugar, los medios para lograr más y mejor investigación en desarrollo son el apoyo institucional y el financiero. Por ejemplo, pueden identificarse los Estudios del Desarrollo como una de las áreas prioritarias en las convocatorias de ayuda a la investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación. En cualquier caso, y en línea con la necesidad de eliminar el "estado de excepción" en el que se ha situado tradicionalmente la política de CID en España, es recomendable que dichos apoyos se integren en las herramientas creadas para el conjunto del sistema nacional de I+D+i.

En el medio plazo, la creación de un área de conocimiento de Estudios del Desarrollo –de forma similar a lo que ocurre en países de nuestro entorno como el Reino Unido– contribuirá decisivamente a la mejora de la investigación en desarrollo y, en última instancia, al análisis informado previo a la toma de decisiones políticas. En el corto, es tan necesario mantener un alto nivel de exigencia respecto de la calidad de los Estudios del Desarrollo en cada una de las áreas de conocimiento de las Ciencias Sociales en las que suelen ubicarse –Economía, Sociología, Ciencias Políticas, Geografía, Antropología, Filosofía, y Educación– como homologar esta rama de los Estudios del Desarrollo con otras ramas *mainstream* de las diversas Ciencias Sociales en la asignación de ayudas públicas a la investigación y en la consideración de este área de conocimiento en los currícula investigadores.

En tercer lugar, será necesario el establecimiento de mecanismos e incentivos que faciliten el intercambio entre la academia e investigadores, y el sistema de cooperación de la AGE, como la construcción de canales para recibir los insumos de la investigación para el diseño de políticas o el intercambio de personal entre la academia y la Administración. En este ámbito concreto, puede resultar interesante la creación de una unidad de análisis e investigación en el seno de la misma AECID –como las que existen en diversos donantes multilaterales y también en la Agencia Francesa de Desarrollo– que fortaleciera el papel de interlocutor gubernamental y liderazgo de la SECI en las políticas de desarrollo internacional.

En cuanto a la formación de los recursos humanos, por el lado de la

oferta formativa, es imprescindible el refuerzo de la calidad de los estudios de postgrado y, particularmente, un mayor énfasis en los contenidos relativos al fin último de esta política pública –el desarrollo– respecto de los aspectos instrumentales –la cooperación–. La mejora de la calidad en la actividad investigadora que se derivaría de las medidas emprendidas más arriba necesariamente deberá traducirse en una retroalimentación para elevar la calidad y exigencia de la oferta formativa.

Por el lado de la demanda, es imprescindible que el sistema público de CID exija un alto nivel –y superior al existente– de conocimientos y formación por parte de los trabajadores, independientemente de cuál sea su estatus laboral y desempeño concreto. Estos conocimientos y formación deberían ser la base de los criterios de selección del personal directivo en terreno; cuyas condiciones laborales deberían homogeneizarse con las del resto del personal laboral expatriado[18]. La exigencia de una mayor y mejor preparación del personal de la CID viene dada por el complejo contexto internacional y la participación activa de España en la definición de una nueva agenda y un nuevo sistema de gobernanza global del desarrollo.

En este aspecto, también es necesaria, en paralelo, una mayor especialización de los recursos humanos en sede. Por ello, se debería reforzar la creación del incipiente cuerpo de funcionarios especializados en la cooperación, elevando el grupo de B a A. En cuanto al cuerpo de diplomáticos, con amplia representación en la política pública de cooperación y, particularmente, en los puestos directivos, una medida para contrarrestar la escasa especialización y la excesiva movilidad –que termina generando "entradas" y "salidas" del sistema de cooperación–, podría ser la de crear itinerarios profesionales –de forma similar a lo que ocurre en Japón–. Esta medida debería articularse en el marco del proceso de reforma del servicio exterior y teniendo en consideración la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Una mayor movilidad del personal en terreno contribuirá no solamente a un mayor dinamismo y adaptación de las OTC al panorama cambiante del sistema internacional y del país socio, sino también a ampliar la visión y conocimientos del desarrollo de los técnicos de programas y proyectos.

[18] De acuerdo a la Resolución de 31 de enero de 2008, de la Secretaría General para la Administración Pública (por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de enero de 2009 que apruba el Acuerdo de 3 de diciembre de 2007 de la Mesa General de Negociación de la AGE) sobre condiciones de trabajo del personal laboral de en el exterior. Según dicho acuerdo, la selección del personal laboral del servicio exterior se hará mediante convocatoria pública, y a través de los sistemas de pruebas específicas, oposición libre, concurso-oposición y concurso, en los que se garanticen los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, todo ello sin perjuicio de las limitaciones que, sobre dicha materia, se hallen establecidas en las normas de orden público del país en que presten sus servicios En la Comisión Técnica del Personal Laboral en el Exterior se llevará a cabo el análisis y desarrollo del sistema de clasificación profesional realizando las adaptaciones pertinentes de acuerdo con la ponderación de los factores de conocimientos y experiencia, iniciativa, autonomía, responsabilidad, mando y complejidad que determinan la pertenencia a los distintos grupos profesionales (art 5.3.).

3. Demasiados actores, países, sectores e instrumentos

Otra característica del sistema español de CID es su dispersión: los actores están atomizados, la ayuda se fragmenta en un gran número de países y de sectores y los instrumentos se multiplican. Es más, los incrementos de ayuda en el periodo 2004-08 han contribuido a esta fragmentación. Es también este perfil no especializado el que limita la identificación de unas ventajas comparativas y, por último, impide la creación de una identidad de la cooperación española.

En la asignación geográfica de la ayuda española predominan los lazos históricos (Tezanos, 2008a y b). Ha habido poca variación en la asignación en función del partido en el gobierno –con la excepción coyuntural de África Subsahariana en la fase expansiva de la ayuda–: aunque en el periodo 2005-09 se produce un ligero descenso del peso de América Latina y un aumento paralelo de África Subsahariana, las regiones prioritarias para la cooperación española han sido tradicionalmente América Latina y África en detrimento de Asia y Europa.

Por nivel de renta, este patrón de asignación geográfica de la ayuda se traduce en una concentración de la ayuda en los PRMB –ubicados en América Latina y Norte de África–. El aumento del peso de la ayuda a la región Subsahariana supuso también un aumento proporcional de los fondos a los PMA.

La cooperación española cuenta con una lista extensa de más de 100 receptores que ha tendido a crecer en la fase expansiva del ciclo. A pesar de esta fragmentación, se puede observar también la concentración de un volumen importante de fondos –en torno al 70%– en una lista corta de 12 países. No obstante, hay variaciones en las prioridades: en el periodo analizado 2000-09 llegan a situarse en el *top ten* hasta 43 países. Pero, incluso en este marco de fragmentación, sí hay una selección de 8 países que repiten entre los primeros puestos: Bolivia, China, Ecuador, El Salvador, Marruecos, Mozambique, Nicaragua y Perú, convirtiéndose estos 8 países en los países prioritarios *de facto* para la cooperación española (cuadro 1).

Es notable que las prioridades geográficas establecidas en los planes directores de la cooperación española para este periodo (MAEC, 2005 y 2009a) no coincida con la lista de prioritarios factuales. De los 43 países que aparecen en el *top ten*, 17 son considerados prioritarios en los documentos oficiales, los 25 restantes no lo están (cuadro 2).

En definitiva, hay un pequeño volumen de recursos destinado a una larga lista de países beneficiarios que no son prioritarios reales y en los que España ni es un socio importante, ni tiene perspectivas de convertirse en donante líder o donante especializado. Además, hay un desajuste entre las prioridades geográficas oficiales y las oficiosas. La asignación sectorial comparte rasgos característicos con la distribución

Cuadro 1. *Top ten* de los países receptores de AOD española. 2000-09
(desembolsos brutos de AOD en millones de dólares constantes de 2009)

2000		2001		2002		2003	
Indonesia	135,97	Nicaragua	811,44	El Salvador	103,19	Bolivia	149,74
Marruecos	121,79	El Salvador	93,32	China	97,32	Nicaragua	112,66
China	98,54	Indonesia	84,00	Ecuador	89,97	China	85,49
Mozambique	84,82	China	80,32	Costa de Marfil	80,22	Honduras	85,42
Bolivia	73,02	Marruecos	78,20	Perú	72,11	Perú	66,25
Honduras	71,78	Bolivia	71,22	Marruecos	71,60	Argentina	64,82
B-H *	71,54	Honduras	67,12	Ex-Yugoslavia	71,43	Turquía	61,61
Ecuador	63,47	Perú	65,43	R. Dominicana	70,76	Venezuela	53,71
Venezuela	59,91	Colombia	57,46	Bolivia	67,64	Senegal	52,91
Ex-Yugoslavia	55,80	Ecuador	51,27	Colombia	67,34	Marruecos	51,88
El Salvador	46,03	B-H	51,11	Honduras	67,31	Ecuador	49,07
Perú	44,69	Serbia	48,32	Argelia	64,77	B-H	45,46
Nicaragua	40,46	R. Dominicana	34,78	Mozambique	62,04	Filipinas	44,86
Argelia	34,70	Jordania	34,49	B-H	51,44	El Salvador	40,12
Angola	33,34	Guatemala	33,55	Nicaragua	46,23	Ex-Yugoslavia	39,46
R. Dominicana	32,41	Venezuela	25,05	Serbia	45,28	R. Dominicana	38,41
Colombia	31,75	Argelia	24,56	Filipinas	38,54	Guatemala	34,76
Guatemala	29,88	Filipinas	23,70	Mauritania	34,09	Mozambique	33,50
Panamá	27,42	Mozambique	23,66	Afganistán	32,96	Irak	33,20
A. Palestina	26,54	Senegal	21,11	Venezuela	32,60	Jordania	32,78
total *top ten*	1.184		1.780		1.267		1.176
AOD total a países	1.481		2.208		1.799		1.721
% *top ten* - distrib	79,9%		80,6%		70,4%		68,3%
AOD total	1.878		2.569		2.142		2.085
% *top ten* - total	63,0%		69,3%		59,1%		56,4%
nº receptores	99		106		105		105

* B-H indica Bosnia-Herzegovina
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CAD (*Development database on aid from DAC members: DAC Online*, OECD.Stat)

Cuadro 1. (Continuación) *Top ten* de los países receptores de AOD española. 2000-09
(desembolsos brutos de AOD en millones de dólares constantes de 2009)

2004		2005		2006		2007	
Nicaragua	269,19	Honduras	279,77	Guatemala	265,08	Guatemala	264,98
Marruecos	142,26	Irak	238,24	Irak	226,98	Perú	125,97
Irak	77,01	Madagascar	217,42	Nigeria	161,27	Nicaragua	122,08
Perú	76,12	Rep. Congo	171,50	Argelia	120,35	Honduras	118,16
China	75,94	Nicaragua	118,42	Perú	110,54	Morocco	116,82
Bolivia	70,75	Ecuador	117,31	Turquía	109,28	China	107,61
Honduras	69,97	Senegal	104,03	Marruecos	104,85	Argelia	98,06
Turquía	64,36	Perú	89,07	Colombia	86,17	Bolivia	80,86
R. Dominicana	59,68	Ghana	84,53	China	69,29	Ecuador	78,07
Ecuador	57,04	Bolivia	82,80	El Salvador	64,62	A. Palestina	76,20
Argentina	46,16	Marruecos	66,76	Bolivia	63,84	Colombia	72,74
Guinea Ec.	44,75	China	66,58	Honduras	55,04	El Salvador	65,18
Mozambique	42,13	Colombia	57,94	Ecuador	48,80	Turquía	59,64
Argelia	40,20	El Salvador	52,93	A. Palestina	47,22	Mozambique	56,33
El Salvador	35,75	A. Palestina	48,87	B-H	47,14	Kenya	47,21
B-H	32,05	Guatemala	48,34	Nicaragua	44,67	Senegal	46,69
Colombia	31,47	Indonesia	41,87	Mozambique	41,13	Camerún	46,19
A. Palestina	30,86	Mozambique	36,45	Egipto	39,16	Afganistán	45,59
Guatemala	29,01	Egipto	35,37	Senegal	35,72	Mauritania	42,63
Egipto	25,67	Guinea Ec.	29,68	Indonesia	26,64	Lebanon	39,09
total *top ten*	1.320		1.988		1.768		1.710
AOD total a países	1.777		2.500		2.322		2.618
% *top ten* - distrib	74,3%		79,5%		76,1%		65,3%
AOD total	2.134		2.934		2.880		3.815
% *top ten* - total	61,9%		67,7%		61,4%		44,8%
nº receptores	107		110		115		112

* B-H indica Bosnia-Herzegovina
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CAD (*Development database on aid from DAC members: DAC Online*, OECD.Stat)

Cuadro 1. (Continuación) *Top ten* de los países receptores de AOD española. 2000-09
(desembolsos brutos de AOD en millones de dólares constantes de 2009)

2008		2009	
Honduras	251,16	Marruecos	220,04
Guatemala	248,55	Colombia	156,60
Nicaragua	177,34	Haití	147,37
Morocco	132,84	Nicaragua	146,08
Senegal	131,82	Turquía	136,28
Perú	130,49	Túnez	130,48
Irak	125,32	El Salvador	127,74
A. Palestina	100,22	Guatemala	113,43
Bolivia	93,39	Perú	106,30
Ecuador	90,83	Bolivia	99,40
Turquía	90,43	A. Palestina	99,40
Colombia	90,10	Etiopía	98,93
El Salvador	82,40	Afganistán	98,91
Mozambique	76,41	China	90,07
China	76,27	Mozambique	68,92
Afganistán	69,73	Ghana	65,80
Argelia	68,48	Ecuador	65,48
Mauritania	60,37	Brasil	64,88
Etiopía	58,80	Argelia	60,38
R. Dominicana	51,58	Senegal	59,26
total *top ten*	2.207		2.156
AOD total a países	3.405		3.544
% *top ten* - distrib	64,8%		60,8%
AOD total	5.257		4.873
% *top ten* - total	42,0%		44,2%
nº receptores	116		127

* B-H indica Bosnia-Herzegovina
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CAD (*Development database on aid from DAC members: DAC Online*, OECD.Stat)

Cuadro 2. Lista de principales receptores de la cooperación española 2000-09

Países	veces en 10 años	prioritario en el Plan Director	nota
Bolivia	10	SÍ	
China	10	NO	sólo 2001-04
Ecuador	10	SÍ	
El Salvador	10	SÍ	
Marruecos	10	SÍ	
Mozambique	10	SÍ	
Nicaragua	10	SÍ	
Perú	10	SÍ	
Colombia	9	NO	AT*
Guatemala	9	SÍ	
Honduras	9	SÍ	
Argelia	8	SÍ	
Administración Palestina	7	SÍ	
Senegal	7	SÍ	
Bosnia-Herzegovina	6	NO	sólo 2001-04
República Dominicana	6	SÍ	
Turquía	6	NO	nunca
Irak	5	NO	AT (2005)
Afganistán	4	NO	AT (2006)
Indonesia	4	NO	nunca
Venezuela	4	NO	
Egipto	3	NO	
Mauritania	3	SÍ	
Filipinas	3	SÍ	
Estados de la ex-Yugoslavia	3	NO	sólo 2001-04
Argentina	2	NO	
Guinea Ecuatorial	2	NO	Sí 2001-04, AT (2005)
Etiopía	2	SÍ	AT (2005), AA ** (2009)
Ghana	2	NO	
Jordania	2	NO	
Serbia	2	NO	
Angola	1	SÍ	AF *** (2009)
Brasil	1	NO	
Camerún	1	NO	Nunca
República del Congo	1	NO	AT (2005)
Costa de Marfil	1	NO	Nunca
Haití	1	NO	AA (2009)
Kenya	1	NO	nunca
Líbano	1	NO	AT (2005), AF (2009)
Madagascar	1	NO	nunca
Nigeria	1	NO	nunca
Panamá	1	NO	AT (2005)
Túnez	1	SÍ	PRM **** (2009)
Número de países en *top ten*	43		
Sí preferentes		17	
No preferentes		25	

* AT: atención especial
** AA: asociación amplia (prioritario)
*** AF: asociación focalizada
**** PRM: país de renta media para consolidación de los logros de desarrollo
Fuente: Elaboración propia.

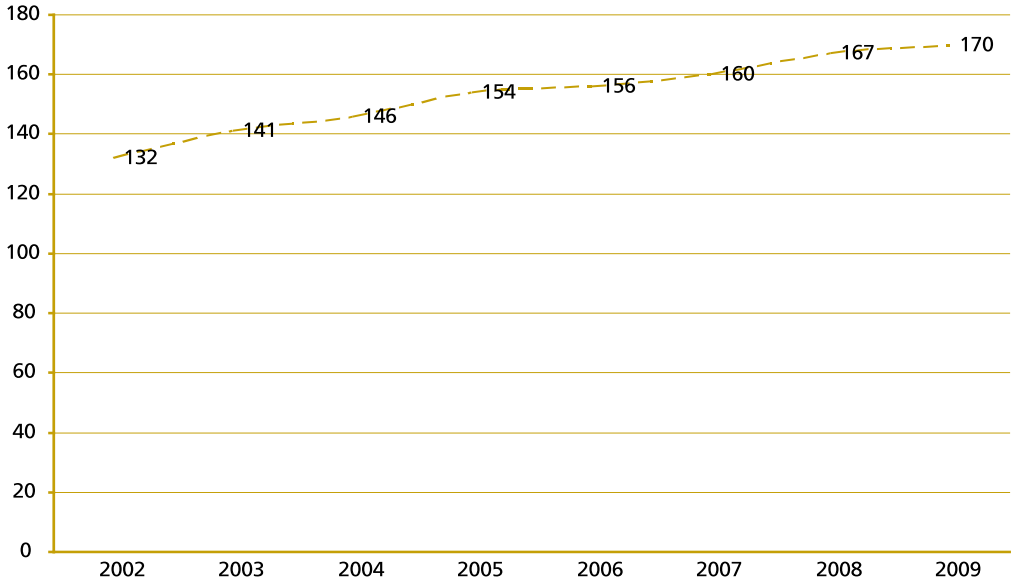
geográfica de la ayuda española. La sectorial se muestra algo más estable, con algunos sectores efectivamente prioritarios: la ayuda financiera, el transporte por ferrocarril –que gana peso en los últimos años–, la ayuda humanitaria –con una creciente especialización en la seguridad alimentaria– y otros sectores como el fondo del agua, la cultura y el ocio, la educación y el género. No obstante, aunque estable, el reparto sectorial también se muestra crecientemente disperso como muestran los datos del CAD para la ayuda española (cuadro 3 y gráficos 2 y 3).

Cuadro 3. Distribución sectorial de la ayuda española
(ranking de sectores a 5 dígitos; en % del total)

	código y sector	promedio 2002-2009	promedio 2002-2004	promedio 2005-2009	diferencia (2005-09)-(2002-04)
1	60020: Condonación de deuda	10,66	9,55	11,32	1,76
2	99810: Sectores no especificados	8,91	16,67	4,26	-12,42
3	91010: Costes administrativos	4,69	5,55	4,16	-1,41
4	21030: Transporte por ferrocarril	3,78	2,60	5,16	1,89
5	72010: Ayuda de emergencia / Catástrofes	2,78	2,52	3,05	0,97
6	14030: Abastecimiento básico de agua potable y saneamiento	2,49	1,25	3,23	1,98
7	16061: Cultura y ocio	2,37	2,42	2,34	-0,08
8	11420: Educación universitaria	2,26	2,92	1,87	-1,05
9	15170: Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres	2,07	0,88	2,78	1,90
10	60061: Canje de deuda por proyectos desarrollo	2,06	0,70	2,87	2,16
11	15110: Política de administración y gestión del sector público	1,99	1,64	2,21	0,57
12	73010: Reconstrucción y rehabilitación	1,98	2,02	1,75	-0,07
13	11220: Educación primaria	1,97	1,35	2,33	0,98
14	16050: Multisectorial para servicios sociales básicos	1,79	2,04	1,65	-0,39
15	43010: Ayuda Multisectorial	1,74	1,06	2,15	1,09
16	99820: Fomento de sensibilización coop. al desarrollo	1,66	1,52	1,74	0,22
17	43040: Desarrollo Rural	1,56	1,81	1,42	-0,39
18	52010: Ayuda alimentaria / Seguridad alimentaria	1,52	0,76	1,98	1,23
19	11330: Formación profesional	1,50	1,83	1,30	-0,52
20	16010: Seguridad Social/Servicios sociales	1,28	1,18	1,34	0,16

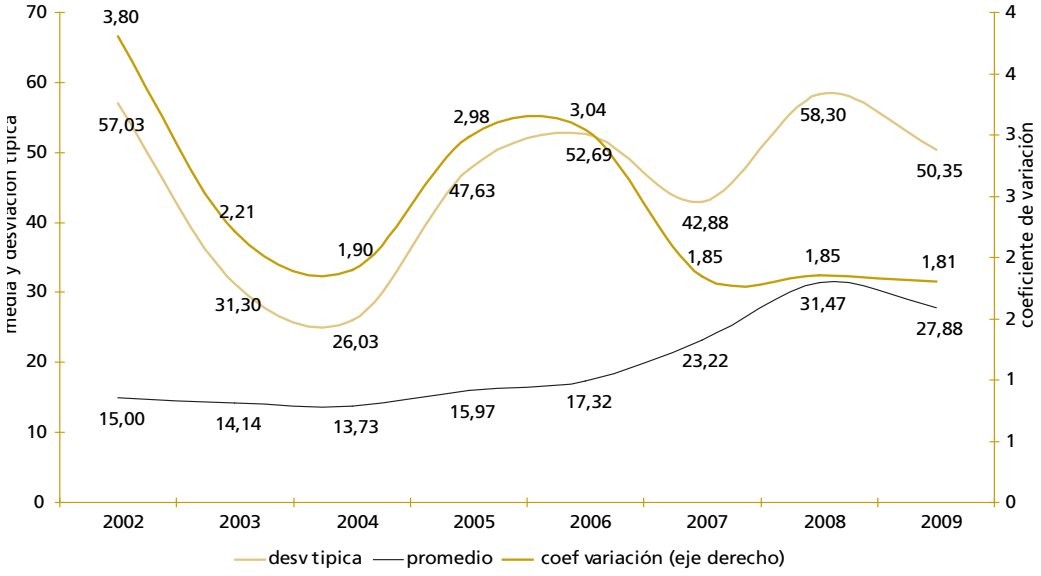
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CAD (*Development database on aid from DAC members: DAC Online*, OECD.Stat)

Gráfico 2. Número de sectores CAD a los que España aporta AOD
(desembolsos brutos de AOD en dólares constantes de 2009; sectores a 5 dígitos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CAD (*Development database on aid from DAC members: DAC Online*, OECD.Stat)

Gráfico 3. Dispersión sectorial de la AOD española
(desembolsos brutos de AOD en dólares constantes de 2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CAD (*Development database on aid from DAC members: DAC Online*, OECD.Stat)

Este patrón fragmentado se repite en la cooperación multilateral, que ganó protagonismo en el periodo 2004-08. Efectivamente, a pesar de que la necesidad de potenciar la vía multilateral quedaba reflejada en el I Plan Director de la Cooperación Española (MAE, 2000), no fue hasta 2004 cuando se produjeron los incrementos sustanciales en las aportaciones a los organismos y fondos multilaterales. En el periodo 2004-08 las aportaciones pasaron de 867 a 2.802 millones de euros con elevadas donaciones al sistema de Naciones Unidas –lo que podría indicar una cierta concentración o especialización– pero, aquí también, con una lista de entidades beneficiarias que suma más de 100 y que fue en aumento en el periodo expansivo fiscal –pasando de 90 en 2003 a 121 en 2008–. En consecuencia, muchos de los organismos multilaterales receptores de ayuda española reciben aportaciones inferiores a 2 millones de euros.

Los recortes de la ayuda española en 2010 y 2011 se han traducido en reducciones más que proporcionales en la vía multilateral, siguiendo el criterio apuntado por la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional de "atenuar los posibles efectos del recorte"[19]. Sirva de ejemplo que la contribución al PNUD se redujo de 590 millones de euros en 2007 a 132 en 2009. Las variaciones más que proporcionales de la ayuda multilateral en las fases expansiva y recesiva del ciclo, sumadas a las declaraciones de la responsable de la SECI, llevan inevitablemente a pensar que, en cierta medida, la vía multilateral se empleó como una "válvula de escape" de las cifras de AOD comprometidas y que difícilmente podía gestionar la AGE (Fernández y Sánchez, 2010).

Los patrones de asignación geográfica, sectorial y multilateral de la cooperación española adolecen pues de una gran dispersión y de una cierta volatilidad en el caso de la asignación sectorial que, sumadas a la pluralidad de actores con diversidad de agendas, inhibe las posibilidades de construcción de una visión más estratégica de nuestra cooperación –es sintomática la escasa complementariedad entre la ayuda multilateral y la bilateral general y autonómica– y genera problemas adicionales como la falta de previsibilidad para receptores, y de visibilidad para donantes, altos niveles de ineficacia e ineficiencia –por los elevados costes de transacción–, y dificultades para la acumulación de aprendizaje basado en la experiencia.

A pesar de que, en el mejor de los casos, la renta per cápita es un indicador tosco para la medición del nivel de desarrollo de un país, es el indicador al que recurre la comunidad internacional para clasificar los países receptores de ayuda –véanse los criterios de acceso a la ventanilla blanda del Banco Mundial o la lista de receptores de ayuda del CAD– En el decenio de los 2000 se produjo un fuerte debate académico y político respecto de la pertinencia de concentrar la ayuda en países con niveles de renta per cápita bajos (Olivié, 2004; Alonso, 2007).

[19] Europa Press: "España disminuye su ayuda al desarrollo a organismos multilaterales para atenuar los efectos del recorte", Las Palmas de Gran Canaria, 1 de octubre de 2010. http://www.europapress.es/epsocial/politica-social/noticia-pge-espana-disminuye-ayuda-desarrollo-organismos-multilaterales-atenuar-efectos-recorte-20101001145828.html

En el marco de este debate, la cooperación española recibió en el periodo 2000-03 fuertes críticas internas (Intermón Oxfam, 2003) y externas (OCDE, 2002) por su concentración geográfica en PRM latinoamericanos y norteafricanos, en detrimento de los PRB y PMA subsaharianos. Paradójicamente, coincidiendo con una etapa de aumento de fondos a los PRB y PMA, la misma OCDE pasó a enfatizar el papel estratégico que podía desempeñar la cooperación española en América Latina, particularmente tras una etapa de repliegue de otros donantes –véanse por ejemplo la salida de Suecia de Nicaragua y de Honduras[20], de la cooperación suiza en Ecuador[21] o de Holanda de toda la región, exceptuando Colombia[22]– y con una agenda de eficacia de la ayuda y de división internacional del trabajo entre donantes encima de la mesa (OCDE, 2007).

Como ya se ha señalado, la agenda de las ventajas comparativas es poco más que un análisis de preferencias reveladas pero es indudable que la retirada de España de la región remataría el abandono por parte de la comunidad de donantes tradicionales, con lo que esto implicaría en términos de impacto en el desarrollo y de configuración de las relaciones internacionales. Por una parte, América Latina, compuesta totalmente de PRM, excepto Haití, acumula grandes bolsas de pobreza y, por otra parte, la retirada de uno de los últimos donantes tradicionales daría paso a la cada vez más importante –cuantitativa y cualitativamente hablando– CSS y a una aceleración del re-equilibrio de poderes en el área, con la consiguiente pérdida de terreno político por parte de la Unión Europea en general y de España en particular.

En cuanto al Norte de África, otra región de PRM, la "primavera árabe" ha puesto de manifiesto los retos de desarrollo que se plantean para este grupo de países y ha devuelto la atención de los donantes sobre la región[23]. En el caso de Europa, se suman dos factores cruciales como son la estabilidad política en el Mediterráneo y el riesgo que supone una desestabilización del área para su suministro energético.

Respecto a África Subsahariana, aunque no existe un seguimiento o una evaluación adecuados de la creciente presencia española en esta región, han surgido dudas sobre la pertinencia y eficacia de la cooperación española. La cooperación bilateral viene a sumarse a la de otros muchos donantes con una larga experiencia en el continente, produciéndose en muchos casos una acumulación de actores en unos pocos *aid darlings* donde la cooperación española se presenta como marginal e inexperta.

En definitiva, en lo que respecta a la asignación geográfica de la ayuda, la cooperación española se enfrenta al reto combinado de: (i) elevar la concentración en pro de un mayor impacto en el desarrollo y de una presencia internacional más racional y

[20] http://www.sida.se/English/Countries-and-regions/Latin-America/Nicaragua/Our-work-in-Nicaragua/

[21] http://www.phasingoutsdcecuador.info/portales.shtml?apc=I---xx-xx-xx-xx1-&t=COSUDE&s=J

[22] http://www.minbuza.nl/en/key-topics/development-cooperation/partner-countries

[23] Para un análisis de la ayuda en esta región, véase Larrú (2009a y 2010).

eficaz; (ii) no desatender las necesidades de los países en desarrollo que acumulan mayor número de personas bajo el umbral de la pobreza –los PRM–; (iii) pero tampoco las de los países donde la pobreza es más aguda y está más extendida –los PRB y PMA–; (iv) sin olvidar el papel estabilizador que puede desempeñar la cooperación en contextos de transición a la democracia como los que se están produciendo en el Norte de África; (v) y todo ello teniendo en cuenta la experiencia y liderazgo potencial y real –si no ventaja comparativa– de la cooperación española en determinadas regiones en desarrollo, notablemente en América Latina.

La cuadratura de este círculo no es tan compleja como podría parecer si se combina la distribución geográfica de la ayuda con distintas modalidades e instrumentos de cooperación.

En primer lugar, es imprescindible una reducción del número de países destinatarios. La reducción se puede plantear en dos frentes. Están los países con los que difícilmente se puede justificar la CID dado su nivel de desarrollo. También están otros con necesidades de desarrollo incuestionables pero en los que la presencia de la cooperación española genera poco valor añadido –porque su experiencia sea escasa o porque exista ya un gran número de donantes lo que genera altos costes de transacción en la coordinación–.

A este respecto, es importante señalar que el Plan Director de la Cooperación vigente indica que en 2012 se evaluarán las ventajas comparativas de la cooperación española en cada sector y país según criterios pre-determinados y los resultados servirán para la concentración geográfica y sectorial (MAEC, 2009a). Aunque la pre-determinación de los criterios ha sido un tanto vaga –además de que hace más bien alusión a cómo establecer los criterios, que a los criterios en sí– sí se apunta que la cooperación habrá de concentrarse dónde residen las mayores capacidades de impacto y las posibilidades de complementariedad y división del trabajo con otros donantes y que el número de sectores variará entre uno y tres (MAEC, 2009b).

En segundo lugar, la cooperación liderada directamente se puede concentrar en los países en los que España tenga una mayor experiencia –América Latina y Norte de África– y, además, genere un mayor valor añadido por la retirada de otros donantes tradicionales. En el medio plazo, será imprescindible avanzar en paralelo en la construcción de los criterios de ventajas comparativas europeas señalada más arriba para la correcta identificación de los países, comunidades y sectores a focalizar en esas dos regiones.
En el corto plazo, será preferible la concentración de las acciones en países con mayores necesidades como los centroamericanos, Bolivia o Paraguay[24].

[24] Para un análisis sobre las posibles vías de la cooperación española con América Latina, véase Ayuso y Freres (2010) y Tezanos (2010).

Existen muy diversas modalidades de cooperación indirecta. Está la vía multilateral pero también los distintos tipos de acuerdos que se pueden alcanzar con donantes bilaterales como, por ejemplo, la cooperación delegada mediante apoyo presupuestario sectorial –un donante silencioso transfiere a un donante líder los fondos de cooperación a ejecutar en un país y sector pre-establecido– a la que han recurrido, por ejemplo, los donantes escandinavos. Con frecuencia se ha argumentado que la cooperación indirecta ofrece menor visibilidad al donante. Sobre esto caben dos consideraciones. Por una parte, la cooperación delegada se alcanza en un *quid pro quo* por el que el donante silencioso en un país y/o sector, es líder en otro. La visibilidad perdida en el primer caso se recupera pues en otro país que será prioritario para el donante en cuestión. Por otra parte, la cooperación indirecta ofrece seguramente mayores niveles de visibilidad, si no en el receptor, sí en la comunidad de donantes. No cabe duda de que el incremento de la ayuda multilateral española en el periodo 2005-09 ha alcanzado una visibilidad notable en la comunidad internacional. Además, están los argumentos incontestables de eficacia y eficiencia y, por tanto, de impacto en el desarrollo.

Así, en tercer lugar, hay una necesidad de atención a países con mayores retos de desarrollo, como los PMA subsaharianos y asiáticos –señalada por el que será el Presidente del Gobierno durante la X Legislatura (Rajoy, 2011)– y también a otros países latinoamericanos que han alcanzado mayores niveles de desarrollo pero que resultan estratégicos en la óptica más amplia de la política exterior. Esta necesidad puede cubrirse mediante la cooperación multilateral y mediante modalidades de cooperación delegada. Para los PMA y los PRB, esta vía puede ser la de aportaciones de apoyo presupuestario a los nuevos Contratos de Construcción del Estado y de Reforma Sectorial, contemplados por la Comisión Europea (2011b). Esto no solamente contribuirá a su racionalización, sino también a su necesaria complementariedad con la cooperación bilateral.

Asimismo, la definición estratégica de la cooperación multilateral ha de guiarse por las necesidades del contexto de cambio de época descrito más arriba –lo que podríamos resumir con un "bienvenidos a la globalización"– y el proceso de redefinición del esquema de gobernabilidad mundial en el que España está llamada a participar activamente dada su condición de invitado permanente en el G20 desde septiembre de 2010; un club, no se olvide, que incluye a cuatro países de Asia –China, India, Indonesia y Corea del Sur–, tres países islámicos –Indonesia, Arabia Saudí y Turquía–, tres de América Latina –Argentina, Brasil y México– y el líder de África Subsahariana –Sudáfrica–. Es más, la mayor imbricación de la cooperación española con la europea determina también un perfil alto para la cooperación por vía multilateral[25].

[25] En este ámbito, son interesantes las iniciativas de las cooperaciones británica y sueca de evaluación de los organismos multilaterales para determinar la selección de instituciones destinatarias de los fondos de ayuda (MFAS, 2007; DFID 2011).

Por su parte, la distribución sectorial de nuestra AOD vendrá determinada por su reparto geográfico, los criterios de ventajas comparativas que terminen por definirse, los resultados de las evaluaciones, la posibilidad de interacción y economías de escala entre sectores y, siguiendo el principio de apropiación de la agenda de la eficacia de la ayuda, por la definición del país socio de los sectores de intervención. Esta distribución implica, a la fuerza, una mejora del diagnóstico de las necesidades y de refuerzo de las labores de seguimiento y evaluación. La vía adecuada para la definición de estas prioridades serían los Marcos de Asociación-País.

4. El sistema de rendición de cuentas y evaluación es deficiente

Tres instituciones oficiales han servido de referencia en el impulso de la rendición de cuentas en el ámbito internacional de la política española de cooperación al desarrollo: el CAD, con un complejo sistema de seguimiento de políticas y un mecanismo de coordinación y autorregulación que se ha convertido en la principal fuente de información respecto a la cantidad y la calidad de la ayuda, el FCD de ECOSOC y la Unión Europea, con su agenda de Desarrollo Europea y el Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo. Desde 2009 España es miembro de la red de evaluaciones MOPAN (*Multilateral Organization Performance Assessment Network*). Junto con Canadá, Dinamarca, Reino Unido, Suecia, Noruega y Holanda, entre otros, participa en un proceso de evaluación de seis organismos multilaterales en ocho países de forma simultánea.

En el III Foro de Alto Nivel de Accra, España se alineó con los países Nordic+[26] y en general con la Unión Europea ante la necesidad de fortalecer la responsabilidad mutua en el plano multilateral centrado en los resultados de desarrollo, y con los incentivos para una relación más horizontal. En esta dirección, se apostó por la incorporación de marcos globales de rendición de cuentas mutua en el ámbito de Naciones Unidas (FCD del ECOSOC), siendo España el primer país donante que mencionó la integración de la agenda de París en la estructura de las Naciones Unidas, superando el ámbito del CAD.

Sin embargo, en el ámbito nacional estamos ante la necesidad de renovación de un sistema de vigilancia que debería haber crecido en paralelo al incremento de los flujos la AOD. En el mejor de los casos, las obligaciones de nuestro ordenamiento jurídico se reducen a la adecuada asignación de recursos que el Parlamento sigue en tiempo y forma, sin que evalúe la consecución de objetivos ni la responsabilidad sobre el impacto de desarrollo. Destaca el intento fallido de reforzar la rendición de cuentas del Gobierno con la creación en 2008, de la Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo. La implementación del actual Plan Director (MAEC, 2009a), que anunciaba la elaboración de un sistema

[26] Nórdic+, es un grupo de donantes de ideas afines o *like-minded* –Noruega, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Irlanda, los Países Bajos y Dinamarca–. El grupo tiene un plan de acción conjunto sobre armonización y alineación y sub-grupos en una serie de cuestiones, algunas de las cuales incluyen, además, a otros donantes como por ejemplo, la cuestión de la adquisición en la que se incluye a Alemania y Canadá, o la de acuerdos de financiación conjunta, que incluye a Canadá.

integrado de gestión para resultados de desarrollo con mecanismos simétricos y de información pública, y la firma del Pacto contra la Pobreza (2007) han supuesto dos ocasiones perdidas para mejorar la rendición de cuentas hacia una ciudadanía posiblemente subestimada en las necesidades de información y capacidad de reacción (Ayuso y Cascante, 2009).

No hay un sistema articulado, estandarizado ni coordinado de rendición de cuentas. Además de los problemas de evaluación que se abordan más adelante, no hay mecanismos para evaluar el cumplimiento de los compromisos, ni un sistema de sanción ante un eventual incumplimiento. La rendición de cuentas suele centrarse más en el seguimiento del grado de cumplimiento de las actividades, más que en su eficacia, pertinencia o impacto. Tampoco existe un marco general de rendición de cuentas que iguale las obligaciones en esta materia de todos los actores.

Es necesario, por tanto, un fortalecimiento del sistema que se concrete en mejores actividades de control por parte de los órganos competentes (Parlamento y Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo), en la aprobación de una ley que obligue a la Administración a una mayor transparencia y acceso a la información pública, y también en la unificación de los procedimientos de rendición de cuentas para todos los actores (Ayuso y Cascante, 2009).

Por último, en orden a una mayor rendición de cuentas pero también a una mayor predictibilidad de la ayuda, España debería recordar los compromisos asumidos en el programa para la Acción de Accra donde se acordó reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas. Se asumió aumentar la previsibilidad de los flujos de ayuda a medio plazo, proporcionando anticipada –de tres a cinco años– regular y oportunamente información sobre el volumen de la ayuda. Sin embargo, aunque algunos donantes han consignado compromisos plurianuales de ayuda en sus legislaciones, la mayoría de ellos no ha contraído acuerdos vinculantes. Por su parte, España ha establecido previsiones presupuestarias en la metodología de elaboración de los Marcos de Asociación-País. Se ha hecho, no obstante, de una manera difusa y sin compromiso plurianual aparente.

Por su parte, el sistema de evaluación de la cooperación española se puso en marcha en 1998 con la publicación de una metodología de evaluación[27]. La Ley 23/1998 otorgó las competencias de evaluación a la OPE. Actualmente, corresponde a la DGPOLDE dirigir la realización de las evaluaciones en el marco de las competencias asignadas en el RD 1124/2008, de 4 de julio (artículo 19). Por tanto, las tareas de evaluación son internas al sistema de cooperación. Desde 1998 la OPE y la actual división de evaluación de la DGPOLDE han llevado a cabo y publicado 29 evaluaciones[28]. Estos datos ofrecen un promedio de 2,07 evaluaciones por año en los 14

[27] MAE (1998) actualizada en MAE (2001). Posteriormente se publicó el manual de gestión en MAEC (2007).

[28] Según la información disponible en su página *web* a 4 de noviembre de 2011. Una valoración de las 26 primeras se encuentra en Larrú (2009b).

transcurridos; una cifra insuficiente que se suma a los problemas de calidad de los informes.

Pero un informe de 2009 de la misma división de evaluación (MAEC, 2010) cifra en más de 400 las evaluaciones realizadas, con lo que se estaría produciendo una fuerte asimetría entre lo que se evalúa y lo que finalmente se hace público.

A esto se suma que las evaluaciones realizadas y publicadas rara vez sirven de insumo para la planificación de actividades. Existe, por lo tanto, una desconexión entre planificación y evaluación que responde, por una parte, a un sistema de evaluación deficiente, y, por otra, a la incapacidad de los órganos de gestión y planificación de incorporar los resultados del ejercicio de evaluación –véase epígrafe 2 de esta sección– y, en definitiva, a la ausencia de unos mecanismos institucionales que faciliten dicha incorporación –epígrafe 1–.

Algunas de las recomendaciones en materia de evaluación de cara a la próxima legislatura son obvias: es necesario evaluar más, mejor, y hacer públicos los resultados de las evaluaciones; máxime en este último caso porque se trata de un ejercicio básico de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía que las ha financiado[29].
También es necesario capitalizar los resultados de las evaluaciones, convirtiéndolos en un *input* para la planificación estratégica y la gestión. Para ello, es imperativa la mejora de las capacidades y de la formación de los recursos humanos –siguiendo lo propuesto en el epígrafe 2– pero también cambios institucionales en el sistema de evaluación.

A priori, podría decirse que situar la evaluación "dentro" del sistema facilita la apropiación de los resultados por parte de los actores evaluados. No obstante, esta apropiación no se ha dado y, sin embargo, sí han aparecido otros problemas derivados de este diseño institucional en el que la cooperación es juez y parte –evaluaciones insuficientes, deficientes, irrelevantes y opacas–.

Una posible solución es dividir el proceso de evaluación en *ex-ante* –la identificación–, el seguimiento y la evaluación *ex-post*, que quedaría externalizada, como ocurre en diversas cooperaciones multilaterales –Banco Mundial– y bilaterales –Suecia y Reino Unido–. Las competencias de la evaluación *ex-post* podrían trasladarse a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), creada precisamente para la evaluación de las políticas públicas, lo que aportaría un valor añadido de reconocimiento de la CID como política pública y de refuerzo ante otras políticas públicas. Sería necesario acompañar este cambio de un mandato claro de incrementar el número de evaluaciones realizadas, de establecer unos criterios precisos para la selección de las actividades de cooperación a evaluar –con demasiada

[29] Véase un análisis completo en Larrú (2011c).

frecuencia se evalúa sencillamente al que quiere ser evaluado–, y de dotar a las evaluaciones de un presupuesto, tiempo y selección del personal evaluador que eleve el perfil de los informes y sus recomendaciones. Para ello, también habrá que crear en la AEVAL, que cuenta con una muy limitada experiencia en la evaluación de proyectos o programas de CID, las capacidades necesarias para asumir con eficacia la responsabilidad de esta evaluación. Sobre esto último, es importante capitalizar adecuadamente la experiencia creada en la DGPOLDE, responsable en la actualidad de las labores de evaluación.

La evaluación *ex-ante* y el monitoreo seguiría correspondiendo al órgano de planificación que, como se señaló más arriba, podría trasladarse orgánicamente a la AECID mientras que se debería diseñar un sistema de seguimiento que obligara a todos los órganos ejecutores en sede y terreno al monitoreo y rendición de cuentas necesarios para la mejora de la eficacia de la ayuda. El traslado de la evaluación *ex-ante* al "interior" de la agencia debería acompañarse, necesariamente, de un sistema de identificación mejorado sobre la base de una mayor transparencia y una mayor coherencia con las necesidades de desarrollo en el país socio. La experiencia del monitoreo de EuropeAid en este campo puede ser muy pedagógica para elevar la eficiencia y la calidad.

Finalmente, de las recomendaciones surgidas de las evaluaciones se deben generar cambios concretos e identificables a través de los planes de mejora. Al igual que hace EuropeAid, éstos deben ser publicados tanto al comienzo como transcurrido un año y al final de la implantación de esas recomendaciones. De esta forma, se podrán atribuir de forma concreta las mejoras y aprendizajes en el sistema de cooperación a las evaluaciones realizadas.

Recomendaciones

Recomendaciones

España necesita una política pública de de desarrollo internacional estratégica y de calidad, con identidad propia.

Sólo así la CID será una herramienta de la acción exterior que contribuya al desarrollo y a la lucha contra la pobreza a la vez que refuerce la presencia global de España en el mundo.

Para lograr este carácter estratégico es imprescindible una definición más precisa del papel de España en el actual contexto mundial. Además, en el terreno de la política pública de desarrollo internacional, se recomiendan diversas medidas tanto generales como específicamente dirigidas a superar cada uno de los cuatro cuellos de botella que se han identificado.

La cooperación española debe tener un perfil propio.

- Que derive en una mayor proactividad (*vs*. seguidismo) en los posicionamientos dentro de los foros internacionales.
- Estos posicionamientos deben incluir desde la formación de la agenda post-ODM hasta la configuración de la gobernanza mundial y deben asentarse en una mejora del diseño institucional, las capacidades, el seguimiento y la evaluación.
- Subir en la agenda los objetivos de calidad, frente a los de cantidad.

Para ello, es necesario adaptar la arquitectura institucional a las necesidades nacionales e internacionales del sistema de cooperación,

- Elevar la toma de las decisiones meta-políticas y estratégicas de la política de desarrollo a la Comisión Delegada ubicada en la Presidencia o la Vice-Presidencia del Gobierno.
- Preparar la SECI para más coordinación y menos ejecución.
- Traslado de las tareas de planificación y seguimiento a la AECID, con la creación de una unidad específica.
- Pacto de Estado territorial en materia de CID.
- Traslado de las funciones técnicas de la Comisión Interterritorial a la Conferencia Sectorial.
- Democratizar y hacer más transparente la participación de los distintos sectores de la cooperación en el Consejo de Cooperación al Desarrollo.
- Propuesta española en materia de división internacional del trabajo entre donantes (propuesta de criterios de definición de las ventajas comparativas).
- Iniciativas de coordinación con donantes emergentes.
- Racionalización de la división de funciones AECID-FONPRODE.
- De la microgestión operativa a la dirección política del FONPRODE (cálculos de rentabilidad y riesgos globales, criterios de impacto en el desarrollo).

adecuar las capacidades y los recursos humanos,

- Apoyar institucional y financieramente la investigación sobre desarrollo.
- Elevar el perfil de los Estudios del Desarrollo en el ámbito académico (en el medio plazo contemplar la posibilidad de crear un área de conocimiento específica).
- Intercambio de personal academia-Administración (incluyendo la creación de una unidad de análisis e investigación en la AECID).
- Oferta formativa de posgrado con más énfasis en desarrollo (*vs.* cooperación) y de mayor calidad.
- Endurecer los requisitos de formación y conocimientos del personal de la CID (incluyendo el personal del FONPRODE).
- Homogeneización del personal directivo en terreno bajo la Ley de personal laboral expatriado.
- Cambio de grupo (B a A) del cuerpo de los funcionarios especializados de la cooperación.
- Creación de un itinerario de CID en la carrera diplomática.
- Movilidad del personal en terreno.

concentrar la ayuda en menos actores, sectores, países e instrumentos,

- Reducción del número de países beneficiarios de la cooperación española (exclusión de países más desarrollados y de aquellos en los que la aportación española es marginal tanto desde el punto de vista del impacto en el desarrollo como para la presencia exterior española).
- Cooperación directa (España como donante líder) con Centroamérica, Bolivia, Paraguay y el Norte de África.
- Cooperación indirecta (multilateral, delegada) con países menos desarrollados de África y Asia.
- Combinación de herramientas de cooperación indirecta y otras herramientas de política exterior con otros países de América Latina.
- En el medio plazo, refinamiento de la selección geográfica a partir de fijación de criterios para ventajas comparativas.
- Mantenimiento de una proporción elevada de fondos vía cooperación multilateral.
- Reducción del número de órganos y fondos multilaterales beneficiarios de la cooperación española (siguiendo criterios geográficos, sectoriales y de eficacia del intermediario).
- Reducción del número de sectores de actuación de la cooperación española.

y mejorar el sistema de rendición de cuentas, incluyendo la evaluación.

- Mejora de la actividad de seguimiento y responsabilidad política por parte de las instituciones competentes.
- Cambios legislativos que garanticen la transparencia y el acceso a la información pública.
- Unificación de la cuenta de resultados para todos los actores basada en indicadores internacionales y nacionales.

- Confección de marcos presupuestarios plurianuales para una mayor previsibilidad de la ayuda.
- Trasladar la evaluación *ex-post* a la AEVAL, dotándola de los medios necesarios para tal fin y capitalizando los recursos de la actual Unidad de Evaluación.
- Incremento del número de evaluaciones totales y publicadas con criterios de selección de actividades a evaluar definidos y transparentes: creación de planes anuales de evaluación que comprendan de forma estratégica y justificada a todos los actores (incluyendo los socios en terreno) e instrumentos necesarios para la toma de decisiones basada en la evidencia.
- Diseño de un sistema de seguimiento ágil e influyente que permee al ciclo completo de las actividades y proyectos (en sede y terreno).
- Planes de mejora derivados de los resultados de la evaluación, y seguimiento de los mismos.

Bibliografía

Bibliografía

ADB / Peterson Institute (2011), *Reshaping Global Economic Governance and the Role of Asia in the Group of Twenty (G20)*, Banco Asiático de Desarrollo, Manila.

Alonso, José Antonio (2007), *Cooperación con países de renta media*, Ed. Complutense, Madrid.

Alonso, José Antonio y Christian Freres (2010), "The Rise of Spanish Aid. When the Volume is Not Enough", *The Broker* 20/21, julio: 36-39.

Ayuso, Anna y Kattya Cascante (2009), *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo: Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad,* Exlibris y Fundación Alternativas, Madrid.

Ayuso, Anna y Kattya Cascante (2012), "El FONPRODE y la rendición de cuentas en la política española de cooperación al desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* de próxima publicación.

Ayuso, Anna y Christian Freres (2010), "La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida con la calidad", *memorando OPEX*, 138/2010, Fundación Alternativas.

Ball, Laurence; Daniel Leigh y Prakash Loungani (2011), "Painful Medicine", *Finance & Development*, septiembre: 20-23.

Banco Mundial (2011), *Global Development Horizons 2011. Multipolarity: The New Global Economy*. Banco Mundial, Washington DC.

Birdsall, Nancy; Homi Kharas y Rita Perakis (2011), "Measuring the Quality of Aid: QuODA Second Edition", *Executive Summary for the Fourth High Level Forum of Aid Effectiveness, Busan, Korea,* Center for Global Development / Global Economy and Development at Brookings, noviembre.

Bradford, Colin I. y Johannes F. Linn (2004), "Global Economic Governance at a Crossroads: Replacing the G-7 with the G-20", *The Brookings Institution Policy Brief*, 131.

Bustelo, Pablo (2011), "Chindia: repercusiones económicas globales y en España", *Información Comercial Española,* 859: 55-72, marzo-abril.

CAF (2011), *The Global Giving Index 2010*, Charities Aid Foundation.

Cascante, Kattya (2010), "Cooperación española al desarrollo: desafío político en una crisis financiera", *Economía Exterior,* 54: 111-120.

Chandy, Laurence y Geofrey Gertz (2011), "Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015", *The Brookings Institution Policy Brief*, 2011/01.

Cho, Young Nam y Jong Ho Jeong (2008), "China's Soft Power. Discussions, Resources, and Prospects", *Asian Survey,* 48 (3): 453-472.

Clifton, Judith y Daniel Díaz-Fuentes (2011), "La Nueva Política Económica de la OCDE ante el Cambio en la Economía Mundial", *Revista de Economía Mundial,* 28: 113-142.

Coffin, Frank M. (1964), *Witness for Aid*, Houghton Mifflin Co., Boston.

Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2011), *Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española*, Congreso de los Diputados, Madrid.

Comisión Europea (2007), *Código de Conducta de la Unión Europea relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo,* COM (2007) 72 final, Bruselas, 28-02-2007.

Comisión Europea (2011a), "Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change", COM(2011) 637 final, Bruselas, 13-10-2011.

Comisión Europea (2011b), "The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries", COM(2011) 637 final, Bruselas, 13-10-2011.

DCD/DAC (2011a), "Aid and Beyond", *DAC Senior Level Meeting*, DCD/DAC(2011)11/REV1, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, marzo.

DCD/DAC (2011b), "Extended Outline of the DAC Global Relations Strategy", *DAC Meeting*, DCD/DAC(2011)22, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, junio.

DCD/DAC (2011c), "Policy Coherence for Development: Mapping Issues of Incoherence and Proposed Actions", DCD/DAC(2011)32, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, septiembre.

DCD/DAC (2011d), "Mapping of Some Important Innovative Finance for Development Mechanisms", DCD/DAC/STAT/RD(2011)1/RD1, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, febrero.

de Haan, Arjan (2009a), *How the Aid Industry Works. An Introduction to International Development*, Kumarian Press, Sterling VA.

de Haan, Arjan (2009b), "Aid: The Drama, the Fiction, and Does it Work?", *International Institute of Social Studies Working Paper*, 448, IISS, diciembre.

DFID (2011), "Multilateral Aid Review. Taking Forward the Findings of the UK Multilateral Aid Review", Department for International Development, Londres, marzo.

Domínguez, Rafael (2010a), "Tomando en serio el sector empresarial como actor de la Ayuda: la responsabilidad social corporativa para el desarrollo", en Alfonso Guerra, José Félix Tezanos y Sergio Tezanos (eds.), *La lucha contra el hambre y la pobreza*. Fundación Sistema, Madrid, Cap. 9: 265-297.

Domínguez, Rafael (2010b), "Celebridades y cooperación al desarrollo: manejar con cuidado", *ARI* 142/2010, Real Instituto Elcano, septiembre.

Domínguez, Rafael (2010c), "La agenda sofisticada de eficacia+eficiencia", en Sergio Tezanos (dir.), *La Ayuda en América Latina. Mapa estratégico para una cooperación del siglo XXI*, Thomson Reuters/Civitas, Madrid, Cap. 3: 63-102.

Domínguez, Rafael (2011a), "La crisis de identidad del sistema de ayuda", *Nombres Propios,* http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Paginas/nombrespropios.aspx.

Domínguez, Rafael (2011b), "50 años del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE", *Claves para el Desarrollo*, 2011/07.

Domínguez, Rafael y Sergio Tezanos (2012), "Donaciones y créditos concesionales: impacto en el desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* de próxima publicación.

Easterly, William y Claudia R. Williamson (2011), "Rethoric *versus* Reality: The Best and Worst of Aid Agency Practices", *World Development,* 39 (11): 1930-1949.

EUI (2011), "Emerging *vs.* Developed Economies. Power Shift. The Emerging World Begins to Seize the Lion's Share of Global Markets", http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/08/emerging-vs-developed-economies.

Fernández, María y Carmen Sánchez (2010), "La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad", *Documento de Trabajo OPEX* 51/2010, Fundación Alternativas.

G20 (2011), *2011 Report of the Development Working Group* http://reliefweb.int/node/457485.

García-Herrero, Alicia; Daniel Navia y Mario Nigrinis Ospina (2011), "Las economías emergentes que liderarán el crecimiento. EAGLEs", *Información Comercial Española*, 859: 7-20, marzo-abril.

González Richardson, Patricio (2011), "China and Africa: A Mutually Opportunistic Partnership?", *ARI* 99/2010, Real Instituto Elcano, junio.

Groff, Stephen P. (2011), "Getting Value for Money: Effective Aid, Effective Development", *Global Asia,* 6 (2): 89-96.

Gutiérrez Cruz, Alexandra; Marta Guijarro y Rafael Domínguez (2011): "La formación en cooperación internacional para el desarrollo: Aportes desde el enfoque de competencias", comunicación presentada al *V Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo*, Cádiz, 6-8 de abril.

Hartmann, Simon (2011), "Political Constraints on Division of Labor in Developmet Policy Across Countries. A Proposal for a More Viable Coordination Procedure at the EU Level", *OFSE Working Paper* 28, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung, agosto.

Hombrado, Angustias (2008), "Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española", *Documento de Trabajo OPEX* 20/2008, Fundación Alternativas.

Hudson Institute (2011), *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2011*, The Center for Global Prosperity, Washington DC.

Huntington, Samuel P. (1970-71), "Foreign Aid for What and for Whom", *Foreign Policy,* 1: 161-181 y 2: 114-134.

Iglesia-Caruncho, Manuel de la (2011), "The Politics and Policy of Aid in Spain", *Research Report* 2011(65), Institute of Development Studies (IDS), marzo.

Intermón Oxfam (2003), "La realidad de la ayuda 2003-04", *Estudios* 11, Intermón Oxfam.

Intermón Oxfam (2011), "La realidad de la ayuda 2010: una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis", *Colección Informes* 39, Intermón Oxfam.

Kanbur, Ravi y Andy Sumner (2011), "Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty", *Working Paper*, 2011/08, febrero, Cornell University.

Kaufmann, Daniel (2011), "Governance and the Arab World Transition. Reflections, Empirics and Implications for the International Community", en *From Aid to Global Development Cooperation. The 2011 Brookings Rum Roundtable Policy Briefs*. Brookings, Washington, 28-42.

Kharas, Homi (2011), "The G-20'S Development Agenda" en *From Aid to Global Development Cooperation. The 2011 Brookings Rum Roundtable Policy Briefs*. Brookings, Washington, 13-20.

Knack, Stephen; F. Hasley Rogers y Nicholas Eubank (2011), "Aid Quality and Donor Rankings", *World Development,* 39 (11): 1907-1917.

Killen, Brenda y Andrew Rogerson (2010), "Global Governance for International Development: Who's in Charge", *Development Brief Consultation Draft* 2, junio, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Kurlantzick, J. (2007), *Charm Offensive: How China Soft Power Is Transforming the World*, Caravan Books, Binghamton.

Large, Daniel (2011), "China Goes Multilateral. Probing New Prospects", *The Broker*, 26: 4-7, noviembre.

Larrú, José María (2009a), "A Structural Analysis of Foreign Aid to Ten Mediterranean Countries", *CREMed Working Paper 01*, CREMed.

Larrú, José María (2009b), *La Ayuda al Desarrollo, ¿Reduce la Pobreza? Eficacia y evaluación en la cooperación para el desarrollo,* Biblioteca Nueva, Madrid.

Larrú, José María (2010), *Aid Effectiveness in the Mediterranean Countries,* Lambert Academic Publishing, Saarbrücken.

Larrú, José María (2011a), "¿Más es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española", *Revista de Economía Mundial,* 28: 205-246.

Larrú, José María (2011b), "La AOD española: diagnóstico sobre su calidad y cantidad" en *Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo*, Informe I, CIECODE, octubre.

Larrú, José María (2011c), "Evaluaciones en la cooperación para el desarrollo: promesas y amenazas", *Nombres Propios*, Fundación CEALCI. http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPJLLarru1109.pdf

Lumsdain, David Halloran (1993), *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton.

Lum, Thomas; Anna Fischer, Julissa Gomez-Granger y Anne Leland (2009), "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and Southeast Asia", *Congressional Research Service Report for Congress*, R-40361, febrero.

Macías, Carlos; Iliana Olivié y Aitor Pérez (2011), "Opening the Black Box of FDI and Development", *ponencia presentada al congreso EADI-DSA Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty. New Values, Voices and Alliances for Increased Resilience*, Universidad de York, 19-22 de septiembre, York.

MAE (1998), *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

MAE (2000), *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

MAE (2001), *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

MAEC (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2007), *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Aprender para mejorar*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2009a), *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2009b), *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2010), *La evaluación en la Cooperación Española. Informe anual 2009*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

Manrique, Manuel (2011), "Tras las elecciones, España debe mantener su compromiso con el desarrollo", *FRIDE Policy Brief* 66, noviembre.

Mason, Edward S. (1964), *Foreign Aid and Foreign Policy*. Harper & Row, New York.

Manning, Richard (2011), "The Future of International Concessional Flows", en OCDE, *Development Co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition*, Cap. 8: 97-107, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja (2010), "La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España", *Documento de Trabajo Fundación Carolina CeALCI*, 38.

MFAS (2007), *Strategy for Multilateral Development Cooperation,* Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, Estocolmo, Marzo.

Molina, Ignacio e Iliana Olivié (2011), "IEPG: un índice para medir la globalización", *Política Exterior,* XXV (141): 90-100, mayo/junio.

Morgenthau, Hans (1962), "A Political Theory of Foreign Aid", *The American Political Science Review* 56 (2) : 301-309.

Nye, Joseph N. (1990), "Soft Power", *Foreign Policy* 80: 153-171.

OCDE (2002), "Development Co-operation Review of Spain', *The DAC Journal,* 3 (2): 83-150.

OCDE (2007), *DAC Peer Review of Spain*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

OCDE (2010), *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

OCDE (2011), *Development Co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

Olivié, Iliana (2004), "La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina", *DT* 41/2004, Real Instituto Elcano, julio.

Olivié, Iliana (2011), "Newcomers to Like-Minded Aid and Donor Darlings: the Strange Case of Spain in Vietnam", *Development Policy Review,* 29(6):749-770.

Olivié, Iliana e Ignacio Molina (2011), "Índice Elcano de Presencia Global", *Estudios Elcano* 2, Real Instituto Elcano.

Olivié, Iliana y Alicia Sorroza, (2006), "Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica", *Informes Elcano* 5, Real Instituto Elcano.

Pajín, Leire (2007), "Una nueva etapa en la cooperación española al desarrollo", en Manuel Iglesia-Caruncho (coord.), *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Siglo XXI / Fundación Carolina, Madrid, 23-38.

PP (2011), *Súmate al cambio. 100 propuestas para el cambio*, Partido Popular, noviembre.

Publish What You Fund (2011), *2011 Pilot Aid Transparency Index*, The Global Campaign for Aid Transparency.

PWC (2011), *The World in 2050. The Accelerating Shift of Global Economic Power: Challenges and Opportunities*, Price Waterhouse Coopers www.pwc.uk/economics.

Pye, Lucian (1962), "The Political Impulses and Fantasies behind Foreign Aid", *Proceedings of the Academy of Political Science,* 27 (2): 8-27.

Rajoy, Mariano (2011), "Mi visión de Europa y España en el mundo" *Política Exterior,* XXV (144): 44-47, noviembre/diciembre.

Riddell, Roger G. (1996), "The Moral Case for Post-Cold War Development Aid", *International Journal*, 51 (2): 191-210.

Rocha, Manuel de la y Érika Rodríguez (2011), "Gobernanza global e instituciones multilaterales. Hacia una política de desarrollo global sostenible" en *Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo*, Informe I, CIECODE, octubre.

Rogerson, Andrew (2011), "What if Development Aid were Truly 'Catalytic'?", *ODI Background Note*, noviembre.

Sanahuja, José Antonio (2011), "Entre los ODM y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe", *Pensamiento Iberoamericano,* 8 (1) : 195-222.

Schulz, Nils-Sjard (2010), "Las políticas de desarrollo españolas. Obstáculos para el progreso", *FRIDE Policy Brief*, 29, enero.

Schulz, Nils-Sjard (2011) "Why Europe Must Tune-in to the Multi-Polar Development Agenda", *FRIDE Policy Brief*, 86, julio.

Severino, Jean-Michel (2011), "The Resurrection of Aid", en OCDE, *Development Co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition*, Cap. 9: 109-121, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

Severino, Jean-Michel y Olivier Ray (2009), "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy", *Working Paper* 167, Center for Global Development, marzo.

Sotillo, José Ángel; Enara Echart Muñoz y Tahina Ojeda (2011), "La cooperación internacional para el desarrollo: diagnóstico y reflexiones desde el caso español", mimeografiado, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Steinberg, Federico (2011), "La gobernanza global para el desarrollo", *Economistas*, 129, noviembre.

Subacchi, Paola y Stephen Pickford (2011), "Legitimacy *vs*. Effectiveness for the G20: A Dynamic Approach to Global Economic Governance", *Chatham House Briefing Paper*, 2011/01.

Sumner, Andy (2010), "Global Poverty and the New Bottom Billion: Three-quarters of the World's Poor Live in the Middle-income Countries", *Institute of Development Studies Working Paper*, 349.

Sumner, Andy (2011), "US Foreign Aid and the 2012 Budget: Were Will the Axe Fall?", *The Guardian* http://www.guardian.co.uk/global-development/datablog/2011/nov/07/us-foreign-aid-budget-cuts?CMP=twt_gu&utm_&&&.

Sumner, Andy y Michael Tribe (2011), "The Case for Aid in Fiscally Constrained Times: Morals, Ethics and Economics", *Journal of International Development,* 23 (6): 782-801.

Tarp, Finn (2010), "Aid, Growth and Development", en George Mavrotas (ed.), *Foreign Aid for Development: Issues, Challenges and the New Agenda*, Oxford University Press, Oxford, Cap.2: 20-53,

Tezanos, Sergio (2007), "España ante el reto de la cooperación internacional para el desarrollo", *Sistema,* 220: 47-76.

Tezanos, Sergio (2008a), "Aiding Middle-income countries? The Case of Spain", *Oxford Development Studies,* 36 (4): 409-438.

Tezanos, Sergio (2008b), *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Tezanos, Sergio (Dir.) (2010), *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI,* Civitas/Thomson Reuters, Madrid.

Tezanos, Sergio (2011), "*Mas allá de 2015*: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo", *Sistema,* 220: 33-58.

Thérien, Jean-Philippe (2002), "Debating Foreign Aid: Right versus Left", *Third World Quarterly,* 23 (3): 449-466.

Tres, Joaquim (2006), "El nuevo perfil profesional de los cooperantes y sus necesidades de formación", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* 72: 123-142.

Unger, Noam (2011), "The Shape of U.S. Global Development Reforms", en *From Aid to Global Development Cooperation. The 2011 Brookings Rum Roundtable Policy Briefs*, Brookings, Washington, 43-52.

Urra, Francisco-Javier (2008), "La cooperación española, de la adolescencia a la madurez", *Política Exterior,* 123: 113-121, mayo/junio.

Waltz, Kenneth (1959), *Man, the State and War*, Columbia University Press, Nueva York.

Walz, Julie y Vijaya Ramachandran (2011), "Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance", *Center for Global Development Working Paper* 273, noviembre.

WP-EFF (2011), "Second Draft Outcome for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Korea, 29 November-1 December 2011", *Proposal by the Co-Chairs*, DCD/DAD/EFF(2011)11, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, septiembre.

Zoellick, Robert B. (2011), "Beyond Aid", *conferencia impartida en George Washington University*, 14 de septiembre, Washington DC.