# PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2009-2012

**APROBADO POR EL CONSEJO DE MINISTROS**
**EL 13 DE FEBRERO DE 2009**

# ÍNDICE

**1. INTRODUCCIÓN ..... 1**

**PRIMERA PARTE: BASES ..... 5**

**2. APRENDER PARA MEJORAR: LECCIONES DEL CICLO ANTERIOR ..... 7**

2.1 Lecciones del ciclo 2005-2008 ..... 7

*2.1.1 Incremento del volumen de la ayuda ..... 7*

*2.1.2 Mejora de la calidad de la ayuda ..... 9*

*2.1.3 La participación y el consenso entre actores de la Cooperación Española ..... 10*

*2.1.4 Consideraciones finales ..... 11*

**3. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA AGENDA DE DESARROLLO ..... 13**

3.1 Un entorno internacional complejo ..... 13

*3.1.1 Una globalización imperfecta ..... 13*

*3.1.2 Cambios en el sistema internacional ..... 14*

*3.1.3 Una crisis global severa y de largo alcance ..... 14*

3.2 La Agenda Internacional de Desarrollo ..... 15

*3.2.1 Hacia una mayor eficacia de la ayuda ..... 16*

*3.2.2 El marco multilateral de desarrollo ..... 16*

*3.2.3 Una nueva arquitectura de la ayuda ..... 18*

**4. BASES DE UNA POLÍTICA COMÚN Y COMPARTIDA PARA EL DESARROLLO HUMANO ..... 19**

4.1 Enfoque de Desarrollo Humano. Las personas primero ..... 19

4.2 Enfoque Basado en Derechos ..... 20

4.3 Enfoque de Desarrollo Sostenible ..... 21

4.4 Enfoque Participativo y Empoderamiento ..... 22

4.5 Enfoque de Género en Desarrollo ..... 22

4.6 Enfoque de Proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje ..... 23

4.7 De una política de cooperación a una política común y compartida para el Desarrollo Humano ..... 23

*4.7.1 Una política para ser eficaces en el desarrollo ..... 24*

*4.7.2 Desarrollo endógeno y apoyo a políticas públicas ..... 25*

*4.7.3 Una política basada en la asociación para el desarrollo ..... 25*

4.8 Valores compartidos de la Cooperación Española ..... 26

*4.8.1 Valores compartidos: las señas de identidad ..... 26*

4.9 Visión y Misión ..... 29

*4.9.1 Visión compartida de la política de desarrollo, del estado del desarrollo y de la cooperación para 2020 ..... 29*

*4.9.2 Misión compartida de la sociedad española en el desarrollo y específicamente de la Cooperación Española ..... 30*

**SEGUNDA PARTE: OBJETIVOS, ÁMBITOS ESTRATÉGICOS Y GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO ..... 31**

**5. ARQUITECTURA DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ..... 33**

5.1 Objetivo General y Específico del III Plan Director ..... 33

5.2 Estrategia de la Política para el Desarrollo ..... 34

*5.2.1 Marco General de Resultados por sectores ..... 39*

5.3 Las políticas de desarrollo y la acción estratégica en diferentes sectores ..... 40

*5.3.1 De las estrategias sectoriales de la Cooperación Española al ejercicio de una política de desarrollo ..... 40*

*5.3.2 Instrumentos específicos para la implementación de las prioridades sectoriales y otras políticas de desarrollo durante este ciclo ..... 40*

**6. ÁMBITOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ..... 43**

6.1 La asociación en el terreno: una ayuda eficaz y de calidad ..... 43

*6.1.1 Principios y concepción de la Cooperación Española ..... 43*

*6.1.2 Principios de la agenda de eficacia e implicaciones para la Cooperación Española 43*

*6.1.3 El territorio como espacio de articulación de una cooperación eficaz: un enfoque territorial amplio y participativo ..... 49*

6.2 Multilateralismo activo y eficaz ..... 50

*6.2.1 Multilateralismo coherente con la política para el desarrollo del Plan Director y con la Estrategia de Cooperación Multilateral ..... 50*

*6.2.2 La puesta en marcha de la Estrategia Multilateral de Cooperación Española ..... 52*

*6.2.3 Prioridades generales de la acción multilateral durante el Plan Director 2009-2012 ..... 52*

6.3 Coherencia de políticas para el desarrollo ..... 58

6.4 Educación para el desarrollo ..... 61

6.5 Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo ..... 65

6.6 Fortalecimiento de Capacidades institucionales y humanas ..... 67

*6.6.1 Capacidades Humanas ..... 68*

*6.6.2 Capacidades institucionales ..... 68*

*6.6.3 Nueva Ley de Cooperación ..... 72*

6.7 Coordinación y complementariedad de actores ..... 72

*6.7.1 Mecanismos de coordinación y complementariedad ..... 73*

*6.7.2 Mecanismos de coordinación sobre el terreno ..... 75*

*6.7.3 Hacia una cooperación oficial descentralizada más estratégica ..... 77*

**7. GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO: APRENDIZAJE, EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO ..... 79**

7.1 Hacia una contribución de España a resultados de desarrollo. Fundamentos ..... 79

*7.1.1 Sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo de la Cooperación Española ..... 81*

*7.1.2 Rendición de cuentas, pilar fundamental de la política para el desarrollo ..... 83*

7.2 Consolidación de una política de seguimiento y evaluación orientada a un sistema integrado de gestión del conocimiento ..... 85

*7.2.1 Avanzar en un sistema integral de Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Española ..... 86*

*7.2.2 Creación de un sistema de Seguimiento y Evaluación de las contribuciones a Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD) ... 88*

*7.2.3 Adaptación al contexto internacional y a la nueva agenda de desarrollo ... 90*

*7.2.4 El Sistema de Gestión del Conocimiento de la Cooperación Española ... 91*

**TERCERA PARTE: CONTENIDOS TEMÁTICOS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO .. 93**

**8. CONTENIDOS TEMÁTICOS DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO ... 95**

**8.1 EL ROL DE LOS CONTENIDOS DE LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO A LA LUZ DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA. ... 95**

**8.2 PRIORIDADES HORIZONTALES ... 96**

*8.2.1 Inclusión social y lucha contra la pobreza ... 98*

*8.2.2 Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática ... 99*

*8.2.3 Género en desarrollo ... 100*

*8.2.4 Sostenibilidad ambiental ... 103*

*8.2.5 Respeto a la diversidad cultural ... 103*

**8.3 PRIORIDADES SECTORIALES DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO ... 105**

*8.3.1 Gobernabilidad democrática ... 106*

*8.3.2 Desarrollo rural y lucha contra el hambre ... 110*

*8.3.3 Servicios sociales básicos: Educación ... 117*

*8.3.4 Servicios sociales básicos: Salud ... 121*

*8.3.5 Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento ... 127*

*8.3.6 Crecimiento económico para la reducción de la pobreza ... 131*

*8.3.7 Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat ... 139*

*8.3.8 Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Humano ... 144*

*8.3.9 Cultura y desarrollo ... 147*

*8.3.10 Género en desarrollo ... 151*

*8.3.11 Migración y desarrollo ... 156*

*8.3.12 Construcción de la Paz ... 160*

**8.4 POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA INFANCIA Y JUVENTUD, PUEBLOS INDÍGENAS Y POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE ... 164**

*8.4.1 Infancia y juventud ... 164*

*8.4.2 Pueblos indígenas ... 170*

*8.4.3 Población Afrodescendiente ... 173*

**9. ACCIÓN HUMANITARIA ... 179**

**10. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ... 187**

10.1 Marco normativo de la selección de prioridades geográficas de la Cooperación Española ... 187

10.2 Criterios para la definición de las prioridades geográficas de la Cooperación Española ... 188

10.3 Categorías geográficas de la Cooperación Española en función del marco de asociación ... 189

*10.3.1 GRUPO A: Asociación amplia ... 190*

*10.3.2 GRUPO B: Asociación focalizada ... 192*

*10.3.3 GRUPO C: Asociación con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo ... 193*

*10.3.4 ENFOQUE REGIONAL:* ..... *194*

**CUARTA PARTE: INSTRUMENTOS Y RECURSOS** ..... **197**

**11. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA** ..... **199**

11.1 Instrumentos y modalidades de cooperación bilateral ..... 199

*11.1.1 Ayuda programática: Apoyo presupuestario general, apoyo presupuestario sectorial y fondos comunes* ..... *199*

*11.1.2 Cooperación delegada* ..... *203*

*11.1.3 Cooperación Triangular y Cooperación Sur-Sur* ..... *204*

*11.1.4 Proyectos* ..... *204*

*11.1.5 Programas* ..... *205*

*11.1.6 Cooperación Técnica* ..... *206*

*11.1.7 Subvenciones a ONGD* ..... *209*

*11.1.8 Acuerdo de asociación para el desarrollo: alianzas público privadas* ..... *210*

*11.1.9 Reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)* ..... *212*

*11.1.10 Fondo de Concesión de Microcréditos* ..... *213*

*11.1.11 Gestión de la Deuda Externa* ..... *215*

11.2 Instrumentos y modalidades de cooperación multilateral ..... 219

*11.2.1 Contribuciones Generales* ..... *219*

*11.2.2 Aportaciones a Fondos Globales Multidonantes* ..... *219*

*11.2.3 Fondos específicos y Programas multi-bilaterales* ..... *219*

*11.2.4 Aportaciones a las Instituciones Financieras Internacionales* ..... *220*

11.3 Instrumentos y modalidades de cooperación en el ámbito de Educación para el Desarrollo 221

*11.3.1 Programas locales de Educación para el Desarrollo* ..... *221*

*11.3.2 Líneas de financiación específicas de Educación para el Desarrollo para ONGD, universidades y otros actores* ..... *222*

11.4 Instrumentos y modalidades de cooperación para la Investigación para el Desarrollo (I+D) 223

*11.4.1 Proyectos y Convenios para Estudios sobre el Desarrollo* ..... *223*

*11.4.2 Programas de Cooperación Interuniversitaria (PCI), cooperación científico-técnica y cultural y Becas* ..... *224*

**12. VOLUMEN Y DISTRIBUCIÓN INDICATIVA DE LA AOD** ..... **227**

**QUINTA PARTE: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DIRECTOR** ..... **229**

**13. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DIRECTOR** ..... **231**

13.1 Evaluabilidad del Plan Director y sus elementos programáticos principales ..... 231

13.2 Seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan Director y sus principales elementos programáticos ..... 232

13.3 Seguimiento y evaluación de la contribución a procesos y resultados de desarrollo ..... 234

13.4 Instrumentación del sistema: condiciones, medios y responsables del seguimiento y la evaluación del III PD ..... 235

# ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

**AAPP** (Administraciones Públicas)

**AECID** (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo)

**AGE** (Administración General del Estado)

**ALNAP** (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)

**AMC** (Compromiso Adelantado de Mercado, por sus siglas en inglés)

**AOD** (Ayuda Oficial al Desarrollo)

**APPD** (Alianzas Público Privadas para el Desarrollo)

**APS** (Atención Primaria de Salud)

**BID** (Banco Interamericano de Desarrollo)

**BM** (Banco Mundial)

**BMD** (Bancos Multilaterales de Desarrollo)

**BOE** (Boletín Oficial del Estado)

**CAD** (Comité de Ayuda al Desarrollo)

**CAN** (Comunidad Andina de Naciones)

**CCAA** (Comunidades Autónomas)

**CCAD** (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo)

**CEDAW** (Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)

**CEDEAO** (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental)

**CEOE** (Confederación Española de Organizaciones Empresariales)

**CEPES** (Confederación Empresarial Española de la Economía Social)

**CESCE** (Compañía Española de Créditos a la Exportación)

**CEURI** (Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales)

**CICD** (Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo

**CICI** (Comisión Interministerial de Cooperación Internacional)

**COD** (Cooperación Oficial Descentralizada)

**CODIA** (Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua)

**CONGDE** (Coordinadora Organizaciones No Gubernamentales de España)

**CPD** (Coherencia de Políticas para el Desarrollo)

**CRS** (*Credit Report System*)

**CRUE** (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas)

**CSW** (*Commission on the Status of Women*)

**DAW** (*Division for the Advancement of Women*)

**DCI** (*Development Cooperation Ireland*)

**DDHH** (Derechos Humanos)

**DDR** (Desarme, desmovilización y reinserción)

**DEP** (Documento de Estrategia País)

**DES** (Documento de Estrategia Sectorial)

**DG** (Dirección General)

**DGPOLDE** (Dirección General Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo)

**DSR** (Derechos Sexuales y Reproductivos)

**EBD (**Enfoque Basado en Derechos)

**ECEPI** (Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas)

**ECOSOC** (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas)

**ECOWAS** (*Economic Community of West African States*/ Comunidad Económica de los Estados de África Occidental)

**ED** (Educación para el Desarrollo)

**EELL** (Entidades Locales)

**EEMM** (Estados Miembro)

**EITI** (Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas)

**EPA** (*Economic Partnerships Agreements* / Acuerdos de Asociación Económica)

**EPT** (Educación para Todos)

**ERSO** (*Experimental Reimbursable Seeding Operations*)

**EsD** (Estudios sobre el Desarrollo)

**FAD** (Fondo de Ayuda al Desarrollo)**.**

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

**FCM** (Fondo de Concesión de Microcréditos)

**FEMP** (Federación Española de Municipios y Provincias)

**FIDA** (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)**.**

**FIIAPP** (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas)

**FNUAP** (Fondo de Población de Naciones Unidas)

**FONPRODE** (Fondo para la Promoción del Desarrollo)

**FTI** *(Fast Track Initiative)*

**GAVI** (Alianza Global para la vacunación e inmunización)

**GED** (Género en Desarrollo)

**GIRH** (Gestión integral de recursos hídricos)

**GOVNET** (Red de Gobernabilidad del CAD)

**GpRD** (Gestión para Resultados de Desarrollo)

**HIPC** (Países Pobres Altamente Endeudados)

**HLF** (Foro de Alto Nivel)

**I+D** (Investigación y Desarrollo)

**I>D** (Investigación e Innovación para el Desarrollo)

**I+D+ i** (Investigación, Desarrollo e Innovación)

**ICEX** (Instituto de Comercio Exterior)

**IFFIm-** (Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización)

**IFI** (Instituciones Financieras Internacionales)

**IHP** (Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza)

**IHP+** (Asociación Internacional para la Salud)

**INSTRAW** (*International Research and Training Institute for the Advancement of the Women* / Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer)

**IPCC** (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático)

**LCID** (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo)

**LENPA (***Learning Network on Programme-based Approaches)*

**MAEC** (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación)

**MCIT** (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo)

**MDL** (Mecanismos de Desarrollo Limpio)

**MDRI** (Iniciativa de alivio de deuda multilateral)

**MEH** (Ministerio de Economía y Hacienda)

**MICINN** (Ministerio de Ciencia e Innovación)

**MOPAN** (*Multilateral Organisations Performance Assessment Network*)

**NEPAD** (Nueva Alianza para el Desarrollo

**NNUU** (Naciones Unidas)

**NONIE** (*Network of Networks Impact Evaluation Initiative*)

**OCDE** (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)

**ODM** (Objetivos de Desarrollo del Milenio)

**OE** (Objetivo Específico)

**OEA** (Organización de Estados Americanos)

**OEI** (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura**)**

**OG** (Objetivo General)

**OIJ** (Organización Iberoamericana de la Juventud)

**OIT** (Organización Internacional del Trabajo)

**OMC** (Organización Mundial del Comercio)

**OMD** (Organismos Multilaterales de Desarrollo)

**OMS** (Organización Mundial de la Salud)

**ONG** (Organización No Gubernamental)

**ONGD** (Organización No Gubernamental para el Desarrollo)

**ONU** (Organización de Naciones Unidas)

**ONUDI** (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial)

**ONUSIDA** (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA)

**OOII** (Organismos Internacionales)

**OPI** (Organismos Públicos de Investigación)

**OTC** (Oficina Técnica de Cooperación)

**PAC** (Política Agraria Común)

**PACI** (Plan Anual de Cooperación Internacional)

**PAE** (Plan de Actuación Especial)

**PAP** (Ayuda Programática)

**PARPA II** (Plan II de Reducción de la Pobreza Absoluta)

**PCD** (*Policy Coherence for Development*)

**PCI** (Programa de Cooperación Interuniversitaria)

**PD** (Plan Director de la Cooperación Española)

**PEMA** (Posición Común de la UE en materia de migraciones y desarrollo)

**PfA** (Programa Europeo de Acción para afrontar la escasez de recursos humanos en salud en países en desarrollo)

**PIB** (Producto Interno Bruto)

**PMA** (Países Menos Adelantados)

**PNUD** (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)

**PNUMA** (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente)

**POA** (Plan Operativo Anual)

**POVNET** (Red para la Reducción de la Pobreza del CAD)

**PRM** (Países de Renta Media)

**PRSP** (*Poverty Reduction Strategy Paper*)

**PVD** (País en Vías de Desarrollo)

**RNB** (Renta Nacional Bruta)

**RSE** (Responsabilidad Social Empresarial)

**RSS** (Reforma del Sistema de Seguridad)

**SCN** (Comité permanente de Naciones Unidas para la Nutrición)

**SECI** (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional)

**SEGIB** (Secretaría General Iberoamericana)

**SEMIDE** (Sistema Euro-Mediterráneo de Información sobre el Agua)

**SIAGUA** (Sistema Iberoamericano de Información sobre el Agua)

**SIDA** (Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida)

**SPG** (Sistema de Preferencias Generalizadas)

**SWAP** (Programa de Apoyo Sectorial)

**TIC** (Tecnología de la Información y Comunicación)

**TSWAP** (Programa de Apoyo Sectorial con enfoque Territorial amplio y participativo)

**UA** (Unión Africana)

**UE** (Unión Europea)

**UNCTAD** (Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo)

**UNESCO** (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* / Agencia de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura)

**UN-Habitat** (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos)

**UNICEF** (*United Nations Children's Fund* / Fondo de Naciones Unidas para la Infancia)

**UNIFEM** (*United Nations Development Fund for Women* / Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer)

**UNITAID** (Iniciativa internacional para la compara de medicamentos, y que actualmente promueve el acceso al tratamiento de enfermedades como el SIDA, la malaria y la tuberculosis)

**VIH** (Virus de la Inmunodeficiencia Humana)

**WIDE** (*Women in Development Europe* / Mujeres en el Desarrollo en Europa)

# 1. INTRODUCCIÓN

Comenzamos un nuevo ciclo para la Cooperación Española con el orgullo de poder afirmar que, entre todos y todas –organizaciones, fuerzas políticas, administraciones, personas- hemos conseguido que la política de Cooperación para el Desarrollo sea una Política de Estado.

De todos y todas es el mérito de haber construido una política de cooperación basada en el consenso, y por lo tanto, en la generosidad de todos los agentes y en la voluntad de compromiso por la erradicación de la pobreza por encima de los intereses particulares de cada quien. El Pacto de Estado contra la Pobreza firmado por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en 2007, auspiciado por la Coordinadora de ONGD, es una manifestación sin precedentes de este consenso y de este compromiso.

Con este III Plan Director queremos dar continuidad a este esfuerzo. Por ello, este texto ha sido construido tras un proceso de participación de más de seis meses de duración, incluyendo una primera fase de trabajo interno en el seno de la AGE, un intenso trabajo de debate público y de procesado de aportaciones escritas –donde han participado más de 500 personas y se han recibido más de 200 aportaciones escritas de enorme riqueza.

### Un contexto internacional complejo

Se inicia un período en el que la Cooperación Española tendrá que contribuir con redoblado esfuerzo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al tiempo que se enfrentan retos internos y externos de gran calado.

El proceso de globalización en curso es indudablemente imperfecto. Un proceso que demanda una gestión global, para lo que se necesitan los recursos, instituciones e instrumentos adecuados, demanda que hasta hoy no ha encontrado una respuesta satisfactoria, como queda palpable en la lacra de la evasión fiscal o la existencia de paraísos fiscales, por citar sólo un ejemplo.

Un proceso de globalización en un mundo más diverso y multipolar, donde los países emergentes configuran nuevos polos de influencia política y económica, obliga a buscar vías para el diálogo y la concertación, para una decidida acción cooperativa a escala internacional.

Una globalización más inclusiva y equitativa es imperativa para enfrentar las desigualdades y los problemas globalmente compartidos, entre los cuales la pobreza y el deterioro ambiental están en primer plano. El reconocimiento de la pobreza como causa y como efecto de la negación de los derechos fundamentales, reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, impone una obligación a la comunidad internacional.

La globalización ha facilitado que una crisis económica originada en los países desarrollados desde agosto de 2007, afecte al mundo en desarrollo por distintas vías: el acceso a la financiación, el precio del petróleo y el encarecimiento del precio de los alimentos. La caída de la demanda de materias primas, de las remesas, las amenazas que puede tener la Ayuda Oficial al Desarrollo ante las restricciones presupuestarias, y las posibles reacciones proteccionistas de los países desarrollados, pueden agravar más su impacto, especialmente en los menos desarrollados.

## Un Plan Director para responder a este reto

En este contexto, el papel de la ayuda al desarrollo es esencial como instrumento para equilibrar el impacto sobre la pobreza de una crisis de tales características. Por ello, el principal mensaje que este Plan Director quiere transmitir es el de **un renovado compromiso con la lucha contra la pobreza, con todos los medios al alcance del conjunto de todas las políticas públicas.**

Con la de cooperación –dotándola de la mayor eficacia posible y de los medios y capacidades adecuadas-, pero también con la contribución del resto de políticas públicas a estos mismos objetivos; haciendo de la lucha contra la pobreza un pilar de la política de gobierno, defendiendo este compromiso en los foros internacionales para que sea también un compromiso sostenido en la comunidad internacional y asociándonos con los organismos internacionales con quienes compartimos esta visión; informando, formando y comprometiendo a la ciudadanía en esta misma causa; poniendo las capacidades investigadoras al servicio del desarrollo.

Por ello este Plan Director identifica **siete ámbitos estratégicos esenciales** para poder desplegar una política para el desarrollo adecuada: la asociación sobre el terreno, la acción multilateral, la coherencia de políticas, la educación para el desarrollo, la investigación para y sobre el desarrollo, la coordinación entre los agentes de la Cooperación Española y la dotación de capacidades humanas e institucionales para ello.

Como muestra de este compromiso, **este Plan Director consolidará y hará viable el 0,7 %,** pese a las dificultades que pueden surgir en un contexto de desaceleración económica, en coherencia con lo establecido en el Pacto de Estado contra la Pobreza, con una meta intermedia del 0,56% en 2010 de acuerdo con el compromiso asumido en el seno de la UE.

Si en el ciclo anterior la política de cooperación pasó a formar parte esencial de la política exterior, y definitoria de su naturaleza, en el ciclo 2009-2012 el reto es convertir a los objetivos de desarrollo (y los ODM especialmente) en uno de los referentes principales de la política de gobierno, una política que trascienda la de cooperación para convertirse en **una política integral para el desarrollo común y compartida**, que sea seña de identidad de España en la esfera internacional.

Por esto, en este Plan Director se hacen explícitos elementos esenciales que no lo estaban como tales con anterioridad, como principios y enfoques, misión, visión y valores compartidos, como elemento característico de España en el desarrollo internacional, que giran en torno **al ejercicio del derecho al desarrollo y la erradicación de la pobreza** –expresión del desarrollo humano-. Un planteamiento que no renuncia al cumplimiento de los ODM, y que reconoce que los agentes que componemos la Cooperación Española también tenemos que cambiar nuestras formas de actuar, nuestras culturas organizativas, nuestro modo de hacer políticas de desarrollo.

**Este debe ser el plan director que consolide una cultura de aprendizaje y de evaluación.** Es la primera vez que un Plan Director de la Cooperación Española parte de un diagnóstico y evaluación del anterior ciclo; evaluación que fue un compromiso del anterior Plan Director, que es una petición explícita de diferentes actores sociales, y que se ha llevado a cabo durante 2008. Una evaluación para la cual el ejercicio de *peer review* realizado por el CAD en 2007 ha sido referencia fundamental, pero también los informes del Consejo de Cooperación sobre la planificación, evaluación, instrumentos y coordinación de

actores. Trabajo de evaluación en que ha participado la CONGDE, universidades, sector privado y economía social, sindicatos, expertos y AGE, sin cuyo extraordinario esfuerzo no hubiese sido posible basar este III PD en evidencias.

Por ello, este Plan Director espera reflejar los aprendizajes de la experiencia anterior. Es un Plan Director que **enlaza de forma armónica con el anterior**, para completar al menos otro ciclo para las reformas en profundidad que requiere el sistema. Sin estridencias, construyendo sobre el desarrollo estratégico y debates del anterior. Pero también tratando de avanzar sobre lecciones y evidencias aprendidas, incorporando más solidez en la estructuración de sus elementos, más carácter estratégico, alineado con las propuestas para la agenda internacional más avanzadas en el marco de la agenda internacional.

Este III PD será, por encima de todo lo demás, **el PD la calidad y eficacia de la Cooperación Española**, pero con el fin último y primordial de ser realmente **eficaces en el desarrollo,** cuya única prueba es el cambio real en la vida de las personas. Una apuesta que supondrá la plena adaptación de la Cooperación Española a los requerimientos de la Declaración de París, la Agenda para la Acción de Accra y el Código de Conducta de la UE, hasta lograr en 2012 un elevado grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Para que ello sea posible, éste debe ser también el PD de las **capacidades de la Cooperación Española**, consolidando unas perspectivas profesionales, una formación y cualificación de primer nivel, la dotación del personal adecuado y necesario –en el sector público y en el privado- que responda a las particularidades del trabajo en cooperación. Pero también del refuerzo de las capacidades organizativas, todo ello con el necesario respaldo legislativo, porque éste será el plan director en el que se plantee una **nueva ley de cooperación internacional para el desarrollo.**

Respecto a su contenido, este **III PD consolida las grandes apuestas del ciclo anterior,** como son los servicios sociales básicos (Educación, Salud, Agua y saneamiento), género en desarrollo, gobernabilidad democrática o cultura y desarrollo, y da un impulso renovado a prioridades emergentes como el desarrollo rural y la **lucha contra el hambre,** el medio ambiente y la lucha contra el **cambio climático**, la participación del sector privado y el **trabajo decente** para generar un patrón de **crecimiento inclusivo** o la consideración de una política coherente de **migración y desarrollo.**

Pero es muy importante señalar que este Plan Director no quiere ser un compendio de lo que la Cooperación Española *realiza* en la actualidad, sino una orientación estratégica sobre *lo que hay que hacer en el futuro, qué y cómo.*

La selectividad y concentración en este ciclo se plantea en el ámbito de la acción sobre el terreno a través de la aplicación del Código de Conducta de la UE, que limita los sectores de intervención para cada donante en cada país. Junto a una mejor categorización de los países de asociación, este Plan Director sienta las bases para una concentración sectorial y geográfica mucho más decidida, y basada en evidencias sobre nuestras ventajas comparativas.

El documento que se presenta es, indudablemente, extenso. Ello responde a la necesidad de profundizar de manera adecuada en los diferentes temas que aborda, y sobre todo a la construcción debatida y participada del proceso. Por ello, el Documento de Líneas Maestras que lo inicia pretende sintetizar las principales apuestas políticas y estratégicas, de forma que la lectura del documento completo pueda ser más ágil y comprendida. Por último, y ésta es una de las principales novedades de este Plan Director, se presentan como Anexo Marcos de Resultados –por primera vez también- que permitirán su seguimiento

y evaluación final, así como la rendición de cuentas de todos los involucrados, Marcos de Resultados que forman parte esencial del Plan Director.

No podemos sino esperar que este Plan Director inspire y oriente la acción de la diversa y rica realidad de agentes de la Cooperación Española bajo un proyecto compartido y común. Es un Plan Director tremendamente ambicioso. Un Plan Director que no le tiene miedo al fracaso, porque el fracaso sería no plantearse las metas más ambiciosas y las exigencias de estar a la altura de las circunstancias que los problemas globales –la pobreza en primer lugar- nos plantea.

Es nuestra responsabilidad con los millones de personas que sufren exclusión y que no pueden ejercer sus derechos. Pongámonos manos a la obra. Asumamos el riesgo.

# Primera Parte: Bases

# 2. APRENDER PARA MEJORAR: LECCIONES DEL CICLO ANTERIOR

## 2.1 Lecciones del ciclo 2005-2008

El periodo de vigencia del II Plan Director estuvo caracterizado por importantes cambios en nuestra política de cooperación, resultado del compromiso adquirido al comienzo del anterior ciclo para incrementar la cantidad y la calidad de la AOD española en el marco de la agenda internacional de desarrollo.

Al Plan Director 2009-2012 le corresponde consolidar un proceso de cambio. Ello obliga a que se otorgue una gran importancia a la incorporación de las lecciones aprendidas durante todo el ciclo anterior[1].

Como es lógico, la evaluación no sólo ha revelado buenas prácticas que se deben mantener o retomar con leves mejoras para adaptarlas al nuevo ciclo; también se han detectado tendencias que necesitan de una revisión profunda y compromisos ineludibles que aún no se han iniciado y deben ser abordados con urgencia si quieren alcanzarse las metas establecidas.

### 2.1.1 Incremento del volumen de la ayuda

El ciclo 2009-2012 será el del cumplimiento del compromiso por parte de España de alcanzar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB). Esto va a exigir un incremento en el volumen de recursos que debe gestionar el sistema aún mayor que el experimentado en los últimos años.

Este incremento ha constituido uno de los grandes logros de la Cooperación Española. Pero a la vez ha traído asociadas algunas dificultades para gestionar un volumen de recursos tan elevado cumpliendo con unos parámetros de calidad cada vez más exigentes, marcados por la Agenda de París. Todas las fuentes consultadas coinciden en que es necesario acompañar cantidad con calidad. En esa dirección debe estar encaminada la culminación de las reformas iniciadas para mejorar la gestión de los recursos y la calidad de la ayuda.

El aumento del volumen de ayuda incide sobre dos elementos que han concentrado la atención de diferentes analistas durante el pasado ciclo: los canales e instrumentos a través de los que se han distribuido los fondos, y la verificación del cumplimiento de los grandes compromisos de asignación geográfica y sectorial.

Con una reforma institucional para garantizar una mejor gestión bilateral de los nuevos recursos aún en proceso, la parte más importante del incremento de la ayuda ha sido conducida a través del canal multilateral, concentrado en Organismos Multilaterales de Desarrollo no financieros y temáticamente en necesidades sociales básicas vinculadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Igualmente, han aumentado muy significativamente las aportaciones y compromisos asumidos por España en las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) de desarrollo y, en particular, en las reposiciones de sus ventanillas blandas.

[1] Los avances, lecciones aprendidas y retos derivados del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 se han extraído de la Evaluación Interna del II PD (DGPOLDE, 2008)

Siempre que se desarrolle en un marco de pertinencia y coherencia estratégica con el conjunto de la Cooperación Española, esta política tiene notables ventajas en términos de cumplimiento de los principios para la eficacia de la ayuda.

Sin embargo, la dimensión estratégica de la alternativa multilateral se ha debilitado debido al elevado número de fondos multilaterales a los que se ha recurrido, a la inmadurez del sistema de seguimiento y evaluación de las contribuciones multilaterales, y a los retrasos en la publicación de una estrategia que debía establecer los criterios para la definición tanto de las contribuciones a realizar como de la posición de la Cooperación Española en los órganos de gestión de los fondos a los que contribuye. El siguiente reto será, por tanto, la implementación efectiva de la estrategia y la puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación a las contribuciones multilaterales, a la vez que se reconduce la asignación multilateral de la Cooperación Española. Por último, las evidencias de la evaluación indican que la utilización de esta modalidad de asignación deberá manejarse prudentemente y, sobre todo, realizando un ejercicio paralelo de aprendizaje, información y transparencia que asegure una asignación selectiva y estratégica.

La alternativa bilateral ha estado marcada por una reforma de los instrumentos disponibles para mejorar tanto su desempeño individual como la coherencia entre los mismos, y así garantizar la máxima eficacia en su contribución al logro de los objetivos de la Cooperación Española. Aunque hay que continuar incentivando la coordinación, la complementariedad y la dotación de capacidades asociadas, ejemplos como la revisión de las operaciones de deuda y su marco legal, el nuevo enfoque conferido a la Acción Humanitaria, la mejora del marco de relación con las ONGD, o la progresiva implantación de nuevos instrumentos, reflejan los avances logrados en este ámbito. Éstos han facilitado una mayor canalización de fondos manteniendo ciertas exigencias de calidad para su gestión.

Sin embargo, los logros alcanzados tendrán una repercusión aún mayor sobre los objetivos de desarrollo si con el III PD se concretan pasos definitivos en materia de *coherencia de políticas*. Es decir, si mejora la coherencia entre la política de cooperación y otras políticas de Estado con incidencia en los países socios. Las reformas iniciadas en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la creciente capacidad de interlocución que ha adquirido la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), el proceso para la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y la creación de una Comisión Delegada del Gobierno, son señales de un compromiso firme. Pero este reto es uno de los más exigentes que ha enfrentado -y aún debe enfrentar- la Cooperación Española, por lo que se requiere de un mayor esfuerzo para profundizar en el análisis técnico de las implicaciones que tienen otras políticas sobre los objetivos de desarrollo. En paralelo, hay que continuar fortaleciendo la apuesta estratégica que se hizo en el II PD por la Educación para el Desarrollo.

En cuanto a las grandes tendencias sectoriales y geográficas de asignación de la ayuda, durante el ciclo anterior se observó una evolución continua, aunque lenta, para cumplir con los grandes compromisos establecidos y que estaban relacionados, fundamentalmente, con una mayor orientación de la ayuda hacia la satisfacción de necesidades sociales básicas y la concentración progresiva de los recursos en los Países Menos Adelantados (PMA).

En el ámbito sectorial, a la par que la AECID está comenzando a integrar en su estructura departamentos sectoriales, la experiencia recomienda seguir trabajando -de manera coordinada- con las ONGD y la Cooperación Oficial Descentralizada, debido a su larga tradición de trabajo y cercanía a las instituciones

responsables de prestar estos servicios básicos en los países socios. Igualmente, habrá que continuar integrando en esta dirección al resto de actores de la Cooperación Española.

Tanto las entrevistas y encuestas como las fuentes secundarias señalan que es esencial aprovechar al máximo la contribución de todos los actores de la Cooperación Española, una de sus fuentes de riqueza más características frente al resto de agencias donantes. Uno de los grandes retos futuros será la complementariedad sobre el terreno de las intervenciones de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Por tanto, este elevado índice de participación exige un compromiso creciente a nivel político y estratégico, que deberá verse acompañado por un esfuerzo constante de comunicación sobre el terreno, coordinación de actores y complementariedad de sus actuaciones con el respaldo prestado desde sus respectivas sedes. Por lo tanto, durante este ciclo se deberá continuar con el proceso de descentralización iniciado con la reforma de la AECID, se tendrá que revisar la coherencia global de los planes estratégicos de cooperación de todos los actores y de los documentos de planificación geográfica y sectorial con el III PD, y se habrá de dinamizar aún más el funcionamiento de la Comisión Interterritorial para promover acuerdos que faciliten la complementariedad de las actuaciones. En este contexto, el rol de las OTC será clave en el terreno.

### 2.1.2 Mejora de la calidad de la ayuda

La apuesta por reforzar la calidad de la ayuda, entendida ésta como su eficacia para la contribución a los objetivos de desarrollo, ha marcado la agenda de reformas institucionales y de los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación emprendida con el II PD, y deberá consolidarse a lo largo del ciclo que ahora se abre. El proceso ha situado definitivamente a la Cooperación Española en la agenda internacional de calidad de la ayuda, por lo que sus contenidos, basados en los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, constituyen una referencia continua que debe seguir siendo integrada en nuestra política de cooperación a lo largo del nuevo ciclo.

Todas las fuentes de la evaluación coinciden en que la reforma de la AECID representa el principal apoyo institucional para una gestión de la ayuda con calidad en los próximos ejercicios. El diseño de dicha reforma se ha realizado en paralelo al proceso de reflexión sobre la calidad de la ayuda española llevado a cabo durante los últimos años, y debería responder de forma efectiva a las exigencias derivadas de estos planteamientos. Sin embargo, las experiencias puestas en práctica hasta la fecha indican que se requerirá de un periodo de adaptación que, para ser acometido con éxito, deberá verse acompañado de un importante proceso de análisis, formación y generación de capacidades, no sólo dirigido a la AECID, sino también al resto de actores de la Cooperación Española.

La concentración geográfica y sectorial de las actuaciones es otro de los aspectos fundamentales para el aumento de la calidad, aunque no ha llegado a concretarse de forma efectiva en el terreno. La materialización de los principios de concentración y priorización cobran especial relevancia en el caso español, cuyo sistema de ayuda presenta una gran dispersión, tanto de actores como de ámbitos de actuación.

La elaboración de los documentos de estrategia geográfica y sectorial ha consolidado un marco de planificación y una propuesta de concentración basada en la definición del papel de la Cooperación Española a partir de la selección de sectores prioritarios en función de las necesidades de cada país socio, y a través de un proceso de diálogo y consenso con los Gobiernos de los países socios y el conjunto de actores españoles sobre el terreno.

El modelo propuesto parece ser correcto, puesto que permite la observación de los principios de calidad de la ayuda y ha generado procesos de coordinación de actores sobre el terreno. Sin embargo, en la práctica, las estrategias no han llegado a un nivel de priorización y concreción suficiente como para garantizar la concentración efectiva de las actuaciones, profundizar en marcos de ayuda previsibles y generar acuerdos de coordinación sobre el terreno entre actores de la Cooperación Española. Pero las lecciones aprendidas durante el proceso de planificación geográfica apuntan a que es posible solventar estas deficiencias. Para ello, se deberán concretar más los diagnósticos para definir una posición más clara de la Cooperación Española basada en las prioridades de cada país, mantener los espacios de diálogo entre actores durante el seguimiento de estas estrategias y proponer los instrumentos más adecuados para el desarrollo de cada estrategia. Todo ello, partiendo de la base de que, tal y como se ha propuesto en la reforma de la AECID, las OTC se ven reforzadas con las competencias y capacidades necesarias para afrontar el proceso de descentralización y liderar estas medidas, y se persigue la máxima coherencia y comunicación entre los niveles político, estratégico y operativo.

Junto a estas reformas centradas en la planificación, con el II PD se ha fortalecido la función de evaluación que, integrada junto con la planificación y el seguimiento en un ciclo de aprendizaje continuo basado en la experiencia, es un instrumento clave al servicio de la calidad de la ayuda. Con la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), el diseño de algunas herramientas prácticas y una orientación más estratégica de las evaluaciones, se han dado algunos pasos para difundir la cultura de evaluación entre todos los actores e integrarla de forma efectiva en el sistema español de cooperación. No obstante, las evidencias de una aplicación sistemática de los resultados obtenidos en el seguimiento y la evaluación a los procesos de planificación y gestión han sido, hasta la fecha, débiles y escasas. La consolidación de un ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación, por tanto, aún constituye un reto para el próximo periodo.

La culminación de un modelo que integre y concrete este planteamiento requiere de un liderazgo estratégico claro y fuerte que ponga en marcha un sistema de incentivos para el aprendizaje y la gestión para resultados de desarrollo. En paralelo deberán realizarse estudios para diseñar las bases técnicas del modelo, invertir en sistemas que faciliten la sistematización de la información del seguimiento y la evaluación, definir procesos que permitan una efectiva gestión del conocimiento y su correspondiente transformación en mejoras en la planificación y la gestión, y dotar a todos los actores de las capacidades correspondientes para su aplicación.

### 2.1.3 La participación y el consenso entre actores de la Cooperación Española

Hay que tener muy presente que el esfuerzo realizado durante el proceso de reformas emprendido en el último ciclo ha sido exigente para todos los actores de la Cooperación Española. Y lo será aún más en los próximos años si se pretende alcanzar el 0,7% sin ceder en los compromisos con la calidad de la ayuda, la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo humano sostenible y los derechos humanos.

El proceso de reformas emprendido con el II PD ha orientado a la Cooperación Española en la dirección correcta, pero su culminación y la traducción efectiva en mejoras reales sobre la población de los países socios plantean aún enormes retos para todos los actores. Estos retos deberían ser acometidos en el presente Plan Director de forma ordenada, coherente y con un enfoque estratégico.

La recuperación de la participación y el consenso de todos los actores han demostrado ser un factor fundamental de la mayoría de los logros alcanzados hasta la fecha y deberá seguir siendo un pilar sólido

en un futuro. Pero la naturaleza dinámica del sistema español de cooperación, y la enorme diversidad de actores que lo conforman, hacen que el buen funcionamiento de los órganos consultivos y de coordinación y la participación de la ciudadanía en la política de cooperación sigan siendo piezas clave para mantener el nivel de consenso y compromiso logrado.

### 2.1.4 Consideraciones finales

La concentración y la priorización deben ser los principios guía para que las OTC puedan facilitar la coordinación y complementariedad de la multiplicidad de actores de la Cooperación Española sobre el terreno, con vistas a una mayor apropiación, alineamiento y armonización. Esta descentralización hacia el terreno deberá reforzar también la coherencia entre los niveles político, estratégico y operativo y la integración efectiva del ciclo de planificación, seguimiento y evaluación en la Cooperación Española. Para ello se habrá de finalizar la reforma del marco institucional, que dotará de un liderazgo efectivo y de las capacidades adecuadas para conseguir un sistema de gestión para resultados de desarrollo y de gestión del conocimiento, necesarios para aumentar la calidad de la ayuda.

Para finalizar, dos retos importantes se encuentran dentro de nuestras fronteras: aumentar la legitimidad y la coherencia de políticas de desarrollo, apoyada en una ciudadanía concienciada y exigente con la calidad de la ayuda.

# 3. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA AGENDA DE DESARROLLO

## 3.1 Un entorno internacional complejo

### 3.1.1 Una globalización imperfecta

El proceso de globalización en curso ha abierto nuevas posibilidades de progreso para el conjunto del sistema internacional, basado en el intercambio internacional de bienes, servicios, factores productivos, tecnologías e ideas. No obstante, hasta el momento no se ha producido un reparto equitativo de estas nuevas oportunidades.

Es cierto que algunos países, fundamentalmente localizados en Asia, han logrado aproximarse a las condiciones de los países ricos, reduciendo de manera considerable sus niveles de pobreza extrema. En contraposición, otro grupo de países, fundamentalmente localizados en África Subsahariana, se ha revelado incapaz de reducir significativamente los extraordinarios niveles de pobreza de los que partían. Convergencia económica y exclusión parecen ser las dos caras del mismo proceso de globalización.

Los datos de Naciones Unidas revelan que en estas condiciones es difícil que se hagan realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y se logre un avance significativo en la erradicación de la pobreza absoluta en el planeta. Una constatación que obliga a promover una **distribución más equitativa** de las oportunidades que el proceso de globalización encierra.

Además de nuevas oportunidades, este proceso también entraña nuevos riesgos y desafíos, derivados de los más altos niveles de interdependencia entre países y regiones. Problemas cuyo efecto se suponía antes limitado al ámbito de las fronteras nacionales demandan hoy para su gestión dosis crecientes de cooperación internacional. Al mismo tiempo, nuevos problemas han emergido ya desde su origen como internacionales, al tener efectos que trascienden las fronteras y requieren soluciones internacionalmente concertadas.

Por tanto, es cada vez más necesario disponer de los recursos, instituciones e instrumentos adecuados para dar respuesta a esa nueva demanda de gestión global de un mundo cada vez más integrado, pero en el que persisten desigualdades notables. Hasta el momento, esta demanda no ha encontrado una respuesta satisfactoria, acentuando la asimetría entre los niveles de interdependencia y la capacidad del sistema para gobernarlos. Como consecuencia, se han acrecentado los niveles de riesgo e inseguridad asociados con el proceso de globalización.

Entre los problemas compartidos, la extensión de la pobreza constituye uno de los que más condiciona la realidad internacional. El reconocimiento fundamental de la pobreza como causa y efecto de la negación de los derechos fundamentales, recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, impone una obligación sobre el conjunto de la comunidad internacional. Adicionalmente, en un mundo interdependiente, la persistencia de la pobreza no es sólo un mal para quien la padece, sino también una fuente de problemas que a todos concierne. Problemas tales como la inseguridad, el deterioro ambiental, las recurrentes crisis humanitarias, hacen de la pobreza una fuente de deslegitimación del sistema internacional.

A la luz de este análisis, *España es consciente de la necesidad de promover una distribución más equitativa de los beneficios y de las responsabilidades asociadas al proceso de globalización en curso.*

### 3.1.2 Cambios en el sistema internacional

Un mundo globalizado requiere más y mejores respuestas multilaterales. Ahora bien, el sistema multilateral del que se parte tuvo origen en un contexto muy distinto del actual. Los cambios acontecidos en los últimos años, fundamentalmente tres, obligan a una profunda revisión de los marcos normativos e institucionales propios del sistema internacional.

En primer lugar, cabe resaltar la disolución del bloque de países socialistas del Este de Europa que dio fin a la guerra fría a finales de los años ochenta. El tránsito de estos países a economías de mercado, con mayor o menor dificultad, puso fin a la rivalidad bipolar dominante desde la inmediata posguerra.

En segundo lugar, y relacionado con este proceso, destaca la disolución de las rígidas jerarquías que en el pasado dominaron la dinámica internacional. En su lugar se impone un mundo multipolar, más diverso y complejo, con múltiples polos de gravitación económica y política a escala internacional. Esta nueva realidad obliga a todos, incluidas las potencias más poderosas, a buscar las vías de acción en el diálogo y la concertación. Una razón más, por tanto, para la acción cooperativa a escala internacional.

Por último, una de las novedades más sobresalientes de los últimos años es la emergencia de nuevas potencias regionales que operan en el escenario mundial, con una incidencia y proyección cada vez mayores. En correspondencia, para que la acción multilateral sea realmente integradora y representativa, ésta debe responder al peso que los distintos países tienen en el sistema internacional. Para ello, los países emergentes deberían tener mayor voz y asumir una mayor responsabilidad en la gestión de los problemas globales.

En este sentido, *España alienta y respalda una reforma con profundidad del sistema multilateral y de cooperación para el desarrollo. Asimismo, España apoya las demandas de estos países emergentes por asumir mayor voz y responsabilidad en la gestión de los problemas colectivos*.

### 3.1.3 Una crisis global severa y de largo alcance

Desde agosto de 2007, el sistema internacional se encuentra amenazado por lo que muchos consideran como la crisis económica más severa desde 1929. Esta crisis ha tenido su origen en los países desarrollados, allí donde rigen los sistemas financieros más eficientes. No obstante, es previsible que su efecto alcance a buena parte del mundo en desarrollo, incluidas algunas de las economías más dinámicas de los mercados emergentes.

Una característica singular de la presente crisis es que en ella coinciden desequilibrios registrados en ámbitos muy diversos de la economía internacional. Por un lado, el factor de origen estuvo localizado en el sector inmobiliario y en los instrumentos financieros con él relacionados. Las causas últimas de la crisis hay que buscarlas en una combinación de procedimientos inadecuados de regulación y supervisión, sistemas imperfectos de información y estimación de riesgo, así como en un comportamiento irresponsable de algunas entidades financieras y en los excesos de la política monetaria.

Un segundo factor que contribuye a la gravedad del momento económico es la volatilidad de los precios del petróleo. En la medida en que éste constituye un insumo de carácter general, su encarecimiento en julio de 2008 ha tenido efectos sobre las condiciones de coste con las que operan el conjunto de las

economías. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad que tiene la comunidad internacional de proveerse de nuevas fuentes de energía que garanticen un abastecimiento seguro, a coste aceptable y con limitado efecto ambiental.

En último lugar, la crisis ha venido acompañada de un incremento notable de los precios de los productos alimenticios, dando lugar al agravamiento de la crisis alimentaria que padecen un amplio grupo de países, especialmente del África Subsahariana. Esta crisis alimentaria ha sido generada por múltiples factores tales como la política de abandono del estímulo público a la producción agraria adoptada en muchos países en desarrollo, el encarecimiento del petróleo, el intenso crecimiento y composición de la demanda, así como por las modificaciones en la utilización del suelo, derivado del apoyo brindado por algunos países a la producción de biocombustibles.

La suma de todos estos factores de crisis contribuye a proyectar un panorama para el futuro más inmediato de la economía internacional notablemente más sombrío que el vivido a lo largo de los dos últimos lustros.

Desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo, los efectos de esta crisis global pueden ser múltiples. Por un lado pone en peligro los logros de desarrollo alcanzados hasta el momento por los países en vías de desarrollo, al tiempo que amenaza la capacidad de los países en desarrollo para combatir la pobreza. Aún cuando los costes absolutos de la crisis serán más severos en los países desarrollados, es muy posible que su incidencia social relativa sea mayor en los países en desarrollo, que disponen de mecanismos más limitados de protección social.

Por otro lado, en los países desarrollados pueden darse tendencias indeseables a favor del proteccionismo y del cierre de mercados, con costes para las posibilidades de progreso del conjunto del sistema internacional. Asimismo, los países desarrollados verán considerablemente reducido el espacio fiscal para el sostenimiento de las políticas de ayuda.

En este contexto, es necesario subrayar el papel contra-cíclico que debe jugar la ayuda internacional para conseguir que los costes de la crisis sean distribuidos de la manera más equitativa posible. *España comparte esta visión y se compromete a: (a) mantener su compromiso de expandir de manera secuencial la ayuda, haciéndola compatible con el resto de los objetivos sociales de la política doméstica; (b) defender en los foros internacionales los criterios de apertura e integración del sistema internacional y; (c) alentar al resto de los países donantes para que sostengan sus compromisos internacionales en materia de ayuda al desarrollo, al objeto de aminorar los costes sociales de la crisis*.

## 3.2 La Agenda Internacional de Desarrollo

El 25 de septiembre de 2008 se celebró en Ñueva York el Encuentro de Alto Nivel para la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este encuentro se reafirmó la voluntad de todos los países de continuar realizando los esfuerzos necesarios para alcanzar los ODM. Los informes de Naciones Unidas señalan que vamos en el rumbo adecuado, pero a un ritmo claramente insuficiente. Al ritmo de progreso mantenido entre 2000 y 2008, no se alcanzarán muchas de las metas en muchos de los países para el año 2015.

En la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey, en 2002, se identificaron seis aspectos clave para la consecución de esos compromisos: la *movilización de recursos financieros nacionales e*

*internacionales para el desarrollo*; el *comercio internacional como promotor del desarrollo*; el *aumento de la cooperación financiera y técnica internacional*; la *deuda externa,* cuyo alivio permitiría liberar recursos y orientarlos hacia la consecución de objetivos de desarrollo y, finalmente, el *tratamiento de cuestiones sistémicas*, que se concreta en el impulso a una mayor coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo.

Seis años después, en diciembre de 2008, se ha revisado el Consenso de Monterrey en la Conferencia de Doha. A los seis aspectos anteriores, se ha añadido uno nuevo referido a las necesidades de financiación frente a los nuevos desafíos y las cuestiones emergentes, como el cambio climático y las crisis alimentaria, energética, financiera y económica. Como acuerdo principal cabe destacar la reafirmación de los compromisos de la ayuda, especialmente significativo en un contexto de crisis como el actual. Otros elementos igual de relevantes han sido la lucha contra la evasión fiscal, los mecanismos de financiación innovadora -destacando las remesas o la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP)-, la promoción de las medidas de Ayuda para el Comercio (*Aid for Trade*), la revisión de los marcos de sostenibilidad de deuda, y finalmente la asociación de NNUU a los procesos de reforma de la arquitectura financiera y económica internacional actualmente en marcha.

### 3.2.1 Hacia una mayor eficacia de la ayuda

Una vez acordados los ODM y definidas algunas de las medidas para financiar el desarrollo, los esfuerzos de la comunidad internacional se orientaron a buscar las claves para ser más eficaces en la provisión de ayuda. La referencia fundamental para la agenda internacional de eficacia de la ayuda está en la *Declaración de París*, firmada en 2005 por más de 90 países entre donantes y socios, además de organismos y fondos multilaterales e instituciones financieras. Esta declaración sentó los principios básicos para una mayor eficacia de la ayuda: *apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados de desarrollo y mutua rendición de cuentas*.

La comunidad internacional asumió compromisos concretos en el marco de estos principios, como el de dar seguimiento a su desempeño, y quedó emplazada a hacer un alto en el camino para valorar el proceso y profundizar en los principios y compromisos políticos que lo sustentan. En septiembre de 2008 se celebró el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, en Accra (Ghana), que culminó con la firma de la *Agenda de Acción de Accra.* Esta agenda completa los principios de París con la inclusión de todos los actores de desarrollo y con compromisos concretos para las políticas de desarrollo de donantes y socios en los próximos años.

### 3.2.2 El marco multilateral de desarrollo

Para el sistema de la Cooperación Española, tres de los agentes multilaterales tienen una especial relevancia: las organizaciones del sistema de Naciones Unidas, las Instituciones Financieras Internacionales de desarrollo y la Unión Europea.

El Sistema de Desarrollo de Naciones Unidas es el principal encargado de velar por el cumplimiento de los ODM. No obstante, el sistema de NNUU fue creado hace más de cinco décadas y ha evolucionado considerablemente sin seguir en todo momento un esquema racional y planificado, lo cual ha debilitado su eficacia, eficiencia y capacidad de acción.

Por todo ello, en enero de 2007 y bajo el liderazgo de su entonces Secretario General, se puso en marcha la principal iniciativa para reformar el sistema de desarrollo de la ONU, conocida como ¨*Una Sola*

*ONU: Unidos en la Acción*¨. El objetivo último es el de aumentar la eficacia e impacto del sistema de NNUU en el logro de los ODM. Los dos elementos fundamentales de la reforma son, por un lado, la propuesta de crear el concepto de "Una Sola ONU" (¨*One UN*¨) sobre el terreno: una sola coordinación, un programa, un presupuesto y, en su caso, una oficina. Por otro, la búsqueda de un esquema institucional más racional y más sólido en las áreas de ayuda humanitaria, género y medio ambiente.

La reforma se inició en 2007 con la puesta en marcha de Programas piloto *Una Sola ONU* en ocho países, apoyados por la Cooperación Española. Una Resolución de la 63ª Asamblea General de NNUU, celebrada en septiembre de 2008, ha respaldado las conclusiones del llamado Informe de los Co-presidentes sobre la Coherencia del Sistema de NNUU poniendo de manifiesto progresos claramente favorables en los Programas Una Sola ONU ya iniciados. La Resolución hace además un llamamiento para la profundización, expansión y aceleración de la reforma del sistema en base a dichos Programas. En este contexto, la Cooperación Española está comprometida con un sistema de NNUU más eficaz en el cumplimiento de los ODM y apoya sin fisuras la iniciativa ¨*Una Sola ONU*¨.

Por lo que respecta a las IFI, en el momento de finalización del presente documento estaba en pleno debate la redefinición de la propia arquitectura financiera internacional, con un amplio consenso en la comunidad internacional respecto a la necesidad de reforzar, pero sobre todo reformar, las instituciones de Bretton Woods. Este proceso previsiblemente se desarrollará a lo largo de 2009. Ésta es una ocasión histórica para la transformación de la gobernabilidad global hacia un sistema mucho más adecuado para el desarrollo y mucho más inclusivo respecto a los países en vías de desarrollo.

En el ámbito europeo, uno de los hechos más significativos en el marco del desarrollo fue la firma del *Consenso Europeo sobre Desarrollo* en diciembre de 2005. Este consenso coloca la erradicación de la pobreza como objetivo fundamental de la política de desarrollo de la Unión Europea (UE), y define por primera vez los principios comunes en base a los que la Comisión y los estados miembros aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad. Este consenso manifiesta el firme compromiso de la UE con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, con los principios de Eficacia de la Ayuda, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con el incremento del volumen de AOD necesario para la consecución de los objetivos.

El Consenso Europeo sobre Desarrollo, dentro del ámbito de eficacia de la ayuda, comprometía a la Comisión Europea y a los estados miembros a avanzar en complementariedad y división del trabajo. Fruto de este compromiso, en 2007 se asumió el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, que orienta las decisiones para lograr mayor concentración, armonización y reparto de tareas entre la Comisión Europea y los estados miembros.

Por último, la UE mantiene los compromisos del Consenso Europeo sobre Desarrollo con el incremento del volumen de AOD, para alcanzar el 0.7% del la RNB de los estados miembros en 2015 con una meta intermedia del 0,56% en 2010, y con una mayor previsibilidad de su ayuda, para lo que ha avanzado en la identificación de nuevos instrumentos que permitan mejoras en este sentido.

El 13 de diciembre de 2007 los máximos mandatarios de la UE firmaron el Tratado de Lisboa[2.] El nuevo texto afirma explícitamente que el objetivo principal de la política de la Unión de cooperación al desarrollo será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza, y que la Unión tendrá en cuenta los

[2] En el momento de redactar este plan, aún pendiente de ser ratificado por el conjunto de Estados Miembros.

objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo. Esto requiere que la política de cooperación para el desarrollo posea entidad propia y no constituya un mero complemento de la Política Exterior y de Seguridad Común. Además, establece por primera vez una base jurídica independiente para la ayuda humanitaria, haciendo hincapié en su especificidad y en la aplicación de los principios del Derecho humanitario internacional, como la imparcialidad y la no discriminación.

### 3.2.3 Una nueva arquitectura de la ayuda

A pesar de los avances en el incremento de la AOD y en la agenda de eficacia de la ayuda, no se ha puesto tanta atención a la adecuación y evolución de la propia arquitectura del sistema de la ayuda. El propio proceso de reforma de las NNUU o el creciente papel otorgado al Consejo Económico y Social de NNUU (ECOSOC) como foro multilateral de discusión sobre la cooperación al desarrollo, aportan nuevas oportunidades y espacios para plantear –en equilibrio con los países en desarrollo- la futura reforma de la arquitectura de la ayuda.

La evolución de ésta en los últimos años proporciona un nuevo escenario que puede cambiar el panorama de la cooperación al desarrollo. La fragmentación del sistema multilateral de la ayuda –con más de 150 Organismos Multilaterales de Desarrollo-; la aparición de nuevos donantes que no forman parte del CAD, como China, India, Brasil, Corea del Sur, Turquía, México y Chile; el creciente papel y reconocimiento de los gobiernos locales y regionales como actores de la cooperación al desarrollo; la creciente cooperación entre países del sur, con un rol importante de países que simultáneamente son donantes y receptores de AOD; la proliferación de fondos globales verticales dirigidos a objetivos concretos que canalizan un alto y creciente volumen de AOD y de aportaciones privadas, sin tener en cuenta en ocasiones los principios de alineamiento y apropiación; la aparición de nuevos actores globales, como las grandes fundaciones filantrópicas; la participación del sector privado como actor del desarrollo; o la creciente integración de la sociedad civil global en la agenda de coordinación y eficacia de la ayuda son elementos que caracterizan este escenario.

La situación en 2008 de la arquitectura de la ayuda podría caracterizarse como la de un progreso lento en la aplicación de la Declaración de París, manteniéndose una ayuda basada en proyectos, la proliferación de fondos verticales, la centralización en el CAD (foro básicamente de donantes) de la discusión de la agenda de la ayuda y el mantenimiento, en esencia, de una arquitectura de la ayuda dispersa, poco eficaz y fragmentada.

La visión de largo plazo de la Cooperación Española de cómo debe evolucionar la arquitectura de la ayuda, apuesta porque se avance definitivamente en un equilibrio en las relaciones de poder entre donantes y socios, con una reforma del sistema de gobernabilidad global que implique que los actuales principios de eficacia de la ayuda estén intrínsecamente integrados. Para ello, serían elementos centrales la profundización del multilateralismo en la discusión de la problemática de la cooperación para el desarrollo –con el ECOSOC como posible centro de gravedad-; la rendición mutua de cuentas a escala global con participación de informes independientes para valorar el desempeño como cooperantes; y la participación de la sociedad civil, a escala local, estatal y global, como actor clave en la transparencia y rendición de cuentas.

# 4. BASES DE UNA POLÍTICA COMÚN Y COMPARTIDA PARA EL DESARROLLO HUMANO

La interpretación del problema de la pobreza y el subdesarrollo, evoluciona de forma continua y configura diversas teorías y enfoques acerca del desarrollo sobre los que se construye cualquier elección de políticas, estrategias y métodos para intentar resolverlo de forma congruente.

Por tanto, la elección de los enfoques en los que sustentar la política de desarrollo es un paso esencial en su construcción. Desde esta perspectiva, la política española de desarrollo construye sus bases sobre diversos enfoques, principios y valores que son complementarios y se refuerzan mutuamente. Éstos son los siguientes:

## 4.1 Enfoque de Desarrollo Humano. Las personas primero

Este Plan Director pretende contribuir a que los seres humanos puedan elegir libremente y ser protagonistas de su propio proceso de desarrollo.

El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las posibilidades de acción de todos los seres humanos –de las generaciones presentes y de las futuras-; su esencia es posibilitar la ampliación de las capacidades humanas para que todas las personas puedan elegir libremente lo que desean ser y hacer. Por otro lado, la disponibilidad de recursos, el acceso a servicios, etc. son condiciones necesarias e indispensables para poder elegir con libertad.

Este III Plan Director reafirma esta noción del desarrollo, ya planteada en el anterior Plan Director, y hace de ella el pilar de esta política, afirmando que la carencia de oportunidades o de libertades para elegir (políticas, culturales, económicas, de salud, de educación, de vivir en un entorno sano, por razones de sexo...) está en la base de la pobreza.

El desarrollo humano parte del reconocimiento de que el ser humano está en el centro del desarrollo y es su protagonista; un ser humano que vive en un lugar determinado, en un contexto social y cultural concreto, y que tiene necesidades, aspiraciones, visiones, problemas y potencialidades. La política española de desarrollo pone a las personas en el centro de su concepción, y prioriza sus intereses y puntos de vista, en especial los de aquéllas que disfrutan de menos opciones y que son los principales *sujetos* del proceso de desarrollo.

Luchar contra la pobreza demanda atender una multiplicidad de formas de privación en términos no sólo de renta y consumo, sino también de acceso a servicios básicos, educación, salud, ejercicio de derechos, participación política, desigualdad entre hombres y mujeres, seguridad y trabajo decente. Dada la interrelación entre esta multiplicidad de dimensiones de la pobreza, es necesario incidir no sólo en la necesidad de un crecimiento económico en los países socios, sino –y principalmente- que éste responda a las necesidades de las personas excluidas. Por tanto, ha de ser un crecimiento inclusivo en el que se garanticen el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo los económicos, sociales y culturales, sin discriminación alguna.

## 4.2 Enfoque Basado en Derechos

El presente PD mantiene y profundiza la apuesta realizada por el II Plan Director de la Cooperación Española por adoptar el **Enfoque Basado en Derechos**. Esto implica un cambio en el análisis de los problemas de desarrollo, su identificación y definición, así como en la orientación de las actuaciones de cooperación y la manera en que se llevan a cabo.

El Enfoque Basado en Derechos (EBD) es complementario y refuerza el enfoque del Desarrollo Humano, tal y como el propio Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas ya señala en el año 2000. El EBD implica que los objetivos de desarrollo pasan por la plena realización de los derechos humanos de todas las personas, y supone un compromiso político y normativo, siendo una de sus principales fortalezas el tener como referente el marco normativo internacional de los Derechos Humanos.

El Enfoque Basado en Derechos parte de la universalidad de los derechos humanos, su indivisibilidad e interdependencia. Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales son, todos ellos, inherentes a la dignidad humana, y la realización de cualquiera de ellos influye en el acceso y disfrute del resto de derechos. Asimismo, todos gozan del mismo status como derechos y no pueden ser jerarquizados, lo cual impone la necesidad de un abordaje integral al problema de la pobreza.

De acuerdo con el "Entendimiento común sobre el Enfoque de Derechos Humanos" adoptado por el sistema de Naciones Unidas en 2003, la Cooperación Española para el Desarrollo reconoce que:

- Su política e intervenciones deben ir dirigidas a promover la realización de los derechos humanos, según lo establecido en la Declaración de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos.
- Los estándares internacionales de los derechos humanos deben servir de guía para la programación de la cooperación para el desarrollo.
- La cooperación para el desarrollo contribuye al fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos, para que reclamen sus derechos, y de los titulares de obligaciones y responsabilidades, para que cumplan con las mismas.

El EBD, por tanto, también centra su análisis en las responsabilidades de los distintos agentes y en los desequilibrios de poder que genera la privación del ejercicio real de los derechos. Esta atención a la rendición de cuentas y a la desigualdad amplía considerablemente el alcance de las demandas normalmente asociadas al análisis del desarrollo humano.

La visión española del EBD adopta este énfasis en la observancia y cumplimiento de los marcos legales internacionales de derechos humanos recogidos, fundamentalmente, en convenios y conferencias de las Naciones Unidas. Pero también toma en consideración que los derechos se construyen a través de debates y contribuciones en el norte y en el sur, inspirados por movimientos sociales autónomos: de mujeres, de campesinos sin tierra, de pueblos indígenas,… reconociendo que son estos debates sociales, culturales y políticos los que consiguen que los derechos puedan evolucionar, y eventualmente ser o no reconocidos y consolidarse en estándares y marcos normativos nacionales e internacionales.

Por tanto, además de buscar la realización de derechos ya reconocidos, la adopción del EBD implica la voluntad de la Cooperación Española por apoyar procesos de demanda por parte de la ciudadanía para participar en aquellas decisiones que afectan sus vidas y lograr el pleno ejercicio de sus derechos.

Para la Cooperación Española, el EBD supone la **aplicación de determinados principios, valores y normas**. Éstos son:

1. *Definición de los objetivos* de cooperación en términos de derechos humanos concretos, individuales y colectivos.

2. *No-discriminación y atención a grupos vulnerables*. La planificación, programación, gestión, seguimiento y evaluación de la Cooperación Española deberán prestar particular atención a la discriminación, equidad e igualdad, así como a aquellos grupos más vulnerables, que deberán ser identificados en cada contexto.

3. *Responsabilidad y estado de derecho*. La responsabilidad primaria de garantizar los derechos humanos corresponde a los Estados y, por tanto, la Cooperación Española debe orientarse hacia el fortalecimiento de sus capacidades para garantizar la realización plena de los derechos. Así mismo, el EBD implica también reconocer la responsabilidad que tienen agentes no estatales o internacionales para posibilitar la realización de los derechos.

*4. Rendición de cuentas mutua.* La rendición de cuentas mutua trata de asegurar que todas las partes implicadas en el proceso de desarrollo mantengan los compromisos que han adquirido una frente a otra, y que ambas partes puedan reclamar responsabilidad por el no cumplimiento de estos compromisos. El EBD también exige la incorporación de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas como una de las obligaciones de los Estados frente a los titulares de derechos.

*5. Construcción y ejercicio de la ciudadanía.* La adopción de un EBD es la afirmación de que la Cooperación Española tiene como fin promover la construcción y el ejercicio de ciudadanía. El enfoque de derechos construye ciudadanía en su pleno sentido, dejando atrás una visión asistencial de simples beneficiarios de proyectos, receptores de donaciones, clientes de servicios o involucrados de un proyecto.

*6. Empoderamiento y participación*. La participación debe ser vista como elemento fundamental para garantizar el cumplimiento de los derechos. Cómo el Estado prioriza y garantiza el ejercicio de los derechos, es un debate político en el que la ciudadanía tiene derecho a participar. El empoderamiento y la participación son elementos de transformación de las relaciones de poder, en la base de los derechos humanos y de una dinámica a favor de una sociedad más democrática.

## 4.3 Enfoque de Desarrollo Sostenible

Las actuaciones de cooperación deben ir encaminadas hacia un desarrollo humano y sostenible en el tiempo, lo que implica un equilibrio entre un crecimiento económico equitativo y armonizado, el progreso social y la conservación de los servicios que ofrece la naturaleza. El eje central de este enfoque es el de mejorar la calidad de vida del ser humano teniendo en cuenta la capacidad de carga de los ecosistemas, y que las necesidades actuales se satisfagan sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas propias.

El medio ambiente es la base sobre la cual se construyen las relaciones sociales y el sistema económico, siendo imposible luchar contra la pobreza y conseguir el bienestar social sin buscar un equilibrio entre esas tres esferas: la naturaleza, la sociedad y la economía. Por tanto, el desarrollo sostenible no sólo consiste en conservar los ecosistemas, sino también fortalecer las instituciones, mejorar los servicios de salud o educación, luchar contra el hambre, fortalecer el tejido económico o mejorar las infraestructuras, siempre dentro de los límites físicos que eviten la degradación de los ecosistemas.

La dimensión de sostenibilidad del desarrollo supone, por lo tanto, la atención a preservar también los derechos de las generaciones futuras.

## 4.4 Enfoque Participativo y Empoderamiento

El desarrollo es un proceso de naturaleza esencialmente política. Por tanto, la ayuda al desarrollo, al igual el desarrollo mismo, no son hechos "neutrales".

Una estrategia de empoderamiento busca revertir los desequilibrios de poder que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos. Este proceso implica la promoción de cambios normativos que permitan alterar aspectos estructurales que impiden el ejercicio pleno de éstos, pero también el fortalecimiento de capacidades para reclamar derechos y demandar servicios públicos de calidad, políticas en favor de las personas más vulnerables y procesos participativos transparentes.

Un enfoque de derechos inclusivo implica la apuesta por un **desarrollo participativo**, donde la voz de las personas excluidas influya de forma efectiva en la toma de decisiones, creando los cauces para ello. El derecho a tener voz y a ser escuchado es, por lo tanto, una condición *sine qua non* para el ejercicio del resto de los derechos y para que las relaciones de poder se transformen.

Sobre el terreno, este carácter participativo del desarrollo tiene que ir más allá de la incorporación de la población beneficiaria en las fases de un proyecto para incrementar su eficacia y eficiencia, y más allá de realizar "talleres participativos". La esencia de la participación implica abrir los espacios para que ésta pueda tener lugar, y reforzar e incentivar la consolidación e institucionalización de estructuras de asociación y de participación de las personas más excluidas a escala comunitaria, local, territorial o estatal, de manera que sus voces puedan ser tenidas en cuenta en la toma de decisiones que les afectan, y en la propia definición de la agenda que guía los temas a ser decididos.

## 4.5 Enfoque de Género en Desarrollo

El Enfoque de Género en Desarrollo, descrito ampliamente en la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española, exige reorientar y mejorar la perspectiva del desarrollo a través de la superación de las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres en sus distintas realidades, como pueden ser la etnia, la edad, la pertenencia a un grupo social determinado u otras, y que impiden tanto un desarrollo equitativo como la plena participación de las mujeres en todas las esferas de la sociedad.

Este enfoque busca superar algunas limitaciones del enfoque de Mujer en Desarrollo -que todavía reproduce estereotipos y roles tradicionales de las mujeres y hombres-, analiza las relaciones de género como relaciones desiguales de poder y toma en cuenta los intereses prácticos y estratégicos de las mu-

jeres para su integración, mediante procesos de empoderamiento[3] con el objeto de transformar de manera justa los poderes que ejercen hombres y mujeres.

La Cooperación Española, por tanto, basará en el enfoque GED todas sus actuaciones y todos los niveles desde la planificación estratégica a la programación, la gestión, el seguimiento y la evaluación.

## 4.6 Enfoque de Proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje

Conforme aprendemos de los aciertos –y los errores– en la cooperación y en el desarrollo, somos más conscientes de que es un proceso complejo, difícil y multidimensional. Partiendo de esta premisa, el presente PD asume como uno de sus principios de partida que **los resultados en términos de desarrollo son siempre fruto de un complejo entramado de factores, al igual que son complejos los propios procesos de desarrollo.**

La Cooperación Española parte del reconocimiento de que no sólo los elementos técnicos y de gestión son los involucrados en la consecución de resultados. Los resultados –la eficacia en el desarrollo- dependen esencialmente de procesos sociopolíticos complejos, diversos y específicos para cada contexto. El desarrollo no es fácil, y por tanto no es "tan sencillo" planificarlo de forma mecánica.

El reconocimiento de esta dificultad debe tener una traducción directa en términos de comportamiento sobre el terreno, en la asociación con la ciudadanía, con las organizaciones de la sociedad civil y con los gobiernos de países socios. También debe tener una traducción en los enfoques y métodos que se adopten para la planificación y gestión de la cooperación.

En este sentido, los enfoques basados en el aprendizaje como proceso ligado a la acción, la adaptación de las intervenciones de desarrollo de manera flexible y orientada a la dinámica propia de los diversos procesos de desarrollo, la participación de las personas en los procesos de cambio, la consideración de la interacción de las intervenciones con los cambios en las relaciones de poder, con las instituciones locales, con el capital social... deben ser consideradas esenciales para lograr resultados y ser integradas en la dirección estratégica de la Cooperación Española.

## 4.7 De una política de cooperación a una política común y compartida para el Desarrollo Humano

En el ciclo anterior, el II Plan Director contribuyó decididamente a colocar la política de cooperación para el desarrollo en el centro de la política exterior. La política tradicional de ayudas, supeditada a otros intereses y como medio para conseguir otros objetivos políticos o económicos, se transformó en una política de Estado de cooperación en el primer plano de la política exterior.

La política de cooperación se consolidó, así, *como el conjunto de objetivos, prioridades, estrategias, medidas e instrumentos para la lucha contra la pobreza que, diseñados y seguidos con alto grado de consenso social y parlamentario, despliega España con los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo*.

En el ciclo que comienza, la Cooperación Española quiere dar un paso más en términos de cantidad y calidad: el tránsito de una política de cooperación a **una política de Estado para el desarrollo humano, común y compartida** entre todos los agentes, y entendida como *aquella que promueve activamente la*

[3] Ver la estrategia de empoderamiento que plantea la Plataforma para la acción de Beijing y retomado en la Estrategia GED de la Cooperación Española.

*contribución del conjunto de políticas públicas del Estado y su acción exterior, de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y la erradicación de la pobreza.*

### 4.7.1 Una política para ser eficaces en el desarrollo

Obtener a largo plazo resultados en términos de desarrollo es el objetivo que persigue cualquier acción de la Cooperación Española, resultados que son cambios positivos, apreciables y sostenidos en las condiciones de vida de las personas, y que se traducen en reducción de la pobreza y en un ejercicio más efectivo de sus derechos.

No obstante, y desde el punto de vista de las personas, importa poco si la reducción de la pobreza es consecuencia de un proyecto de cooperación al desarrollo, de unas condiciones de comercio internacional más justas, de acuerdos internacionales para el acceso a medicamentos para las personas más pobres o de una política adecuada de su gobierno.

La ayuda puede contribuir al desarrollo si es una ayuda eficaz y de calidad, en las asociaciones de donantes con países socios (o, dicho como es debido, en asociaciones *entre socios*), o a través de su canalización vía organismos multilaterales. Pero esta *eficacia de la ayuda* es sólo una porción de la contribución a la *eficacia en el desarrollo*.

La **eficacia del desarrollo** supone avanzar en lo que realmente importa: en la solución de los problemas de las personas, en ampliar sus oportunidades y en hacer efectivos sus derechos, **independientemente de si es la AOD quien genera este avance o pudiera imputarse a otros factores**.

Para ello juegan un rol crucial las **políticas públicas del país socio**, las condiciones macroeconómicas, la gestión pública eficiente y eficaz, el respeto a los derechos humanos y la gobernabilidad democrática. Pero para que las políticas de desarrollo de los países puedan tener efectos, es además necesario **un marco global de condiciones externas que permita a los países socios su propio desarrollo**. Más allá de la política de cooperación al desarrollo instrumentada con la AOD, el conjunto de las políticas públicas de la acción exterior de los países desarrollados y de todos sus actores, incluyendo el sector privado, construye –o destruye- activamente este entorno. Un entorno que puede erosionar el desarrollo o generar pobreza. Pero que también puede generar los incentivos adecuados y facilitar la existencia de políticas adecuadas. Por ello, es esencial contribuir a crear este entorno favorable, más allá de la ayuda, de forma conjunta desde un amplio espectro de actores y de políticas.

En este contexto, la **política de cooperación al desarrollo** de los países donantes y los flujos de AOD juegan un papel importante. No únicamente por el volumen de fondos que se transfieren, o el conocimiento; también, y fundamentalmente, porque generan incentivos favorables o desfavorables al desarrollo de los países.

**Pero construir una Política Pública para el desarrollo implica que todas las políticas sectoriales de España contribuyen activamente a conseguir el desarrollo humano y sostenible en el mundo.**

Este proceso requiere de una firme decisión política para llevarlo a cabo, y de un liderazgo claro en el proceso al más alto nivel político que facilite el mismo. La política de cooperación para el desarrollo se configura bajo este nuevo escenario como la facilitadora de la política para el desarrollo, como la responsable de su proceso, como la que proporciona la experiencia y conocimiento necesario que proviene de la práctica sobre el terreno, como la que establece el marco de diálogo con los países socios y su

ciudadanía para la construcción conjunta de políticas para el desarrollo adecuadas y que se refuercen mutuamente.

### 4.7.2 Desarrollo endógeno y apoyo a políticas públicas

El ejercicio de la ciudadanía es causa y efecto de un desarrollo endógeno, entendido éste como el que surge de la capacidad de la población de un territorio para liderar su propio proceso de desarrollo por medio de la movilización de su potencial endógeno y con el objeto común de mejorar su nivel de vida.

Es este objetivo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, poniendo en primer plano la participación y los territorios y entornos locales (donde "vive la gente"), lo que lleva a afirmar la apuesta de la Cooperación Española por un **desarrollo endógeno** (que *nace* del interior de las personas, comunidades y entornos locales, de abajo-arriba), por un lado, y por el **apoyo a las políticas públicas de nuestros socios**, por otro lado.

### 4.7.3 Una política basada en la asociación para el desarrollo

Para la Cooperación Española **el mejor camino para afrontar la agenda de desarrollo es una asociación entre los diferentes actores alrededor de objetivos y/o visiones comunes para el desarrollo**. Este III PD retoma, refuerza, y desde una nueva lectura, plantea el **principio de asociación para el desarrollo como modo de interactuar y de sumar esfuerzos entre los actores con diferentes orígenes, misiones, competencias, o naturalezas, hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza**.

Una asociación en la que la atribución de los éxitos no se busca individualmente, donde lo que realmente importa son los efectos sobre el desarrollo, y donde la mejora de las condiciones de vida y en las expectativas de las personas es la mejor herramienta para la "visibilidad". Los efectos perversos inducidos hasta ahora en el comportamiento de todos los actores por tratar de "atribuirse" logros de proyectos o programas de desarrollo, que han erosionado las capacidades de nuestros socios para el liderazgo de su propio desarrollo, no caben en esta nueva asociación para el desarrollo.

El principio de asociación resalta que **las relaciones en la cooperación son mucho más importantes** de lo que se ha considerado tradicionalmente. En las relaciones se encuentra una de las claves del desarrollo; relaciones entre personas, hombres y mujeres, familias, comunidades, organizaciones de base, sindicatos, ONG, actores económicos, autoridades locales, autoridades nacionales y comunidad donante.

Apostamos por el principio de asociarse para el desarrollo como elemento decisivo para que la cooperación al desarrollo sea eficaz. El descuido de este componente de asociación entre iguales *es* una de las causas de la ineficacia de la ayuda y del desarrollo. En la medida en que las asociaciones para el desarrollo se den adecuadamente, desde el nivel comunitario hasta el internacional, los esfuerzos multiplicarán su impacto. Porque, *a igualdad de recursos invertidos para el desarrollo, el tipo de asociación o de relaciones que se establezca entre las personas u organizaciones que participan, determina decisivamente su impacto en términos de desarrollo*. Este es, sin duda, el principal cambio de paradigma subyacente a la Declaración de París.

**Este principio de asociación para el desarrollo entre iguales –incluyendo a la ciudadanía- debe inspirar al conjunto de la acción de la Cooperación Española en todos los niveles.**

Esta asociación pone en primer plano el potencial de configurar un "actor complejo" para el desarrollo: la unión coordinada de los esfuerzos del sector privado –incluyendo la economía social-, sindicatos, administraciones públicas y sociedad civil para la lucha contra la pobreza, tanto sobre el terreno como a escalas nacionales y globales, y especialmente entre los actores de la Cooperación Española. En lo que respecta a esta pluralidad de actores, una asociación para el desarrollo comporta el **derecho** a la participación de todos y todas en la definición de las políticas que afectan al desarrollo, así como el **compromiso** de una acción conjunta, complementaria y coordinada con el resto.

La Política para el desarrollo que concibe este Plan Director apuesta, por lo tanto, por el desarrollo endógeno y el apoyo a políticas públicas de nuestros socios, y por el establecimiento de una asociación para el desarrollo como principio de cómo realizarlo, para buscar la eficacia en el desarrollo, más allá de eficacia de la ayuda.

**Enfoques y principios de una Política para el Desarrollo Humano**

1. Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades Humanas. El ser humano en el centro
2. Enfoque Basado en Derechos. El desarrollo como pleno ejercicio de todos los derechos humanos.
3. Enfoque de Desarrollo Sostenible. Los derechos presentes y futuros
4. Enfoque Participativo y Empoderamiento. Cambiar las relaciones de poder
5. Enfoque de Género en Desarrollo. Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
6. Enfoque de Proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje.
7. Eficacia en el desarrollo, más allá de eficacia de la ayuda
8. Desarrollo endógeno y apoyo a políticas públicas.
9. Una asociación para el desarrollo
10. Una política integral para el desarrollo internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas

## 4.8 Valores compartidos de la Cooperación Española

### 4.8.1 Valores compartidos: las señas de identidad

La puesta en práctica de una política para el desarrollo requiere definir, además, las señas de identidad: valores y actitudes, compartidos e identificables, que deben orientar e inspirar la acción de todos los agentes de la Cooperación Española.

Por primera vez se presenta en un Plan Director un apartado dedicado a iniciar un ejercicio de reflexión sobre qué valores son los que deben orientar las actitudes y la acción de la Cooperación Española. Con este ejercicio se pretende **iniciar un proceso de reflexión sobre la dimensión ética que conforma nuestra política de desarrollo.**

Como tal, la propuesta que presenta este texto no debe interpretarse como cerrada, sino como el primer paso en la maduración de los valores que unen a la sociedad española y a los agentes de la cooperación en la lucha contra la pobreza. A lo largo de este ciclo 2009-2012 se profundizará en el debate y en la construcción de estos valores, que debieran cristalizar en los marcos legales que regulen las políticas para el desarrollo y en los cambios de comportamiento requeridos para una ayuda eficaz.

El primer paso para su construcción es el reconocimiento del pluralismo de nuestras sociedades, que permite compartir valores mínimos de justicia y buscar los principios comunes sobre los que construir la

justicia social. Con autonomía respecto a las diferentes culturas, religiones, tradiciones, etc., es posible y necesario encontrar esos principios básicos y comunes.

Estas exigencias de justicia se concretan en unos principios compartidos que configuran actitudes y orientan la acción. De esta forma es posible construir una ética del desarrollo sobre la tradición compartida de los derechos humanos y con el enfoque de desarrollo humano como libertad.

Un primer listado de valores que inspiran, definen y cualifican a la Cooperación Española, **se basa necesariamente en el sistema de valores integrado de los Derechos Humanos**, y serían los siguientes:

- LIBERTAD: Es la participación en los asuntos públicos. Es el derecho a tomar parte en las decisiones comunes, después de haber deliberado conjuntamente sobre las posibles opciones. Es la capacidad de tener criterios propios y de ser protagonista de la propia historia, del propio proceso de desarrollo. La libertad implica también la garantía de recursos (en sentido amplio) para poder realizar el pleno ejercicio de la libertad, por lo que es definida como una libertad real, que está efectiva y materialmente garantizada.

- RESPONSABILIDAD: Surge de la libertad y la autonomía. En cuanto somos libres, somos responsables y tenemos que dar cuenta de nuestras acciones elegidas tras un proceso de deliberación. Por su parte, la corresponsabilidad significa dar razón y cuenta de las acciones colectivas y conjuntas, como es la tarea de desarrollo.

  Relacionado con la responsabilidad está la excelencia, que implica buscar aportar lo mejor posible, dar lo mejor según las propias capacidades, el esfuerzo por el trabajo bien hecho y con calidad.

- IGUALDAD, base del artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "*todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos*". El reconocimiento de la igualdad exige la acción positiva y el compromiso activo con aquellas personas y colectivos en clara situación de discriminación y desigualdad injusta. El reconocer a todas las personas, sin distinción de ningún tipo, y favorecer la consecución del bienestar material y el desarrollo humano integral en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica y acceso a las mismas oportunidades, en todos los espacios de participación y desarrollo.

- JUSTICIA: Teniendo como punto de partida el reconocimiento de la dignidad, se articulan todas las teorías de la justicia social, y el esfuerzo a favor de ellas. La igualdad de oportunidades y la posibilidad de acceso a éstas, la maximización de capacidades, la satisfacción de las necesidades básicas, los principios básicos de no discriminación y la protección de los derechos humanos, son valores emanados del compromiso por la justicia.

- NO DISCRIMINACIÓN: Supone una forma de terminar con todas las barreras que impliquen un trato diferente (de exclusión, preferencia o distinción) basado en características personales como el sexo, la raza, la religión, discapacidad, clase, edad, orientación sexual, etc. que tenga como efecto menoscabar o anular la igualdad de trato y oportunidad de las personas.

- SOLIDARIDAD: Toda tarea de justicia exige una apuesta incondicional por las personas que se encuentran en situación de debilidad, de injusticia, de desigualdad. La solidaridad, proveniente del valor de la fraternidad, significa la preocupación por el otro.

La solidaridad implica también la tarea de compartir esfuerzos por el mismo fin. Es el valor del apoyo mutuo en un interés común, como lo es un proyecto común de desarrollo.

La solidaridad es universal cuando se preocupa no sólo por el buen fin de una acción colectiva, sino que tiene en cuenta a todas las personas afectadas por dicha acción. Es decir, tiene en cuenta a las generaciones futuras. Acciones como la búsqueda de la paz, el fomento del desarrollo y la protección del medio ambiente, requieren solidaridad universal.

- RESPETO ACTIVO: Significa tener un interés positivo en las diferentes formas de pensar, de vivir, de convivir. El respeto implica querer conocer al otro, su tradición, su cultura, su forma de entender la vida. Supone una actitud de empatía, atenta por comprender – y no sólo tolerar - al otro.

  También es necesario tener en cuenta el autorrespeto, uno de los pilares de una sociedad justa. Implica identidad y autoestima. Es la confianza en la propia tarea, en el propio proyecto vital y comunitario.

- DIÁLOGO: Es un valor fundamental que permite resolver las diferencias y los conflictos. El diálogo es un camino que compromete en su totalidad a quienes lo emprenden, porque en cuanto se introducen en él pasan a ser protagonistas de una tarea compartida, la búsqueda de la justicia, y la buena resolución de los conflictos que van surgiendo.

- COHERENCIA: Significa mantenerse firmes a una serie de principios establecidos a la hora de tomar decisiones. Va ligado a la honestidad, a defender una posición porque existe el convencimiento de que es lo mejor, teniendo en cuenta la responsabilidad de las decisiones y sus efectos en la dimensión personal, local y global.

- TRANSPARENCIA: Significa facilitar a todas las personas el acceso a la información, incluyendo la financiera y aquélla vinculada con los procesos de toma de decisiones, de manera que éstas se adopten de una forma abierta, pública, clara y responsable. Referido a la administración pública, se considera indispensable la obligación de rendir cuentas, explicando, dando razones y justificando la acción pública a la población.

Los valores generan actitudes y orientan la acción. En la política de desarrollo y en la acción de la cooperación, estas actitudes son importantes en cuanto que influyen decisivamente en el potencial transformador de la acción, y por tanto, en la capacidad de obtener resultados eficaces en términos de desarrollo.

Por tanto, teniendo en cuenta los valores anteriormente establecidos como inspiradores de la política para el desarrollo, las actitudes que se deben desprender de ellos y que configuran un criterio básico de acción serían las siguientes:

**Actitudes para una cooperación eficaz**

1. Promover la dignidad de las personas más desfavorecidas de la sociedad, sin ningún tipo de discriminación, y perseverar en la acción por la justicia social.
2. Mantener una actitud de escucha y de apertura para el diálogo.
3. Favorecer la participación activa de todas las personas afectadas por la actividad de la cooperación al desarrollo, y adaptarse a los ritmos y circunstancias de los verdaderos protagonistas y sujetos del desarrollo.
4. Escuchar, comprender, dejar hacer, facilitar y no imponer criterios.
5. Ser responsables en la acción.
6. Reconocer las propias limitaciones. Fomentar la reflexión y la autocrítica.
7. Reconocer los errores y aprender de ellos.
8. Adoptar una visión a largo plazo, paciente, que permita un verdadero desarrollo.
9. Ser transparente, dar razones y rendir cuentas.
10. Promover y favorecer la coherencia de todos los agentes implicados en toda la acción de desarrollo.
11. Llevar a cabo una gestión eficaz y eficiente de los recursos.
12. Promover la excelencia profesional y la formación permanente.

## 4.9 Visión y Misión

La visión de futuro y la misión de un agente son términos empleados en la planificación estratégica para sintetizar de forma breve, como elementos de motivación e identificativos de quienes lo componen, dos elementos trascendentales: las expectativas de la organización o asociación de agentes respecto a cómo será el futuro a largo plazo y cómo se podrá identificar en ese contexto a la organización (visión), y cuál es el cometido específico de la misma para intentar acercarse a dicha visión de futuro (misión).

Se articula en este Plan Director, por primera vez también, una **visión** de la política de desarrollo en 2020, y la **misión** de la sociedad española y sus agentes de la cooperación.

### 4.9.1 Visión compartida de la política de desarrollo, del estado del desarrollo y de la cooperación para 2020

La visión de futuro del contexto del desarrollo para 2020 se tendría que caracterizar por el cumplimiento de los ODM en plazo (2015) y, por tanto, por la vigencia posterior de nuevos objetivos de desarrollo que contemplen la erradicación total de la pobreza. La Cooperación Española no renuncia a esta aspiración en el futuro.

Por otro lado, aspiramos a que la gobernanza global haya sido reforzada desde el multilateralismo y alrededor de las NNUU, con instituciones adecuadas para el desarrollo –incluyendo los organismos financieros-, y donde las relaciones entre países sean equilibradas en dichos foros y organismos.

En este contexto, la agenda de eficacia de la ayuda continuará presente, pero habiendo superado sus metas marcadas en 2005, debería estar en vigor una agenda completa de eficacia en términos de desarrollo.

A todo ello espera contribuir activa y reconociblemente la Cooperación Española, de forma que en 2020 toda la sociedad española, el conjunto de sus agentes y de políticas públicas contribuyan activamente al desarrollo.

Con todo ello, la visión propuesta podría enunciarse como sigue:

*En 2015, los ODM que se plantearon en 2000 han sido alcanzados, y se ha progresado sustancialmente en el cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo. Nuevos objetivos, que ya sí alcanzan la erradicación de la pobreza, están en vigor, en un marco de búsqueda conjunta por todos los países y sectores de este objetivo, en un nuevo contexto internacional donde la asociación para el desarrollo ha sustituido las relaciones tradicionales de ayuda por una asociación entre iguales. Los intereses de las personas excluidas son escuchados y priorizados en esta agenda, que está en la primera línea de la agenda internacional, donde las medidas necesarias para reducir al mínimo el impacto del cambio climático han sido puestas en marcha. Los objetivos y metas para la eficacia de la ayuda se han alcanzado, y su noción se ha ampliado al conjunto de efectos sobre el desarrollo, en una agenda de búsqueda de la eficacia en el desarrollo.*

*La sociedad española contribuye a la construcción de esta agenda con un rol de liderazgo, dado que el conjunto de sus políticas públicas contribuyen coherentemente al desarrollo. Ello es fruto de un consenso sostenido entre los actores y fuerzas políticas, de una demanda social fuertemente enraizada en la sociedad española –como muestra un tejido asociativo vivo y sólido-, y de una capacidad de investigación aplicada sobre el desarrollo al máximo nivel internacional. Las personas que ejercen su labor en la cooperación al desarrollo tienen una alta cualificación, lo que da soporte a una alta calidad en la Cooperación Española.*

### 4.9.2 Misión compartida de la sociedad española en el desarrollo y específicamente de la Cooperación Española

La misión común en el Desarrollo de la sociedad española y de su ciudadanía, administraciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y sector privado es **luchar contra la pobreza hasta su completa erradicación y construir activamente la paz**, contribuyendo de forma positiva en el ejercicio de su responsabilidad, misión y competencias particulares, construyendo entre todos y todas un mundo en paz, más justo y equitativo.

La misión específica de los actores de Cooperación Española es **acompañar los procesos de desarrollo** de las personas, colectivos y sociedades para alcanzar el pleno ejercicio de todos sus derechos, en asociación con los otros agentes (locales e internacionales), para luchar contra la pobreza de forma coherente, integral y eficaz, impulsando la transformación del orden internacional y construyendo una gobernanza global equilibrada e inclusiva.

# Segunda Parte: Objetivos, Ámbitos Estratégicos y Gestión para Resultados de Desarrollo

# 5. ARQUITECTURA DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

## 5.1 Objetivo General y Específico del III Plan Director

La lógica de este Plan Director responde a la apuesta por el logro de los ODM en el tiempo previsto -2015-, y por reemplazar éstos a partir de entonces por metas más ambiciosas que contemplen la erradicación de la pobreza.

Para que la contribución a los objetivos de desarrollo sea la más eficaz posible, será necesario disponer en 2012 de una política para el desarrollo lo más eficaz, coherente y sostenible que sea posible.

Los impactos y efectos a los que pretende contribuir el Plan Director quedan establecidos, por consiguiente, como sigue:

| **OBJETIVO GENERAL: IMPACTO ESPERADO** |
|---|
| *Se ha contribuido a un progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos.* |

| **OBJETIVO ESPECÍFICO: EFECTOS ESPERADOS DEL PLAN DIRECTOR EN 2012** |
|---|
| *Las posibilidades de alcanzar los ODM en plazo se han incrementado de manera apreciable respecto a 2008, con una contribución sustancial de la política para el desarrollo compartida en España.*<br>*(Impactos externos)*<br><br>*Se dispone en 2012 de una Política para el Desarrollo, más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía.*<br>*(Resultados de cambio interno)* |

El objetivo específico refleja, por lo tanto, dos efectos que se pretenden inducir por el PD. El más importante, obviamente, es el que refleja los efectos sobre la reducción de la pobreza –el impacto externo- que pretende el PD. El segundo, imprescindible para el primero, hace más referencia al cambio interno necesario para el primero –impacto interno-.

## 5.2 Estrategia de la Política para el Desarrollo

La política para el desarrollo que presenta este PD *promueve activamente la contribución del conjunto de políticas públicas del estado y su acción exterior, y de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y la erradicación de la pobreza*.

Para ser coherente, integral y eficaz se despliega en tres espacios primordiales:

1. ***La asociación en el terreno con los países socios***, donde el objetivo será tener una ayuda eficaz y de calidad en la asociación sobre el terreno (a través de la cooperación bilateral o la acción de organismos multilaterales). Los resultados de desarrollo representan transformaciones en este nivel.

2. ***Los foros y organismos multilaterales***: Es en el espacio internacional, -en la esfera de los foros y organismos internacionales- donde se negocian y determinan en gran medida las condiciones internacionales globales del desarrollo: la gobernanza global, los acuerdos internacionales, convenios, consensos, declaraciones, debates y agendas políticas. Es también el espacio donde se perfila la naturaleza, los planes estratégicos y políticas de los organismos multilaterales de desarrollo –a través de sus consejos u órganos de gobierno-. El objetivo en este ámbito es contribuir a conformar un escenario internacional favorable para el desarrollo de los países socios, mediante una política multilateral activa y eficaz.

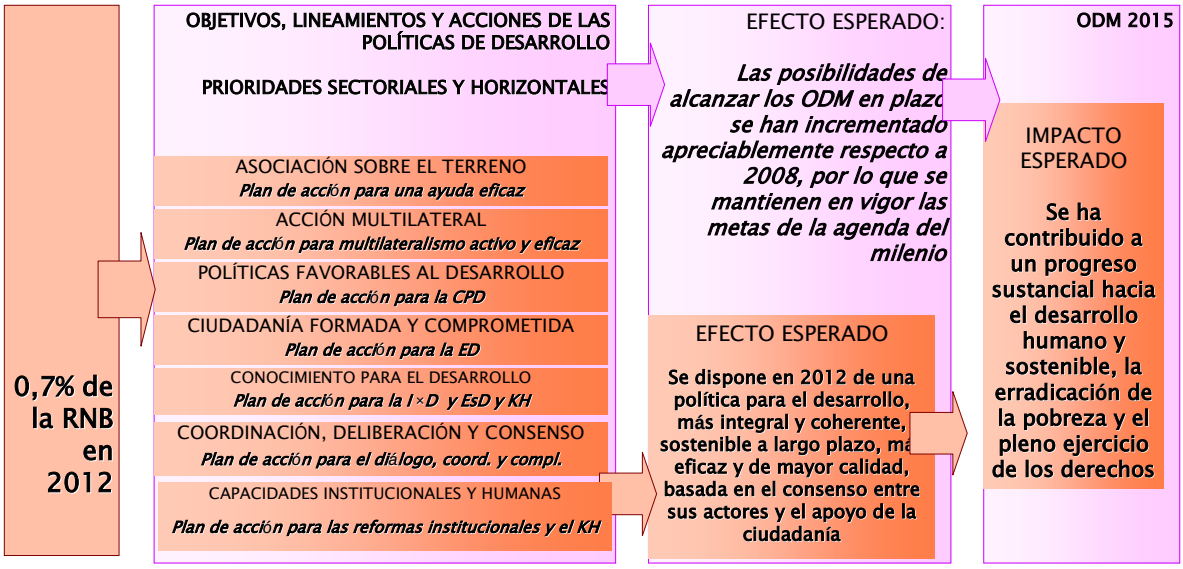
3. ***A través del impacto del conjunto de las políticas públicas sobre el desarrollo***, incluyendo las que no son estrictamente generadoras de flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD), muchas de las cuales son negociadas en el seno de la UE para configurar la posición común. El objetivo será disponer de unas políticas lo más coherentes que sea posible para contribuir a los objetivos de desarrollo.

Pero, además, para que esta política sea de calidad, consensuada y sostenible a medio y largo plazo -en términos de AOD, pero también de coherencia de políticas o en un multilateralismo activo-, es necesario:

4. ***La Educación para el Desarrollo de la ciudadanía:*** Una ciudadanía informada, formada y comprometida, concienciada globalmente y corresponsable en su acción local y global con el desarrollo. Consciente de los problemas globales y del comportamiento responsable en sus prácticas cotidianas y que demande a sus gobiernos, del signo que sean, el compromiso por un mundo mejor. El objetivo será construir esta ciudadanía activamente comprometida en la promoción del desarrollo humano y sostenible, y el ejercicio pleno de los derechos.

5. Poner ***el Conocimiento al servicio del desarrollo,*** con el objetivo de facilitar las mejores capacidades de análisis, investigación, transferencia de resultados a las políticas públicas de desarrollo y a la innovación. También será uno de los pilares para el desarrollo de nuestras ventajas comparativas en el futuro-.

6. ***Capacidades institucionales y humanas apropiadas.*** Es necesario profundizar decididamente los procesos de reforma institucionales iniciados durante el II Plan Director, así como la dotación de capital humano profesional, altamente cualificado, comprometido y con perspectivas de estabilidad e incentivos adecuados para ejercer su carrera profesional en el desarrollo y la cooperación. El objetivo será consolidar y completar las reformas institucionales, legales y la dotación de capacidades humanas al sistema de la Cooperación Española.




7. La ***coordinación y complementariedad efectiva*** de los actores de la Cooperación Española para una acción eficaz, a través de espacios de deliberación, diálogo y coordinación, con reglas del juego claras y principios, compromisos y mecanismos para su seguimiento, basada en una sólida participación social en el diseño y ejecución de la política pública. El objetivo será seguir construyendo una política de Estado de consenso, y avanzar significativamente en la ejecución coordinada de la misma entre los diferentes actores.

Para que la política española para el desarrollo tenga impacto y pueda ser desarrollada con la calidad más alta posible, la estrategia en este III Plan Director se basa en articular las condiciones necesarias en estos **siete ámbitos estratégicos**, que serán el soporte para implementar dicha política y para los que se desarrollarán **Planes de Acción** con objetivos y medidas concretas.

Consolidar esta "**infraestructura o *hardware***" depende básicamente de la disposición y voluntad del propio sistema de la Cooperación Española. La implementación de las medidas necesarias para ello será objeto de especial seguimiento a través de los siete planes de acción correspondientes, cuyos Marcos de Resultados se desarrollan en el documento anexo a este Plan Director.

El **contenido** en cada sector y otras políticas de desarrollo que se desarrolla en la Parte III del Plan Director, el "**software"**, se materializa en cada ámbito estratégico. Por ello, la estructuración lógica de cada política sectorial para el desarrollo se apoyará en estos ámbitos, especificando (como así se hace en este Plan Director) los contenidos que informan cada uno, adaptando las circunstancias particulares del sector.

Estos contenidos:

1) Constituyen la base para el diálogo de políticas con los países socios, en el marco de la asociación sobre el terreno.

2) Orientan la toma de posiciones de España en los foros multilaterales y la elección de con qué organismos multilaterales de desarrollo asociarse.

3) Establecen los principales elementos de coherencia de políticas sensibles para contribuir a los objetivos de desarrollo en cada caso.

4) Clarifican los contenidos a ser enfatizados en los programas de Educación para el desarrollo.

5) Establecen las necesidades de I+D para el desarrollo aplicada en el sector u otra política, o en su caso de Estudios sobre el desarrollo.

6) Establecen las necesidades institucionales, además del requerimiento de capital humano especializado.

7) Orientan los mecanismos de coordinación específicos en el sector o política entre los actores de la Cooperación Española, en caso que fuese necesario.

**La lógica que sustenta esta política integral de desarrollo es que la conjunción de la acción sólidamente articulada, simultánea y coordinada en estos siete ámbitos estratégicos, y en cada sector, maximiza la posibilidad de contribuir a conseguir resultados globales de desarrollo, como los ODM y el resto de metas internacionales de desarrollo suscritas por España** (Fig. 2).

### Definición de Ámbito Estratégico y Plan de Acción

**Ámbito estratégico de la política para el desarrollo:**

*Es el espacio institucional en el que se despliegan las políticas, se toman las decisiones y se producen los cambios que tienen efectos sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza, directa o indirectamente, de forma que cubren las condiciones necesarias y suficientes para disponer de una política para el desarrollo integrada.*

*En su definición se trata de que sean sujetos de planificación y gestión específica lo más independiente posible, que la responsabilidad de su articulación sea lo más fácilmente identificable, y se pueda rendir cuentas sobre a) los contenidos de política que se despliegan en cada uno de estos espacios; b) los cambios organizacionales, institucionales y legales necesarios para su adecuada configuración.*

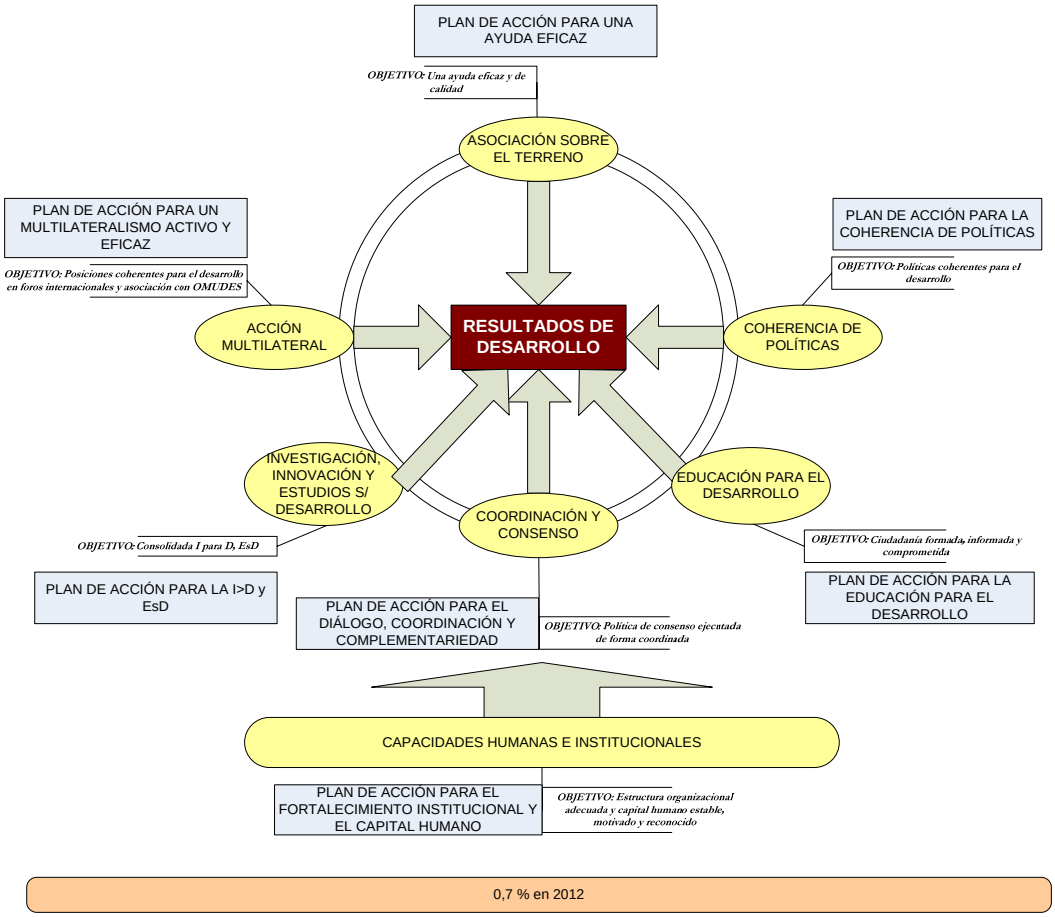
**Plan de Acción para los ámbitos estratégicos:**

*Es un instrumento de gestión para conseguir resultados en cada uno de los ámbitos específicos; consta de los Resultados que se esperan obtener, actuaciones y medidas a tomar, metas e indicadores para el seguimiento (todo ello reflejado en el Plan Director en un Marco de Resultados), a los que hay que añadir:*

- *Asignación de recursos humanos y económicos*
- *Programación temporal de acciones y actividades.*
- *Contenidos específicos derivados de las prioridades sectoriales a desarrollar en cada ámbito.*

*Estos tres elementos se completarán en detalle durante 2009 para cada uno de los ámbitos estratégicos y serán reflejados en cada PACI.*

Fig. 1. ÁMBITOS ESTRATÉGICOS, OBJETIVOS Y PLANES DE ACCIÓN CORRESPONDIENTES




## Siete ámbitos estratégicos y siete planes específicos para su desarrollo

1. La asociación en el terreno: *Plan de acción para una ayuda eficaz y de calidad*
2. Los foros y organismos multilaterales: *Plan de acción para un multilateralismo activo y eficaz*
3. El espacio de políticas en el Estado español con impacto en los países socios: *Plan de acción para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo*
4. Una ciudadanía informada, formada y comprometida: *Plan de acción para la Educación para el Desarrollo*
5. Una base de investigación en desarrollo que sustente la política de desarrollo y las ventajas comparativas estratégicas de la Cooperación Española: *Plan de acción para la Investigación y Estudios para el Desarrollo.*
6. Una estructura institucional eficiente y eficaz así como unos recursos humanos bien formados, comprometidos, con perspectivas laborables adecuadamente estables e incentivadas: *Plan de acción para el Fortalecimiento Institucional y el Capital Humano.*
7. Una coordinación y complementariedad efectiva de los actores de la Cooperación Española para una acción eficaz basada en una sólida participación social en el diseño y ejecución de la política pública: *Plan de acción para el diálogo, coordinación y complementariedad entre agentes de la Cooperación Española*

## MARCO GENERAL DE RESULTADOS DEL III PLAN DIRECTOR

**VISIÓN 2020**

*Los ODM que se plantearon en 2000 han sido alcanzados, y se ha progresado sustancialmente en el cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo. Nuevos objetivos, que ya sí alcanzan la erradicación de la pobreza, están en vigor, en un marco de búsqueda conjunta por todos los países y sectores de este objetivo, en un nuevo contexto internacional donde la asociación para el desarrollo ha sustituido las relaciones tradicionales de ayuda por una asociación entre iguales. Los intereses de las personas excluidas son escuchados y priorizados en esta agenda, que está en la primera línea de la agenda internacional, donde las medidas necesarias para reducir al mínimo el impacto del cambio climático han sido puestas en marcha. Los objetivos y metas para la eficacia de la ayuda se han alcanzado, y su noción se ha ampliado al conjunto de efectos sobre el desarrollo, en una agenda de búsqueda de la eficacia en el desarrollo. La sociedad española contribuye a la construcción de esta agenda con un rol de liderazgo, dado que el conjunto de sus políticas públicas contribuyen coherentemente al desarrollo. Ello es fruto de un consenso sostenido entre los actores y fuerzas políticas, de una demanda social fuertemente enraizada en la sociedad española –como muestra un tejido asociativo vivo y sólido-, y de una capacidad de investigación aplicada sobre el desarrollo al máximo nivel internacional. Las personas que ejercen su labor en la cooperación al desarrollo tienen una alta cualificación, lo que da soporte a una alta calidad en la Cooperación Española.*

**MISIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

*La misión específica de los actores que ejercen sus roles, acción y funciones en la Cooperación Internacional para Desarrollo española es acompañar los procesos de desarrollo de las personas, colectivos y sociedades para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos, en asociación con los otros actores (locales e internacionales), para luchar contra la pobreza de forma coherente, integral y eficaz.*

**IMPACTO DEL PLAN DIRECTOR:**

*Se ha contribuido a un progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos.*

**EFECTOS ESPERADOS DEL PD EN 2012:**

*Las posibilidades de alcanzar los ODM en plazo se han incrementado de manera apreciable respecto a 2008, con una contribución sustancial de la política para el desarrollo compartida en España.*

*Se dispone en 2012 de una Política para el Desarrollo, más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía.*

| ÁMBITOS ESTRATÉGICOS | OBJETIVOS ESPECÍFICOS (EFECTOS DIRECTOS) |
|---|---|
| AYUDA EFICAZ | La Cooperación Española apoya de forma eficaz los procesos de desarrollo liderados por los países socios, de forma armonizada con el resto de donantes, de lo que rinde cuentas al país socio y viceversa en base a su contribución a resultados de desarrollo |
| MULTILATERALISMO ACTIVO Y EFICAZ | España apoya las organizaciones y acción de los OMD para una acción eficaz de los mismos en sus programas de apoyo a los países<br>La posición de España en foros y organismos internacionales contribuye de forma coherente a crear las condiciones externas necesarias para el desarrollo de los países socios |
| COHERENCIA DE POLÍTICAS | El conjunto de políticas públicas españolas contribuye de forma sinérgica y efectiva a la erradicación de la pobreza, el Desarrollo Humano Sostenible y el ejercicio pleno de los derechos |
| EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO | Se ha generado una ciudadanía global informada, formada y comprometida con la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo humano y sostenible y el ejercicio pleno de los derechos |
| INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO | Se dispone de una masa crítica de capacidades, centros e investigadores en estudios sobre desarrollo y cooperación<br>Los conocimientos de campos específicos de I+D+i se aplican de forma eficaz al desarrollo y lucha contra la pobreza |
| CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y HUMANAS | La Cooperación Española dispone de una estructura organizativa y del número imprescindible de profesionales altamente cualificados, incentivados y estables, para el desempeño de una ayuda eficaz |
| CONSENSO, COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD | La política de cooperación para el desarrollo se define de forma consensuada y deliberada y se gestiona de forma coordinada entre todos los actores |

### 5.2.1 Marco General de Resultados por sectores

| VISIÓN 2020 |
|---|
| *Los ODM que se plantearon en 2000 han sido alcanzados, y se ha progresado sustancialmente en el cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo. Nuevos objetivos, que ya sí alcanzan la erradicación de la pobreza, están en vigor, en un marco de búsqueda conjunta por todos los países y sectores de este objetivo, en un nuevo contexto internacional donde la asociación para el desarrollo ha sustituido las relaciones tradicionales de ayuda por una asociación entre iguales. Los intereses de las personas excluidas son escuchados y priorizados en esta agenda, que está en la primera línea de la agenda internacional, donde las medidas necesarias para reducir al mínimo el impacto del cambio climático han sido puestas en marcha. Los objetivos y metas para la eficacia de la ayuda se han alcanzado, y su noción se ha ampliado al conjunto de efectos sobre el desarrollo, en una agenda de búsqueda de la eficacia en el desarrollo.*<br>*La sociedad española contribuye a la construcción de esta agenda con un rol de liderazgo, dado que el conjunto de sus políticas públicas contribuyen coherentemente al desarrollo. Ello es fruto de un consenso sostenido entre los actores y fuerzas políticas, de una demanda social fuertemente enraizada en la sociedad española –como muestra un tejido asociativo vivo y sólido-, y de una capacidad de investigación aplicada sobre el desarrollo al máximo nivel internacional. Las personas que ejercen su labor en la cooperación al desarrollo tienen una alta cualificación, lo que da soporte a una alta calidad en la Cooperación Española.* |
| **IMPACTO DEL PLAN DIRECTOR:** |
| Se ha contribuido a un progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos. |
| **EFECTOS ESPERADOS 2012 DEL PLAN DIRECTOR** |
| Las posibilidades de alcanzar los ODM en plazo se han incrementado de manera apreciable respecto a 2008, con una contribución sustancial de la política para el desarrollo compartida en España. |
| Se dispone en 2012 de una Política para el Desarrollo, más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía. |

| EFECTOS ESPERADOS POR SECTORES DE INTERVENCIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN 2012 | SECTORES |
|---|---|
| Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo. | Gobernabilidad democrática |
| Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana | Desarrollo rural y lucha contra el hambre |
| Contribuir al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, en aquellos países y grupos con menores índices educativos | Servicios sociales básicos: educación |
| Contribuir de manera eficaz a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, en especial aquéllas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, fomentando el desarrollo humano sostenible | Servicios sociales básicos: salud |
| Promover el derecho humano al agua, y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico. | Servicios sociales básicos: agua y saneamiento |
| Apoyar y fomentar un crecimiento económico inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y la cohesión social | Crecimiento económico para la reducción de la pobreza |
| Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y a modelos de desarrollo que permita mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población | Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat |
| Favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social | Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo humano |
| Fomentar las oportunidades y capacidades culturales materiales e inmateriales de personas y comunidades como elementos sustanciales del desarrollo humano sostenible | Cultura y desarrollo |
| Contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento, entendido como mecanismo para superar la pobreza y la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en sus relaciones de género. | Género en desarrollo |
| Fomentar los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del codesarrollo, empoderamiento de las diásporas, y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso | Migración y desarrollo |
| Contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil. | Construcción de la paz |

## 5.3 Las políticas de desarrollo y la acción estratégica en diferentes sectores

### 5.3.1 De las estrategias sectoriales de la Cooperación Española al ejercicio de una política de desarrollo

Durante el período del Plan Director 2005-2008, y en cumplimiento del desarrollo de la LCID, la Cooperación Española realizó un esfuerzo muy importante para dotarse de documentos de estrategia sectorial para cada uno de los sectores prioritarios en el ciclo anterior, que básicamente se mantienen en este Plan.

Los contenidos de la política de desarrollo en cada sector, y el presente Plan Director, **construyen la definición y marco general de cada sector desde los debates y formulación de las estrategias realizados durante estos años**. Desde esta óptica, los documentos de estrategia sectorial continúan vigentes e informan la acción en cada sector delimitando el marco teórico, normativo y de actuación en cada uno de ellos.

No obstante, partiendo de la aportación sustancial que los documentos de estrategia sectorial hacen al actual Plan Director, es necesario dar una nueva lectura a dichos documentos, especialmente a su modo de interpretación y uso en el marco de la evolución que desde 2005 ha tenido la cooperación al desarrollo, y a la luz de los cambios acaecidos en el contexto internacional —como la crisis financiera y económica global y de los alimentos, en 2008—.

- En primer lugar, los principios de apropiación, alineamiento y armonización de la Declaración de París obligan a poner en un segundo plano los documentos de políticas sectoriales particulares de cada donante para poner en primer plano los de los socios. En este contexto, necesariamente los documentos de estrategia sectorial tienen que ser contemplados **como marcos generales para el diálogo de políticas con los socios**.
- En segundo lugar, la propia **definición de sector** contemplará y priorizará la clasificación de cada país socio, acomodando la equivalencia al presentado en este Plan Director (tarea de la Cooperación Española, no del socio, a incluir en el Marco de Asociación), como requisito indispensable para el alineamiento.
- En tercer lugar, es necesaria una reinterpretación desde la óptica de la evolución de una política de cooperación a una de política para el desarrollo. Ello obliga a contemplar la acción estratégica de cada sector **en los siete ámbitos estratégicos** que la componen, orientando su aplicación más claramente a posiciones en foros internacionales, a prioridades de acción multilateral, o a coherencia de políticas, además de la aplicación tradicional en programas o proyectos sobre el terreno.

### 5.3.2 Instrumentos específicos para la implementación de las prioridades sectoriales y otras políticas de desarrollo durante este ciclo

Las estrategias sectoriales desarrolladas en el ciclo anterior continúan siendo instrumentos al servicio de las políticas de desarrollo y de cooperación, dado que establecen el marco normativo, conceptual y metodológico, acorde con la doctrina internacional, que orienta a la Cooperación Española. No obstante, la política de desarrollo no se agota en estos documentos, que deben ser documentos vivos, que se amplían, evolucionan y adaptan, como así ya ha ocurrido en este III Plan Director.

En este nuevo ciclo no se desarrollarán nuevos documentos de estrategia sectorial, salvo los pendientes del ciclo anterior. Ejercer una política para el desarrollo eficaz requiere instrumentos también más ágiles y adaptativos. El instrumento central para que los contenidos sectoriales de la política de desarrollo se traduzcan en los diferentes ámbitos estratégicos —fundamentalmente en la asociación sobre el terreno y en el ámbito multilateral— será la elaboración periódica para cada sector de **Papeles de Política** (*Policy Papers*) y de **Resúmenes de Política** (*Policy Briefs*), que podrán también desarrollar contenidos temáticos más específicos dentro de un sector o de las políticas para el desarrollo de la infancia y juventud, población indígena, población afrodescendiente, así como abordar posicionamientos políticos ante nuevos problemas o temáticas. Estos documentos breves podrán ser actualizados cuando sean necesarios y se difundirán vía TIC para facilitar su difusión y uso. Serán, por otro lado, la síntesis en cada sector de los aprendizajes que la gestión del conocimiento vaya permitiendo aportar de forma continua.

# 6. ÁMBITOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

## 6.1 La asociación en el terreno: una ayuda eficaz y de calidad

### 6.1.1 Principios y concepción de la Cooperación Española

La agenda de eficacia de la ayuda no es sólo técnica, sino que tiene también una trascendencia política que impulsa la evolución de las relaciones entre donantes y receptores de la ayuda hacia una verdadera asociación de desarrollo entre socios en iguales condiciones, y como tal debe ser interpretada como un proceso de aprendizaje mutuo de largo plazo.

Para ser eficaz en desarrollo, la Cooperación Española debe seguir evolucionando, en el plano conceptual, el político, el estratégico y el operativo en cada una de sus intervenciones. El presente apartado apunta estas necesarias evoluciones, relacionadas con cada uno de los principios de eficacia, que marcarán la manera en que la Cooperación Española establece la asociación con el país (con los gobiernos, las organizaciones y las personas).

Los aspectos más operativos de este ámbito aparecen recogidos en el marco de resultados del Plan Director y el detalle completo de los objetivos, los plazos, los medios y los recursos formará parte del Plan de Acción para una Ayuda Eficaz, que será terminado de perfilar y aplicado a partir de 2009.

### 6.1.2 Principios de la agenda de eficacia e implicaciones para la Cooperación Española

*Principio de apropiación democrática y local*

La apropiación es el principio según el cual los países socios ejercen una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan las acciones de desarrollo que de ellas derivan reduciéndose el protagonismo de los donantes.

Este principio de la Declaración de París ha sido ampliado en la Agenda de Acción de Accra, posición planteada por España junto con otros países y actores, que considera necesario concebir la apropiación como democrática y local, estrechamente vinculada a la gobernabilidad, que incorpora a este principio a la ciudadanía, comunidades, niveles y autoridades locales, sociedad civil, centros de investigación, sector privado y parlamentos de los países socios. En este sentido es fundamental una participación amplia y de abajo arriba tanto para la definición de las prioridades como para el logro de resultados de desarrollo, y especialmente en términos de responsabilidad mutua y rendición de cuentas.

Este principio es aplicable no sólo a la relación que la Cooperación Española tiene con el país socio gobierno a gobierno, sino al modo en que se relaciona cada uno de los actores de nuestro sistema con sus socios de desarrollo (las contrapartes nacionales o locales, gubernamentales o de la sociedad civil, las instituciones, organizaciones, comunidades y las personas concretas). En ellos reside la propiedad de los procesos de desarrollo y la misión de la Cooperación Española es fortalecerla sin apropiarse de ella en ningún caso.

*Principio de alineamiento*

El alineamiento en la Declaración de París es el principio por el cual los donantes basan su apoyo en las estrategias de desarrollo, legislación, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios. Esto implica para los donantes el utilizar los sistemas de gestión de las finanzas públicas, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión de los propios países socios. Íntimamente vinculado al principio de apropiación democrática y local, tiene como objetivo facilitar el liderazgo de los gobiernos y sociedades de los países socios sobre sus propios procesos de desarrollo, reduciendo la dispersión de enfoques, estrategias y recursos.

Para permitir y facilitar la apropiación y el alineamiento:

1. La planificación y programación de la Cooperación Española contemplará componentes específicos para el **fortalecimiento de capacidades del país socio para liderar los procesos de desarrollo en un contexto de apropiación democrática y local**, basados en sus propias necesidades y demandas, y de manera armonizada con otros donantes. En particular:
   - para la generación, planificación y puesta en marcha de estrategias y **políticas públicas de desarrollo nacional, regional y local basadas en procesos de participación y consenso** social;
   - para traducir esas estrategias en programas operativos, priorizados y orientados a lograr resultados de desarrollo, vinculadas a marcos de resultados de desarrollo y **marcos de gasto de medio plazo** reflejados en los presupuestos anuales, incluyendo la elaboración de presupuestos participativos;
   - para promover **procesos de diálogo social** entre los diferentes actores y sectores del país socio para la profundización de los procesos de desarrollo con el compromiso y apropiación de su ciudadanía, comunidades, autoridades locales, sociedad civil, y parlamentos;
   - para la **institucionalización de espacios de participación y ejercicio de derechos** en los ámbitos comunitarios, locales y regionales como base para una verdadera apropiación democrática y local;
   - para la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos y en los niveles nacionales y locales, así como los otros recursos del desarrollo;
   - para la gestión de las finanzas públicas, fortalecimiento de los sistemas nacionales de aprovisionamiento y para el fortalecimiento de los procedimientos nacionales, regionales y locales.
2. La aplicación del principio de alineamiento implica la escala nacional y gubernamental, pero también a cada uno de los actores con sus contrapartes **a escala local y territorial** que deberán generar marcos de alineamiento y evitar la generación de unidades de ejecución paralelas o procesos que desgasten las capacidades de sus socios.
3. De manera prioritaria, se fortalecerá la **participación e incidencia de la sociedad civil** en la definición y aplicación de las políticas de desarrollo de los países socios, para favorecer una gobernabilidad efectiva que permita la apropiación democrática y el alineamiento.

4. Se mejorará la **previsibilidad de la ayuda** con el uso de marcos de desembolso plurianuales. Se avanzará en la identificación y uso de la **ayuda programática**, en cumplimiento de los compromisos de París de proveer el 66% de la ayuda gobierno a gobierno en forma de ayuda programática.

5. Se utilizarán, **como primera opción, los sistemas nacionales de los socios** y, en caso de que esto no sea posible, se argumentará de manera transparente la decisión de no utilizarlos y se establecerán medidas adicionales que refuercen dichos sistemas. Esto implica ir disminuyendo y llegar a eliminar las unidades de ejecución paralelas, así como colaborar en la creación de estándares de valoración de los sistemas nacionales con el fin de potenciar su uso y su fortalecimiento cuando éste sea necesario. Este fortalecimiento de los sistemas nacionales requiere a su vez formación y especialización del propio sistema de la Cooperación Española, para trabajar en construcción de capacidades y también para participar del diálogo de políticas en el país.

6. Se estudiarán los **cambios necesarios en el marco normativo**, entre otros en el modelo de subvenciones de Estado, para adaptarlo al cumplimiento de los principios para la eficacia de la ayuda.

7. Se acercará la toma de decisiones allá donde se da la asociación y el diálogo de políticas con el país, a través de una **delegación efectiva de responsabilidades y toma de decisiones sobre el terreno**, tal y como ha recomendado el reciente examen de pares del CAD.

8. Se avanzará en la **eliminación de las condicionalidades referidas a los contenidos** de las políticas y, en particular, las condicionalidades económicas. La condicionalidad que exista **se basará en objetivos de desarrollo** acordados internacionalmente, vinculada al cumplimiento de compromisos internacionales, a los progresos sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo humano sostenible y a **avances** en el respeto de los derechos humanos, igualdad de género, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad e inclusión social, entendiendo estos avances como **procesos complejos a largo plazo** que hay que incentivar a través del diálogo de políticas y la asociación con el país.

9. Se **desligará progresivamente** la ayuda ampliando el uso de los sistemas locales de licitación y de gestión, tanto en Países Menos Adelantados (PMA) (compromiso CAD / OCDE) como en los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) no PMA (compromiso asumido en la Agenda de Acción de Accra), hacia la desvinculación total de la ayuda.

10. La **cooperación técnica estará definida por las demandas y necesidades locales**, coordinada entre el gobierno del país socio y el grupo de donantes y alineada con las prioridades de reducción de la pobreza y desarrollo del país socio, orientada a reforzar los sistemas nacionales, sus capacidades y **expertos y expertas locales**.

*Principio de armonización*

Este principio en la Declaración de París es el que orienta las acciones de los donantes para que sean coordinadas, más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones, la atomización de la cooperación y los altos costes en recursos y capital humano que genera la multiplicidad de intervenciones descoordinadas. Esto implica disposiciones comunes y simplificación de procedimientos, una efectiva división del trabajo y la generación de incentivos para la coordinación. En el ámbito internacional y en concreto en el de la UE, la asunción del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo en marzo de 2007 fija una hoja de ruta de la Cooperación

Española para avanzar en la concentración sectorial y geográfica y en la armonización entre donantes. Este Código de Conducta es un medio para ser más eficaces en términos de desarrollo, su fin no es reducir la cooperación a un número de sectores o países *per se*, sino generar marcos de armonización que permitan ser colectivamente más eficaces en cada país.

La categorización geográfica del presente Plan Director, apoyándose en el aprendizaje generado en los últimos años, propone una concentración basada en las oportunidades de la Cooperación Española de ser eficaz en su asociación con cada uno de los países, considerando las oportunidades de armonización y complementariedad con otros donantes entre otros factores. La concentración sectorial será definida en cada país concreto, a la luz del escenario de donantes presentes en cada país y en estrecho diálogo con ellos y con el propio país socio para la identificación de la mejor concentración posible, para **cumplir con el Código de Conducta de la UE.**

Para permitir la armonización y avanzar en división del trabajo:

1. Se potenciará la reflexión junto con el resto de donantes y liderada por los países socios sobre el valor añadido de la Cooperación Española en el sistema de la ayuda de cada país y a nivel global.

   **En 2012 se evaluará la ventaja comparativa de la CE en cada sector y país**, partiendo de la visión del país socio, según criterios que se harán públicos en el PACI 2010. Esta evaluación servirá de base para la concentración sectorial en el siguiente Plan Director.

2. Dentro del marco de asociación con cada país y bajo el liderazgo del socio, se explorarán esquemas de cooperación que permitan una eficaz división del trabajo (**cooperación delegada, triangular, ejercicios de identificación y programación conjunta**). Tanto París como Accra comprometen a ejecutar de manera coordinada al menos el 40% de las misiones de terreno y el 66% de los trabajos analíticos (diagnósticos) de cada país.

3. Se avanzarán por tanto los **cambios normativos y las capacidades de sistema**, ampliando las modalidades e instrumentos aplicables en un escenario de armonización y división del trabajo.

4. La posición de la Cooperación Española en este escenario vendrá definida por el marco de asociación que se establezca con cada país y por **cada contexto específico** y será un reflejo del valor añadido y la contribución de cada actor del sistema.

Para la Cooperación Española, la armonización supone un doble reto: con el conjunto de la comunidad internacional donante y al interior del propio sistema plural y diverso de la Cooperación Española. Este segundo aspecto se desarrolla de manera específica en el ámbito estratégico de coordinación de actores.

### *Principios de rendición mutua de cuentas y gestión para resultados de desarrollo*[4]

La gestión para resultados de desarrollo significa la unión de esfuerzos para el logro de objetivos de desarrollo y es además integral, implicando los temas transversales, el papel de los diferentes actores -incluida la sociedad civil-, el empoderamiento y participación plena de las mujeres en el desarrollo, la participación social, especialmente de los grupos más excluidos del desarrollo, y un desempeño flexible basado en el aprendizaje mutuo. Significa además generar cambios de comportamiento y organizaciona-

[4] Por su importancia en el nuevo ciclo de la Cooperación Española, y puesto que afectan a todos los ámbitos estratégicos, se recogen estos aspectos en un capítulo específico –el siguiente- de forma más detallada.

les así como en las relaciones entre socios y donantes. En un marco de gestión para resultados los aspectos gerenciales de la ayuda son el instrumento para el logro de resultados de desarrollo, por lo que su uso ha de ser flexible, primando los aspectos políticos y sociales.

La rendición de cuentas mutua significa un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, basado en un proceso de revisiones y evaluación mutua, por el que ambos rinden cuentas de su desempeño, entre sí y a sus respectivas ciudadanías.

Para orientar la gestión a resultados de desarrollo y permitir la mutua rendición de cuentas:

1. Se actualizarán los mecanismos de gestión, seguimiento y evaluación de la Cooperación Española con el foco en la eficacia de las intervenciones más allá de la ejecución de presupuestos, con especial protagonismo del **Sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo** que se elaborará en 2009/2010.

2. La Cooperación Española elaborará y publicará, conjuntamente con sus países socios, los Marcos de Asociación con los mismos —evolución de los anteriores procesos de planificación DEP y PAE a la luz de los principios de eficacia de la ayuda—, que incorporarán los resultados de desarrollo esperados, los recursos previstos y los mecanismos de rendición de cuentas.

3. Se trabajará por el establecimiento de **mecanismos de rendición de cuentas simétricos** y por el establecimiento y mejora de los sistemas de información pública que permiten la rendición de cuentas a la ciudadanía. En este ámbito, las TIC constituyen un elemento valioso para fomentar el intercambio de información entre socios, mejorar la comunicación, los mecanismos de gestión y la rendición de cuentas.

   - En el ámbito internacional, se apoyará y fortalecerán los **mecanismos internacionales de rendición de cuentas**, favoreciendo el acceso y voz de los países socios en los mismos (el grupo de trabajo de eficacia de la ayuda del CAD, y especialmente el Foro de Cooperación al Desarrollo, ECOSOC).

   - A partir de 2009 España se integrará en la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (***International Aid Transparency Initiative)***, y formará parte del Comité de Dirección de la misma.

   - En 2011 España propondrá ser **evaluada por dos países socios** siguiendo la metodología Peer Review del CAD.

   - A nivel de país, la metodología de GpRD incluirá mecanismos de mutua rendición de cuentas, y en particular la realización de una **evaluación del Marco de Asociación por un organismo independiente local**, cuyos resultados sean difundidos y publicados en el país socio y en España.

4. Se **comunicarán resultados de desarrollo** y no sólo la ejecución de actividades, lo que enlaza estrechamente con el ámbito estratégico Educación para el Desarrollo de este Plan Director.

5. Se **actualizarán y desarrollarán guías metodológicas** para una gestión orientada a resultados de desarrollo

**Mecanismo de mutua rendición de cuentas para resultados de desarrollo en Mozambique**

El 30 de abril de 2008 se celebró en Maputo la revisión anual conjunta de la estrategia de ejecución del Plan II de Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA II), entre los donantes socios de Ayuda Programática (PAPs) y el gobierno de Mozambique. La reunión estuvo presidida por el Ministro de Planificación y Desarrollo y a la misma asistieron los Embajadores, Jefes de Cooperación y economistas de los 19 PAPs; por parte de España asistieron el Embajador, el Coordinador General de la OTC y el administrador de la OTC.

La revisión conjunta tiene como objetivo analizar el desempeño del Gobierno y de los donantes a lo largo del año 2007, con base a los indicadores acordados un año antes para extraer lecciones aprendidas que puedan aplicarse en el año próximo.

Como parte de este proceso, y en cumplimiento del principio de mutua rendición de cuentas, se realizó por segundo año consecutivo una evaluación individual y conjunta del desempeño de los donantes en el año 2007, mediante una tabla de puntuación vinculada a 20 indicadores específicos para donantes (desembolsos, alineamiento, armonización, estructuras paralelas, etc.) La evaluación dio como resultado un significativo descenso en el nivel de cumplimiento medio (39% sobre el 69% de 2006), vinculado fundamentalmente al avance en el nivel de exigencia de alineamiento con los principios de la Declaración de París.

Por parte del gobierno, los resultados de los 40 indicadores escrutados alternaron valores positivos en algunos sectores con resultados ambivalentes en otras áreas para un resultado final aceptable respecto a los objetivos del PARPA (56% de consecución de resultados totales frente al 44.8% del año anterior).

### *Aplicando los principios de eficacia*

Durante el periodo de vigencia del presente Plan Director y a la luz de los compromisos asumidos en la Agenda de Acción de Accra:

1. Se pondrá en marcha un Plan de Acción para una Ayuda Eficaz –del que este texto y el marco de resultados correspondiente conforman sus elementos principales-, que deberá atender a las necesidades de formación, sensibilización y capacitación técnica de nuestro sistema de cooperación, elevando su grado de competencia y su especialización.

2. Se facilitará la creación de grupos de trabajo para la orientación de la gestión de la Cooperación Española hacia formas más eficaces. El grupo de trabajo sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda de la AECID-SECI y la DGPOLDE, que avanza ya en la puesta en marcha de procesos de autoevaluación y diagnóstico para crear la línea de base sobre la que se construirá el Plan de Acción mencionado, jugará en general un importante papel dinamizador para la puesta en práctica de los principios de eficacia. Existen asimismo otros grupos de trabajo, como la red informal de investigadores en eficacia de la ayuda (convocada por la Fundación Carolina y DGPOLDE), o los grupos de trabajo de la CONGDE, que reúnen a un amplio espectro de actores centrados en la eficacia de la ayuda y que habrán de jugar un papel de investigación, dinamización y propuesta en los próximos años. Por último, se generarán espacios de relación entre los distintos grupos existentes para definir el rol concreto de cada actor en el nuevo escenario de la ayuda y su contribución a hacer la ayuda más eficaz. El sector privado y los actores de la sociedad civil (las ONGD de manera especial) enfrentan el reto de concretar y articular su papel en la aplicación de los principios de eficacia en estrecha coordinación con los actores públicos.

3. Se consolidará la cultura de planificación, seguimiento y evaluación del sistema, revisando la configuración del ciclo de planificación de la política de la Cooperación Española, evolucionando los marcos estratégicos y operativos, y dotando de mayor coherencia al sistema entre el nivel de políticas, el estratégico y el operativo.

4. La revisión del ciclo de gestión de las intervenciones, que tendrá lugar en este periodo, incorporará los principios de eficacia para definir y valorar el potencial impacto que el tipo de asociación con el país (con los gobiernos, las organizaciones y las personas) propuesta por cada intervención puede tener en el logro de resultados de desarrollo. Esto supone para todos los actores del sistema el reto de avanzar en su manera de asociarse con los países hacia formas más eficaces.

El presente Plan Director contempla también la actualización y desarrollo de guías metodológicas para una gestión orientada a resultados de desarrollo así como de planes de incentivos para el personal y las organizaciones que potencien la aplicación de los principios de eficacia.

### 6.1.3 El territorio como espacio de articulación de una cooperación eficaz: un enfoque territorial amplio y participativo

La agenda de eficacia de la ayuda ha estado, desde sus inicios, fuertemente vinculada a la asociación entre países donantes y socios, y a las medidas necesarias a tomar a escala de país para mejorar la eficacia de la ayuda.

Para facilitar el liderazgo local de los procesos de desarrollo, la Cooperación Española apostará por las dinámicas que a nivel comunitario, local, territorial o regional permitan una mayor eficacia en el desarrollo y a la vez fortalezcan la institucionalidad en este ámbito. Para ello, España adoptará en sus intervenciones concretas en el ámbito local un enfoque territorial y explorará los instrumentos más adecuados para hacerlo efectivo, en el marco del apoyo a políticas públicas de desarrollo territorial de los países socios.

Este enfoque requerirá trasladar los principios de eficacia de la ayuda a las interacciones entre los actores locales, y entre éstos y los actores de la cooperación. Sólo así se podrá incorporar de forma efectiva mecanismos de cohesión social, inclusión y consideración de la diversidad –cultural, institucional, étnica, social, medioambiental y económica- en las políticas de desarrollo.

También promoverá en su apoyo a las políticas públicas de sus socios la consideración del rol de las comunidades, localidades y organizaciones en los procesos de desarrollo, y especialmente la importancia de la participación y la concertación en los espacios locales —entre otras dimensiones esenciales de la gobernabilidad local—.

Sea cual sea la escala relevante (barrios en el caso de grandes urbes, municipios, o territorios rurales más amplios resultado de la asociación entre varias municipalidades), este enfoque territorial apoyará las políticas públicas de desarrollo territorial del país socio, y será soporte para:

- el liderazgo local del desarrollo (por parte de consejos comunitarios, cabildos indígenas —en el caso de comunidades—, de barriadas —en el caso de barrios urbanos—, de consejos de desarrollo municipal o alcaldías —en el caso de municipios—, de mancomunidades o asociaciones *ad-hoc* —en el caso de territorios rurales—, etc.);
- el alineamiento con las políticas y planes de desarrollo municipales, territoriales, regionales;
- la armonización y coordinación de los donantes presentes en el territorio alrededor de una acción concertada, coordinada, coherente y liderada por los socios locales;

- la gestión para resultados de desarrollo a escala local, donde se orienten los esfuerzos de los actores del territorio hacia conseguir objetivos comunes de desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de las personas;
- la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas a escala local: entre las autoridades locales y la ciudadanía, entre las autoridades centrales y los espacios locales, entre las agencias de desarrollo y sus contrapartes.

Para ello se explorarán modalidades de cooperación piloto, para articular y facilitar el apoyo coordinado por los donantes –incluyendo a todos los actores- en cada territorio, que sería equivalente a un "enfoque territorial amplio y participativo" –TPWAP, en analogía con SWAP- que se basaría en los mismos mecanismos que el segundo con la diferencia esencial de que la unidad de planificación y gestión no sería un sector sino un espacio territorial, y la "mesa sectorial" sería una mesa de participación y concertación multiactor en el territorio (mesa de complementariedad), en la que participarán los actores sobre el terreno así como las contrapartes locales de los actores españoles cuando éstos no cuenten con representación.

## 6.2 Multilateralismo activo y eficaz

En el mundo interconectado e interdependiente del siglo XXI es cada vez más evidente que los problemas de índole global, como la paz y la prevención de conflictos, la calidad medioambiental, las crisis financieras internacionales, o la lucha contra la pobreza y el desarrollo, no pueden ser abordados por los países de manera aislada. Estos grandes retos traspasan las fronteras nacionales por lo que requieren de una acción colectiva de los Estados, fundamentalmente a través de instituciones y organismos multilaterales, con legitimidad y mandatos claros para promover y gestionar los bienes públicos internacionales, y con recursos y capacidad de actuar eficazmente sobre el terreno.

Sin embargo, el actual sistema multilateral presenta limitaciones y debilidades que le han impedido responder de forma efectiva a los desafíos impuestos por la globalización y, en particular, al desarrollo y la lucha contra la pobreza. No obstante, en los últimos años, el sistema multilateral de desarrollo ha empezado a experimentar un profundo proceso de transformación, de forma que los distintos grupos de organismos multilaterales de desarrollo (OMD) están en mayor o menor medida en pleno proceso de reformas y renovación para adaptarse a las nuevas circunstancias. La respuesta a los actuales retos descansa, pues, no sólo en una mayor presencia de organismos multilaterales, sino también en un nuevo multilateralismo, más incluyente, eficaz y democrático.

El multilateralismo activo y eficaz por el que apuesta España con este PD tiene como objetivo central contribuir a la lucha contra la pobreza en el mundo, en todas sus manifestaciones, tratando de hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de un esfuerzo cooperativo a escala internacional.

### 6.2.1 Multilateralismo coherente con la política para el desarrollo del Plan Director y con la Estrategia de Cooperación Multilateral

Los principios y objetivos que rigen el compromiso de un país con el desarrollo son los que también deben inspirar su acción multilateral de desarrollo. La política multilateral de cooperación al desarrollo

no debiera entenderse como un ámbito autónomo de la política de cooperación, sino como un componente esencial de la misma.

Las tareas promovidas en el ámbito multilateral, en coherencia con la política de cooperación al desarrollo, se adaptarán a la misión, ámbito de trabajo y características propias de cada organismo en cuestión, aprovechando la especialización respectiva de cada una de estas instituciones. Todo lo anterior conlleva que las posiciones que España adopte en este ámbito requieren de un activo proceso de justificación y construcción de alianzas si se quiere que finalmente prosperen.

El Plan Director 2005-2008 supuso el gran salto en la cooperación multilateral, tanto en volumen como en actividad. Bajo el lema de un multilateralismo activo, selectivo y estratégico, España ha realizado un gran avance en este ámbito fundamental de la cooperación al desarrollo.

El aumento de recursos financieros ha venido acompañado de un cambio muy importante en los enfoques, presencia y nivel de implicación, de manera que España ha pasado a participar activamente de los debates internacionales sobre el sistema multilateral de desarrollo. Un buen ejemplo de este activo compromiso ha sido el Fondo España-PNUD para el cumplimiento de los ODM, que está permitiendo avanzar la reforma del sistema de desarrollo de NNUU, y los esfuerzos para lograr una mayor coordinación de las distintas agencias y programas sobre el terreno.

España ha hecho una apuesta muy importante por participar en las iniciativas que implicaban el uso de instrumentos o enfoques innovadores en la financiación al desarrollo. De entre estas se podría mencionar por ejemplo la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP), las contribuciones a la iniciativa internacional que promueve el acceso al tratamiento de enfermedades como el SIDA, la malaria y la tuberculosis (UNITAID), la iniciativa IFFIM-GAVI para la vacunación, el compromiso de participar en los *Advance Market Commitments* en cuanto se consoliden, o la entrada de España en el *Experimental Reimbursable Seeding Operations* (ERSO) de Habitat. Pero además de sumarse a iniciativas internacionales, la Cooperación Española ha lanzado y originado iniciativas propias, como el mencionado Fondo PNUD para los ODM, el Programa de Migración y Desarrollo con ECOWAS o el Fondo de Igualdad de Género de UNIFEM, que han sido luego respaldados por otros países, concretando así la idea de un Multilateralismo Activo.

La apuesta española por un mayor multilateralismo durante los últimos cuatro años no ha estado exenta de dificultades. Tal y como se refleja en la sección de lecciones aprendidas de este Plan Director, el incremento rápido de los recursos multilaterales, el elevado número de fondos multilaterales a los que se ha recurrido, y la rigidez administrativa del instrumento a través de los que se han canalizado el grueso de los fondos, han supuesto un desafío enorme de gestión y coordinación para la administración, ha dificultado su seguimiento y evaluación y, en definitiva, ha debilitado la dimensión estratégica de la alternativa multilateral.

Tras el periodo de crecimiento significativo en el ámbito multilateral que supuso el periodo anterior, para este Plan Director la apuesta fundamental de la Cooperación Española será la consolidación de la posición de España en los foros multilaterales, la puesta en marcha de la estrategia multilateral, y la creación y reforzamiento de los recursos humanos y organizativos para lograr una adecuada gestión, seguimiento y evaluación de los fondos multilaterales.

### 6.2.2 La puesta en marcha de la Estrategia Multilateral de Cooperación Española

La Estrategia Multilateral de Cooperación Española se acordó por consenso en 2008 tras un largo periodo de reflexión con todos los actores involucrados. El Documento supone una apuesta inequívoca de nuestro país por el multilateralismo como una vía clara de resolución de los grandes problemas que afectan al planeta, en particular la lucha contra la pobreza, y que requieren de soluciones concertadas e instituciones internacionales sólidas y con mandatos claros para hacer frente a los mismos. La Estrategia desarrolla los lineamientos estratégicos, el marco de actuación y los principios que deben regir la política multilateral para los próximos años. Así, la Estrategia enumera 3 objetivos generales, que se desarrollan en líneas estratégicas, tal y como aparecen en la siguiente tabla:

**Estrategia de Cooperación Multilateral Española: Objetivos y Líneas Estratégicas**

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

Este Plan Director concreta y precisa los objetivos y líneas estratégicas establecidas en dicha Estrategia Multilateral, avanzando las prioridades para el periodo 2009-2012.

### 6.2.3 Prioridades generales de la acción multilateral durante el Plan Director 2009-2012

Durante el periodo de este Plan Director, se prevé destinar un importante volumen de recursos a la acción multilateral, lo que va a suponer un gran desafío para la Cooperación Española, a la hora de gestionarlos de manera eficaz, transparente y con resultados sobre el terreno.

La Cooperación Española promoverá una acción multilateral activa que empuje con ímpetu la agenda internacional del desarrollo, la coherencia de políticas y la calidad y eficacia de la ayuda en los foros internacionales, enmarcada y motivada en todo momento por los principios y objetivos de la Declaración de París y la Agenda de Accra. En consecuencia, se apoyarán primordialmente a aquellos organismos internacionales más comprometidos con ello, y en particular con el desarrollo humano y sostenible, la lucha contra la pobreza y la promoción del ejercicio pleno de los derechos.

### *Prioridades generales*

Para lograr los objetivos marcados la gestión de los fondos multilaterales durante este Plan Director deberá guiarse por las tres siguientes prioridades:

#### 1. Mejorar la selectividad y concentración de la ayuda multilateral

La CE trabajará para mejorar claramente la **selectividad** y **concentración** de la ayuda multilateral, de manera que se identificarán una serie de organismos multilaterales con los que se establecerán acuerdos de asociación preferentes en los distintos sectores. La selección de los organismos multilaterales se basará en los criterios establecidos en la Estrategia Multilateral, que se agrupan en cuatro grandes ámbitos que se relacionan a continuación:

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

La Cooperación Española aplicará estos criterios, que forman un conjunto integrado, con la flexibilidad necesaria para atender las importantes diferencias existentes en mandato, funciones, y perfil institucional de las distintas organizaciones que componen el sistema de cooperación multilateral.

#### 2. Reforzar la efectividad de los OMD, mediante una ayuda más estratégica, menos marcada y más previsible, a cambio de una mayor rendición de cuentas

Junto a una mayor selectividad, la Cooperación Española trabajará para fortalecer la eficacia y eficiencia de los organismos multilaterales de desarrollo, especialmente de aquellos que se escojan como socios preferentes, aumentando el carácter estratégico de nuestras contribuciones lo que deberá inevitablemente implicar:

(i) una consolidación o potenciación cuando sea necesario, de las llamadas ¨contribuciones voluntarias¨ o ¨*core funding*¨, no marcadas, que apoyan la ejecución de las estrategias de los organismos y por tanto la consecución de los objetivos globales de los mismos, avanzando así en el reforzamiento del sistema multilateral.

(ii) Una limitación de la creación de fondos bilaterales en los Organismos Multilaterales de Desarrollo, particularmente los de NNUU, salvo para casos prioritarios y justificados.

A su vez, la Cooperación Española trabajará para mejorar la **previsibilidad** en los recursos a los organismos multilaterales. Para ello, a lo largo del año 2009 se realizará una planificación plurianual de las aportaciones multilaterales con algunas de las principales agencias de NNUU para el período 2009-2012. La Cooperación Española negociará durante 2009 y 2010 acuerdos de asociación con los organismos multilaterales considerados preferentes. Dichos acuerdos: (i) establecerán marcos de colaboración y financiación plurianuales de carácter indicativo; (ii) definirán los sectores y líneas prioritarias de actuación prioritarias, así como los canales e instrumentos de financiación, ya sean contribuciones voluntarias desligadas, contribuciones voluntarias con priorización sectorial (*soft earmarking*), fondos fiduciarios, o financiación de programas y proyectos específicos y; (iii) exigirán una mayor rendición de cuentas, y logro de resultados tangibles, relacionando los objetivos y planes estratégicos de cada organismo, con las prioridades de este PD, las contribuciones financieras y otros medios desplegados por la Cooperación Española. Se identificarán indicadores de desempeño y resultados de medio término, en colaboración cuando proceda con otros donantes, que permitan evaluar los progresos en el uso e impacto de los recursos de dichos organismos. Además, la CE y los OMD acordarán la celebración de reuniones anuales bilaterales, para revisar los progresos realizados en la ejecución de los acuerdos de asociación.

### 3. Mejorar la complementariedad y sinergias entre la ayuda bilateral y la multilateral a nivel de terreno.

La cooperación multilateral tendrá como referente las prioridades de este Plan Director en relación con los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra. Esto implica un esfuerzo constante y continuo de toda la Cooperación Española, incluida la multilateral, para lograr la alineación de los donantes en torno a los planes de desarrollo elaborados y dirigidos por los países socios. En este sentido, la otra gran prioridad de la cooperación multilateral será **mejorar la complementariedad entre la ayuda bilateral y la multilateral a nivel de terreno**. Por ello, los instrumentos y mecanismos multilaterales (apoyo presupuestario vía bancos multilaterales de desarrollo, fondos canasta, fondos fiduciarios, cofinanciación de programas, etc.) se integrarán de manera más profunda y extendida en la planificación-país elaborada por la Cooperación Española, sobre la base de la apropiación y demanda de los países socios dentro de sus planes de desarrollo.

La utilización de mecanismos multilaterales es particularmente relevante en los países en situación de conflicto y post-conflicto y en aquellos donde la presencia española sea escasa. En estos casos se promoverá el uso de los fondos canasta multidonantes de ayuda humanitaria y de emergencia para asegurar la mayor eficacia e impacto en los esfuerzos y labores de la comunidad de donantes en países en situación de fragilidad, donde la coordinación, agilidad y complementariedad son esenciales.

Además, se promoverá un diálogo activo entre las OTC, las oficinas de representación de los OMD y las Oficinas Económicas y Comerciales en los países en relación a las políticas y los progresos de los programas multilaterales financiados por España sobre el terreno. Las mejoras de comunicación/información entre OTC y la sede, incorporando a las Oficinas Económicas y Comerciales, permitirán una retroalimentación en la toma de decisiones de financiación, y líneas de colaboración con dichos organismos.

#### *Prioridades por organismos multilaterales*

- La Cooperación Española promoverá de manera prioritaria, a través de toda su política multilateral, la reforma del sistema de desarrollo de **Naciones Unidas** establecido en las recomendaciones del

Informe ¨*Unidos en la Acción*¨, presentado por el Panel de Alto Nivel al Secretario General, y refrendado por la 63ª Asamblea General. La reforma aboga por lograr una mayor coordinación, alineamiento y especialización de las agencias y fondos de NN.UU. que permita aumentar su eficacia en el objetivo último del cumplimiento de los ODM. En este sentido se valorará especialmente en qué medida los organismos de NN.UU. adoptan y avanzan en la agenda de 'Una sola ONU' como uno de sus pilares estratégicos.

- La Cooperación Española estrechará las relaciones con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), y en particular con los principales **Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD),** los cuales juegan un papel fundamental dentro de la arquitectura internacional del desarrollo. En línea con la Estrategia Multilateral de Cooperación, a través del Ministerio de Economía y Hacienda, España perseguirá las siguientes prioridades: (i) aumentar nuestra influencia en las estrategias y programas de estas instituciones, incrementando las aportaciones al capital de las mismas y, de forma especial, a sus respectivas ventanillas blandas. España promoverá así mismo una mayor coordinación y actuación conjunta de los países de la UE en los BMD; (ii) reforzar la estrategia de los BMD en los países de renta media, en particular, insistiendo en la necesidad de reducir los costes no financieros de trabajar con los BMD, ofreciendo productos más competitivos, innovadores y flexibles y la utilización de sistemas nacionales de licitación cuando existan garantías suficientes sobre su funcionamiento; (iii) impulsar la provisión de los bienes públicos globales, donde los BMD tienen un papel decisivo que jugar frente a problemas cuya solución pasa necesariamente por la acción concertada a nivel internacional, muy en especial en la lucha contra el cambio climático; (iv) apoyar las acciones de las BMD para asegurar la provisión de infraestructuras y servicios sociales básicos, en particular el acceso al agua, la energía, y la salud y la educación. Para ello se promoverá la cofinanciación de proyectos y programas en el terreno, mejorando la colaboración y complementariedad entre la CE y los BMD; (v) promover la expansión del sector privado en los países en desarrollo, que permita sostener un proceso de crecimiento estable y de generación de empleo. Para ello se debe contribuir a crear en los países un clima favorable a la inversión, que movilice los recursos financieros nacionales y atraiga la inversión privada del exterior.

- Además, se participará activamente en el debate sobre la reforma de los BMD, para fomentar la apropiación de las políticas por los países beneficiarios, contribuir a una mayor transparencia y rendición de cuentas de estas instituciones e incrementar la coordinación entre ellas.

- Aunque no se trate de un organismo multilateral de desarrollo propiamente, **la Unión Europea** (UE) en su conjunto (la Comisión Europea (CE) más los estados miembros) contribuye actualmente con más de la mitad de la ayuda mundial y, en la medida en que influye decisivamente a la gobernabilidad mundial, sus políticas e intervenciones son de gran relevancia para los países en desarrollo. De ahí la importancia de reforzar la implicación española en los debates y políticas de desarrollo comunitarias. La Presidencia española de 2010 deberá suponer un impulso claro y una mejora de la coordinación de la política de desarrollo de la Comisión y los Estados Miembros, en estrecha relación con el resto de organismos que trabajan en los países. Desde la Presidencia Española se dará especial seguimiento a las Conferencias celebradas en 2008, en Accra y Doha, para la mejora de la calidad de la ayuda y el aumento de su financiación. También impulsará los ODM, y en este sentido la Presidencia española trabajará estrechamente con la troika para preparar la convocatoria en 2010, por parte del Secretario General de NN.UU., de una reunión de alto nivel al margen de la

Asamblea General, orientada a revisar el cumplimiento de los ODM. Asimismo, la Cooperación Española impulsará la revisión del Consenso Europeo sobre Desarrollo, para lograr avances concretos en el reparto racional y eficiente del trabajo entre los donantes europeos, en línea con el Código de Conducta sobre división del trabajo y la coherencia de políticas.

- Además, se abordará bajo la Presidencia española la última fase de la revisión del Acuerdo de Cotonou, cuya negociación comenzará en 2009 y podría firmarse el primer semestre de 2010, y la del 10º Fondo Europeo de Desarrollo, que financia sus programas. La CE prestará especial atención a la implementación de los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) con las organizaciones regionales de los países ACP, actualmente en negociación. España insistirá en la relevancia del nuevo Partenariado estratégico UE - África, lanzado en la Cumbre de Lisboa de 2007, impulsando la revisión de las relaciones de desarrollo alrededor de sus diversas mesas temáticas. Finalmente, hay que destacar, que durante la Presidencia española tendrá lugar la Cumbre UE-América Latina. Por ello se impulsarán las negociaciones de acuerdos europeos de asociación con diversos países y regiones en desarrollo, de entre los cuales se subraya la importancia de los que se están discutiendo con Centroamérica y con la Comunidad Andina de Naciones, por afectar a países prioritarios para nuestra cooperación.

- En este Plan Director se aumentará y reforzará la cooperación con los **organismos regionales**, los cuales juegan un papel creciente en varias regiones en desarrollo. La Cooperación Española tiene una amplia trayectoria de trabajo con organismos regionales y subregionales latinoamericanos (SICA, CAN, OEI, CEPAL), que deberá continuarse, reforzando el trabajo con los nuevos organismos que han surgido en años más recientes (SEGIB). Además, respondiendo a la prioridad española hacia África Subsahariana, se reforzarán los programas con organismos regionales africanos, con los que ya se ha comenzado a trabajar en los últimos años, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) o la Unión Africana (UA). Esta línea de trabajo en África se debe consolidar, extrayendo lecciones del trabajo reciente, y extender a otros organismos, tanto en otras sub-regiones, como particularmente a organismos regionales especializados (en particular las cuencas de agua, y organismos regionales medioambientales). Muchas de estas instituciones son pequeñas, con medios muy limitados y con recursos humanos con escasa capacitación. Por esto, la Cooperación Española trabajará en estrecha colaboración con otros donantes con mayor experiencia en este campo, y alineará su apoyo a los planes y programas estratégicos de los organismos regionales africanos para lograr una cooperación efectiva, eficaz y con resultados sobre el terreno.

- Se buscará lograr una participación más activa y reflexiva en los principales **Fondos Globales**, los cuales juegan un papel relevante en el sistema de ayuda al atraer la atención internacional y recaudar fondos adicionales – incluidos fondos privados - para abordar problemas concretos. Sin embargo, en ocasiones dichos Fondos también están contribuyendo a una mayor fragmentación de los canales de ayuda, imponiendo cargas adicionales a los países receptores.

Por lo tanto, la Cooperación Española seguirá apoyando los Fondos Globales en la medida en que se revelen eficaces en la recaudación de fondos y en abordar problemáticas específicas. Se hará por ello un mayor esfuerzo de implicación y seguimiento para contribuir a una mejora de su efectividad y lograr una mayor complementariedad, coordinación y alineamiento entre esta ayuda y los programas país y planes de desarrollo nacionales.

### *Mejora en la coordinación interna de la administración española en su acción multilateral*

La eficacia de una política multilateral depende en gran medida de la capacidad que tiene un país donante de actuar coordinadamente y con coherencia en los Organismos Multilaterales. Durante el último PD, la Cooperación Española ha realizado un importante esfuerzo de **coordinación interna** dentro de los distintos departamentos ministeriales de la administración, lo que ha revertido en una mayor eficiencia en la planificación y coherencia interna en las posiciones ante los diferentes organismos. La creación de la Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo, en abril de 2008, supone un salto cualitativo en el nivel de coordinación dentro del gobierno. Este esfuerzo debe continuar y profundizarse para mejorar aún más la coordinación de toda la acción multilateral, especialmente entre el MAEC y el MEH, por ser los dos ministerios con mayores competencias multilaterales. La Estrategia Multilateral establece que se creará un grupo de trabajo de carácter interministerial –dentro de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional– con funciones de carácter estratégico para asuntos multilaterales. Como principio general la coordinación interministerial debe implicar al menos: (i) una planificación global en el proceso de toma de decisiones que tenga en cuenta el conjunto de todos los fondos multilaterales disponibles, los distintos instrumentos y mecanismos de financiación existentes en los OMD —ya sean financieros como los no financieros—, las competencias administrativas, y las capacidades y conocimiento experto de cada Ministerio; (ii) una estrecha coordinación y consulta de la posición española sobre los temas, debates e iniciativas de desarrollo que lancen los OMD y; (iii) la incorporación en las delegaciones españolas de representantes de otros ministerios, aparte del que corresponde por competencias principales, en las Asambleas anuales de los organismos multilaterales.

La coordinación interna entre la AECID y la DGPOLDE del MAEC también deberá ser reforzada. De manera general, se entenderá que corresponderá a la DGPOLDE el liderazgo institucional y diálogo general de políticas y financiación con cada OMD. Por su parte, la AECID tendrá un papel relevante en las decisiones de financiación y seguimiento de los fondos y programas multilaterales financiados por España, así como del seguimiento y monitoreo de la acción multilateral en el terreno.

### *Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas*

Avanzar en el multilateralismo activo y eficaz implica necesariamente el mantenimiento de un diálogo fluido de políticas y de una activa participación en la conformación de las agendas globales corporativas de los Organismos Multilaterales. Para ello, tal y como establece la Estrategia Multilateral de Cooperación Española, durante el periodo de vigencia de este PD **se profundizarán los mecanismos de seguimiento y evaluación** de los fondos y programas financiados por España en los OMD. La creación del Departamento de Cooperación Multilateral y Sectorial de la AECID, dotado de expertos sectoriales, permitirá reforzar el diálogo de políticas con los OMD y realizar un seguimiento más estrecho de dichos fondos y programas.

A su vez, será fundamental **dotar de un papel más relevante a las misiones, Embajadas y Representaciones Permanentes de España acreditadas ante los Organismos Multilaterales de Desarrollo**, a la hora de recabar información y conformar la posición española sobre los temas esenciales de la agenda de esos organismos.

El seguimiento de las contribuciones a los fondos multilaterales españoles se contemplará también en el marco de los acuerdos de asociación preferentes que se irán negociando con los OMD, particularmente

con los de NNUU tal y como se indicó anteriormente. Además, al comienzo de cada año se elaborará un **documento de programación presupuestaria anual,** de carácter breve, que definirá las directrices y líneas maestras de dicho presupuesto concernientes a la distribución de gasto por grupos de organismos, por instrumentos, geográficos y sectoriales, así como otros indicadores de resultados relevantes.

España fomentará la **presencia de españoles en los OMD**, tal y como se ha venido realizando en estos últimos años, a través de la búsqueda de responsables para puestos de máxima responsabilidad, la cesión de profesionales, o el apoyo a la promoción interna de los españoles. Al mismo tiempo, se buscarán fórmulas para aprovechar de una manera más decidida la experiencia acumulada de dichos expertos y expertas españoles trabajando en organismos internacionales. Así mismo, se consolidará el número de jóvenes expertos financiados por España en los organismos multilaterales de desarrollo, dándoles un mayor apoyo y seguimiento, vinculando en ambos casos de forma efectiva su experiencia con el sistema español de cooperación, fomentando una trayectoria coherente y clara, y aprovechando el conocimiento acumulado para la Cooperación Española.

En su compromiso con la transparencia y rendición de cuentas, el Gobierno elaborará un Informe Anual de Acción Multilateral, que será presentado y debatido en el seno de la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados y en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Senado, dando cuenta de las actuaciones y desembolsos realizados, sin perjuicio de otras comparecencias en dicha Comisión para dar cuenta de aspectos específicos de la acción multilateral.

Finalmente, la Cooperación Española pondrá un mayor énfasis en **el seguimiento y la evaluación** de los resultados de desarrollo de las contribuciones españolas a los distintos organismos multilaterales de desarrollo con los que trabaja. Para ello se establecerán una serie de prioridades desarrolladas en un Protocolo de Actuación que será elaborado, tal y como se menciona en el Capítulo 7 de este PD.

## 6.3 Coherencia de políticas para el desarrollo

La coherencia de políticas para el desarrollo tiene que ser enfocada como un proceso continuo de aprendizaje y de mejora. Las dificultades que emanan de los marcos jurídicos, culturas administrativas distintas e intereses contrapuestos, tienen que ser tenidas en cuenta como punto de partida. Ser conscientes de que la coherencia total u óptima no es posible, y que es inevitable convivir con ciertos niveles de incoherencia, es importante.

La Ley de Cooperación Internacional 23/98 española estableció ya la base normativa del principio de coherencia (Art. 4), al señalar con claridad que "Los principios y objetivos señalados en la ley de cooperación 23/98 informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo"

En la Unión Europea este principio está recogido en el propio Tratado fundacional de la Comunidad Europea (Art. 178), en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht (Art. 3) y en el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 aprobado por la Comisión, Parlamento y Consejo, donde se describe el principio de coherencia como "*el compromiso por que las políticas distintas de las de Ayuda al Desarrollo contribuyan a que los países en desarrollo alcancen los Objetivos del Milenio*."

La UE manifestaba así su compromiso de fomentar las políticas a favor del desarrollo, velando por que todas las políticas de la Unión que afectan a otros países contribuyan al logro de los objetivos de desa-

rrollo. Tras esta declaración de intenciones se definió un programa de trabajo para avanzar en coherencia de políticas para el desarrollo ("*Rolling Work Programme on PCD*", Programa de aplicación progresiva de coherencia de políticas) al que se da seguimiento en un informe bianual que recoge los pasos dados en este ámbito por la Comisión Europea y los estados miembro. El primer informe corresponde al período 2006-2007 ("*EU Report on Policy Coherence for Development* – COM(2007)545") y en el mismo se perfila aún más la posición de la UE sobre coherencia de políticas para el desarrollo, entendiéndola como "*el compromiso por maximizar las contribuciones positivas que las políticas no específicamente de AOD puedan tener sobre los países en desarrollo y minimizar los efectos negativos*".

Por otro lado, en la reunión ministerial de la OCDE celebrada el 4 y 5 de junio de 2008, se adoptó la "Declaración Ministerial de la OCDE sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo", reafirmando su compromiso con la coherencia de políticas para el desarrollo y la importancia de lograr las metas de desarrollo internacionalmente acordadas, incluyendo las contenidas en los ODM. En esta Declaración se manifiesta "*reiteramos que el éxito en la reducción de la pobreza requiere políticas sobre un amplio rango de temas económicos, sociales y medioambientales, que se apoyen mutuamente […] Esta es la base de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo". "Reafirmamos nuestro fuerte compromiso con la CPD y enfatizamos su importancia para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluyendo los ODM"* (OEDC, 2008: p.2)

Estos avances explícitos en el marco de la UE y de la OCDE suponen un punto de apoyo para avanzar en la coherencia de políticas para el desarrollo en cada Estado miembro. A tal fin, el plan de trabajo de la UE define un listado de 12 temáticas prioritarias a tratar: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, la dimensión social de la globalización, empleo digno y trabajo decente, migraciones, investigación e innovación, sociedad de la información y transporte y energía.

En el ámbito de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo es esencial superar una actitud o posición reactiva hacia la misma (que la identifica necesariamente con renuncia a parte del bienestar propio), para adoptar una posición proactiva, donde se perciba con claridad que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo redunda también en el propio bienestar a medio y largo plazo.

La CPD, pues, supone tratar de minimizar el riesgo de producir efectos negativos sobre la pobreza, los ODM y resto de objetivos internacionales, buscando la existencia del mejor impacto posible de cada política o de cada intervención en cualquiera de sus ámbitos. Ello hace referencia a la necesidad de considerar el impacto sobre la reducción de la pobreza *ex ante*, como refleja la Declaración de la OCDE ("*Resolvemos continuar nuestros esfuerzos para asegurar que las cuestiones del desarrollo son tenidas en cuenta en las políticas relevantes, entre otros, a través de un análisis de impacto mejorado y una mejor coordinación de políticas").* Una actuación proactiva desde la política de cooperación al desarrollo será necesaria para la elaboración de herramientas objetivas que permitan medir los avances en la aplicación del principio de CPD desde la AGE, por lo que en este periodo se trabajará para disponer de los instrumentos adecuados que permitan valorar el impacto de las distintas políticas en los objetivos de desarrollo.

La CPD supone también la incorporación en las distintas políticas sectoriales del objetivo de contribuir a los Objetivos de Desarrollo. Ello facilitará que las consideraciones sobre la repercusión de cada política sobre el desarrollo de los países más pobres no impidan la consecución de sus objetivos sectoriales

tradicionales. Esta transversalidad de los objetivos de desarrollo responde a la necesidad de considerar el compromiso por lograr los objetivos de desarrollo como una política de gobierno.

Este compromiso es extensivo al resto de Administraciones del Estado, por lo que la propuesta de constitución de la Conferencia Sectorial para la Cooperación Autonómica y Local deberá incluir la observancia de este principio.

La creación de la COMISIÓN DELEGADA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO creada en abril de 2008 será, sin lugar a dudas, el instrumento fundamental para avanzar en una mayor coherencia de políticas para el desarrollo, y donde se construya y asiente la posición común del gobierno español ante las políticas que afectan al desarrollo. La Comisión tendrá el cometido político de avanzar en la CPD, y **su agenda de trabajo se configurará con las prioridades de CPD que emanen del análisis de las políticas sectoriales, horizontales y otras políticas que se realiza en este Plan Director en el apartado correspondiente**.

La composición de esta Comisión Delegada del gobierno esta definida en el Real Decreto 680/2008 de 30 de abril; en el mismo se determina que la presidencia corresponderá a la Vicepresidenta Primera del gobierno y Ministra de la Presidencia y a la SECI las funciones de Secretaría de la Comisión. Uno de los objetivos será el de **arbitrar y velar por el cumplimiento del principio de Coherencia de Políticas para el Desarrollo**, en concordancia con las recomendaciones emanadas de la Unión Europea y sus órganos correspondientes, para una contribución sinérgica positiva de todas las políticas públicas del Estado a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se propondrá la constitución de grupos de trabajo o comisiones técnicas y/o sectoriales de coordinación en el seno de la AGE, bajo el mandato de la Comisión Delegada, lo que podría tener un impacto importante en facilitar la CPD. La SECI (a través de la DGPOLDE) tendrá el cometido de coordinar los trabajos y supervisar los avances en CPD, por lo que su rol en la coordinación entre diferentes Ministerios será importante. Para ello se constituirá una unidad específica en DGPOLDE dotada de personal técnico. Se estudiará, asimismo, la posibilidad de crear una figura de Comisionado para la CPD, dependiente de SECI y con dedicación exclusiva a este cometido.

Las capacidades analíticas necesarias para una mayor CPD tendrán que ser mejoradas en este ciclo. Para ello se **dotará a DGPOLDE del personal** especializado necesario, se promoverá la **movilidad entre el personal funcionario** de los departamentos más sensibles —especialmente entre MAEC, MEH, MICT y MARMA—. Adicionalmente, en este período tendrá una importancia estratégica consolidar a través de los **convenios de investigación para el desarrollo** —y referenciados en el ámbito estratégico correspondiente—, el seguimiento e informe técnico por parte de centros especializados, vinculados de forma permanente con la AGE —especialmente con DGPOLDE—, sobre los temas convenientemente priorizados en la agenda de CPD. Igualmente, se promoverá al menos un curso de formación anual sobre el desarrollo y la cooperación dirigido a personal funcionario y abierto a otros agentes, para favorecer el conocimiento e intercambio entre diferentes órganos y cuerpos administrativos.

La aplicación de este principio deberá incorporarse asimismo a la planificación de los marcos de asociación con los países socios, donde se identificarán importantes sinergias concretas de otras políticas distintas de la Cooperación a los objetivos de desarrollo identificados en el país.

En este ciclo se reforzará la aplicación de este principio, por otro lado, con la reforma de la Ley de Cooperación, en la que se reafirmará la apuesta por la Coherencia de políticas para el desarrollo a través de los mecanismos creados para tal fin; se reforzará también la relación de los trabajos y rol del Consejo de Cooperación en su elaboración de informes sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo, y **se elevará al Parlamento la propuesta de que sea éste el que eleve anualmente al Gobierno recomendaciones al respecto**.

Este Plan Director propone también buscar sinergias entre la política pública de desarrollo y las políticas de responsabilidad social del sector empresarial, entendiendo que existe un alto potencial para lograr impactos positivos en los objetivos de desarrollo.

Se trabajará en dotar de la máxima relevancia a los objetivos de desarrollo en los modelos de Responsabilidad Social Empresarial. A tal fin, se propondrá un escenario de diálogo entre los actores clave en este ámbito en el seno del Consejo de Cooperación y sus recomendaciones serán elevadas al Consejo Estatal de RSE, así como se propondrá crear vínculos directos entre estos órganos.

Asimismo se potenciará en el ámbito internacional (en iniciativas como Global Compact de NNUU o Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) la coherencia de políticas públicas y privadas el logro de los objetivos de desarrollo.

## 6.4 Educación para el desarrollo

La construcción de una sociedad comprometida de una forma continuada con la erradicación de la pobreza y con el desarrollo humano y sostenible debe ir acompañada necesariamente de un proceso educativo que informe, forme y comprometa a la ciudadanía, bajo el modelo de lo que se ha venido a denominar Educación para el Desarrollo para la ciudadanía global. Este planteamiento trata de facilitar una comprensión crítica del modelo de globalización que permita reafirmar el vínculo entre el desarrollo, la justicia y la equidad; que promueva una conciencia de ciudadanía global ligada al tema de la corresponsabilidad y orientada a la implicación y a la acción local y global.

La ED es un ámbito estratégico de la cooperación, porque a través de ella se contribuye a que la ciudadanía pueda responder a los retos que plantea el actual proceso de globalización, respuestas coherentes con el enfoque basado en los derechos, la promoción de las capacidades humanas y la ayuda inclusiva. La ED desarrolla en la ciudadanía competencias (cognitivas, procedimentales y actitudinales) que aumentan la concienciación y el compromiso ciudadano: con los derechos humanos, la responsabilidad social, la igualdad entre los sexos, el sentimiento de pertenecer a un solo mundo. A través de la ED se amplia la visión del mundo y se toma conciencia de las disparidades existentes entre la diversas condiciones de vida de los seres humanos y de los esfuerzos que se realizan para superarlas y en la necesidad de participar en acciones democráticas que influyan en las situaciones sociales, políticas, económicas o medioambientales que afectan a la pobreza y al desarrollo humano y sostenible.

Los principios, dimensiones, ámbitos de actuación y tipología de actuaciones de la Cooperación Española que se pondrán en marcha con este Plan Director están definidos en la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española.

La Cooperación Española define la Educación para el Desarrollo como:

> *"Proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible".*

Las cuatro dimensiones, no excluyentes e interrelacionadas, a través de las que se desarrolla la ED son:

- ***Sensibilización.*** Es una acción de concienciación basada en la transmisión de información, con hincapié en el desarrollo de aquellas competencias que permitan alertar sobre las causas de la pobreza, su relación con las vulneraciones de derechos y las estructuras que la perpetúan. A través de la sensibilización se despiertan conciencias críticas y prácticas solidarias; a este respecto, se promoverá la revisión de las prácticas de sensibilización que promueven mensajes simples, engañosos, catastrofistas, etc., que pueden promover el paternalismo y el asistencialismo. Al ser acciones eventuales y/o esporádicas, no permiten profundizar en las causas de las injusticias ni en las propuestas, pero constituyen el primer paso para la concienciación, pues facilitan la ruptura del círculo vicioso ignorancia-indiferencia-ignorancia. Se promoverá la concienciación sobre las causas de la pobreza así como un conocimiento más amplio de las realidades del Sur y de la interdependencia y la globalización, así como de las prácticas y actuaciones que inciden o pueden incidir en los procesos que generan desigualdades, desde un enfoque de derechos y de género en desarrollo, que permitan identificar los estándares internacionales sobre derechos humanos, y los mecanismos existentes a nivel internacional de protección de derechos humanos.
- ***Formación sobre el Desarrollo***. Es un proceso educativo dirigido hacia un público objetivo claro y hacia el que se orientan metodologías educativas específicas que desarrollan competencias cognitivas, procedimentales y actitudinales. Permite profundizar en el análisis de las causas de la pobreza y en las propuestas de cambio e impulsa al compromiso y a la participación de la ciudadanía. La educación-formación sobre el desarrollo completa el ciclo formación-reflexión-acción, puesto que la comprensión de las desigualdades es el primer paso para concienciar y promover actitudes de cambio en el público objetivo del proceso educativo, con independencia del ámbito de actuación en el que acontezca (formal, no formal, informal).
- ***Investigación sobre el desarrollo***. Pieza clave en un modelo de transformación. La investigación permite analizar en profundidad la problemática del desarrollo y fundamentar las distintas propuestas que los distintos actores de la ED, desde el enfoque de derechos, realizan para la promoción del desarrollo humano y sostenible. Las prácticas de ED (sensibilización, formación, e incidencia política y movilización social) deben estar basadas y cimentadas en esta dimensión. Su metodología de trabajo se basa en las técnicas de investigación social, con especial énfasis en aquellas que promueven la investigación-acción.
- ***Movilización social***. Es la expresión más notoria de la participación activa de la ciudadanía, posibilita su protagonismo directo en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano. Se pretende así influir en las decisiones políticas adoptadas por grupos con objetivos claramente definidos, cuyas decisiones pueden afectar a las estructuras sociales, económicas y/o políticas en ámbitos que van desde lo local hasta lo global.

El diseño de estas propuestas requieren necesariamente de un trabajo previo de investigación que las fundamente y del trabajo coordinado con población del Sur.

Son múltiples los actores que intervienen en este ámbito. Destacan las ONGD como principales impulsoras y promotoras de la Educación para el Desarrollo, junto con la cooperación oficial descentralizada, que tiene un papel relevante. No obstante, nuevos actores se están incorporando y desarrollan un papel creciente. Desde la AECID, además de la financiación de proyectos en ED, se han firmado convenios con ONGD, se han promovido acciones periódicas de sensibilización como el Día del Cooperante, el I Encuentro de la Cooperación Española o los Diálogos AECID. También se han apoyado numerosas campañas y promovido el trabajo en red. La Campaña Pobreza Cero, ejecutada por las coordinadoras nacional y autonómicas con el apoyo de cerca de cuatrocientas organizaciones representativas de la sociedad civil es ejemplo de ello.

Si bien estas acciones reflejan que la ED empieza a ocupar su espacio en la agenda de la Cooperación Española, todavía queda un largo camino por recorrer y de actores por incorporar, tal y como puso de manifiesto la Estrategia de ED.

La Cooperación Española, a través del Plan de acción que emane del III Plan Director de la Cooperación Española y que tiene su base en la Estrategia de Educación para el Desarrollo, y de acuerdo a las recomendaciones establecidas en el *Consenso Europeo sobre desarrollo en materia de sensibilización y educación para el desarrollo,* promoverá este ámbito estratégico a través de los espacios formales, no formales e informales. En todos ellos, promoverá la participación, coordinación y complementariedad de los agentes de la sociedad: ONGD, nuevos movimientos sociales, Universidades, empresas y organizaciones empresariales, empresas de economía social, medios de comunicación, plataformas y redes internacionales, incluyendo redes de autoridades locales, e incorporará en sus iniciativas a representantes de estas instituciones y movimientos. Especialmente, en el ámbito formal, promoverá la coordinación y complementariedad del conjunto de la Administración General del Estado, en el espacio de sus competencias.

La Cooperación Española fortalecerá líneas de trabajo que promuevan la dimensión Sur, la dimensión intercultural y el comercio justo en las acciones de Educación para el Desarrollo. Incorporará también el enfoque de género, así como las nuevas temáticas emanadas de la ED que se desarrolla bajo la generación comprendida en el modelo de la ciudadanía global. Además impulsará la evaluación de las iniciativas que en el ámbito de la ED se lleven a cabo, así como la recopilación de buenas prácticas y su difusión.

La puesta en marcha de las líneas de acción y medidas recogidas en el Marco de resultados requiere la dotación de los recursos necesarios en el Gabinete de Comunicación y Educación para el Desarrollo de la AECID. Éste contará con una unidad específica con capacidades y recursos humanos y materiales propios, que le permitan ejecutar actividades y promover la coordinación y complementariedad con otros agentes de la Cooperación Española y con la AGE, en estrecha colaboración con las unidades competentes del MAEC.

También, y en la línea de mejorar la interlocución y la puesta en marcha de estas iniciativas, se ampliarán y reforzarán los recursos humanos dedicados a Educación para el Desarrollo y Comunicación de la DGPOLDE.

Con el fin de promover una ciudadanía global (informada, formada y comprometida) con la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo humano y sostenible y del pleno ejercicio de los derechos, se pondrán en marcha las siguientes medidas:

1. *Constituir un grupo de trabajo de Educación para el Desarrollo con el conjunto de agentes de la ED. Este grupo velará por la coherencia de las actuaciones del conjunto de administraciones públicas que están encaminadas a favorecer el conocimiento sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales fruto del proceso de globalización en sus tres dimensiones (conceptual, procedimental y actitudinal) y a promover entre la ciudadanía actitudes favorables al desarrollo.*

En coherencia y coordinación con este grupo, la AECID pondrá en marcha una línea específica de financiación de proyectos y convenios acordes con el contenido derivado del cruce con las prioridades horizontales y sectoriales recogidas en la Estrategia de Educación para el Desarrollo y priorizadas en el actual Plan Director, con un diseño adaptado a las acciones de ED.

2. *La AECID, con la participación del Grupo de Trabajo de Educación para el Desarrollo y la Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo, promoverá programas y actuaciones de ED generadores de coordinación y complementariedad del conjunto de actores con competencia en materia de Educación para el Desarrollo y de todos los espacios nacionales, autonómicos y locales.*

- **Impulsar procesos de sensibilización, incidencia política y movilización social,** a través de la promoción de campañas específicas, creación y fortalecimiento de Observatorios sociales, fortalecimiento de Redes de ED y especialmente las redes Norte- Sur; convenios con medios de comunicación; promoción de la sensibilización de la ciudadanía a través del uso de las TIC, el programa de voluntariado internacional, y el programa de promoción del Comercio Justo y el Consumo responsable, entre otras acciones.
- **Impulsar procesos de formación (formal, no formal e informal).** A lo largo del ciclo se pondrá en marcha el programa de **Educación para el Desarrollo en el ámbito formal.** Un programa que:

- Establezca mecanismos para que se transversalice los conocimientos, habilidades y valores relacionados con la ED al impartir materias de todos los ciclos educativos.
- Promueva la inclusión de la ED en asignaturas específicas
- Introduzca transversalmente los contenidos, procedimientos y valores relacionados con el comercio justo y el consumo responsable en los currículos de educación infantil, primaria, secundaria y bachillerato.
- Introduzca en la formación universitaria de grado y postgrado y en las escuelas de negocio asignaturas específicas donde se aborde la RSE, el comercio justo y la ética en los negocios.
- Promueva la formación y sensibilización en ED del conjunto de actores que intervienen en los procesos educativos.

Se establecerán "**programas locales de ED**" siendo objeto de financiación de AECID, Comunidades Autónomas y los municipios que contará con la participación de las ONGD y los Fondos de Cooperación con presencia en cada uno de los ámbitos territoriales para, en coordinación con otros agentes de la cooperación, impulsar la ED en los espacios locales.

Se promoverán **programas dirigidos a colectivos específicos en ED**, dirigida especialmente a los colectivos de los medios de comunicación y también a aquellos que trabajan en los campos de la sanidad e inmigración. Se apoyará también la elaboración y la difusión de libros de texto, materiales didácticos y materiales audiovisuales que aborden la perspectiva de la ED.

3. *Potenciar la investigación y la evaluación en Educación para el Desarrollo que apoye procesos educativos –formales, no formales e informales- de calidad y coherentes con una cultura de la solidaridad, a través del establecimiento de una línea específica de financiación sobre la investigación en ED; y la creación y promoción de centros de recursos didácticos específicos en ED en las universidades, centros educativos y de investigación, Ayuntamientos, ONGD y otros actores de la Cooperación Española.*

Para el seguimiento de los efectos de este Plan de Acción en este ámbito, se realizará periódicamente, en colaboración con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), un estudio sobre las opiniones y actitudes de la población española frente a los retos relativos a la cooperación para el desarrollo y los ODM.

## 6.5 Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo

Como se recogió en la declaración final de la Cumbre Mundial de NN.UU. de 2005, la ciencia y la tecnología desempeñan una función crítica en la consecución de los ODM y el apoyo internacional es esencial para permitir que los países en desarrollo se beneficien de los adelantos tecnológicos.

Para ello, se acordó reforzar y mejorar los mecanismos existentes y considerar iniciativas para apoyar la investigación a fin de atender las necesidades especiales de los países en desarrollo. Así como promover, facilitar y financiar el acceso a las tecnologías, transmisión y difusión a los países en desarrollo, y ayudar a estos países en sus esfuerzos por promover estrategias nacionales de recursos humanos y de ciencia y tecnología.

Por otro lado, en la determinación de la ventaja comparativa de un país donante respecto a otro en un sector determinado influirá la capacidad de generar, gestionar, transferir y aplicar el conocimiento. Esto implica que, en los sectores en los que la Cooperación Española quiera disponer de ventaja comparativa, será necesario articular las capacidades de I+D+i propias, en asociación con centros de los países socios. Este tipo de investigación suele denominarse Investigación e Innovación para el Desarrollo (I>D, *Development Research).* Es un concepto amplio, que abarca toda la investigación que tenga en particular relevancia para los países del Sur.

Pero no sólo el conocimiento aplicado a problemas específicos es esencial. Si se realiza una comparación entre los países donantes con más prestigio, con más influencia en la agenda internacional, que más personal humano aportan en los organismos internacionales y con más AOD sobre la RNB, se llega a la conclusión de que disponen de una masa crítica elevada de personal investigador y centros especializados en los estudios sobre el desarrollo (EsD, *Development Studies) y de* investigación interdisciplinar, enraizado en el abanico de las ciencias sociales que se pregunta por las raíces del cambio social y el desarrollo socio-económico en países empobrecidos. Es decir, se hace necesaria una comunidad científica asentada y reconocida internacionalmente, articulada a través de diferentes modelos organizativos, asociada con los centros de los países del Sur, que desarrolla investigación básica en esta disciplina y

que tiene una asociación permanente y fluida con la administración pública de su país en los ámbitos de política de desarrollo.

En España no existe una tradición investigadora sobre los problemas del desarrollo similar a la que se observa en los países de nuestro entorno. A diferencia de éstos, se detecta un notable predominio de la investigación-asesoría, centrada en el estudio de los programas y proyectos de cooperación, sin que la investigación sobre los propios procesos y experiencias de desarrollo en sus distintos aspectos —económicos, sociales, políticos, de género, medioambientales, etc.— hayan tenido un progreso equivalente. Los esfuerzos que hasta el momento han realizado las Universidades Españolas han sido aislados y no existen estructuras fuertes y consolidadas en este ámbito en la Universidad. Es constatable la creación de institutos universitarios de investigación en el campo del desarrollo en las dos últimas décadas, así como el impulso a la investigación realizado desde fundaciones y ONGD. En muchos de los estudios promovidos por ellas participa el profesorado y el personal investigador de las universidades españolas, pero lo hacen casi siempre a título individual o en pequeños colectivos.

Tanto la I>D como los EsD comparten algunos problemas recurrentes para su consolidación, como son los siguientes:

- Los temas relativos al desarrollo y la cooperación apenas encuentran eco ni tienen prioridad en las convocatorias de programas públicos de apoyo a la investigación, lo cual sitúa en clara desventaja esta temática frente a los priorizados.
- La I>D y los EsD requieren un importante grado de dedicación y especialización, a lo que hay que añadir las dificultades específicas de este ámbito de estudio, que requiere muchas veces un tipo de trabajo de campo más complejo y costoso , con unos costos de transacción mucho más elevados que en otros campos de la I+D+i.
- El actual sistema de incentivos asociado a la evaluación y promoción del profesorado universitario limita la dedicación de esfuerzos en I>D y EsD, así como la estabilidad de los grupos dedicados a ella.
- La mayoría de las convocatorias priorizan expresamente la financiación de grupos de excelencia ya reconocida, basada en criterios objetivos no siempre fáciles de alcanzar entre el personal y grupos que trabajan en este ámbito. Todo ello contribuye a un cierto alejamiento de las preocupaciones de investigación de dichos grupos respecto de la problemática de los países menos favorecidos y de las relaciones con universidades de dichos países.

El Ministerio de Ciencia e Innovación junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a lo largo de este ciclo desarrollará un Plan para la promoción de la I>D y los EsD, con medidas que permitan ampliar y consolidar nuestra base de investigadores y centros de investigación especializados en estudios sobre el desarrollo, con carácter multidisciplinar y en sus múltiples facetas. En particular se tratará de:

1. Reforzar las capacidades de investigación sobre desarrollo en nuestros países socios, apoyando decididamente sus políticas públicas de I+D+i, universidades y centros de investigación locales. Para ello, se contemplará en las Estrategias País las necesidades y potencialidades de I+D para el desarrollo, articulando el apoyo de OPI, centros tecnológicos, universidades y empresas españolas a las estrategias de I+D locales.

2. Impulsar la especialización del personal investigador en aquellos ámbitos de la ciencia y tecnología que más aplicación o importancia pueden tener para el desarrollo y, especialmente, en aquellos relacionados con las prioridades temáticas de la CE. Para ello:
   - Incorporar un incentivo curricular explícito mediante la consideración de la participación en programas y proyectos de I>D en la valoración del currículum docente e investigador del PDI.
   - Incorporar a partir de 2010 en los programas de trabajo del Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 la aplicación transversal de la I+D al desarrollo (en sectores prioritarios del PD).
   - Incorporar desde la propia concepción del próximo Plan Nacional de I+D+i, su contribución al desarrollo como eje prioritario.
3. Consolidar y duplicar la base de investigadores, profesores y centros de investigación especializados en estudios sobre el desarrollo. Para ello:
   - Incorporar un incentivo curricular explícito, mediante valoración en currículum docente e investigador del PDI de la especialización en EsD.
   - Incorporar los EsD a partir de 2010 en los programas de trabajo del Plan Nacional de I+D+i 2008-2011
   - Crear una Red de Estudios sobre el Desarrollo dependiente del MAEC, con participación del MICIIN, de las Universidades y de los Organismos Públicos de Investigación (OPI)
   - Estudiar la creación del área de conocimiento de "Estudios sobre el Desarrollo", con carácter multidisciplinar, conjuntamente entre el MAEC y el MICIIN, con la participación de la Red de Estudios sobre Desarrollo.
   - Poner en marcha en AECID durante 2009 y 2010, un instrumento adecuadamente dotado para proyectos y Convenios plurianuales de apoyo a los EsD.

## 6.6 Fortalecimiento de Capacidades institucionales y humanas

La implementación de la política de desarrollo propuesta en este Plan Director requiere del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Sistema de Cooperación, al igual que reforzar sus capacidades en términos de recursos humanos, dotándose de un capital humano altamente cualificado que le permita trabajar en los ámbitos más sensibles del desarrollo con calidad y excelencia.

En el ciclo 2005-2008 se puso en marcha un proceso de reformas institucionales y de gestión que, como revela la Evaluación del II Plan Director, **no pueden ser consideradas sino iniciadas** en una primera fase. Como planteó el Informe del CAD, es imperiosa la dotación de recursos humanos y estructuras de gestión, tanto en sedes como en el terreno, si se quiere mantener estándares de calidad mínimos.

En este ciclo 2009-2012, las reformas institucionales y la creación de las oportunidades y condiciones para un refuerzo adecuado de las capacidades humanas en todos los actores de la cooperación –en especial en la administración- deben realmente arrancar y profundizarse, terminando de establecer los cimientos esenciales para desarrollar toda la política para el desarrollo. La dotación y gestión de capital humano, la formación, la mejora de procesos, mecanismos e instrumentos, y una cultura organizativa

adecuada configuran una competencia de carácter estratégico que debe ser adquirida por la Cooperación Española para una gerencia eficaz.

### 6.6.1 Capacidades Humanas

El crecimiento sostenido de la AOD requiere acompañar éste de un crecimiento parejo en los recursos humanos especializados dedicados a su planificación, ejecución, seguimiento y evaluación, en todos los ámbitos donde se desarrolla. Sólo así se podrá rendir cuentas a la sociedad española sobre su eficacia.

Con este propósito **se propondrán medidas para la dotación, en condiciones de estabilidad, de los recursos humanos necesarios para sustentar el volumen de recursos que se prevé destinar a la AOD y que contribuya a resultados de desarrollo en condiciones de plenas garantías de calidad**. Habrá que hacer un esfuerzo importante para ello, estudiando las medidas necesarias para alcanzar un nivel de profesionalización, habilidades, conocimiento, actitudes y valores, que nos dote de esta garantía de calidad. El fin último es disponer de un elenco de profesionales que sean el principal activo de la Cooperación Española y, como tal, que estén dotados de la estabilidad e incentivos adecuados por las administraciones públicas.

Para ello:

- Se diseñará un itinerario formativo para el personal profesional de la CE sobre el terreno y en sedes, para facilitar la cualificación de Master, puesto en marcha en 2011 e integrado con el programa de formación en la AECID y en cada OTC.
- En las universidades se potenciarán los títulos oficiales de Master en desarrollo, cooperación y materias relacionadas, avanzando en la creación de un tronco común y una mayor especialización.
- Se creará un programa de intercambio temporal de personal de la AECID y la DGPOLDE con otros donantes, ONGD u OOII, con los que la Cooperación Española coopera de manera más cercana.
- Se dotará una bolsa de becas para la formación de empleados públicos y del sector privado, destinada a la realización de estudios sobre desarrollo en el extranjero, incentivando en las organizaciones el reconocimiento de esta actividad.
- Se crearán incentivos para el intercambio de personal –temporal o permanente- entre diferentes Ministerios en sus unidades dedicadas a la cooperación internacional.
- Se realizará un estudio detallado sobre la problemática de la carrera profesional en la cooperación en España, proponiendo las medidas necesarias para su creación.
- Se realizarán las modificaciones normativas necesarias para reconocer una modalidad de empleo público acorde con las necesidades específicas de la cooperación al desarrollo, así como las condiciones y requerimientos previos para acceder al mismo.

### 6.6.2 Capacidades institucionales

Durante el II Plan Director se creó la DGPOLDE para fortalecer el sistema de planificación y evaluación de la Cooperación Española. Por otra parte, se inició la reforma de la actual AECID, para que fuera capaz de atender a los retos que nuestro sistema de cooperación demandaba.

Este cambio iniciado debe consolidarse, para lo cual es importante avanzar en las siguientes líneas:

- Se fortalecerá y consolidará la SECI, y en particular la DGPOLDE, como encargadas de la dirección estratégica de la política de desarrollo. Así mismo, se trabajará de manera estrecha y coordinada con otros organismos, fundaciones (Fundación Carolina, FIIAPP) e instituciones que tienen vinculación a la Cooperación Española, tanto desde el punto de vista institucional como presupuestario.
- El 2º Contrato de Gestión de la AECID (2010-2014) integrará plenamente las directrices y objetivos de este III Plan Director, y contemplará la dotación de los recursos humanos necesarios.
- La DGPOLDE adaptará su estructura durante 2009 a los requerimientos de este III Plan Director, creará la Unidad de Coherencia de Políticas para el Desarrollo y se dotará de los recursos humanos estables necesarios a partir de 2010.
- La AECID y la DGPOLDE evaluarán durante 2009 la conveniencia de su certificación de calidad al acabar el proceso en 2012.

*DGPOLDE*

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo fue creada en junio de 2005, asumiendo las competencias de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, que a su vez fue creada en 2004 para sustituir a la antigua Oficina de Planificación y Evaluación.

Mediante la elevación del rango y el incremento de la dotación de la unidad responsable de la definición de las políticas de desarrollo, se pretendía disponer de las capacidades requeridas para poder dar respuesta a las necesidades derivadas de la configuración de esta política como una de las prioridades de la política exterior española.

La DGPOLDE ha contribuido a los avances de la política española de cooperación internacional para el desarrollo en los últimos años en materia de planificación, evaluación o eficacia de la ayuda, entre otros ámbitos. Sin embargo, los retos que debe afrontar la Cooperación Española en el periodo 2009-2012 y el amplio número de competencias que para ello debe asumir la DGPOLDE, hacen imperativo profundizar en su fortalecimiento.

Así, en primer lugar, deberá reformarse la estructura orgánica de la DGPOLDE. Además, y como ya se ha mencionado, se creará la unidad de Coherencia de Políticas para el Desarrollo con la función de promover el cumplimiento de dicho principio.

Por otro lado, se llevarán a cabo las actuaciones necesarias para incrementar sustancialmente los recursos humanos en DGPOLDE, su formación y especialización, asegurando la posibilidad de disponer de personal de alto perfil, que combine conocimientos y experiencia en desarrollo y cooperación, experiencia de campo, y un conocimiento profundo del sistema de cooperación y de la agenda de desarrollo internacional. A la vez, se adoptarán medidas para dotar a su personal de mayor estabilidad.

Para ello, se incorporará el personal funcionario y no funcionario necesario para el desempeño de sus competencias a través de una relación de puestos de trabajo que combine ambos perfiles. Además, se potenciará el intercambio temporal de personal con la AECID, las OTC, organismos internacionales u otros donantes, así como su necesaria movilidad entre sede y terreno para facilitar la capitalización de la experiencia del personal expatriado de la CE en la DGPOLDE, y a la inversa.

*AECID*

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha experimentado notables cambios en los últimos años. Su presupuesto se triplicó en la última legislatura, pasando de 292 millones de euros en 2004 a 942 millones en 2008. En octubre de 2007 se aprobó su nuevo Estatuto, convirtiéndose en Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), contando con una estructura reforzada en lo geográfico, con la creación del Departamento de Cooperación con África Subsahariana; en lo sectorial, con la creación de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral; en la acción humanitaria, con la creación de la Oficina de Acción Humanitaria; y en las unidades de apoyo, con la creación de una Secretaría General. También se reforzó el Gabinete del Director, con nuevas funciones de programación, seguimiento y calidad de la ayuda y, por otra parte, las de comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo. Además, en 2008 se creó la Oficina del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, que gestionará en los próximos cuatro años mil quinientos millones de euros destinados a tal fin en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Capítulo VIII).

La AECID, después de la convocatoria de 183 puestos de responsables de programa y directores de proyectos, cuenta en la actualidad con personal propio estable en su red exterior, lo que permitirá, junto a otras medidas, asumir nuevas funciones y responsabilidades a los órganos de cooperación en el exterior.

Por último, durante 2009 se aprobará su primer Contrato de Gestión, que recoge nueve objetivos estratégicos (ver cuadro). El segundo Contrato de Gestión, que deberá aprobarse a fines de 2009, tendrá un período de vigencia de cuatro años, acomodándose así a la planificación estratégica de la Cooperación Española y a los períodos de vigencia de los planes directores.

**Contrato de Gestión de la AECID**

Respecto a las reformas que propone el contrato de Gestión de la AECID para dotarla de las capacidades institucionales y humanas necesarias, nueve son los objetivos estratégicos de la AECID recogidos en su primer Contrato de Gestión:

1. Continuar las actuaciones dirigidas a la puesta en marcha de la nueva Agencia
2. Adaptar la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo a la "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda".
3. Adaptar la AECID a los compromisos establecidos en el Plan Director de la Cooperación Española.
4. Garantizar una programación operativa en cada unidad, en el marco del Plan Director de la Cooperación Española y de los documentos de estrategia.
5. Apoyar al personal y a las distintas unidades de la AECID en el proceso de cambio.
6. Fomentar las relaciones de colaboración y coordinación – y el seguimiento de sus acciones, cuando proceda- con los distintos agentes de la Cooperación Española en España y sobre el terreno.
7. Reforzar la Acción Humanitaria.
8. Aumentar la transparencia en la gestión y favorecer la rendición de cuentas y resultados a la ciudadanía.
9. Adaptación de los sistemas informáticos a los nuevos compromisos de la Agencia con especial atención a la administración electrónica.

Los principales retos que tendrá que afrontar la AECID durante los cuatro años de vigencia de este III PD, en la forma y con los ritmos que determine su Consejo Rector, son los cinco siguientes:

1. **Adaptación plena a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda**. La AECID culminará la revisión de los procesos y procedimientos necesarios para su plena adaptación a la Declaración de París, para lo que deberá contar con sistemas de justificación, auditoría, financiación conjunta y cooperación delegada compatibles con las prácticas de otras agencias de cooperación avanzadas y con la normativa española. En la misma línea, la Agencia deberá reforzar la coordinación y actuación conjunta con otras agencias europeas, en el avance hacia lo establecido en el Código de Conducta de la UE, canalizando una parte relevante de su actuación y presupuestos de forma conjunta con dichas agencias. En la homologación de sus prácticas y actuaciones buscará también la certificación para acceder a la financiación de la Comisión Europea -por la vía de la ejecución centralizada indirecta-. Por otra parte, seguirá enfatizando la actualización y capacitación de su personal en sede y en el exterior, en los ámbitos relacionados con la calidad y eficacia de la ayuda.
2. **Profundizar en la descentralización y la revisión de la estructura y funciones de los órganos de cooperación en el exterior (OCE)**. La estructura de las oficinas en el exterior (OTC, centros culturales y centros de formación) se corresponderá con el tipo de acuerdo de asociación que la Cooperación Española mantenga con cada país socio y con el papel líder o silencioso que corresponda a la Cooperación Española. A tal efecto, la AECID deberá contar con un Plan de adecuación de los órganos de cooperación en el exterior, de acuerdo al tipo de asociación existente con los distintos grupos de países socios y a la necesidad existente de presencia de la Cooperación Española. Por otra parte, el despliegue en África Subsahariana será acorde con la prioridad que tiene esta región en la nueva política española de cooperación al desarrollo. En este punto, la AECID también deberá redefinir la distribución de competencias entre la sede central y las unidades de la Agencia en el Exterior, con el ritmo y alcance que apruebe su Consejo Rector.
3. **Ampliación de plantilla y puesta en marcha de un sistema de movilidad entre sede y red exterior.** La AECID completará en sede y en el exterior los equipos de expertos sectoriales y geográficos necesarios para poner en marcha adecuadamente la nueva estructura creada. Por otra parte, como recoge el propio Estatuto de la AECID, la movilidad de personal entre la sede y las unidades de cooperación en el exterior es una necesidad en una Agencia con presencia en docenas de países. A tal fin, la AECID creará un sistema de "puentes" o "pasarelas" entre el personal en sede y el expatriado –con algún tipo de contrato homogéneo- para aprovechar la experiencia acumulada por cada persona y colectivo en donde resulte más conveniente, tanto para sus trabajadores como para la institución. Por último, en el proceso de despliegue en el exterior, de acuerdo a la Declaración de París, la AECID deberá contar con puestos en el exterior que contemplen la contratación de personal técnico local, siempre que no se reduzcan con ello las capacidades institucionales del país socio.
4. **Reforzar la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.** Sobre la base de los resultados del proceso de Autoevaluación que la AECID está llevando a cabo, se deberá elaborar un Plan de Calidad que contemple un Programa de Cartas de Servicios con los compromisos que la institución establezca con la ciudadanía, relativos a los servicios que presta, objetivos perseguidos y resultados obtenidos.
5. **Ampliación del ejercicio de programación operativa a todas las unidades de la Agencia.** La AECID contará con una programación operativa para cada una de sus unidades, en sede y en el

exterior, con base en la gestión para resultados de desarrollo, que será definida cada año en el marco del Plan Director, la planificación estratégica geográfica y sectorial de la Cooperación Española y su propio Contrato de Gestión. Dicha programación deberá hacerse pública en la forma que acuerde el Consejo Rector de la Agencia.

### 6.6.3 Nueva Ley de Cooperación

En el periodo de vigencia del presente Plan Director, el Gobierno presentará el proyecto de la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en torno a la cual deberá buscarse el mismo consenso de todas las fuerzas políticas y actores sociales con el que fue aprobada la actual Ley, vigente desde 1998, y que ha permitido la consolidación de España como donante.

Pese a la calidad de la Ley vigente, debe tenerse en cuenta que las circunstancias actuales son muy distintas a las existentes en 1998, tanto en el contexto internacional, con nuevos objetivos compartidos, como los ODM o distintos procedimientos de actuación, derivados fundamentalmente de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra; como en el seno de la Cooperación Española, donde se ha observado un gran incremento de la AOD, la aparición de nuevos actores o unas apuestas más claras por la cooperación multilateral o determinados sectores.

De esta manera, se estima necesaria una renovación del marco legislativo que permita a nuestro país afrontar los distintos retos y cambios con garantías de éxito. Para ello, el proyecto de Ley que presente el Gobierno para su tramitación por las Cortes Generales, reconocerá las características particulares de la política de cooperación al desarrollo e impulsará las medidas normativas necesarias para que pueda ser llevada a cabo con la más alta calidad y eficacia, con especial atención al reconocimiento de la especificidad de la acción profesional en todos los ámbitos de la cooperación al desarrollo, incorporando todas las medidas para que el sistema español de cooperación disponga del personal y recursos humanos adecuados.

Además, el proyecto de ley tendrá que dar respuesta a retos como el incremento de la AOD y la capacidad de gestión de la misma, la coherencia de políticas y la coordinación y complementariedad de actores, así como el incremento de la calidad de la ayuda, el reconocimiento de los actores emergentes o el rediseño de la arquitectura internacional de la ayuda, entre otros.

## 6.7 Coordinación y complementariedad de actores

Todos los actores de la Cooperación Española tienen como misión común el ser más eficaces en la lucha contra la pobreza. La construcción conjunta de una política pública compartida de cooperación para el desarrollo sobre la base del consenso existente, hacen de la cooperación, coordinación y, por consiguiente, la complementariedad de actores, requisitos imprescindibles para aprovechar las ventajas que supone dicha pluralidad, a la vez que se cumplen los principios de eficacia de la ayuda adoptados por la comunidad internacional.

Cabe señalar que la diversidad de actores es fruto de un proceso histórico, que se inició con la cooperación de los entes locales y que mediante la presión de las ONGD, se trasladó al resto de las administraciones públicas.

En relación a la pluralidad de actores, el Examen de Pares del CAD realizado en 2007 a España, reconoce la diversidad, potencial y riqueza de España como donante, pero también alertan de los riesgos de dispersión, descoordinación y desorientación de la ayuda.

Por ello, el proyecto de nueva ley de Cooperación que se presentará en el periodo de vigencia del presente Plan Director tendrá entre sus ejes centrales la coherencia de políticas y la mejora de la coordinación y complementariedad entre actores de la Cooperación Española. En este sentido, propondrá el refuerzo de los mecanismos de coordinación y complementariedad de los actores, y la articulación entre los mismos. Todo ello con el propósito de facilitar la construcción de la política pública compartida de Estado de cooperación internacional para desarrollo.

Además, entre otras cuestiones, deberá plantear también, la división del trabajo entre actores de la cooperación, para ajustar sus contenidos a los cambios operados en el sistema internacional, y la revisión y simplificación de los mecanismos de actuación de los que se dota la CE, lo que permitirá la reducción del número de micro-actuaciones financiadas por los donantes del sistema español.

### 6.7.1 Mecanismos de coordinación y complementariedad

Desde 2004 se ha tratado de profundizar en los mecanismos de coordinación, especialmente los órganos consultivos. La reforma del Consejo de Cooperación al Desarrollo, al que se dotó de nuevas funciones, o la creación de distintos grupos de trabajo para el tratamiento de diversos temas son ejemplos de ello. Sin embargo, y pese a haberse avanzado en la profundización de los medios de consenso, aún persisten ineficiencias que deberán ser subsanadas en el periodo de vigencia del presente Plan Director. Algunas de ellas son el déficit en las convocatorias de reuniones de forma ordinaria, la previsibilidad de celebración de las reuniones y los plazos insuficientes de análisis de los distintos documentos, la heterogeneidad en el funcionamiento de los grupos de trabajo y la paralización de algunos de ellos, la ausencia de agenda en algunos casos, la falta de representatividad de algunos participantes o la escasa transmisión de información acerca de lo tratado cuando los representantes lo son de un conjunto amplio de actores.

Por ello, se tomarán las siguientes medidas, siempre con respeto a la autonomía de cada actor:

- La Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, creada en abril de 2008, asumirá su papel como máxima instancia de coordinación del Gobierno para el impulso del debate político, especialmente en lo que se refiere al principio de coherencia de políticas.

  Por otro lado, será importante la delimitación de competencias entre las Comisiones Delegada e Interministerial y la clarificación de los sistemas de relación entre ambos órganos.

- Se fortalecerá el papel y funcionamiento de la Comisión Interministerial como órgano básico para la coordinación entre los distintos ministerios, mediante la creación de un comité de carácter más técnico y operativo. Tanto en la Comisión como en el comité que se acaba de mencionar deberá tener gran protagonismo la coordinación entre los departamentos que gestionan un mayor volumen de AOD o con competencias especialmente relevantes para los procesos de desarrollo (especialmente el MAEC, el MEH y el MITyC).

- Se constituirá una Conferencia Sectorial que reúna a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas, con participación de los Gobiernos Locales bajo la fórmula que se determine, que tenga por objeto la coordinación de las principales líneas de la política pública de coope-

ración internacional para el desarrollo y el impulso de la coherencia de Políticas de cooperación internacional para el desarrollo de las distintas administraciones públicas. A fin de asegurar su funcionamiento efectivo, dicha Conferencia deberá dotarse de una agenda y un plan de trabajo mínimos.

- Se potenciará el papel de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de coordinación, reforzando sus medios ejecutivos -especialmente- en materia de calidad de la ayuda (Comisión Permanente) y estableciendo mecanismos que permitan el tratamiento por separado de las especificidades de CCAA y EELL.

  Sus objetivos fundamentales deben ser la búsqueda de la coordinación, la complementariedad y la armonización de procedimientos en aras de la mayor eficacia de la AOD. Se reforzará especialmente la Comisión Permanente clarificando sus funciones y asignándole un papel de análisis de la calidad (planificación, seguimiento y evaluación) y cuestiones relacionadas con la eficacia de la ayuda y la coherencia de políticas.

**APUNTES PARA OBJETIVOS Y ASUNTOS A TRATAR DE LA COMISIÓN DELEGADA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**

La evolución de la Cooperación Española en los últimos años, marcada fuertemente por un extraordinario incremento de la AOD y de un compromiso renovado por la eficacia y la calidad de la ayuda, unido a la alta participación de las diferentes entidades y organismos de la AGE, hacía muy recomendable dar pasos decididos hacia la creación de los mecanismos institucionales adecuados para acometer la necesaria coordinación en la acción conjunta de la misma.

Por otro lado, y en consonancia con las recomendaciones asumidas en el seno de la UE y de otros compromisos adquiridos por España, el avance en la coherencia del conjunto de políticas con incidencia en el desarrollo a escala internacional es un imperativo.

Por todo ello, la Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo podría recoger los siguientes **objetivos**:

1. **Arbitrar y velar por el cumplimiento del principio de Coherencia de Políticas para el Desarrollo**, en concordancia con las recomendaciones emanadas de la Unión Europea y sus órganos correspondientes, para una contribución sinérgica positiva de todas las políticas públicas del estado a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
2. **Facilitar la coordinación efectiva y la complementariedad** entre las acciones de cooperación para el desarrollo que llevan a cabo los diferentes ministerios, departamentos e instancias de la AGE, alrededor de los documentos de planificación estratégica de la Cooperación Española, especialmente el Plan Director y las estrategias-país.
3. Velar por que el conjunto de la acción en cooperación al desarrollo de la AGE se rige y cumple con los compromisos adquiridos en el seno del CAD-OCDE y la UE en materia de **eficacia de la ayuda.**

En particular, y sin menoscabo de la necesidad de contemplar otras tareas, le corresponderá:

- Orientar la fijación de posición del Gobierno español en temas con incidencia en desarrollo que afecten a más de un departamento.
- Contribuir a articular la acción de los distintos ministerios, departamentos e instancias de la AGE en materia de desarrollo.

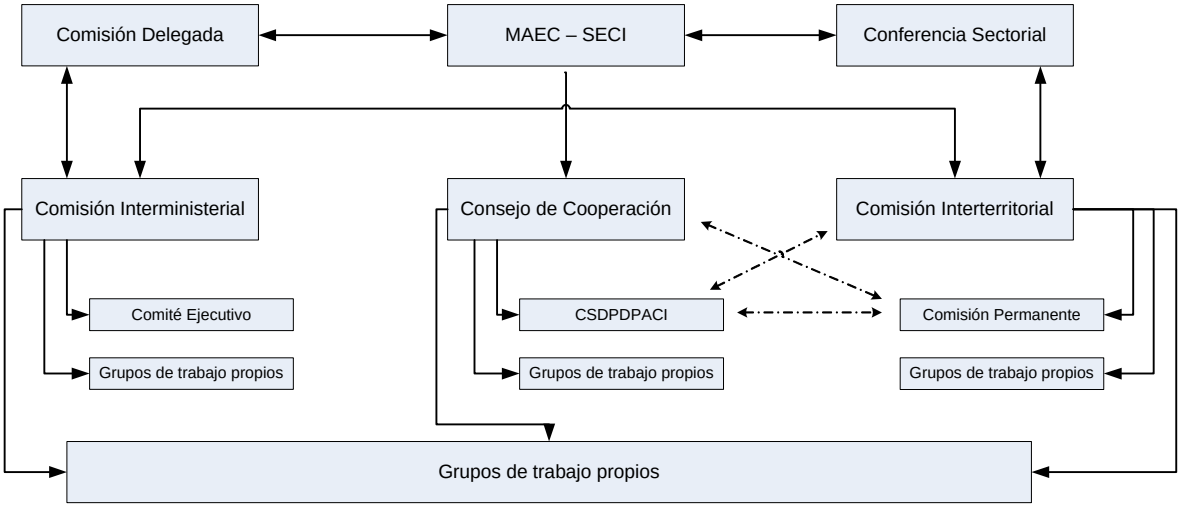
- Analizar de las propuestas de desarrollo legislativo (en particular la reforma de la Ley de Cooperación Int. Para el desarrollo), desarrollo reglamentario, disposiciones de carácter general, informes de disposiciones de carácter general relacionados con el Desarrollo y la Cooperación Internacional.
- Las funciones que con carácter general prevé el artículo 6.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

- Se fomentarán los espacios y foros de debate para mejorar los canales de comunicación práctica y crear hábitos de trabajo conjunto entre Administraciones Públicas. En este sentido, el Primer Encuentro de Comunidades Autónomas en Cooperación al Desarrollo celebrado en Zaragoza en julio de 2008 es un buen precedente que puede servir como modelo.
- Se trabajará para mejorar el funcionamiento del Consejo de Cooperación al Desarrollo como elemento fundamental en la definición de un consenso en torno a la política de cooperación internacional para el desarrollo. Además, se estudiará la posibilidad de convertir el Consejo de Cooperación al Desarrollo en un Consejo consultivo de Políticas de Desarrollo.
- Se pondrán en funcionamiento grupos de trabajo generales, esto es, en los que puedan participar, con independencia de su pertenencia o no a alguno de los órganos consultivos y de coordinación de la CE, todos los actores que estén interesados y puedan contribuir al mejor desarrollo del análisis en el tema concreto, por su especialización en la temática y su capacidad de aporte, tratando así de solucionar los problemas de comunicación detectados en los grupos de trabajo de los órganos consultivos y de coordinación. Cada grupo definirá sus propias normas de funcionamiento. Además, se estudiará la posibilidad de constituir grupos de trabajo no presenciales y otras formas flexibles de trabajo, haciendo un mayor uso de las TIC para reforzar la comunicación.

  Entre otros grupos, se pondrán progresivamente en funcionamiento los de género y desarrollo (a través de la constitución y adecuada dotación de la RED GEDEA), migraciones y desarrollo (con la especial participación de las asociaciones de inmigrantes) , financiación y participación de la sociedad civil (con especial peso de participación de las administraciones públicas descentralizadas), sistemas comunes de información y estadística, evaluación, acción humanitaria, educación para el desarrollo y cooperación descentralizada (con especial participación de la sociedad civil).
- Se establecerán mecanismos de comunicación y enlace entre los distintos órganos consultivos y de coordinación. Para ello, se promoverá la participación de miembros del Consejo de Cooperación al Desarrollo en las reuniones de la Comisión Interterritorial en calidad de invitados, y viceversa. También se harán públicos las actas, dictámenes y resto de documentos emanados de los mismos. Además, se promoverán encuentros entre la Comisión de Desarrollo y Seguimiento de Plan Director y PACI, del Consejo de Cooperación, y la Comisión Permanente de la Comisión Interterritorial.

### 6.7.2 Mecanismos de coordinación sobre el terreno

En nuestra acción en el terreno, todos los actores de la Cooperación Española tienen la misión común de ser más eficaces, para lo que es necesaria una actuación coherente, coordinada y complementaria, evitando los mensajes y acciones contradictorias que menoscaban la calidad de la ayuda, reducen su impacto positivo y distorsionan la percepción de los gobiernos y comunidades socias y receptores de la ayuda con los que se trabaja.




Considerando todo esto, la Cooperación Española se concreta y construye a través de una estrategia común y compartida de asociación a escala país –reflejado en el Marco de Asociación correspondiente-, que ha de integrar a todos los actores con potencial influencia o impacto sobre el desarrollo y bajo un estrecho diálogo y trabajo conjunto con el país socio (administración, instituciones, Parlamentos y sociedad civil y reforzada por una comunicación sede-terreno más fluida. La acción sobre el terreno en definitiva reproducirá las pautas de una política de desarrollo eficaz y orientada a conseguir resultados de desarrollo descritas en los apartados correspondientes de este Plan Director.

*Las Oficinas Técnicas de Cooperación como pieza clave de la coordinación y complementariedad de actores sobre el terreno*

Las OTC serán las facilitadoras de la coordinación y las dinamizadoras de la complementariedad de la acción de cooperación de los diferentes actores, en los términos que define el Art. 26 de la Ley de Cooperación. Para ello:

- Resultará imprescindible la participación de las Oficinas Económicas y Comerciales y del resto de unidades en el exterior de los distintos departamentos de la AGE en los procesos de coordinación promovidos por la OTC para garantizar la coordinación y la coherencia.
- Se tomarán las medidas necesarias para facilitar la actuación de las distintas AAPP sobre el terreno, entre ellas las relacionadas con la documentación o acreditaciones necesarias para el mejor desempeño del trabajo de sus representantes.
- Se elaborarán protocolos de actuación que proporcionen las pautas para la coordinación de actores sobre el terreno.
- Se garantizará que las OTC lideren los procesos de identificación de prioridades estratégicas y del resto de directrices de la política de desarrollo.
- Se garantizará una adecuada dotación de recursos humanos y materiales a las OTC.

*Grupos estables de coordinación sobre el terreno*

Siempre que sea posible y con una modalidad adaptada al contexto de cada país, la coordinación estratégica de la Cooperación Española en el terreno será realizada en un **grupo estable,** que estará encar-

gado del seguimiento de la asociación efectiva de todos los actores de la Cooperación Española, teniendo en cuenta la forma de participación y representación que tendrían los actores que optan por el protagonismo de sus contrapartes y no tienen delegación en el país.

El objetivo de dicho órgano, que será coherente y subsidiario a los demás mecanismos de coordinación establecidos con otros donantes, es contar con un mecanismo de trabajo operativo donde estén representados los principales actores de la Cooperación Española, para asegurar la comunicación, coordinación y búsqueda de complementariedad en el país concreto a lo largo del ciclo de la estrategia (planificación, gestión, seguimiento y evaluación), promoviendo el intercambio de información, el análisis conjunto de la realidad del país y la definición de acciones complementarias.

En este sentido, serán funciones de este órgano

- Promover el intercambio de información y sistematización sobre las actividades de la Cooperación Española, así como compartir los resultados del seguimiento y evaluaciones
- Establecer un proceso de análisis conjunto y diagnóstico permanente sobre la realidad del país, que permita su actualización y mejora continuada, interpretando los principales procesos de desarrollo y elaborando la reflexión sobre el papel de los actores y sus ventajas
- Identificar criterios y prioridades estratégicas de acuerdo a los resultados del diagnóstico y a las directrices de la política española de cooperación

El liderazgo del grupo será ejercido por la Embajada de España y, su composición y funcionamiento deberán estar adaptados a las características y necesidades de cada país. En cualquier caso, la composición deberá reflejar la presencia y el papel de cada actor en el país.

*Otros mecanismos de coordinación en el terreno.*

Además se fomentará la creación de comisiones específicas ("mesas de complementariedad") con un carácter más flexible. En dichas "mesas de complementariedad", que deberán estar adaptadas a la realidad concreta de cada país, participarán los diferentes actores de la Cooperación Española que coincidan en la financiación de un programa concreto o en relación con determinados sectores o áreas geográficas dentro del mismo país. Estos espacios podrían dar cabida a Gobiernos o sociedad civil de los países socios en la medida de su interés y de su nivel de cooperación con los actores de la Cooperación Española.

Habida cuenta de que existen experiencias exitosas de este tipo de mecanismos, será importante realizar un análisis de buenas prácticas y seleccionar después las que mejor se adapten a la realidad del país.

### 6.7.3 Hacia una cooperación oficial descentralizada más estratégica

En el proceso de consolidar una política pública para el desarrollo coherente, basada en el diálogo y la participación de todos los actores, los principios de eficacia de la ayuda han de empezar a ser adaptados y desarrollados en nuestro propio sistema. Estos principios ayudarán a avanzar hacia la consolidación de una cultura compartida de calidad de la ayuda. Todo ello requiere, para la consecución de sus fines y objetivos, de un compromiso y consenso construido con la activa implicación de todos los actores y, muy especialmente, las Administraciones General del Estado, Autonómica y Local.

Por ello, se perseguirá una mayor armonización y coherencia interna entre los actores públicos, tanto en el marco de políticas y estratégico, como en el instrumental y de gestión de la cooperación, que nos permita avanzar en la aplicación del principio de alineamiento. Este proceso se llevará a cabo bajo el principio de mutua responsabilidad, vinculando además el rol que la sociedad civil y los actores privados tienen en un marco de mayor calidad de nuestro sistema. Además este proceso se hará de manera complementaria con la armonización con otros donantes.

La coordinación es un primer paso hacia la complementariedad. La coordinación debe tenerse en cuenta en distintos sentidos: según la fase del ciclo de políticas y sobre el nivel de actuaciones de los distintos actores. Por este motivo se promoverá la coordinación de la planificación llevando a cabo un ejercicio de análisis sobre la posibilidad de sincronizar los ciclos de planificación y evaluación de las distintas administraciones públicas a escala país.

Por tanto, se velará por que todas las Administraciones Públicas consoliden de manera coordinada una cultura de planificación y dirección estratégica compartida**,** participando del marco del Plan Director y de las estrategias comunes de asociación con los distintos países de la Cooperación Española.

De igual manera, con el propósito de canalizar la participación en organismos internacionales, cuya relevancia en la definición de la agenda internacional de desarrollo es cada vez mayor, se habilitará un mecanismo para garantizar la presencia de las CCAA y las EELL en la delegación española en las distintas cumbres y foros. En este sentido señalar que es importante la articulación de posiciones coordinadas sobre el papel de España en los Foros Internacionales y continuar en la línea ya iniciada de delegaciones interdepartamentales, con participación de administraciones públicas, y con sociedad civil.

En cuanto a la complementariedad, es necesario abordar una reflexión en profundidad teniendo en cuenta los esfuerzos de otros donantes en línea con lo establecido por el Consenso Europeo y el Código de Conducta sobre la División del Trabajo adoptado por los EEMM de la UE. Con el fin de asegurar la coordinación y complementariedad. Se trabajarán los siguientes ámbitos:

- Armonización de instrumentos (bases, normativas) y de procedimientos internos y procedimientos de información: registros de ONGD, bases de datos de intervenciones en terreno, etc.
- Concentración geográfica y previsibilidad de la AOD, para contribuir no sólo a una mayor coordinación, sino también a un mayor alineamiento de la Cooperación Española con los países socios. Para ello se tendrá en cuenta la especialización en aquellos sectores o áreas geográficas en los que se detecten ventajas comparativas o mayor presencia de CCAA o EELL. Un buen mecanismo para ello, pueden ser las “mesas de complementariedad” potenciando el trabajo de la COD con sus pares de los países socios con el fin de fortalecer políticas públicas locales, en los que se detecten ventajas comparativas o mayor presencia de CCAA o EELL.
- Identificar un sistema de división del trabajo y mecanismos para todos lo actores de la cooperación internacional en el marco de la acción exterior, apostando por la especialización sectorial de los actores de la Cooperación Española
- Fomento de programas que permitan la participación activa de distintos actores de forma coordinada. Por ejemplo, los Programas MUNICIPIA, o la iniciativa ART del PNUD, iniciativas de cooperación delegada entre CCAA o aportaciones a fondos temáticos internacionales, que además contri-

buyen también a la eficacia de la ayuda mediante la reducción de costes de transacción y aligeramiento de la gestión.

- Fomento y fortalecimiento de mecanismos para autoridades autonómicas y locales que permitan que su trabajo sea más eficiente. Esto incluye a asociaciones, foros, observatorios regionales y nacionales, redes temáticas y regionales, etc. Así como tener en cuenta asociaciones y redes de autoridades locales en los países socios como agentes claves de cooperación.
- Una vez establecidos unos parámetros claros de especialización de la acción de los diversos niveles institucionales, crear fondos multinivel de actuación sectorial co-participados por la AGE y la Cooperación descentralizada destinados al desarrollo de actividades en sectores concretos

En lo que respecta a las fases de seguimiento y evaluación:

- Se perseguirá la mejora de los mecanismos mediante la puesta en marcha de evaluaciones conjuntas entre los distintos actores o el establecimiento de redes específicas de seguimiento de políticas de cooperación.
- Se reforzarán los sistemas de información de la cooperación oficial para favorecer y garantizar su transparencia y accesibilidad, debidamente coordinados con los del país socio, y se emplearán éstos como primera opción. Estos sistemas deberían contener, además de las bases de datos oficiales, mapas de cooperación en los diferentes territorios detallando los proyectos y programas financiados por las diferentes instituciones públicas españolas en cada país.
- Estos deberán estar incardinados con el sistema de información de soporte de la Gestión para Resultados de Desarrollo.

# 7. GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO: APRENDIZAJE, EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

## 7.1 Hacia una contribución de España a resultados de desarrollo. Fundamentos

Los compromisos adquiridos por España en la Declaración de París en 2005, y reforzados en la Agenda de Acción de Accra en 2008, recogen la adopción de un sistema y enfoque de gestión que focalice ésta en la consecución de resultados de desarrollo en todos los niveles de intervención.

El concepto de “resultados de desarrollo”, como refleja el Manual de buenas prácticas sobre la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) del CAD, es el siguiente: cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible, que pueden medirse a través de cambios en indicadores a largo plazo (a nivel global, los ODM).

La Cooperación Española reconoce la importancia de la Gestión para Resultados de Desarrollo en la gestión de AOD y tiene el compromiso de incorporarla en la misma, incluyendo todas las fases de las intervenciones, en su sentido más amplio, así como en los diversos niveles de planificación, seguimiento y evaluación, tanto estratégico como operativo, y en los ámbitos sectorial y geográfico.

Conviene tener presente que esta adaptación del sistema de la Cooperación Española a una GpRD supone un profundo cambio metodológico pero, ante todo, un esfuerzo de medio y largo plazo, **ya que implica un cambio en la cultura organizacional, de gestión y de la acción en cooperación**.

Los principios en los que se basa la visión de la Cooperación Española para guiar el establecimiento del sistema de GpRD en este ciclo, son los siguientes:

- Los resultados de desarrollo son efectos producidos por múltiples factores, pero en todo caso fruto de la *asociación para el desarrollo* que a nivel local, territorial o país se produce entre la sociedad civil y su gobierno local o nacional, entre éstos y la comunidad donante, y dentro de la propia comunidad donante.
- Es necesario concebir cualquier intervención en que participe la Cooperación Española como contribución a resultados de desarrollo, la cual está condicionada por el modo en que ésta se desarrolla (por tanto, por el cómo se realiza). El impacto, y por tanto su eficacia, dependerá entonces de la calidad de la asociación en la intervención. Dado que el contenido de las intervenciones depende básicamente de las prioridades locales, la contribución a objetivos de desarrollo a través de la acción sobre el terreno de la Cooperación Española sólo se reconstruye a partir del diálogo sobre políticas y consenso de actuaciones entre los países socios y la Cooperación Española.
- Es necesario analizar la *contribución* a conseguir dinámicas positivas en esa asociación que lleve a resultados a largo plazo; los resultados (incluidos los de corto plazo), son fruto de esa asociación para el desarrollo, por lo que el eje de la GpRD es "cómo" se está (y qué incentivos se generan) en esta asociación, y no tanto los "outputs" particulares de cada socio, proyecto o donante. Esta distinción entre *contribución* al éxito a largo plazo (resultados) y la *atribución* de éxitos según la cadena tradicional de resultados es esencial para su vinculación con los principios de la Declaración de París.
- La evaluación en términos de efectos e impactos de desarrollo –valorando los avances en términos de desarrollo humano globalmente en el país o ámbito de que se trate- no pretenderá su atribución unívoca a la Cooperación Española, sino que asume que la mayor o menor atribución se puede aproximar evaluando la calidad de la asociación establecida y cómo la Cooperación Española ha contribuido en ella.
- La contribución a resultados de desarrollo no sólo se realiza mediante intervenciones de desarrollo bilaterales. La acción multilateral de los OMD contribuye igualmente a resultados de desarrollo, por lo que igualmente la eficacia de sus resultados está mediada por la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda. Por ello, la política de desarrollo en cada sector debería poder establecer las asociaciones con los OMD apropiados en su sector.
- La contribución a resultados de desarrollo se realiza, además, a través de ámbitos que no necesariamente se financian con AOD. Por ello, en cada sector deben preverse los ámbitos de Coherencia de Políticas para el Desarrollo más sensibles, así como prever las posiciones o medidas que deberían adoptarse para contribuir al desarrollo en un sector determinado.

- Los resultados de desarrollo están fuertemente condicionados por los foros internacionales de desarrollo. De ahí que las posturas que España adopte en los mismos sean también objeto de planificación y elemento esencial en este Plan Director.
- Gestionar para resultados de desarrollo no es sólo un problema técnico, sino sobre todo un proceso político y social de elecciones y priorización de intereses.
- El uso de modelos lógicos y teorías del cambio como bases predictivas de las cadenas de resultados tienen limitaciones, por lo que es necesario enfatizar el rol que juegan los procesos de aprendizaje mutuo y adaptación de las intervenciones y programas como las condiciones necesarias para conseguir resultados de desarrollo; en esta línea, es importante potenciar el rol de la participación social y los enfoques de proceso de aprendizaje.
- La rendición de cuentas y la ética del desarrollo tienen un rol muy importante en conseguir resultados de desarrollo.

### 7.1.1 Sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo de la Cooperación Española

El Plan Director 2009-2012 está planteado teniendo la consecución de resultados de desarrollo como uno de sus ejes principales y transversales. Tanto en la definición de los ámbitos estratégicos (donde ya se presentan marcos de resultados para su gestión, seguimiento y evaluación) como en el tratamiento de cómo se desarrollan las prioridades sectoriales en los ámbitos de aplicación correspondientes, ya se ha reflejado una teoría del cambio para este Plan Director que será la base de la GpRD de la política española de desarrollo.

Asociado a este Plan Director se desarrollará, durante el periodo 2009/2010, un sistema integrado de gestión estratégica orientada a resultados de desarrollo, actualizando o generando guías metodológicas para ello. Dados los importantes problemas y cuellos de botella actuales en la gestión de la ayuda española, la implantación del Sistema de GpRD supone poner en marcha una verdadera nueva política de gestión de la ayuda que se base en los principios de París y Accra, identifique claramente las actuales debilidades, diseñe incentivos vinculados a la gestión y aporte soluciones realistas y programadas.

Este Sistema de GpRD incluirá:

- La **metodología para la dirección estratégica sobre el terreno**, adaptada con los aprendizajes adquiridos de la aplicación de los DEP/PAE en ciclo 2005-2008, incluyendo en ella una **metodología de seguimiento** estratégico correspondiente.
- El instrumento fundamental que reflejará la estrategia de la Cooperación Española en el país, el tradicionalmente denominado "Documento de Estrategia País", pasará a ser –y denominarse- "**Marco de Asociación con el País**", para enfatizar la apropiación y el alineamiento alrededor de los diagnósticos compartidos con el socio y otros donantes, y sobre la propia estrategia de desarrollo, Estrategia de Reducción de la Pobreza, o documento programático de desarrollo o sectorial del país Este instrumento será la base de las Comisiones Mixtas, donde se refrendará el mismo como base de la cooperación entre los dos países.

  El Marco de Asociación, en coherencia con los compromisos adquiridos en Accra, reflejará la **previsión indicativa de los recursos** que se tiene previsto destinar al país en los siguientes 3 a 5 años,

e incluirá mecanismos para la rendición de cuentas mutua adaptados a cada país. Para ello, tendrá en cuenta los esfuerzos en marcha en la comunidad internacional (como el *Results and Resources Partnership* que está siendo usado de forma piloto por los donantes de Nordic+), tratando –como primera opción- de sumarse a estos mecanismos antes que implantar uno nuevo en el país.

La renovación de los DEP – hacia los nuevos Marcos de Asociación- **se realizará acorde al ritmo y en el momento adecuado en cada país, como condición necesaria para la apropiación** (lo cual facilitará indirectamente un mayor acompañamiento desde las sedes del proceso), iniciándose en cuanto este Plan Director sea el vigente. Se adecuará la firma de los acuerdos formales de cooperación con los países socios con los momentos de elaboración y revisión de este Marco de Asociación, para mejorar la coherencia entre el nivel estratégico y el operativo sobre el terreno.

- La gestión estratégica de la Cooperación Española sobre el terreno pasará a girar en torno a una institución de coordinación sobre el terreno (Grupo Estable de coordinación sobre el terreno), convocada en el seno de la Embajada correspondiente y con el liderazgo de la OTC –aprovechando la experiencia ya adquirida en diversas OTC en los años anteriores. Éste será el foro encargado del seguimiento de la asociación con el país y de la adaptación permanente del Marco correspondiente incorporando el aprendizaje o las modificaciones necesarias.

- El **seguimiento del Marco de Asociación** responderá a la mutua rendición de cuentas con el país, integrándose en los sistemas existentes para ello o contribuyendo a generarlos cuando sea necesario (también apoyándose en la experiencia adquirida en diferentes países, como Mozambique o Vietnam). La metodología de GpRD incluirá mecanismos de mutua rendición de cuentas, en particular, la realización de **evaluaciones intermedias y/o finales del Marco de Asociación por una entidad independiente que garantice la participación local efectiva,** cuyos resultados sean difundidos y publicados tanto en el país socio como en España, de manera coordinada con las Evaluaciones país propias de la Cooperación Española.

- Una nueva **Metodología de gestión de las intervenciones** de la Cooperación Española para contribuir a resultados de desarrollo, finalizada durante el periodo 2009/2010.

  Se elaborará una nueva guía de gestión de las intervenciones que integre metodológicamente los principios de eficacia de la ayuda a este nivel, así como la vinculación de cada intervención a las prioridades sectoriales y metas del socio y de este Plan Director.

- Actualización de la **Metodología de Evaluación** de la Cooperación Española, para adecuarla a las tendencias internacionales de eficacia de la ayuda, con el objetivo de contribuir a resultados de desarrollo.

- Apoyándose en el trabajo ya realizado en la AECID, se adaptarán los **instrumentos de programación operativa** de la Cooperación Española.

- La Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), entendida desde la perspectiva de la contribución de la Cooperación Española al desarrollo, es un tema especialmente delicado en el tratamiento temático o sectorial. Se establecerá un **sistema de información integrado y que debe relacionar los resultados en términos de mejora de desarrollo humano a los que se *contribuye* con cada intervención que apoya la Cooperación Española con los objetivos específicos sectoriales de este PD y, en última instancia, con los ODM u otros objetivos internacionales**, a través de su contribución a

resultados recogidos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza (o documento equivalente) del país socio (o entidad correspondiente). El rol de las TIC en este sistema será muy importante.

Este paso es clave para poder rendir cuentas a la sociedad española y a su Parlamento sobre los resultados a los que está contribuyendo la Cooperación Española. Para ello, será esencial que en el sistema de GpRD se identifique en qué medida se espera que cada actuación contribuya a los objetivos específicos sectoriales del PD y se asocie cada intervención de desarrollo a uno de los mismos –a través de su vinculación unívoca con la codificación CRS del CAD, y de éstos con los ODM. De esta forma se podrá valorar la contribución del Plan Director en cuanto a resultados de desarrollo vinculados con los ODM y sus otros objetivos internacionales (como reflejo conjunto de los avances y metas en resultados de desarrollo a escala global).

Las programaciones operativas de los diferentes actores, en primer plano la AECID, y los correspondientes PACI de la Cooperación Española y su seguimiento, se basarán en esta cadena de contribución a resultados. En particular, durante este próximo ciclo el tradicional "Seguimiento del PACI" será sustituido por **Informe de contribución a Resultados de Desarrollo** (que incorporará también la información respecto a desembolsos de AOD). Los Informes de contribución a Resultados de Desarrollo incluirán indicadores sobre las mejoras en el conjunto de dimensiones del desarrollo humano a las cuales se ha contribuido.

Cualquier intervención de desarrollo que apoye la Cooperación Española, por tanto, tiene que contribuir al desarrollo en dos niveles: (i) de manera prioritaria, cada intervención de desarrollo de la Cooperación Española tiene que contribuir a resultados de desarrollo planteados por sus socios locales y por lo tanto, estar alineados con sus prioridades; y (ii) en cada intervención la asociación debe, para ser coherente con la política de desarrollo de la Cooperación Española, contribuir –directa o indirectamente- al menos a una línea estratégica recogida en este Plan Director en cada sector. Estas líneas estratégicas están ligadas a la contribución esperada de la Cooperación Española a los resultados de desarrollo a nivel sectorial y con las metas de desarrollo acordadas internacionalmente.

Los elementos anteriores conformarán la base de un sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo de la Cooperación Española, y deberá complementarse con la adaptación de los sistemas de gestión y culturas organizativas hacia aquellas orientadas a resultados de desarrollo con incentivos adecuados a largo plazo (en particular la AECID, como ya recoge su Estatuto, Plan Inicial de Actuaciones y Contrato de Gestión), para que la gestión de cada organización se vincule a contribuir a la consecución de resultados de desarrollo.

### 7.1.2 Rendición de cuentas, pilar fundamental de la política para el desarrollo

Los cuatro elementos básicos para el buen funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas son la existencia de una agenda compartida que defina los compromisos recíprocos y los objetivos, la disponibilidad de la información para el uso de las partes, la existencia de mecanismos de seguimiento del comportamiento de las partes, y la existencia de incentivos adecuados para el cumplimiento de los compromisos.

El presente Plan Director avanza en estos cuatro elementos respecto al ciclo de programación anterior. El *Pacto de Estado contra la pobreza,* firmado por las fuerzas políticas representadas en el Congreso de los Diputados, establece dos medidas concretas para la mejora de la transparencia de la Cooperación Española. Una de ellas, en cumplimiento de la Ley de Cooperación Internacional, es la de (i) acompañar

los Presupuestos Generales del Estado con un informe agregado que explique las cantidades presupuestadas cada año como parte de la AOD, los criterios utilizados para su contabilización y las principales partidas en las que se distribuye. La segunda medida propuesta es la (ii) incorporación en los Planes Anuales de una planificación presupuestaria detallada, indicando al menos los porcentajes previstos por sectores e instrumentos.

La rendición de cuentas en la cooperación, tal como se ha estado configurando en los debates en los que ha participado activamente España en el seno del CAD, tiene un componente de rendición de cuentas doméstica –en el interior de cada país, tanto del socio como del donante- y un componente de rendición *mutua* de cuentas sobre sus contribuciones a objetivos comunes de desarrollo y el cumplimiento de compromisos mutuamente acordados. Por otro lado, la rendición mutua de cuentas se realiza en dos ámbitos, el ámbito del país socio y en el ámbito internacional –tal como se refleja en la Agenda de Accra-.

La rendición de cuentas en estos diferentes niveles será uno de los ejes prioritarios para la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda en este ciclo. Por este motivo, la Cooperación Española junto a Reino Unido y Suecia, han financiado un estudio impulsado por el *Comité de Ayuda al Desarrollo* en el contexto del *Grupo de Trabajo sobre Rendición de cuentas mutua* para revisar los mecanismos existentes, donde se ha pretendido desarrollar un marco de entendimiento común sobre el significado de la rendición de cuentas a nivel local, institucional y global, que responda a los desafíos actuales.

La posición española en este terreno se caracteriza por:

- El énfasis del rol de los Parlamentos y de la sociedad civil en la rendición de cuentas interna *en* el país socio y *en* el país donante
- El énfasis en una rendición de cuentas que incluya los ámbitos locales y la participación ciudadana, donde los donantes y los gobiernos socios rindan cuentas a toda la ciudadanía, especialmente a las personas directamente afectadas por las acciones de la cooperación.
- La importancia de la escala internacional o multilateral de la rendición de cuentas, siendo el refuerzo de los mecanismos y espacios para ello fundamental para equilibrar las relaciones entre socios y donantes.
- La rendición mutua de cuentas tendrá que avanzar, para ser completamente equilibrada y genuina, en la rendición de cuentas sobre las relaciones de ayuda, pero también sobre los efectos que el *conjunto* de políticas tanto del socio como del donante producen sobre el desarrollo.

Como acciones y medidas concretas –que también se reflejan en cada uno de los apartados de este Plan Director donde se circunscriben-, serán las siguientes:

a) Rendición de cuentas a escala internacional:

   - Serán elementos centrales: a) profundizar el multilateralismo en los foros de discusión de la problemática de la cooperación para el desarrollo –con el grupo de trabajo de eficacia de la ayuda del CAD, y especialmente el Foro de Cooperación al Desarrollo, ECOSOC como posibles centros de gravedad-; b) promover y considerar informes independientes para valorar el desempeño como cooperantes; y c) promover la participación de la sociedad civil, a escala local, estatal y global, como actor clave en la transparencia y rendición de cuentas.

- En 2011 España propondrá ser **evaluada por dos países socios** siguiendo la metodología Peer Review del CAD.
- A partir de 2009 España se integrará en la ***International Aid Transparency Initiative***, y formará parte del Comité de Dirección de la misma.

b) Rendición de cuentas en la asociación con el país socio:

- La metodología de GpRD incluirá mecanismos de mutua rendición de cuentas, en particular, la realización de **evaluaciones intermedias y/o finales del Marco de Asociación por parte de un organismo independiente local**, cuyos resultados serán difundidos y publicados tanto en el país socio como en España, de manera coordinada con las Evaluaciones país propias de la Cooperación Española.
- A partir de 2009 la CE hará públicas todas las condicionalidades relativas a los desembolsos de la AOD en cada país siguiendo los compromisos de la Agenda para la Acción de Accra.
- A partir de 2010 España ofrecerá de manera transparente y pública a cada país socio su información sobre AOD.

c) Rendición de cuentas a la sociedad española:

- Se **comunicarán resultados de desarrollo** y no sólo la ejecución de actividades, lo que enlaza estrechamente con el ámbito estratégico Educación para el Desarrollo de este Plan Director. Durante este próximo ciclo el tradicional "Seguimiento del PACI" será sustituido por **Informe de contribución a Resultados de Desarrollo** (que incorporará también la información respecto a desembolsos de AOD).
- El Gobierno elaborará un **Informe Anual de Acción Multilateral**, que será presentado y debatido en el seno de la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados y la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Senado que dará cuenta de las actuaciones y desembolsos realizados, sin perjuicio de otras comparecencias en dicha Comisión para dar cuenta de aspectos específicos de la acción multilateral.
- El Consejo de Cooperación mantendrá el mandato de elaborar informes sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo, y **se elevará al Parlamento la propuesta de que sea este último el que dirija anualmente al gobierno recomendaciones al respecto, por ambas cámaras**.

## 7.2 Consolidación de una política de seguimiento y evaluación orientada a un sistema integrado de gestión del conocimiento

En el pasado ciclo de planificación, la función de evaluación trató de complementar el análisis a nivel operativo (proyectos y programas puntuales) con evaluaciones a un nivel de planificación más estratégica (países, instrumentos, sectores, etc.). En este nuevo ciclo, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones de desarrollo de la Cooperación Española[5] se enfrentan al reto de ser funciones esenciales del

[5] A lo largo del capítulo se habla de intervenciones de desarrollo en un sentido amplio, incluyendo en éstas a las intervenciones de acción humanitaria.

enfoque de GpRD, tal y como se ha señalado en el apartado anterior. La evaluación, la gestión del conocimiento y el aprendizaje –íntimamente ligados con la actividad investigadora configuran una competencia estratégica para el sistema de la Cooperación Española, para un conocimiento eficaz.

En este sentido, no sólo se focalizan en el análisis del desempeño de la Cooperación Española en términos de resultados de desarrollo (*contribución*), sino que deben producir información útil a todos los actores implicados y, fundamentalmente, a todos aquellos que resultan destinatarios (*gestión del conocimiento*) para la toma de decisiones públicas, con la finalidad de mejorar la calidad de la ayuda y conseguir resultados de desarrollo en los países socios.

El sistema de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española tendrá en cuenta los siguientes objetivos prioritarios:

- Promoción de la garantía de calidad de la ayuda en toda la Cooperación Española y del enfoque hacia la gestión para resultados de desarrollo.
- Mejora de la calidad y fiabilidad de los procesos de seguimiento y evaluación para la toma de decisiones, refuerzo de la comunicación de los resultados y énfasis en el aprendizaje organizacional que contribuya a un sistema de gestión del conocimiento.
- Adaptación del trabajo de seguimiento y evaluación a los compromisos sobre la eficacia de la ayuda.

El ciclo de planificación, seguimiento y evaluación que se inicia en este III Plan Director 2009-2012 tiene el reto de profundizar y culminar algunas de las reformas iniciadas en el anterior ciclo y dar un paso más, consolidando una cultura de seguimiento y evaluación orientada a la implantación de un sistema de gestión del conocimiento de la Cooperación Española. Para ello será preciso abordar diversos cambios, principalmente en las siguientes dimensiones.

### 7.2.1 Avanzar en un sistema integral de Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Española

El esfuerzo planificador realizado en el ciclo anterior precisa de un necesario fortalecimiento de las funciones de seguimiento y evaluación, para lo cual se pondrá el acento en integrar la cadena de contribución a resultados de desarrollo en el sistema de seguimiento, así como en el aumento tanto de la cantidad como de la calidad de las intervenciones monitoreadas y evaluadas.

*Sistema de seguimiento orientado a la contribución de resultados de desarrollo:*

El sistema de seguimiento del conjunto de la Cooperación Española en el periodo de ejecución del II Plan Director, mejoró en varios aspectos, tales como la extensión del seguimiento a entidades locales y universidades, la mejora de la contabilización de las contribuciones a Organizaciones Multilaterales de Desarrollo (OMD) o la reducción del riesgo de doble cómputo de la ayuda en el caso de intervenciones cofinanciadas. Sin embargo, aún quedan pendientes retos considerables y complejos, entre los que se encuentran:

- A nivel estratégico, vincular compromisos y desembolsos para pasar de un seguimiento estático a un seguimiento dinámico, así como los ejercicios de programación y seguimiento para mejorar la previsibilidad de la ayuda.

- A nivel operativo, potenciar las actividades de seguimiento entre todos los actores y socios de la Cooperación Española que alimenten y agreguen información primaria a todo el sistema de gestión de la ayuda, vinculando el seguimiento con la evaluación y, a su vez, con el sistema de gestión del conocimiento.

El reflejo de estas medidas tendrá como principal producto la elaboración del Informe de contribución a Resultados de Desarrollo.

*Incremento de la cantidad*

El aumento del número de evaluaciones que se ha producido durante el ciclo 2005-2008, tanto a nivel estratégico como operativo, no se ha correspondido con el gran incremento experimentado por la AOD ni con la diversidad de instrumentos desplegados.

Para avanzar en este reto, sabiendo que el escenario óptimo es que toda intervención de desarrollo sea seguida y evaluada, es imprescindible incrementar sensiblemente el número de intervenciones evaluadas en los próximos cuatro años (cada una en su nivel, enfoque y contexto específico) de forma que cada intervención de desarrollo integre, desde su diseño, un sistema de seguimiento y evaluación que se imbrique en el sistema de gestión del conocimiento de la Cooperación Española, y que sea la base para la toma de decisiones en los futuros procesos de planificación. Todo ello, deberá ir acompañado de un incremento de los recursos humanos y su cualificación, y el consiguiente aumento de recursos financieros destinados a cubrir dichas necesidades. Con el fin de contribuir a incrementar la cobertura de la función de seguimiento y evaluación en el sistema español de cooperación se pondrán en marcha diversos *incentivos y acciones*:

- Aprovechar la modificación prevista de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo para introducir incentivos que contemplen la importancia y necesidad de dar seguimiento y realizar evaluaciones de las intervenciones de desarrollo de la Cooperación Española. Se trata de fomentar la cultura de evaluación creando marcos normativos flexibles que se adapten a las necesidades de cada intervención y a las condiciones de cada institución.
- Crear puntos focales con capacidad para asumir, tanto en sede como en terreno, la gestión y coordinación de los procesos de programación, seguimiento y evaluación de las intervenciones del conjunto de actores de la Cooperación Española. Un primer paso será fortalecer el anclaje institucional del sistema de seguimiento y evaluación, estableciendo las responsabilidades en el proceso de toma de decisiones y asignando los recursos adecuados que el sistema implica.
- La planificación y presupuestación de las actividades de seguimiento y evaluación deberá realizarse desde el inicio (evitando así convertirse en una carga administrativa), de manera flexible y teniendo en cuenta el tamaño de cada organización, el tipo de intervención y el alcance previsto del propio ejercicio de seguimiento y evaluación. Siguiendo el ejemplo de otros actores de cooperación, se recomienda establecer una horquilla de porcentaje tanto para el seguimiento (entre 2% y 3%) como para la evaluación (entre 3% y 5%).
- Adecuar los marcos administrativos e institucionales para la identificación, gestión y financiación de las evaluaciones conjuntas, de manera que se puedan realizar ejercicios de común interés entre actores españoles, otros donantes y países socios.

- Promover acciones de formación y sensibilización encaminadas a que el seguimiento y la evaluación sean gestionados por todos los actores y socios de la Cooperación Española, avanzando en un enfoque integral, orientado al aprendizaje y a la generación de resultados útiles, con vistas hacia un sistema integrado de gestión del conocimiento.

*Mejora de la calidad*

Además de la escasa cobertura del seguimiento y la evaluación en las intervenciones de la Cooperación Española, a estas funciones aún les queda por desarrollar un gran potencial en términos de mejora para elevar el nivel de calidad de sus diseños y su ejecución, así como para garantizar la utilidad de la evaluación a los que la comisionan. En estos términos, la mejora de la calidad de las evaluaciones contribuirá a un fortalecimiento del sistema de gestión del conocimiento.

Con el fin de contribuir a incrementar la calidad de las funciones de seguimiento y evaluación en el sistema español de cooperación se proponen los siguientes *incentivos y acciones*, tanto en términos de enfoque y metodológico como en relación a los actores:

- Promover la realización de acciones sistemáticas de capacitación en el diseño, gestión y realización de evaluaciones entre todos los actores de la Cooperación Española.
- Fomentar el enfoque de utilidad hacia los usuarios, respetando su liderazgo en el planteamiento de las necesidades informativas y en el diseño del mandato, y fomentando el enfoque descentralizado y de aprendizaje organizacional. y, en su caso, el traspaso de aprendizajes desde el terreno.
- Aunar esfuerzos en el desarrollo de ejercicios de seguimiento y evaluación coordinados al interior de la Cooperación Española, en consonancia con el ámbito estratégico de Consenso y Coordinación de actores. A tal efecto, se creará un Grupo de Seguimiento y Evaluación formado por representantes de los diferentes actores de la Cooperación Española, que permita, entre otras funciones, informar periódicamente a los órganos consultivos sobre esta materia.
- Revisar y actualizar la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, para adecuarla a las tendencias internacionales de eficacia de la ayuda, con el objetivo de contribuir a resultados de desarrollo, en consonancia con la nueva Metodología de gestión de las intervenciones de la Cooperación Española y el Sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo.
- Supervisar la implementación de la política de evaluación de la Cooperación Española. A tal efecto, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional enviará un informe anual de implementación de esta política al Consejo de Cooperación para su valoración.

### 7.2.2 Creación de un sistema de Seguimiento y Evaluación de las contribuciones a Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD)

Para avanzar en la consolidación de un multilateralismo activo y eficaz, el importante aumento de las contribuciones financieras a fondos e instituciones multilaterales por parte de la Cooperación Española hace necesario establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que proporcionen información sobre el desempeño y resultados de dichos fondos, con el objetivo de rendir cuentas y mejorar la toma de decisiones de cara a una mejor asignación de futuros fondos y contribuciones multilaterales, así como de conocer su contribución a la consecución de resultados de desarrollo en los países socios y a nivel global.

A tal efecto se desarrollará un Protocolo de Actuación que contenga las acciones necesarias para dar cumplimiento a dichos objetivos en función de las diferentes clases de fondos a los que España contribuye, los Fondos bilaterales *ad hoc* y los Fondos Multidonantes.

- En los **Fondos bilaterales *ad hoc*** -que se establecen entre España y un Organismo Multilateral bajo el interés común de impulsar un determinado sector o elemento de la agenda internacional- es necesario establecer un sistema de seguimiento y evaluación específico que proporcione información sobre su funcionamiento y resultados. Para poner en marcha dicho sistema se destinará un porcentaje determinado de la contribución total al Fondo a las actividades de seguimiento y evaluación del mismo.

  Conforme a los compromisos asumidos en la Estrategia de Cooperación Multilateral, un sistema de seguimiento y evaluación de calidad de dichas contribuciones precisaría de la puesta en marcha de diferentes iniciativas, tales como (i) la participación en misiones de evaluación que el propio Organismo promueva en el ámbito del Fondo constituido; (ii) la programación y realización de evaluaciones intermedias y/o finales externas, comisionadas individualmente o de manera conjunta con el Organismo Multilateral, o con otros donantes interesados; y (iii) la contratación de personal experto con cargo a los diferentes Fondos, con el doble objetivo de fortalecer sus sistemas de seguimiento y evaluación y de facilitar la sistematización y retroalimentación de la información al interior de la Cooperación Española.

  En línea con lo establecido en la Estrategia Multilateral, en la primera fase del ciclo se priorizarán los esfuerzos en conocer el funcionamiento y los resultados de los fondos bilaterales *ad hoc* creados por España en los últimos años, en los que se constituye como el único donante.

- Respecto a los **Fondos Multidonantes,** en los que España participa como un donante más, las actividades de seguimiento y evaluación deberán estar armonizadas y presentarse en formato estándar para todos los contribuyentes del mismo. En estos casos, España se sumará de forma activa a los mecanismos de seguimiento y evaluación previstos por los órganos de gobierno de los Fondos, e impulsará un reforzamiento general de los sistemas de seguimiento y evaluación existentes en los diferentes Organismos.

Conforme a los compromisos asumidos en el ámbito de eficacia de la ayuda, un sistema de evaluación de calidad de dichas contribuciones precisa de la puesta en marcha de diferentes iniciativas, entre otras:

- La participación en misiones de evaluación que la propia Entidad promueva en el ámbito del Fondo constituido.
- La programación y realización de evaluaciones intermedias y/o finales externas, comisionadas individualmente o de manera conjunta con la organización multilateral, o con otros donantes que estén interesados.
- La contratación, en la medida de lo posible, de personal experto con cargo a los diferentes Fondos con el objetivo de fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación del organismo y facilitar la sistematización y retroalimentación de la información al interior de la Cooperación Española.

Por ello, España seguirá participando de manera activa en las redes de donantes que realizan ejercicios de seguimiento y evaluación de los Organismos Multilaterales, con el objetivo de gestionar el conocimiento sobre los Fondos a los que España contribuye, como es el caso de MOPAN (*Multilateral Organi-*

*sations Performance Assessment Network*), ALNAP (*Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action*), NONIE (*Network of Networks Impact Evaluation Initiative*) y la Red de Evaluación del CAD.

### 7.2.3 Adaptación al contexto internacional y a la nueva agenda de desarrollo

Las funciones de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española deberán realizar los cambios y ajustes necesarios que permitan la aplicación efectiva de los compromisos derivados de la agenda de eficacia de la ayuda, adaptándolos a cada país socio en función de la estrategia de asociación acordada. Con este objetivo, se propone llevar a cabo de forma progresiva las siguientes *acciones*:

De acuerdo con el principio de apropiación democrática y local:

- Utilizar el mecanismo de evaluaciones conjuntas con los países socios así como apoyarse en evaluaciones seleccionadas, pilotadas y llevadas a cabo por el socio local.
- Abrir a los países socios la participación activa en los procesos evaluativos que la Cooperación Española ponga en marcha, en línea con el principio de la construcción de asociaciones más inclusivas recomendado por la Agenda de Acción de Accra, prestando especial atención a los movimientos y organizaciones sociales.
- Apoyar a los países socios en la puesta en marcha de ejercicios de seguimiento y evaluación de las intervenciones de cooperación de los países donantes.

De acuerdo con el principio de alineamiento:

- Apoyar la construcción de capacidades institucionales en seguimiento y evaluación en los países socios de cara a fortalecer el diseño, implementación y valoración de las políticas de desarrollo.
- Maximizar el uso de los recursos humanos y técnicos de los países socios en los sistemas de seguimiento y los procesos de evaluación como una opción preferente.
- Apostar por la previsibilidad de las evaluaciones a realizar, para que se conviertan en verdaderos procesos de aprendizaje y no produzcan efectos perversos en nuestros países socios.

De acuerdo con el principio de armonización:

- Identificar, antes de la decisión de evaluar, las evaluaciones programadas por el resto de donantes, y plantear, en la medida de lo posible, una evaluación conjunta como primera opción antes de emprender evaluaciones propias.
- Utilizar el mecanismo de evaluaciones conjuntas no sólo con los países socios, sino también con otras agencias donantes.
- Avanzar en la programación conjunta de evaluaciones entre la Cooperación Española y otros donantes, con el fin de reducir costes de transacción, eliminar redundancias y medir resultados de desarrollo en los países socios conjuntamente.
- De cara a futuro, apostar por la evaluación delegada de intervenciones de desarrollo, donde uno o varios donantes encargan a otro/s que dirijan una evaluación y se comparten sus resultados, coadyuvando a la división internacional del trabajo y ampliando la cobertura de países y sectores evaluados.

- Apoyar la creación y el funcionamiento de sistemas de gestión del conocimiento con otros donantes para conseguir una optimización de los recursos de cara a mejorar la calidad de la ayuda.

De acuerdo con los principios de rendición mutua de cuentas y gestión para resultados de desarrollo:

- Favorecer la evaluación de resultados e impactos de desarrollo a través de instrumentos concretos, tales como el Fondo Español de Gestión de Resultados de Desarrollo y Evaluación de Impacto (Fondo conjunto con el Banco Mundial), y otras asociaciones que se estimen convenientes.
- Potenciar el alineamiento de los indicadores y metodologías entre los donantes y los países socios con el objetivo de reducir costes y homologar visiones de cara a la mutua rendición de cuentas.
- Participar en valoraciones recíprocas basadas en evidencia que menciona la Agenda de Acción de Accra, así como continuar apoyando y participando en los ejercicios de seguimiento y evaluación de la Declaración de París.

En definitiva, todas las acciones anteriormente mencionadas tienen como finalidad favorecer el liderazgo del país socio –y fortalecer sus capacidades- de cara a la puesta en marcha de evaluaciones conjuntas, cuya temática e interés estén alineadas con las políticas de desarrollo local, de manera que favorezcan la transparencia y la mutua rendición de cuentas para conseguir resultados de desarrollo, que tendrán que ser evaluados a escala de cada país.

### 7.2.4 El Sistema de Gestión del Conocimiento de la Cooperación Española

Los sistemas de cooperación para el desarrollo internacional, y el español en concreto, generan una ingente cantidad de datos, información y conocimientos que o bien no son aprovechados, o bien no se tiene constancia de que puedan ser útiles para mejorar la calidad de la ayuda, especialmente en términos de eficacia y eficiencia.

El sistema español de cooperación para el desarrollo tiene diferentes fuentes del conocimiento, entre otras, la propia práctica organizacional desarrollada tanto en sede como en terreno, vinculada a los procesos de desarrollo; los aprendizajes derivados de la gestión integral de la ayuda, tanto de la planificación como del seguimiento y la evaluación; la investigación y los estudios sobre el desarrollo que genera la academia; los resultados de la gran cantidad de evaluaciones realizadas por otros organismos de desarrollo. Es fundamental que estas fuentes estén vinculadas al conocimiento práctico de los actores implicados en la puesta en acción, gestión y dirección política. De manera particular, el de las personas con y para las que trabajamos a través de nuestras acciones de cooperación, quienes experimentan en la práctica aspectos cruciales del “saber hacer” —implícito o explícito— como experiencia que ha de ser sistematizada y diseminada como conocimiento.

Por tanto, uno de los retos para la Cooperación Española es la progresiva implantación de un sistema integrado de gestión del conocimiento que facilite su difusión entre los actores y la mejora progresiva de la calidad de la Cooperación Española a través de la incorporación de estas lecciones aprendidas en la gestión integral de la ayuda.

Un sistema de gestión del conocimiento de la Cooperación Española deberá hacer posible la recopilación, la explotación y la difusión de conocimiento útil para la toma de decisiones basadas en evidencia a demanda de los agentes de la cooperación, a través de una tecnología adecuada y eficaz. Además, dicho sistema de gestión del conocimiento deberá tener un enfoque organizacional y hacia el capital humano,

con un abordaje incluyente constituyéndose, por tanto, como una herramienta de cambio organizacional que contribuya al cumplimento de los compromisos de París y Accra.

El diseño y aplicación concreta de este sistema de gestión del conocimiento será objeto de un futuro estudio y un plan de aplicación que estará integrado por un sistema acorde a las necesidades de los actores que participen en el mismo y de una implantación progresiva en el tiempo. Corresponderá a la DGPOLDE su impulso, complementándose con otras iniciativas como la conformación de una red de aprendizaje que garantice las motivaciones y capacidades para que el conocimiento fluya de forma ágil desde su generación hasta los actores que lo demanden, todo ello para lograr la mejora de los resultados de desarrollo.

# Tercera Parte: Contenidos temáticos y prioridades de la Política para el Desarrollo

# 8. CONTENIDOS TEMÁTICOS DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO

En esta parte del Plan Director se desarrollan las directrices generales en los principales ámbitos temáticos de la política de desarrollo.

Antes de su descripción detallada, es importante resaltar algunos elementos para su interpretación. La taxonomía empleada responde, principalmente, a las necesidades analíticas y de gestión de la Cooperación Española, configurando lo que tradicionalmente se ha denominado "sectores de cooperación".

Esta delimitación de sectores que se realiza en este Plan Director puede no coincidir, evidentemente, con la noción o definición de sector del país socio de que se trate. Es importante resaltar que, como ya se indicó en la descripción de la arquitectura de la política para el desarrollo, en el caso de los Marcos de Asociación con los países socios –la acción sobre el terreno- *la **definición de sector** y su delimitación será la adoptada por cada país socio*. Por ello, la taxonomía que se presenta en este Plan Director tiene como fin principal proveer de un marco analítico común a la Cooperación Española.

Por otro lado, es de suma importancia interpretar los contenidos que se presentan en los diferentes epígrafes desde una perspectiva integral, sistémica y complementaria, evitando una parcelación en compartimentos estancos que no pretende inducir la taxonomía que se ha realizado.

## 8.1 El rol de los contenidos de las políticas para el desarrollo a la luz de la agenda de eficacia de la ayuda.

Es importante reflejar con claridad el rol que tienen las prioridades de las políticas españolas para el desarrollo en la nueva agenda de la ayuda al desarrollo. Tradicionalmente, estas estrategias habían sido la base para que el país socio se alinease con cada donante. Como resulta obvio, este uso ha cambiado radicalmente en los últimos años, y así lo debe recoger con claridad este Plan Director.

En este sentido, los contenidos –lógica, objetivos, líneas estratégicas, etc.- que se presentan en este capítulo del Plan Director, pretenden:

- Ser un fundamento sólido de las opciones posibles en los sectores de la cooperación a los que se refieren, como reflejo de los acuerdos y consensos internacionales, doctrina desarrollada y avances teóricos, ajustado a los marcos normativos nacionales e internacionales vigentes; asimismo garantizan que las propuestas de las políticas sectoriales de desarrollo en el sector responden a un enfoque de derechos , a la lucha contra la pobreza y contribuyen a la consecución de los Objetivos de la Agenda Internacional de Desarrollo.
- Criterios claros de cuál es el marco general de acción en el sector correspondiente, priorización de objetivos y líneas estratégicas en el sector, y el reflejo de las principales opciones estratégicas de la Cooperación Española en un sector particular.
- Unificación de visión y criterios para la toma de decisiones en el conjunto de actores de la Cooperación Española en un sector determinado.
- Delimitar los campos posibles de acción en un sector (qué "no" apoyará "nunca" la Cooperación Española; qué "es posible" apoyar; y qué es "prioritario" apoyar)

- Servir de instrumento claro para las negociaciones en cada país socio sobre apoyos a políticas públicas locales, con las cuales se alinea la Cooperación Española a la luz de sus Documentos de Estrategia Sectorial, pero nunca a la inversa. Este proceso de concordancia entre marcos de acción sectoriales reflejados en los Documentos de Estrategia Sectorial, y el alineamiento con las políticas públicas del país, es objeto del proceso de **dirección estratégica en cada país**, reflejada en el Marco de Asociación y refrendada en Comisiones Mixtas.

  Es importante reiterar que el principio de liderazgo-apropiación y de alineamiento prevalecen sobre los contenidos de un documento de estrategia sectorial en la arena política de negociación del apoyo de la Cooperación Española en un sector o programa determinado (la estrategia sectorial orienta la negociación y fija el marco de la posición española, pero nunca se impone sobre las políticas locales)

  La posición de la Cooperación Española en un país determinado viene normativamente informada por el principio de armonización de la Declaración de París, por lo que - teniendo en cuenta la presencia de varios donantes con sus propias orientaciones sectoriales - nuevamente el rol de las estrategias sectoriales es de instrumento de diálogo para fijar las posiciones armonizadas de todos los donantes ante una única política pública del país

- Servir de instrumento claro para delimitar la **posición española en los foros y organismos internacionales** involucrados en el sector y para la asignación coherente de recursos en el ámbito multilateral, donde el documento de prioridad sectorial es el instrumento programático protagonista.

## 8.2 Prioridades horizontales

Desde los años 90, en las diferentes conferencias internacionales de ONU, los estados miembros y los actores de cooperación internacional, han identificado el enfoque de género, el enfoque de diversidad y el respeto por la sostenibilidad del medio ambiente como prioridades transversales a integrar en todas las acciones de desarrollo. En el proceso de aplicación de la Declaración de París y en las reuniones preparatorias del Tercer Foro de Alto nivel de Accra sobre Eficacia de la Ayuda (recogido en la Agenda para la Acción de Accra), el debate sobre la relevancia de los temas horizontales toma especial fuerza en el contexto de la eficacia de la ayuda, siendo considerados como elementos fundamentales para conseguir resultados de desarrollo, añadiendo a los tres anteriores la defensa de derechos humanos y de los grupos excluidos.

La inclusión de las prioridades horizontales en el Plan Director 2005-2008 supuso un avance significativo para la Cooperación Española en los años anteriores. Este avance se profundizó en el proceso de elaboración de las Estrategias Sectoriales, mediante la inclusión de unas pautas mínimas de aplicación para llevar a cabo la transversalidad de las prioridades horizontales en cada uno de los sectores específicos. Considerando esta evolución, todavía es necesario consolidar en este Plan Director una efectiva aplicación de los elementos transversales en las actuaciones de la Cooperación Española, en todos los instrumentos y por todos los actores de desarrollo.

En el III Plan Director, las prioridades horizontales y transversales serán las siguientes:

- *Inclusión social y lucha contra la pobreza*

- *Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática*
- *Género en desarrollo*
- *Sostenibilidad medioambiental*
- *Respeto a la diversidad cultural*

Es necesario realizar una transversalidad efectiva de estas prioridades horizontales en todos los sectores y actuaciones de la Cooperación Española. Los aspectos esenciales de estos ejes transversales están recogidos en convenciones, declaraciones y tratados internacionales, que deben ser aplicados tanto por España como por sus países socios que los han ratificado.

***Pautas para incorporar las prioridades horizontales en las actuaciones de la Cooperación Española***

El presente Plan Director se propone avanzar en la elaboración de pautas para lograr la incorporación real y efectiva de las prioridades horizontales por parte de todos los actores de la Cooperación Española y a todos los niveles, desde la planificación a la gestión, el seguimiento y la evaluación.

Para trabajar en la transversalización de manera efectiva las prioridades horizontales es necesario trabajar, bien de manera consecutiva o bien simultáneamente, en cuatro niveles de integración: A nivel político, a nivel estratégico, en la institucionalización, y a nivel operativo.

A nivel político:

Se trabajará para incorporar las prioridades transversales en la política para el desarrollo, en todas las acciones de la Secretaría de Estado, tanto en su acción exterior, en los países socios, como en la coordinación de actores de actores a nivel nacional, como en la armonización y coherencia de políticas de todas las administraciones (Central, con otros ministerios, con los gobiernos de las comunidades autónomas y los entes locales).

A nivel institucional:

- Se trabajará, a través de la Educación para el Desarrollo, para sensibilizar y formar a los actores de la cooperación en la aplicación de los enfoques asumidos para cada prioridad horizontal.
- Desde el ámbito estratégico de fortalecimiento de capacidades institucionales, se pondrá en marcha la nueva estructura de la AECID, en la nueva Dirección General de Multilateral y Sectoriales, consolidando la estructura de acuerdo a los criterios establecidos en el Plan Director para que permee en la aplicación las prioridades horizontales de la política de desarrollo.
- Se definirán y aplicarán los procedimientos necesarios para incorporar las prioridades horizontales en los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación, así como en la elaboración de indicadores de resultados en el sistema de Cooperación Española.

A nivel estratégico:

- Se consolidará la presencia y participación estratégica en foros internacionales y en fondos multilaterales donde se trate explícitamente la aplicación de las prioridades horizontales.
- Se identificará e incluirá el marco normativo de referencia para cada prioridad horizontal en los documentos estratégicos sectoriales y geográficos, programáticos y de proyectos de la Cooperación

Española. A modo indicativo, se establecerán medidas para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la ratificación por España de las convenciones y planes de acción de NNUU sobre Defensa y cumplimiento de los Derechos Humanos, sobre igualdad de género como la Plataforma para la Acción de Beijing; las Convenciones de Río sobre sostenibilidad ambiental y las normas relativas a la diversidad cultural y el respeto por los pueblos indígenas de UNESCO, OIT y del Relator especial para los pueblos indígenas.

- Se creará un marco de participación para la socialización de buenas prácticas y transferencia de conocimiento de las prioridades horizontales y su difusión entre los actores de la Cooperación Española.
- Desde el ámbito estratégico de estudios para el desarrollo se impulsarán investigaciones sobre la aplicación de las prioridades horizontales en los diferentes contextos y en los distintos sectores, para conocer los pasos a seguir en los procesos de integración de la transversalidad y cómo incide su inclusión en la eficacia y obtención de resultados en los procesos de desarrollo.

A nivel operativo y de gestión:

- Se trabajará para disponer de datos desagregados en aspectos relevantes que es necesario destacar para la integración de las prioridades horizontales en todos los instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, apoyando especialmente sistemas de información de los países socios. A modo indicativo, esta desagregación puede hacerse por sexo, por culturas, etnias y razas, por las diferencias de posición, acceso y participación a espacios políticos de hombres y mujeres o en los ámbitos donde sea necesario medir el impacto ambiental en una actuación prevista, y de manera diferenciada por sexo o en los diferentes grupos de población, como pueden ser los pueblos indígenas o afrodescendientes por ejemplo.
- Se incluirán mecanismos y elementos de aplicación de las prioridades horizontales en los planes operativos y en todos los instrumentos de gestión, tanto tradicionales como en los nuevos instrumentos.
- Se utilizarán indicadores elaborados que aporten información sobre buenas prácticas en la integración de prioridades horizontales.

La prioridad transversal más desarrollada metodológicamente en este capítulo es la prioridad transversal de género, tanto en su construcción teórica como en su aplicación. Esto ha llevado a considerarla y visibilizar de forma sintética como pauta para el arranque operativo en todos los niveles de intervención en el resto de prioridades transversales.

A tal fin, será necesario desarrollar manuales para las cinco prioridades horizontales que ayuden a los actores a su integración transversal en la aplicación de los distintos instrumentos y actuaciones de la Cooperación Española.

### 8.2.1 Inclusión social y lucha contra la pobreza

El objetivo general de la Cooperación Internacional para el desarrollo es la erradicación de la pobreza en el mundo, y por tanto la lucha contra la pobreza es elemento central de la misión de la Cooperación Española.

Desde esta óptica, no sería necesario considerar la lucha contra la pobreza como un elemento transversal. No obstante, para reforzar que dicha misión de la cooperación se plasme realmente en todas las intervenciones, se considera no sólo como objetivo en sí mismo sino como prioridad horizontal, reforzando de este modo la revisión de los objetivos y actuaciones propuestas para que sean orientados a la reducción de la pobreza y al empoderamiento de las personas más excluidas y discriminadas.

En particular, las actuaciones de la Cooperación Española deberán prestar especial atención a aquellos colectivos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y que sufren procesos más acusados de exclusión y marginación social. Las personas mayores y las discapacitadas se encuentran indudablemente entre los colectivos más excluidos. También entre los más invisibilizados. Por ello en este Plan Director se les quiere prestar especial atención incorporándolos en la consideración transversal de la lucha contra la pobreza. De esta manera, cada una de nuestras actuaciones ha de analizar cuál es la situación de este grupo poblacional en cada entorno o sector de actuación concreto, y los impactos de nuestra acción sobre ellos.

Se hace necesario, por tanto, integrar de forma efectiva la lucha contra la pobreza y la lucha contra todas las formas de discriminación y vulneración de derechos que conducen a la exclusión, desde un enfoque basado en derechos. Pero también lo será el fortalecimiento de los mecanismos de protección social, los sistemas de seguridad social y sistemas públicos de pensiones, que cobran especial importancia para prevenir la exclusión social de los mayores y las personas discapacitadas.

### 8.2.2 Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática

La Cooperación Española identifica la gobernabilidad democrática y los derechos humanos como partes integrales del proceso de desarrollo sostenible. Por tanto, el presente Plan Director establece la promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática como prioridades horizontales, al ser elementos cruciales a tener en cuenta en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Cooperación Española.

La promoción de los derechos humanos (DD.HH.) como prioridad transversal supone la integración de los principios establecidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos en todas las actuaciones de todos los sectores de la Cooperación Española. El fortalecimiento de las capacidades institucionales, sociales y humanas queda así ligado al respeto, promoción y garantía de los DD.HH.

El enfoque de gobernabilidad democrática como prioridad transversal implica orientar todas las actuaciones de la Cooperación Española hacia la profundización del régimen democrático y el Estado de Derecho y un desempeño del Estado más eficaz, en términos económicos y sociales.

Para conseguir avanzar en esta dirección, es necesaria una comprensión profunda de los factores económicos, sociales y políticos y su interacción en el contexto de actuación. Esto implica que la Cooperación Española diseñará sus actuaciones en todos los sectores de acuerdo al análisis de la economía política del país socio, que identifique los principales agentes de cambio, sus intereses e incentivos y las estructuras reales de la distribución del poder. Así, la promoción del desarrollo institucional, la mejora de las capacidades, apoyo a políticas que fomenten la cohesión social y la promoción de la transparencia para la rendición de cuentas, serán ejes centrales de todos los sectores, con base en un sofisticado análisis de contexto de los países socios.

**Diez principios para la promoción y protección de los Derechos Humanos**

1. Construir un entendimiento conjunto de los vínculos entre las obligaciones de los derechos humanos y las prioridades del desarrollo a través del diálogo.
2. Identificar las áreas de apoyo a los gobiernos socios sobre las cuestiones de derechos humanos.
3. Proteger los derechos humanos en los procesos de construcción del Estado.
4. Apoyar a las personas que reclaman los derechos humanos
5. Promover la no discriminación como la base de sociedades más inclusivas y estables
6. Tener en cuenta los derechos humanos en las decisiones sobre alineamiento e instrumentos de la ayuda.
7. Tener en cuenta el refuerzo mutuo entre los derechos humanos y los principios de la eficacia de la ayuda.
8. No hacer daño.
9. Adoptar un enfoque armonizado y gradual para las situaciones de deterioro de los derechos humanos.
10. Asegurar que la ampliación de la ayuda favorece los derechos humanos.

Como componente de esta prioridad horizontal, **el desarrollo de capacidades sociales e institucionales se convierte en un elemento central para la Cooperación Española**, en línea con el Consenso sobre desarrollo de capacidades emanado del Taller de Bonn. Este consenso, así como la Agenda para la Acción de Accra, reconocen que el desarrollo de capacidades tiene una importancia crítica para el desarrollo sostenible.

La integración de esta prioridad sectorial estará guiada por las pautas establecidas en la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional, así como del manual específico que será desarrollado en el presente ciclo de cooperación.

Asimismo, el Plan Director 2009-2012 prevé la creación de un grupo de trabajo de los distintos actores de la Cooperación Española sobre gobernabilidad democrática como prioridad transversal. El objetivo de este grupo será recoger y difundir los avances en los debates de la comunidad internacional en este ámbito.

### 8.2.3 Género en desarrollo

En la década de los años noventa, la agenda internacional de las mujeres, definida en las Conferencias de ONU en Viena, en El Cairo y en Beijing, marcan la ruta a seguir en cuanto a considerar la igualdad de género como requisito para el desarrollo, la democracia y la paz, y la reivindicación de que los derechos de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos también sean considerados como derechos humanos. Para alcanzar resultados en esta dirección se establecen objetivos estratégicos y medidas concretas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, destinadas tanto a organismos internacionales, como a gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, en las que se propone que el enfoque de género debe integrarse en todas las políticas, planes y programas y en todas las actuaciones de cooperación para el desarrollo.

Este marco internacional incide de manera inevitable en la evolución histórica de la integración de la defensa de los derechos de las mujeres y del enfoque de género en la Cooperación Española. Por ello desde la creación de la AECI se inician actuaciones que adoptaron el enfoque de Mujeres en desarrollo (MED), que han sido antecedentes de lo que luego sería la implantación del enfoque de Género en De-

sarrollo (GED). Dicho enfoque se reconoce de manera explícita como el enfoque asumido por la Cooperación Española, con la aprobación del Plan Director 2005-2008, y el impulso para la integración del mismo en la planificación estratégica y programática posterior.

Tal como recoge la Estrategia de "Género en Desarrollo" de la Cooperación Española, la adopción de la perspectiva de género como prioridad horizontal supone valorar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres cualquier acción que se planifique, en todas las áreas y en todos los niveles. De esta manera, se trata de conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las políticas y de los programas en las esferas política, económica y social, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad.

Diez años después de la Plataforma de Beijing, el enfoque de género y la estrategia de transversalidad se han hecho más complejos, atendiendo a los aprendizajes adquiridos en su aplicación por las organizaciones de mujeres, tanto de los países socios como de los organismos internacionales y agencias bilaterales. Se analizan por tanto los errores y aciertos realizados en la aplicación del enfoque de género de manera transversal en las actuaciones de cooperación desde la Conferencia de Beijing hasta 2005. Sobre la base de este aprendizaje, se considera fundamental que la Cooperación Española, refuerce el enfoque de Género en Desarrollo, con los principios operativos de la Eficacia de la Ayuda y reafirme la necesidad de combinar la doble prioridad de empoderamiento y "*mainstreaming*" de género, para alcanzar la igualdad y la equidad de género como objetivos para el desarrollo.

Estos conceptos y enfoques fundamentales y de uso práctico en la transversalidad vienen definidos y desarrollados en el marco teórico de la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española.

Tres importantes elementos se deben de tener en cuenta en la concepción de la transversalidad además de trabajar en los dos niveles desde la igualdad formal a la real:

- En el ejercicio práctico de la transversalidad hay que situar el tema de género o cualquier otro tema transversal en la agenda de prioridades de la institución o política que vayan a realizar, es decir, recuperar el elemento de "poner en la corriente principal" de prioridades el tema de género, de manera real y no solamente de forma declarativa.
- Para que una estrategia de transversalización tenga éxito ha de combinarse, tal y como proponía la Plataforma de Beijing, con la estrategia de empoderamiento específico de las mujeres. Una y otra se refuerzan y complementan para obtener mejores resultados en las actuaciones de desarrollo y en todas sus fases, desde la planificación, la gestión, el seguimiento y la evaluación.
- Es imprescindible trabajar procesos de institucionalización del tema de género o cualquier otra transversal en el medio y largo plazo: esto pasa por crear instancias operativas para la igualdad de género, como unidades de género dotadas de recursos humanos formados y presupuestos suficientes para su desarrollo, donde realmente se refleje la voluntad política real hacia la integración del enfoque de género en una organización, o política de desarrollo.

La integración del enfoque de GED en todas las actuaciones de la Cooperación Española se guiará por los principios y orientaciones establecidos en la Estrategia sectorial. En el cuadro siguiente se describen los pasos para una efectiva integración del enfoque GED en las actuaciones de cooperación, sea en un sector, por una institución o un actor de cooperación:

| NIVELES DE INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE GED | AMBITOS DE INTERVENCIÓN | PASOS A SEGUIR: Líneas de intervención, consecutivas o no. | ACTUACIONES PRIORITARIAS |
|---|---|---|---|
| **Integración del enfoque GED en lo formal** | Ámbito nacional de la Cooperación Española<br>( Se refiere a su definición por la administración central desde SECI y a su aplicación por todos los actores de la Cooperación Española. ) | **1. Integración del tema en la corriente principal de la política de desarrollo.** Reconocido el enfoque de género como prioridad política de la Cooperación Española. | **1.1. Reflejar expresamente de forma verbal y en los documentos declarativos** políticos dicha prioridad. Documentos que definen la política para el desarrollo: Leyes y Plan Director<br>**1.2. Reafirmar los compromisos internacionales,** visiblemente los compromisos internacionales ratificados por España.<br>**1.3. La redefinición conceptual y de contenido político-estratégico interno** que completa su marco de referencia, reforzando los dos puntos anteriores. Estos cambios se plasman más concretamente en el proceso de planificación estratégica.<br>**1.4. Procesos de planificación estratégica con enfoque de género transversal,** tanto en herramientas (datos desagregados por sexo, análisis de género, estadísticas de género, etc.) como en documentos estratégico-políticos (DES, DEP, PAES, PACI). |
| **Integración del enfoque GED en lo real** | Ámbito nacional de la Cooperación Española.<br>Aplicable también en el diseño de instrumentos para la implantación del enfoque GED en estructuras nacionales o locales ubicadas en los países socios | **2. Institucionalización** | **2.1. Creación de unidades especificas GED en el organigrama de la** estructura, al más alto nivel de decisión posible**,** que combinen transversalidad y sectorialidad.<br>**2.2. Especialización de RRHH en género y Desarrollo.**<br>**2.3. Presupuestos específicos para la igualdad de género** asignados a la transversalización<br>**2.4. Sensibilización y formación del personal de la institución.**<br>**2.5. Cambios en la cultura** organizacional. Desde el lenguaje hasta el balance de géneros en los puestos de decisión.<br>**2.6. Constitución progresiva de la Red GEDEA** para la armonización, coherencia y coordinación de políticas de género.<br>2.7. Sistematización y difusión de buenas prácticas: Bancos de datos de buenas prácticas y recursos<br>2.8. – Investigaciones que favorezcan la aplicación de la transversalidad. |
| | | **3. Transversalidad de género: Dotación de capacidades** | **3.1. La elaboración de una guía metodológica para la efectiva incorporación del enfoque GED** como prioridad transversal, destinada a todos los actores de la Cooperación Española<br>**3.2. Recursos humanos formados**. Formación continua y transferencia de conocimiento sobre GED y Eficacia de la ayuda para todos los actores de la Cooperación Española.<br>**3.3. Programación operativa con enfoque de género de forma transversal** en las herramientas de programación, desde sedes centrales hasta oficinas en terreno (POP, POA).<br>**3.4. Transversalidad de género en todos** los instrumentos y modalidades de la ayuda de la Cooperación Española, tanto tradicionales como nuevos. Desde la planificación: datos desagregados y análisis de género e indicadores de cambio<br>**3.5. Definición de acciones específicas de género que garantizan la efectiva** transversalidad de género en las intervenciones de cooperación.<br>**3.6. Seguimiento y evaluación con enfoque de género y definición de indicadores** de impacto y resultados que puedan medir el cumplimiento de la trasnversalidad de género. |
| | Ámbito nacional de España y en estructuras nacionales o locales ubicadas en los países socios | **4. Empoderamiento** | **4.1. Diseño y aprobación de un programa específico de género en desarrollo y eficacia de la ayuda** en el que se pongan en práctica los pasos para la aplicación efectiva de la prioridad transversal y el empoderamiento de las mujeres.<br>**4.2 Planes de acción y programas sectoriales** para el empoderamiento de las mujeres. |

### 8.2.4 Sostenibilidad ambiental

Sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural que, adecuadamente gestionado, genera una serie de servicios esenciales para lograr el desarrollo humano. Trabajar por la sostenibilidad medioambiental requiere no consumir ni desgastar los bienes y servicios de los ecosistemas (agua, aire, suelo, flora, fauna) más allá de la capacidad que tienen de regenerarse. Por ello, la consideración de la sostenibilidad medioambiental como prioridad horizontal para la Cooperación Española en todas y cada una de sus actuaciones es esencial para lograr un desarrollo humano sostenible.

Para avanzar en esta línea, todas las actuaciones de la Cooperación Española para el desarrollo deben:

- Integrar la variable ambiental en todas las intervenciones, en todas las fases del proceso planificador, desde el marco más estratégico a la actuación concreta, antes de la toma de decisiones.
- Garantizar la elaboración de estudios de impacto y la evaluación ambiental de todos los planes, programas y proyectos.
- Contribuir a la gestión sostenible del capital natural. Muchas de las actuaciones pueden contribuir de manera positiva a la gestión sostenible del capital natural, debiendo tenerse en cuenta este factor en el diseño y desarrollo de estas intervenciones. Se contribuye a la sostenibilidad medioambiental cuando son considerados como un elemento más el aprovechamiento racional de los recursos en los sectores productivos, o la capacitación de personal sanitario en salud medioambiental, o el fortalecimiento de las instituciones para actuar en delitos contra el medio ambiente. Desde todos los sectores prioritarios de la Cooperación Española es posible la contribución positiva a la sostenibilidad medioambiental.
- Prever, en la medida de lo posible, los cambios que puedan producirse en el medio ambiente. En este sentido, resulta fundamental tener en cuenta en todas las actuaciones las consecuencias que pueden producirse debido al cambio climático, para asegurar así la sostenibilidad del desarrollo en el tiempo. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha elaborado una guía para ayudar a integrar la adaptación al cambio climático en todas las intervenciones.

Para contribuir a la sostenibilidad medioambiental de manera efectiva, se promoverá la sistematización y difusión de buenas prácticas, la formación sobre cómo integrar este ámbito de manera horizontal en nuestras intervenciones, y el fortalecimiento institucional en esta materia. La estrategia sectorial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española (2007), es la base metodológica esencial para lograr la incorporación de la sostenibilidad medioambiental como prioridad horizontal en todas las actuaciones. Asimismo, las estrategias sectoriales de la Cooperación Española son referencias clave para saber cómo integrar la sostenibilidad medioambiental de manera transversal, ya que todas ellas contienen análisis de este tipo. La sostenibilidad ambiental se tendrá asimismo en cuenta en todos los "*documentos de política*" que sean publicados los próximos años.

### 8.2.5 Respeto a la diversidad cultural

El proceso de desarrollo es inseparable de la cultura. Ello implica que el éxito de cualquier política de desarrollo pasa por reconocer y considerar los principios de la diversidad cultural como un imperativo ético, inseparable del respeto a la dignidad de la persona, asegurando que los individuos y colectivos puedan escoger libremente y ejercer plenamente sus derechos, como destaca UNESCO.

El presente Plan Director pretende propiciar el respeto y el reconocimiento de la diversidad como una prioridad horizontal en todos los procesos de desarrollo, entendiendo que éstos conllevan necesariamente cambios culturales. Por ello, debe profundizar en el conocimiento de la dimensión cultural de las sociedades con las que trabaja para contribuir a la creación de sociedades más incluyentes, mediante el apoyo a políticas públicas que reconozcan de forma explícita las diferencias culturales. La invocación de estos principios, sin embargo, no puede en ningún caso legitimar aquellas prácticas culturales que entren en contradicción con los derechos humanos o libertades fundamentales.

Las actuaciones de la Cooperación Española han de integrar un análisis, estudio y conocimiento de las realidades culturales en las que se insertan las intervenciones como premisa básica.

Con objeto de facilitar la integración de la dimensión cultural como eje transversal, se plantean las siguientes pautas:

- Realización de diagnósticos precisos y de indicadores sobre las realidades culturales del contexto de actuación que serán integradas en la identificación, diseño y formulación de las actuaciones, así como en el seguimiento y evaluación. En la elaboración de estos diagnósticos se contará con la participación de los socios locales de la Cooperación Española.
- Promoción del respeto e integración de las lenguas y manifestaciones culturales minoritarias.
- Análisis de la aportación de la cultura a las distintas actuaciones de cooperación al desarrollo, tanto en las dimensiones intangibles o simbólicas (vida política, cohesión social, convivencia, ciudadanía, identidad, etc.) como en los sectores más tangibles (economía, empleo, turismo). El análisis y seguimiento de estas transformaciones facilitará la sostenibilidad de los proyectos emprendidos.
- Fomento de la investigación antropológica sobre prácticas y tradiciones locales. La finalidad de estos estudios es que las actuaciones de la Cooperación Española se basen en el conocimiento de los sistemas tradicionales de las sociedades con las que trabaja.
- Complementar las acciones de transversalidad de diversidad cultural con el empoderamiento de los pueblos indígenas como dimensión clave de esta prioridad horizontal, fomentando su participación en los procesos de su propio desarrollo y reconociendo explícitamente sus particularidades culturales, fomentando al mismo tiempo el dialogo entre los actores y el respeto entre las sociedades.
- Inclusión de otras realidades culturales que han ido desarrollando su diversidad sin necesariamente estar ancladas a un territorio, como es el caso de los afrodescendientes, o de otros grupos étnicos, que sin estar censados como indígenas, responden a particularidades que les hacen diferentes.
- Integrar el concepto de Diversidad Cultural tal y como se plantea en los documentos de la UNESCO (en particular el Informe Nuestra Diversidad Creativa, 1996), en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2004), y en la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.
- Participación y diálogo sobre la cultura en espacios internacionales: Fomentar el reconocimiento y la cooperación mutua entre culturas en espacios internacionales y establecer acuerdos con instancias multilaterales para la coordinación y cogestión de actuaciones hacia una

mayor eficacia de la comunidad internacional en la defensa de la diversidad cultural como patrimonio de la humanidad.

## 8.3 Prioridades sectoriales de la Política para el Desarrollo

A continuación se exponen las prioridades sectoriales que conforman la política para el desarrollo en el período 2009-2012.

Es importante recalcar que el término "sector" en el Plan Director se refiere a "sector de intervención de la Cooperación Española", por lo que se también se incluyen en este epígrafe prioridades cuya naturaleza es intersectorial, en tanto que el logro de los objetivos de desarrollo asumidos inevitablemente requiere incidir en diferentes áreas de políticas públicas y/o de gestión en el país socio. Esto aplica, en particular, a Desarrollo Rural y Lucha contra el Hambre así como a Sostenibilidad Ambiental, Cambio Climático y Hábitat.

En el texto de este Plan se ha optado por reflejar una estructura común en todos los sectores:

- Aspectos más destacados del marco conceptual y normativo.
- Formulación del Objetivo general de la política sectorial, y sus objetivos específicos.
- Referir las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias, casi en todos los casos asociadas a cada objetivo específico, en los ámbitos estratégicos de impacto directo en los objetivos de desarrollo: acción eficaz sobre el terreno, posiciones en foros multilaterales y coherencia de políticas para el desarrollo.
- Las particularidades de cada sector a tener en cuenta en los otros cuatro ámbitos (educación para el desarrollo; investigación en innovación para el desarrollo y estudios sobre el desarrollo; capacidades institucionales y humanas; y coordinación de actores) se han omitido en el cuerpo del texto para facilitar la lectura, pero se reflejan en el anexo donde se presentan las matrices de resultados sectoriales.

Los sectores de intervención identificados en la política para el desarrollo y sus objetivos específicos son los siguientes:

| **SECTORES DE INTERVENCIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA** | **EFECTOS ESPERADOS EN 2012** |
|---|---|
| GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA | *Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.* |
| DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE | *Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana* |
| EDUCACIÓN | *Contribuir al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, en aquellos países y grupos con menores índices educativos* |
| SALUD | *Contribuir de manera eficaz a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, en especial aquéllas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, fomentando el desarrollo humano sostenible* |
| AGUA Y SANEAMIENTO | *Promover el derecho humano al agua, y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.* |

| SECTORES DE INTERVENCIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA | EFECTOS ESPERADOS EN 2012 |
|---|---|
| CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA | *Apoyar y fomentar un crecimiento económico inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y la cohesión social* |
| SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y HÁBITAT | *Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y a modelos de desarrollo que permita mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población* |
| CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN | *Favorecer los procesos de generación , apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social* |
| CULTURA Y DESARROLLO | *Fomentar las oportunidades y capacidades culturales materiales e inmateriales de personas y comunidades como elementos sustanciales del desarrollo humano sostenible* |
| GÉNERO EN DESARROLLO | *Contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento, entendido como mecanismo para superar la pobreza y la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en sus relaciones de género.* |
| MIGRACIÓN Y DESARROLLO | *Fomentar los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del codesarrollo, empoderamiento de las diásporas, y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso* |
| CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ | *Contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil.* |

### 8.3.1 Gobernabilidad democrática

La Cooperación Española asume en el ámbito de la gobernabilidad democrática **un enfoque de derechos** en los que la ciudadanía es la titular de los mismos, con carácter universal, mientras que instituciones y representantes políticos tienen las obligaciones a las que deben responder frente a la ciudadanía. Ambos actúan bajo el marco internacional de los derechos humanos. El Consenso Europeo sobre Desarrollo identifica gobernabilidad democrática y los derechos humanos como una parte integral del proceso de desarrollo y por tanto, uno de los principales objetivos de la política de desarrollo. La reducción de la pobreza y el logro de los ODM no se conseguirán si no se avanza decididamente en el ámbito de la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática reconoce el derecho de las personas a tener un desarrollo sostenible; para ello las instituciones deben garantizar el acceso a determinados servicios básicos, los derechos políticos y la igualdad de género como un elemento troncal de la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad tiene diversas dimensiones, tales como: desarrollo institucional, participación ciudadana, promoción de la igualdad, promoción de la cohesión social, rendición de cuentas, etc. Estos aspectos se engloban en una doble dirección: a) Mejora y reforma de la institucionalidad democrática y b) Apoyo a la organización de la sociedad civil.

i) <u>Los puntos clave de la gobernabilidad democrática</u>

La Cooperación Española trabaja en diversas direcciones todas ellas complementarias:

- Calidad democrática:
    - Construcción de un Estado basado en el derecho
    - División de Poderes conforme a derecho y
    - Vinculación de demandas ciudadanas e instituciones
- Crecimiento económico distributivo: Ningún crecimiento económico tiene efectos estables en las sociedades sin redistribución del ingreso, las sociedades más desarrolladas son las que tienen menor diferenciación social pues supone una mayor y mejor utilización de los recursos existentes.

ii) Una estrategia para la gobernabilidad.

Ser eficaces en una política de gobernabilidad democrática supone abordar diversas prioridades en las que trabajar para lograr un resultado global de mejora. Para ello, las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) representan una herramienta poderosa. Permiten reforzar los sentimientos de pertenencia, participación y control sobre las instituciones, por lo que impactan y pueden favorecer los aspectos de gobernabilidad. Son importantes para crear y potenciar redes entre los distintos actores que comparten intereses comunes. Para la Cooperación Española las prioridades que abordan una política de gobernabilidad democrática son las siguientes:

I. **Políticas públicas para la cohesión social**: La Cooperación Española considera la promoción de la Cohesión Social como principio básico de todas las políticas públicas. La promoción de las políticas públicas de cohesión social penetra todos los diferentes ámbitos de la organización del Estado, desde el ámbito nacional al local. Esto supone abordar la creación de sistemas públicos de sanidad, educación, pensiones y protección social. La apuesta por la cohesión social implica avanzar en una gestión pública que considera las prestaciones como un derecho de la ciudadanía y no una concesión graciosa de los gobernantes. Supone a la vez la capacidad de generar vínculos con la ciudadanía que siente como el sistema democrático protege y extiende sus derechos. La mejora de la cohesión social fortalece la sociedad y previene situaciones de fragilidad.

II. **Enfoque de género, empoderamiento y presencia política de las mujeres**: La participación y el liderazgo político es clave para lograr una gobernabilidad democrática igualitaria. Su papel en los espacios de toma de decisiones, en la lucha contra la pobreza y en la construcción de ciudadanía es decisivo. El empoderamiento de las mujeres y el *mainstreaming* en los espacios y estructuras de poder, es un eslabón esencial para impulsar la democracia en el desarrollo, con el objetivo de presentar en la agenda política de los países aspectos específicos que afectan a las mujeres y hombres, como: la igualdad en el trabajo, lucha contra la violencia de género, salud sexual y reproductiva, etc.

III. **Diálogo social y civil**: Un sistema democrático no termina en el diseño y funcionamiento regular de las instituciones. Uno de los elementos claves de su legitimización es la capacidad para responder a demandas y necesidades, de establecer cauces permanentes con los agentes sociales y la sociedad civil. Por ello, la concertación y el dialogo social son un elemento de vitalidad de la sociedad y por ende de la gobernabilidad democrática.

IV. **Fortalecimiento del poder local y de la descentralización del Estado**: Los municipios y otras entidades locales, son parte del Estado democrático. Esta afirmación tan evidente es a menudo olvidada en la articulación de las políticas públicas. La globalización no sólo no ha eliminado sino que ha potenciado el papel de los entornos locales. Fenómenos tales como la inmigración, la urbanización, la

violencia, la necesaria integración social, se producen en la esfera de lo local. Solamente desde una visión integral del poder local se pueden hacer surgir liderazgos democráticos que profundicen y consoliden la gobernabilidad democrática.

V. **Fortalecimiento de la sociedad civil**: Las dificultades para generar gobernabilidad democrática pasan muchas veces por la dificultad de romper atavismos y prácticas que son ajenas a una política basada en los principios del enfoque de derechos y de la igualdad de la ciudadanía. Para avanzar en la gobernabilidad muchas veces un aliado natural son las organizaciones de la sociedad civil, en ese sentido y como forma de avance en la gobernabilidad democrática, la Cooperación Española apoya el fortalecimiento de la misma y la generación de capacidades como interlocutores de los diversos gobiernos e instituciones, así como de implicación de la sociedad en el desarrollo de la democracia.

***Objetivos generales y específicos***

El **Objetivo General** de la política sectorial, que parte desde la Cohesión Social como principio básico del sector de la gobernabilidad democrática y basándonos en el análisis del contexto, y respetando la soberanía del país, es:

> *Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.*

De este objetivo general se deducen cuatro Objetivos Específicos.

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social, contribuyendo a la creación de instituciones públicas y estructuras estatales sostenibles que garanticen la gobernabilidad democrática y que lleven a la construcción del Estado y a una situación de paz.
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Apoyar la organización de la sociedad civil y la participación ciudadana.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4)**: Apoyar la institucionalidad democrática territorial y el fortalecimiento de los entes locales

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

La promoción de la gobernabilidad democrática es esencial para mejorar el funcionamiento del Estado y para prevenir situaciones de crisis y de fragilidad. Como hay muchos países que viven situaciones de fragilidad, las líneas estratégicas que corresponden a los objetivos específicos OE1 y OE2, se han dividido en situaciones de desarrollo y situaciones de fragilidad. Estos son los objetivos específicos en los que deben centrarse, la prevención de crisis, las situaciones de postconflicto y la situación de fragilidad.

**Objetivo Específico 1 (OE 1): Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social, contribuyendo a la creación de instituciones públicas y estructuras estatales sostenibles que garanticen la gobernabilidad democrática y que lleven a la construcción del Estado y a una situación de paz.**

- Fortalecer las capacidades para la planificación, seguimiento y evaluación de políticas con enfoque de género.
- Apoyar políticas fiscales progresivas y políticas redistributivas.
- Apoyar reformas estructurales que desarrollen el Estado de Derecho
- Fomentar la reforma, consolidación y estabilidad del empleo público –función pública-.
- Apoyar reformas judiciales hacia una mayor independencia del poder ejecutivo.
- Reforzar la transparencia y rendición de cuentas públicas.

Si por el contrario se trata de acciones que tienen lugar en una situación de fragilidad, las acciones deben buscar medidas para superar aspectos como la impotencia de la administración pública, el no funcionamiento del Estado de Derecho, la falta de legitimidad e inclusividad, una economía débil y desregulada, sociedades frágiles y un medioambiente vulnerable. Los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo se centran en la construcción del Estado, es decir, en el establecimiento y mantenimiento de un Estado legítimo que cumple con sus funciones básicas (seguridad humana, buen gobierno, reducción de la pobreza de su población y regulación de la economía).

**Objetivo Específico 2 (OE 2): Fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos con especial atención a los pueblos indígenas y a los derechos de las mujeres**

- Fomentar el acceso a la justicia de quienes carecen de recursos, aportando más medios al refuerzo de figuras jurídicas análogas a la Defensa de Oficio, gratuita para la ciudadanía.
- Fomentar las instituciones públicas de seguridad jurídica y económica, con enfoque de género.
- Fortalecer las instituciones públicas que velen por la seguridad ciudadana y la prevención del delito
- Apoyar políticas de resolución alternativa de conflictos.
- Promover la defensa de los derechos humanos.

En situaciones de posconflicto y/o fragilidad, el fortalecimiento de la seguridad humana consiste principalmente en la creación de un contexto que impide el resurgimiento de conflictos armados y otras situaciones de extrema violencia. Así se pueden citar: el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), la justicia transicional, el desminado humanitario y la reforma del sistema de seguridad (RSS), así como la violencia contra las mujeres y el acceso de las mujeres a los espacios y estructuras públicas.

**Objetivo Específico 3 (OE 3): Apoyar la organización de la sociedad civil y la participación ciudadana.**

- Promover la democracia y el pluralismo político: apoyar la creación de mecanismos de rendición de cuentas, participación ciudadana en manejo de presupuestos, apoyar procesos de diálogo y concertación de políticas.
- Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, su capacidad de incidencia política, su participación en la gestión de conflictos, y sus instituciones de coordinación. Cabe hacer una mención particular a aquéllas que trabajan por el reconocimiento de los derechos de personas excluidas por razón de su orientación sexual, entre otros colectivos cuyos derechos son tradicionalmente vulnerados.

- Apoyar de forma integral a las víctimas de los conflictos armados y fortalecer sus organizaciones para la restitución de sus derechos y el acceso efectivo a la verdad, la justicia y la reparación.
- Fortalecer las organizaciones sindicales y empresariales y sus organizaciones internacionales e instancias de coordinación regional.

**Objetivo Específico 4 (OE 4) Apoyar la institucionalidad democrática territorial y el fortalecimiento de los entes locales.**

Las acciones en torno a este objetivo específico constituyen uno de los ejes centrales de las intervenciones en el sector de la gobernabilidad, porque a través de la participación y los ámbitos locales se articulan en buena medida las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Estamos hablando de superar una debilidad endémica de los entes locales por falta no sólo de competencias sino, sobre todo, de financiación, participando de forma decisiva en la ejecución del gasto público. La cooperación descentralizada desempeña un papel clave en el apoyo a la institucionalidad democrática territorial y el fortalecimiento de la gobernabilidad local.

- Apoyar los procesos endógenos de descentralización y el fortalecimiento de los entes territoriales y locales: apoyo al tejido asociativo local, participación social en instituciones de planificación locales –consejos o comités de desarrollo municipal, local o departamental-; planificación y gestión de servicios públicos, apoyar establecimiento de marcos legales e institucionales para garantizar y regular procesos de descentralización.
- Redistribución territorial del ingreso y el gasto fiscal, dotando de capacidad a los municipios no sólo para la ejecución de las transferencias presupuestarias sino también para mejorar su capacidad recaudatoria.

### 8.3.2 Desarrollo rural y lucha contra el hambre

En 2008, el hambre y la desnutrición afectaron a 923 millones de personas en todo el mundo, de las cuales 187 millones son niños y niñas menores de cinco años, de los que 55 millones sufren desnutrición aguda y 20 millones se encuentran en riesgo de muerte, víctimas de la desnutrición aguda severa.

La crisis alimentaria global ha permitido visibilizar la situación de inseguridad alimentaria a la que millones de personas en el mundo han estado expuestas durante años debido, fundamentalmente, a causas estructurales; ha puesto en evidencia la volatilidad de los precios de los alimentos y el impacto en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ha puesto de nuevo al mundo rural en la agenda internacional para el desarrollo.

El problema del hambre está íntimamente ligado a la privación de los derechos más fundamentales que permitan el acceso de manera equitativa a una alimentación adecuada y a los medios para producirla.

La Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española desarrolló el marco de actuación para mejorar la eficacia de la Cooperación Española en este sector con un consenso muy importante entre los actores, por lo que este III Plan Director recoge los elementos de la Estrategia, que mantienen plenamente su vigencia.

Desde esta perspectiva y desde el marco de la Estrategia, el III Plan Director deberá contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional, lo que implica que las iniciativas para lograrlo estarán enfocadas desde el punto de vista de la soberanía alimentaria, esto es, la disminución del hambre, la desnutrición y la po-

breza, la mejora de los medios de subsistencia en las zonas rurales y la promoción de un desarrollo equitativo y sostenible.

Los referentes normativos más importantes para ello son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la IV Conferencia sobre la Mujer de Beijing (1995); la Primera Cumbre Mundial de la Alimentación (1996); la Observación General 12 y la Observación General 15; la Declaración del Milenio (2000); la Declaración del Foro Mundial de Soberanía Alimentaria (2001); la Segunda Cumbre Mundial de la Alimentación (2002); las Directrices Voluntarias (2004) y la declaración del Foro Internacional sobre la Soberanía Alimentaria en Nyeleni, Malí celebrado en 2007.

La mayoría de los países más pobres del mundo dependen en gran medida de la agricultura para la generación de ingresos y empleo, entre otras razones debido a que tres cuartas partes de la población pobre y desnutrida mundial continúan viviendo en las zonas rurales al frente de pequeñas explotaciones agrícolas. Las mujeres son responsables de entre el 60-80% de la producción de alimentos en los países en desarrollo.

Durante más de tres décadas el sector agrario ha sufrido el debilitamiento de la institucionalidad pública, de los servicios de extensión y de la transferencia de tecnología e inversiones en investigación y desarrollo agrícola. Esto se ha traducido en la reducción de la capacidad de respuesta del sector rural ante las crisis y de un incremento de la inseguridad alimentaria a nivel global y familiar. La atención prioritaria a las agro-exportaciones ha beneficiado solamente a ciertos colectivos de productores agrarios con recursos y capacidad para llevar a cabo una modernización de sus explotaciones dando lugar a un desarrollo no inclusivo.

La crisis también ha reflejado el impacto de las desigualdades en el acceso a un empleo y una renta, las persistentes carencias en el acceso a servicios básicos como la educación y la salud, las migraciones masivas de población rural y la presión de la población urbana y rural sobre los recursos naturales. El incremento de la actividad productiva local (agraria, pecuaria, acuícola y forestal) puede garantizar el acceso de la población a recursos básicos para desarrollar una vida digna, entre ellos y fundamentalmente, el acceso a una alimentación adecuada.

La amplitud de estos problemas estructurales evidencia la limitada eficacia de las políticas agrarias por sí solas para luchar contra el hambre y demanda políticas multisectoriales que garanticen, entre otras cuestiones, el acceso a una alimentación adecuada de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, y en particular de la población infantil durante la etapa de crecimiento, el acceso a recursos y servicios de las poblaciones involucradas en la producción alimentaria familiar, una institucionalidad pública capaz de brindar los bienes públicos necesarios, tanto a escala local como nacional, y la sostenibilidad de los patrones productivos del medio rural. Intervenir en las zonas rurales demanda pues una visión sistémica y ampliada de las condiciones de vida de sus habitantes.

La política de desarrollo de la Cooperación Española en este sector se propone mantener esta visión sistémica y asume el desarrollo rural entendido en un sentido amplio, territorial y multisectorial como el enfoque desde el que articular a los territorios para la formulación de sus propias estrategias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Otro aspecto fundamental radica en el papel clave que juegan las mujeres en la seguridad alimentaria a todos los niveles (producción, generación de ingresos, nutrición,…), desde el ámbito del hogar al nacio-

nal. Sin embargo, su situación de desigualdad se refleja de manera clara en la falta de acceso a la toma de decisiones y en la dificultad de acceso y control sobre los recursos necesarios para asegurar la alimentación. Entre las limitaciones, conviene destacar la restricción de sus derechos de tenencia y uso de la tierra, el acceso limitado al conocimiento; el acceso restringido a financiación, por la dificultad de contar con garantías reales y la falta de reconocimiento del papel que tienen las mujeres en los sistemas alimentarios locales, entre otros.

***Objetivos generales y específicos***

El **Objetivo General** es:

> *Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana.*

Los Objetivos Específicos son los siguientes:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Promover el acceso a una alimentación digna y adecuada a la diversidad local y a las necesidades nutricionales de cada sector de población, de las poblaciones urbanas y rurales en situación de mayor vulnerabilidad, con especial atención a los niños y niñas en la primera infancia.
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Fomentar los sistemas de producción sostenibles y el apoyo a los pequeños productores.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Apoyar e incentivar un desarrollo rural con enfoque territorial que incorpore a la población vulnerable y a todos los actores en la puesta en valor del potencial de las zonas rurales.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Favorecer en el entorno internacional los acuerdos necesarios para el ejercicio del derecho a la alimentación y la mejora de las condiciones de vida y de alimentación de la población, en especial de los colectivos más vulnerables.
- **Objetivo Específico 5 (OE 5):** Promover la investigación científica y tecnológica agroalimentaria y rural en materia de desarrollo e impulsar la generación de conocimiento local en materia de la lucha contra el hambre.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

La acción eficaz sobre el terreno descansa en las siguientes líneas estratégicas por OE.

**Objetivo Específico 1 (OE 1):** Promover el acceso a una alimentación digna y adecuada a la diversidad local y a las necesidades nutricionales, de cada sector de población de las poblaciones urbanas y rurales en situación de mayor vulnerabilidad, con especial atención a los niños y niñas en la primera infancia.

- prevención y combate del hambre oculta y la desnutrición infantil, priorizando enfoques de diversificación de la producción y de la ingesta alimentaria.
- apoyo a acciones de prevención y reducción de riesgo, dirigidas a las causas subyacentes a la desnutrición.

- fortalecimiento de iniciativas de protección social y transferencia condicionada de alimentos, insumos y rentas y vinculados a la nutrición, salud, educación, y compras a escala local, integradas en los planes nacionales de desarrollo.

Las dimensiones fundamentales del desarrollo territorial rural pueden resumirse en cinco:

- Una *dimensión territorial* que concibe a las zonas rurales no sólo como un espacio físico, sino como el resultado de una visión compartida de cambio que da sentido y contenido al proceso de desarrollo a partir de la diversidad cultural, los intereses y voluntades comunes de la población. Esta dimensión no sólo otorga una importancia fundamental y un papel dinamizador a la actividad agraria, sino que reconoce sus vínculos con otros sectores económicos, ampliando de esta forma el potencial de riqueza en las zonas rurales en relación también con las zonas urbanas.

  Esta visión compartida de cambio debe emerger y responder a las demandas e intereses de los procesos y de los agentes presentes en el territorio. Gran parte del cambio debe radicar en una gobernabilidad local ampliada e incluyente, donde la participación, la deliberación y la concertación entre actores en los territorios rurales reciban atención prioritaria. Para convertir a esta dimensión en un punto focal en la consecución de un desarrollo inclusivo y, por lo tanto, en la lucha contra la pobreza, requiere especial atención la incorporación de aquellos colectivos más discriminados y con mayor vulnerabilidad a los procesos y espacios de participación.
- Una *dimensión multisectorial* que rompa el vínculo entre zona rural y acción pública limitada a la actividad y la población vinculadas a la agricultura, la ganadería u otro subsector primario. Esta dimensión debe favorecer una definición integral de políticas públicas de desarrollo rural sostenible que incorporen inversiones públicas en otros sectores clave (educación, salud, gobernabilidad, infraestructuras, saneamiento, etc.) y complementen las políticas específicas agrícolas. Dichas políticas de desarrollo rural deberían estar en consonancia con las políticas macro y con el resto de políticas sectoriales con incidencia en los territorios rurales y prestar especial atención a los grupos que sufren mayores niveles de desigualdad.
- Una *dimensión institucional* que actúe como marco formal de la democratización del desarrollo. Esta dimensión debe favorecer la implicación en la construcción del futuro del territorio de todos los agentes locales, privados y públicos, de la economía formal e informal, con unas reglas de juego claras y democráticas, que acentúen y afiancen la gobernanza de los territorios rurales.
- Una *dimensión de equidad* que tenga como objetivo un desarrollo inclusivo, en el que de forma explícita se contemple como una vía estratégica para el desarrollo del territorio la incorporación de los colectivos más desfavorecidos a los procesos productivos del mismo y de puesta en valor de sus capitales.
- Una *dimensión articuladora* que ayude a coordinar y focalizar las políticas sectoriales. Con independencia de la concepción de los territorios como elemento central del desarrollo rural, los territorios rurales organizados pueden jugar un papel importante para articular y coordinar la labor de los distintos ministerios presentes, para lograr que las políticas sectoriales sean más eficaces y para elaborar presupuestos más ajustados a las necesidades de los territorios rurales.

Desde este marco, los pequeños grupos productores deben constituir el centro de las políticas públicas de desarrollo agrario y rural.

**Objetivo Específico 2 (OE 2): Fomentar los sistemas de producción sostenibles y el apoyo a los pequeños productores.**

- mejora, puesta en valor y difusión de sistemas de producción y técnicas adaptadas localmente dirigidas a mejorar la productividad y la diversificación mediante la explotación sostenible de los recursos.
- mejora del acceso y control a recursos productivos (tenencia de tierra; disponibilidad de agua; recursos acuícolas y forestales; recursos genéticos; insumos y tecnologías agrícolas; y protección de la biodiversidad) y a los servicios necesarios para una explotación adecuada, equitativa y sostenible de los recursos (investigación pública agraria, pesquera y alimentaria; extensión y capacitación rural; sistemas de financiación e incentivos; información y acceso mercados; y seguros), que permita garantizar el acceso y control eficaz y equitativo de las poblaciones más pobres, con especial atención a los derechos de las mujeres y de los grupos más vulnerables.

**Objetivo Específico 3 (OE 3): Apoyar e incentivar un desarrollo rural con enfoque territorial que incorpore a la población vulnerable y a todos los actores en la puesta en valor del potencial de las zonas rurales**.

- Apoyo a la formulación y articulación de políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial, vinculando los procesos que acontecen en el ámbito territorial y nacional, y la promoción, coordinación y articulación de las políticas públicas.
- Fomento de la participación social de las personas a escala territorial, comunitaria y local y familiar en los procesos de toma de decisión, con un claro enfoque de género.
- Promoción de la organización y el asociacionismo de la pequeña agricultura, pesca artesanal y manejo de bosques y cuencas.
- Fomento de la negociación y la acción conjunta entre los diversos agentes públicos y privados de los territorios rurales, apoyando instituciones formales o informales de participación y concertación local.
- Apoyo a un desarrollo empresarial diversificado, cadenas productivas, agregación de valor en el territorio y fomento de empleo rural no agrícola.
- Apoyo a los mercados locales que favorezcan la producción y consumo local de alimentos.
- Dotación de infraestructura agraria (almacenamiento, conservación, transformación y comercialización) y rural.

***Posiciones en foros multilaterales***

Desde una perspectiva de desarrollo a medio-largo plazo, las posiciones en los foros multilaterales relativas a la lucha contra el hambre, deben sustentarse en:

- Promover el cumplimiento de los compromisos existentes activos que contribuyan a erradicar el hambre y la desnutrición infantil en el mundo.

- En el seno de la UE se tratará de llegar a acuerdos mundiales agrarios en los que se considere la especificidad de los países en desarrollo (en especial los países menos adelantados y los países pobres netamente importadores de alimentos).

Desde una perspectiva de apoyo al desarrollo territorial rural, las posiciones en foros internacionales deben sustentarse en hacer frente al desafío de la "producción y distribución de alimentos" y su relación con el "cambio climático" y la "crisis energética":

- La adaptación al cambio climático y a la demanda de nuevos combustibles, fundamentada en estudios específicos, debe formar parte de toda la planificación agrícola (variedades de cultivo adaptadas, protección de suelos para control de erosión…) y tratarse de forma transversal.
- Todo apoyo a la agricultura tendrá en consideración la sostenibilidad medioambiental, económica y social.

Las acciones de la Cooperación Española, relacionadas con este sector, a nivel internacional, se articulan de forma coherente y complementaria en torno a iniciativas multilaterales. España mantendrá una posición activa en los principales organismos internacionales en materia agraria y de alimentación con los que ya trabaja: FAO, PMA y FIDA.

España solicitará su integración en la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (*Global Donor Platform for Rural Development*), y en otros espacios de coordinación con otros socios en esta materia.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

En el ámbito de los aspectos comerciales de la agricultura, las posturas españolas en la UE tomaran en consideración:

- Teniendo en cuenta que las últimas modificaciones de la PAC (incluyendo el acuerdo "todo menos armas", la agenda 2000, la "reforma intermedia" del 2003 y el actual proceso "chequeo médico") están realizando profundos esfuerzos de orientación a los mercados, modificando los distintos instrumentos utilizados para evitar distorsiones comerciales, así como los efectos negativos sobre los PMA y PVD, España apoyará que las futuras revisiones avancen en su contribución a los objetivos de desarrollo, teniendo como límite el mantenimiento y la integración de la población rural en el tejido económico y social, en el marco de un desarrollo sostenible.
- Apoyar el compromiso de la UE en las negociaciones de la OMC en cuanto a la eliminación de cualquier forma de apoyo a la exportación agrícola y una reducción sustancial de las medidas nacionales distorsionadoras del comercio.
- La liberalización del comercio agrícola debe ser compatible y respetuosa con la preservación de aquellas condiciones que son requeridas para garantizar el derecho a los alimentos de todos los países, especialmente de los menos desarrollados.
- Los acuerdos comerciales que se promuevan en el seno de la UE con países en vías de desarrollo y países menos adelantados no deberán erosionar la capacidad de éstos de proteger sus sectores agrícolas más vulnerables por medio de mecanismos de salvaguardia adaptados a sus necesidades, y no se tratará de imponer procesos de liberalización acelerados. Se negociarán acuerdos preferenciales y no recíprocos, que reconozcan las asimetrías entre países. Y se reducirán de forma efectiva las barre-

ras arancelarias a los productos agrícolas de países en vías de desarrollo y países menos adelantados, mejorando además las reglas de origen que actualmente dificultan el acceso de algunos productos.

En los aspectos relacionados con el cambio climático y el desarrollo sostenible:

- Garantizar la evaluación de impacto ambiental o evaluación ambiental estratégica en las intervenciones que así lo requieran.
- Promover acciones dirigidas a la adaptación al cambio climático para la agricultura familiar.
- En relación a los gases de efecto invernadero, se hará un seguimiento del impacto en países en desarrollo de los mecanismos de flexibilidad que use España para el cumplimiento de los compromisos del protocolo de Kyoto.

En cuanto a la investigación e innovación, sobre todo, el uso de biotecnología y de acuerdo con el "principio de precaución" (asumido por la UE):

- la actividad de investigación sobre biotecnología podrá ser apoyada por la Cooperación Española, siempre que en su desarrollo sea observada con las cautelas necesarias de respeto a la salud humana y el medio ambiente, protección a la integridad de los recursos genéticos autóctonos, y la consideración de otros efectos nocivos para las zonas agrarias pobres (por ejemplo, la dependencia de proveedores de insumos).
- en relación al uso de biotecnología destinada a la producción agrícola, no se considera una alternativa adecuada para ser utilizada en las actuaciones de la Cooperación Española.

En relación con la energía, en especial, bio carburantes

- Evitar, incluso en el caso de que se utilicen bio carburantes de segunda generación, que medios de producción escasos (agua, tierras...) se dediquen a bioenergía cuando se ponga en peligro la seguridad alimentaria. Las metas del uso de bio carburantes se condicionarán a la adopción de estándares de sostenibilidad que garanticen la reducción mínima de emisiones, la no competencia con la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, el desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático y el respeto al medio ambiente, garantizando condiciones laborales dignas y asegurando el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades implicadas.
- Apoyo a fuentes de energía alternativa y renovable.

En el ámbito de la pesca, entre otros:

- Reforzar y hacer más transparente la valoración científica de los stocks en los bancos de pesca y promover un "enfoque de ecosistema" en consonancia con las propuestas de la UE.
- Animar a los países a mejorar la gobernanza del sector pesquero y enfocar la generación de riqueza en el sector como estrategia de desarrollo.
- Favorecer acciones encaminadas al asociacionismo de las poblaciones locales para promover las acciones conjuntas destinadas a su desarrollo económico. Apoyar acciones destinadas a mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras del mar en términos de empleo digno, de igualdad de género y de productividad en la explotación racional y sostenible tanto de los recursos del mar, como los procesos de producción y comercialización.

La formación de capital humano brindará un mayor énfasis en varios ámbitos relacionados: la gestión en desarrollo rural con enfoque territorial, y desde ese marco la gestión de la seguridad alimentaria y el uso racional de los recursos.

### 8.3.3 Servicios sociales básicos: Educación

La educación es un derecho humano, lo que justificaría por sí solo la actuación en este ámbito, pero además es un elemento fundamental para la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano y económico sostenible. La ausencia de educación es, en sí misma, pobreza, en tanto que priva a la persona de un elemento fundamental de bienestar que no sólo incide sobre el resto de factores asociados a la pobreza, relativos a la salud, el nivel de ingresos, la movilidad social, la igualdad entre hombres y mujeres, o la conservación del medio ambiente, sino que impide el ejercicio pleno de la ciudadanía y la formación para la participación en los asuntos públicos. Además, el ejercicio efectivo del derecho a la educación permite el cumplimiento de otros derechos humanos. En consecuencia con todo ello, la educación se considerará como:

- Un derecho fundamental recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Un instrumento clave de lucha contra la pobreza y de no discriminación;
- Un proceso complejo y extenso que se prolonga a lo largo de toda la vida.

En el escenario internacional, la educación ocupa un papel preponderante en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2 y el ODM 3, meta 4) que fue reforzado en el Marco de Acción de Dakar (2000). Por ello, la principal referencia de la apuesta española en este sector son los objetivos de la Educación para Todos (EPT), campaña cuya coordinación internacional corresponde a UNESCO.
La *educación básica* es la prioridad de nuestra cooperación en el ámbito educativo, centrándose en el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación. En este sentido, la Estrategia de Educación de la Cooperación Española (2007) y el III Plan Director, en coherencia con los objetivos del Marco de Acción de Dakar, entienden la educación y formación básicas en un sentido amplio como los conocimientos mínimos indispensables para el desarrollo de la persona en la sociedad y, por tanto, va más allá de la mera educación primaria, incluyendo además la educación infantil, el primer ciclo de la educación secundaria y de la formación técnico-profesional y ocupacional, y la alfabetización de jóvenes y adultos.

Además de permitir un mayor alineamiento con los países socios y una mejor armonización con los otros países donantes, el Plan Director 2009-2012 permitirá cumplir el objetivo marcado en las proposiciones no de ley aprobadas el 22 de noviembre de 2006 por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, que instaba al Gobierno “a incrementar los fondos de la Cooperación Española destinados a la educación básica, de forma sostenible y predecible con el objetivo de tender a alcanzar el 8% de la Ayuda Oficial al Desarrollo de carácter bilateral a la educación básica”.

La Estrategia de Educación de la Cooperación Española de 2007 ha desarrollado el marco de actuación para mejorar la eficacia de la Cooperación Española en este sector con un consenso entre los actores muy importante, por lo que este III Plan Director recoge los elementos de la estrategia, que mantienen plenamente su vigencia

***Objetivos generales y específicos***

Superando el tradicional enfoque basado en necesidades, la Cooperación Español apuesta por un **enfoque basado en los derechos humanos**. En materia de educación este enfoque implica la responsabilidad del Estado como garante de derechos básicos de sus ciudadanos y ciudadanas, así como principal agente en la provisión de servicios educativos, con una perspectiva integradora y favorecedora de la cohesión social.

Así, en consonancia con la Estrategia de Educación de la Cooperación Española, el **Objetivo General** en la política sectorial de educación es

> *Contribuir al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, en aquellos países y grupos con menores índices educativos*.

Los Objetivos Específicos:

- **Objetivo Específico 1 (OE1)**: Contribuir a una educación y formación básica, inclusiva, intercultural y gratuita para todas las personas.
- **Objetivo Específico 2 (OE2):** Fomentar una educación y formación de calidad a través de la construcción y fortalecimiento de una política pública
- **Objetivo Específico 3 (OE3):** Contribuir al acceso y a la permanencia en el sistema educativo, y a la finalización de la educación y formación básicas, con equidad e igualdad de género
- **Objetivo Específico 4 (OE4):** Contribuir al eslabonamiento y flexibilidad del sistema educativo, de forma que éste pueda proporcionar a la población oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida y de acceso a actividades productivas y a un empleo digno.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a Organizaciones Multilaterales de Desarrollo)***

**Objetivo Específico 1 (OE1): Contribuir a una educación y formación básica, inclusiva, intercultural y gratuita para todas las personas.**

- adecuar el concepto de educación y formación básicas a los contextos culturales y geográficos, siempre en el marco de la EPT;
- fomentar la participación de los actores sociales y económicos en la consecución de una educación inclusiva y gratuita, en apoyo a la acción de las administraciones públicas;
- apoyar la eliminación de tasas escolares;
- apoyar los refuerzos nutricionales en las escuelas de educación infantil y primaria;
- potenciar la educación bilingüe en contextos interculturales;
- apoyar la educación básica en contextos de emergencia y pos-crisis: financiación de material escolar (incluido material didáctico básico), equipos de educación y recreo, educación para la paz; y rehabilitación psicosocial, en función de las necesidades;

- promover la gratuidad de la cualificación técnico-profesional, especialmente en los países de renta media;
- apoyar el acceso y permanencia de las personas con discapacidad y necesidades educativas especiales en la educación básica, de acuerdo a los principios de evaluación personalizada e inclusión educativa;

**Objetivo Específico 2 (OE2): Fomentar una educación y formación de calidad a través de la construcción y fortalecimiento de una política pública.**

- impulsar medidas para la reducción de las tasas de repetición y abandono, y finalización efectiva y satisfactoria de los estudios.
- prestar una especial atención a los currículos educativos, apoyando la innovación curricular (incluyendo el ámbito tecnológico), su incorporación a la formación docente, así como la elaboración de materiales y recursos educativos con la incorporación de las TIC a estos procesos.
- acompañar los procesos de reclutamiento, gestión, incentivos salariales, así como la formación inicial y permanente de docentes, teniéndose en cuenta también la formación de otras categorías profesionales del sistema educativo como directores, asesores e inspectores, promoviendo el acceso equitativo de mujeres y hombres;
- apoyar las reformas educativas de carácter legislativo, organizativo y de democratización escolar, siempre en el marco de los planes nacionales de educación del país incidiendo de manera activa en reducir la discriminación hacia las niñas y las mujeres en la educación;
- fortalecer las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil para la apropiación democrática y social de las políticas públicas de educación;
- apoyar la evaluación de las políticas educativas públicas en los países socios, especialmente de sus sistemas educativos y de los resultados del aprendizaje, a través de la mejora de la producción, recogida y análisis de información y de los sistemas estadísticos y de indicadores educativos;
- apoyar la educación en valores democráticos y no sexistas.

**Objetivo Específico 3 (OE3): Contribuir al acceso y a la permanencia en el sistema educativo, y a la finalización de la educación y formación básicas, con equidad e igualdad de género**

- apoyar la cobertura de plazas escolares, fundamentalmente en la red pública de educación infantil, primaria y secundaria;
- apoyar la eliminación de las desigualdades y desventajas ante el acceso y calidad de la educación, incluyendo la desventaja ligada al sexo tanto en la incorporación de la igualdad formal como en la real a través de medidas positivas para el acceso y finalización de la educación básica;
- la equidad deberá reflejarse en el acceso y permanencia de personas con necesidades educativas especiales. Asimismo se tendrán en cuenta especialmente los contextos y grupos sociales más desfavorecidos, como las zonas rurales o las barriadas de grandes urbes, las minorías étnicas, religiosas o culturales, y personas con discapacidades;
- apoyar programas y medidas que garanticen un entorno escolar seguro, en particular para las niñas;

- acompañar a ONGD y empresas que apoyen la escolarización con calidad en zonas y poblaciones no cubiertas por el Estado en el marco de formaciones homologadas por los sistemas públicos;
- promover hábitos de higiene en la escuela para mejorar la salud infantil y disminuir el absentismo escolar.

**Objetivo Específico 4 (OE4): Contribuir al eslabonamiento y flexibilidad del sistema educativo, de forma que éste pueda proporcionar a la población oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida y de acceso a actividades productivas y a un empleo digno.**

- favorecer el eslabonamiento de los niveles del sistema educativo, con especial referencia a la promoción de la primaria a la secundaria, de la alfabetización a la formación profesional y ocupacional;
- coordinar entre sí la formación básica, la formación profesional básica y la formación ocupacional para jóvenes y personas adultas;
- fortalecer la vinculación de la educación superior con la básica (aprovechando las externalidades positivas de la educación superior sobre el resto del sistema educativo y principalmente en la formación inicial de docentes, potenciando la formación y actualización curricular de los docentes de educación básica en el marco de su formación permanente), aprovechando la utilidad de las TIC;
- reforzar la educación superior como una etapa fundamental para la competitividad de un país y su gobernabilidad;
- apoyar la educación superior para responder a necesidades de los países destinatarios y al concepto de equidad social, mediante el establecimiento para ello de las necesarias garantías tendentes a evitar la "fuga de cerebros" y a crear capacidad instalada en los países en desarrollo.

España continuará trabajando activamente con sus socios multilaterales con los que ya mantiene relación estrecha en el campo de la educación, con los que se potenciarán y fortalecerán alianzas estratégicas, evitando así la dispersión entre las múltiples iniciativas de educación:

- **UNESCO** coordina la Iniciativa Educación para Todos (Dakar, 2000). La Cooperación Española respalda las políticas que desarrollan UNESCO y sus Institutos especializados en calidad educativa, en indicadores y estadísticas educativas y en planificación, a través del apoyo a sus marcos estratégicos.
- La **Iniciativa de Vía Rápida-Fast Track Initiative** tiene como objetivo establecer un partenariado entre países donantes y socios con el fin de acelerar la consecución de los objetivos de la EPT. Apoya los planes nacionales de educación para lograr una educación primaria universal de calidad en los países socios.
- **UNICEF**. España apoya programas bilaterales y los fondos temáticos de UNICEF, centrados en Educación básica e igualdad de género, Protección de la infancia contra la violencia, y Promoción de políticas y alianzas a favor de los derechos de la infancia.
- **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-OEI**, ha alcanzado un acuerdo de los Ministros de Educación de la región para la puesta en marcha de un ambicioso plan educativo denominado "Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios".

- **SEGIB**, en el ámbito de la agenda educativa de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

***Posiciones en foros multilaterales***

En los diversos foros multilaterales en materia de educación, la Cooperación Española defenderá de manera activa las siguientes posiciones estratégicas:

- Apoyo a la generalización del enfoque basado en derechos, prestando especial atención a los derechos de las niñas y las mujeres, en el ámbito de la educación y, como corolario, apoyo a los sistemas públicos educativos.
- Defensa de la universalización de la educación y formación básicas, gratuitas y de calidad.
- Defensa de la importancia de eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza básica.
- Importancia del eslabonamiento entre los diferentes niveles educativos en el marco de la educación y formación básicas.
- Animar a los gobiernos de los países socios a incrementar la inversión en educación en el marco de las recomendaciones de la EPT de UNESCO y especialmente la adecuada gestión de esa inversión pública

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

Con el fin de impulsar las contribuciones positivas que las políticas económicas/comerciales, culturales y educativas no específicamente AOD, puedan tener sobre los objetivos sectoriales de desarrollo y minimizar sus efectos negativos, se llevarán a cabo las siguientes medidas estratégicas:

- *Política económica/comercial*: Se continuará priorizando los programas de educación básica en la conversión de la deuda y aquello que determinen los países socios de acuerdo con sus prioridades de desarrollo, reforzando la coordinación entre los actores de la Cooperación Española, y priorizando los intereses educativos del país socio, apoyando las iniciativas que estén enfocadas a la construcción de sus políticas educativas públicas. Asimismo se eliminarán las condicionalidades que afecten a los objetivos educativos de este Plan Director.
- *Política cultural*: Se profundizará en la línea de relación y complementariedad entre Educación y cultura a través del refuerzo de las estructuras y contenidos culturales en los procesos de educación tanto formal como no formal, buscando una mejor comprensión y participación del alumnado sin distinción de sexo en los fenómenos culturales y artísticos contemporáneos.
- *Política migratoria*: Se propondrán medidas de control y compensación por la fuga de cerebros.

### 8.3.4 Servicios sociales básicos: Salud

La salud, definida por la OMS como “completo estado de bienestar físico, psicológico y social” es primordialmente un derecho fundamental de los seres humanos, y como tal, es reconocida en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en numerosos tratados internacionales que concretan las obligaciones de los Estados. La salud es, además, una condición necesaria para alcanzar el disfrute del resto de los derechos y conseguir un desarrollo armonioso y duradero que permita a mujeres y hombres realizar sus objetivos personales.

La Estrategia de Salud de la Cooperación Española de 2007 ha desarrollado las líneas estratégicas y las pautas de actuación adecuadas para mejorar la eficacia de la Cooperación Española en este sector con un consenso entre los actores muy importante, por lo que este III Plan Director recoge dichos elementos de la estrategia que mantienen plenamente su vigencia.

Los principios y valores generales en los que se basa la política de desarrollo en salud son:

- La salud es un derecho humano.
- La salud es tanto una condición necesaria como un objetivo fundamental del proceso de desarrollo.
- La salud es un bien público y, como tal, su gestión tiene un componente importante de responsabilidad pública, tanto a nivel nacional como internacional.

La salud aparece así como un bien público y una responsabilidad también pública. La política de desarrollo en el sector salud se orientará, como el resto de las políticas de desarrollo a la contribución del desarrollo humano sostenible y la erradicación de la pobreza mediante el aumento de los niveles de salud de la población más vulnerable en condiciones de igualdad.

El marco teórico en el que se engloba esta Estrategia es el de la Atención Primaria de Salud (APS), que es, al mismo tiempo, un marco de análisis teórico, político y estratégico.

La APS fue adoptada en la Conferencia de Alma-Ata, en 1978, y en ella se recogen los principios que deben orientar las acciones para la consecución de la meta de "Salud Para Todos":

- Equidad, lo que significa brindar a las personas la oportunidad de alcanzar el pleno desarrollo de su salud sobre la base de la justicia distributiva.
- Acceso y cobertura universales, en función de las necesidades de las distintas personas y poblaciones.
- Enfoque multisectorial de la salud, asumiendo el modelo de determinantes de la salud, y reconociendo que el sector sanitario no puede por sí mismo proporcionar las condiciones previas ni asegurar las perspectivas favorables para la salud.
- Participación de la comunidad: introduce la importancia de la responsabilidad y participación de la comunidad en la planificación, administración, gestión y evaluación de las acciones de salud.

La APS se concibe como un "proceso continuado de cuidados de salud", que se traduce tanto en el enfoque del *continuum* salud-enfermedad y del ciclo vital, como a una propuesta de organización del sistema de salud, definido según la OMS, en el que existe un primer nivel de atención en estrecho contacto con la comunidad y que coordina las actividades con los dos siguientes niveles: los hospitales de distrito y los regionales. Como es obvio, la interrelación y coordinación de estos niveles requiere una planificación y capacidad de gestión, seguimiento y evaluación adecuada con enfoque de género.

Esta propuesta de acción sobre el sistema nacional de salud, dentro del modelo de la Atención Primaria de Salud y enfocado hacia la gestión de la salud pública y de los determinantes generales de la enfermedad (prevención, higiene, suministro de agua, saneamiento, nutrición, etc.) se constituye como la primera prioridad de la Política Española de Cooperación al Desarrollo en Salud.

Asumiendo el consenso internacional sobre objetivos de desarrollo, la política en salud se alineará con la de los países socios en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en salud (ODM4 – Meta 4A; ODM 5 –Meta 5A y 5B; ODM 6 – Metas 6 A, B y C; ODM 8 – Meta 8E).

Sin embargo, la consecución de estos objetivos no se puede lograr mediante la actuación aislada sobre ellos. La experiencia acumulada pone en evidencia que, además, es imprescindible la implantación, desarrollo y mantenimiento de sistemas nacionales de salud en los países en desarrollo capaces de poner la tecnología y el conocimiento actual y futuro al alcance de toda la población, especialmente la más vulnerable y que integre las actuaciones especiales, para garantizar el éxito.

Durante los últimos años esta evidencia se ha expresado en diversos llamamientos e iniciativas, tanto de instituciones internacionales como europeas, hacia los dos ejes fundamentales de un sistema de salud: financiación predecible, suficiente, planificada y sostenible; y recursos humanos suficientes, motivados y capacitados. Estos pilares, entendidos a la luz de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, han llevado a la creación de asociaciones entre países donantes, socios, instituciones internacionales, iniciativas globales y organizaciones filantrópicas entre los que destaca la International Health Partnership (Asociación Internacional de Salud).

***Objetivos generales y específicos***

La Cooperación Española se sumará a estas iniciativas en la medida en que contribuyen indudablemente a conseguir el **Objetivo General** de la política de desarrollo en salud y que queda definido como:

> *Contribuir de manera eficaz a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, en especial aquéllas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, fomentando el desarrollo humano sostenible.*

A este objetivo general se contribuye con los siguientes Objetivos Específicos:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Contribuir a la conformación, consolidación y sostenibilidad de sistemas de salud eficaces y equitativos
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Contribuir al desarrollo de recursos humanos suficientes y motivados.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3**): Contribuir al desarrollo de una ciudadanía capaz de tomar parte en el diseño y orientación de un sistema de salud equitativo que tenga en cuenta las características culturales, asegurando la igualdad de género y comprometida con los derechos humanos.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Contribuir a la **disponibilidad, accesibilidad,** adquisición y utilización de tecnología y suministros sanitarios necesarios para la dispensación de bienes y servicios esenciales en salud
- **Objetivo Específico 5 (OE 5):** Contribuir a reducir la carga de enfermedad especialmente la más prevalente, que soporta la población, en especial la que sufre mayor discriminación (infancia, mujeres, jóvenes, población indígena y afrodescendiente, personas con discapacidad y población rural), con un enfoque prioritario en Salud Pública.
- **Objetivo Específico 6 (OE 6):** Contribuir a desarrollar sistemas de Investigación y Desarrollo orientados a la consecución de los objetivos anteriores.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

La Cooperación Española en salud debe recoger los llamamientos a la acción concertada en el terreno y evolucionar para conseguir que las premisas de las nuevas iniciativas se apliquen en los países en los que España mantenga políticas de cooperación en este sector. La Cooperación Española trabajará también conjuntamente con los OMD para el desarrollo de los objetivos estratégicos del sector de salud, con los organismos que son referencia en este ámbito (OMS, ONUSIDA y FNUAP), con especial atención a los fondos globales de salud (Fondo Global para la lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis, Alianza Global para las Vacunaciones e Inmunizaciones -GAVI Alliance-, etc.), a mecanismos innovadores de financiación (IFFIM/AMC) y asociaciones público-privadas.

La aparición de numerosas iniciativas de este tipo debe llevar a definir una serie de criterios que permitan orientar la participación española en estas iniciativas. Por ello, La Cooperación Española cooperará con los Organismos multinacionales y Asociaciones Público-Privados que reúnan los siguientes criterios:

- Los criterios definidos en la política sectorial multilateral
- Que tengan los mismos Objetivos específicos que la Cooperación Española en Salud
- Que tengan un claro enfoque de derechos humanos.
- Que tengan un claro enfoque de género
- Que compartan los objetivos de aumentar la eficacia de la ayuda y de liderazgo del sistema público de salud
- Que tengan órganos de gobierno democráticos y equitativos en relación al género.
- Que, aunque tengan una orientación hacia enfermedades o grupos de población determinados, compartan la necesidad de fortalecer el sistema público de salud.

En los Parternariados público privados para el desarrollo de productos; que tengan una política de derechos intelectuales que asegure el acceso universal a un costo asequible de sus productos, que su intervención sobre la población tenga garantías éticas y de empoderamiento de la población y que promuevan la colaboración científica norte-sur y sur-sur; generando sinergias a partir de los conocimientos y los recursos de los sectores públicos y privados.

Se promoverán las siguientes líneas estratégicas ampliamente desarrolladas tanto en las acciones a ejecutar como en las pautas de actuación en la Estrategia de Salud de la Cooperación Española.

### Referidas a los tres primeros objetivos específicos (OE 1, OE 2 y OE 3):

- Mejora de los servicios básicos de salud, con un enfoque basado en Atención Primaria. Durante la vigencia del Plan Director la Cooperación Española aumentará, hasta llegar al 60 % del total de AOD en salud, la aportación a presupuestos que contribuya a una financiación sostenible de Sistemas de Salud eficaces y equitativos, bajo premisas de la International Health Parnertship y firma de Pactos integrales que incorporen metodologías adecuadas de prevención y en los que se exprese un compromiso de rendición mutua de cuentas.

- Fortalecimiento Institucional de los sistemas públicos de salud y de sus Recursos Humanos[6]. Se apoyarán Planes Nacionales de recursos humanos en salud en los países prioritarios de origen de las personas inmigrantes que trabajan en el ámbito sanitario en España. También se desarrollarán convenios con países prioritarios para la evaluación e implementación de sistemas de gestión avanzados que contribuyan a desarrollar capacidad de gestión y liderazgo en el desempeño del Sistema de Salud. Las actividades de formación se diseñaran con el objetivo fundamental de capacitar al personal para trabajar en su país de origen utilizando de manera adecuada las tecnologías de comunicación.

**Objetivo Específico 4 (OE 4): Contribuir a la adquisición y utilización de tecnología y suministros sanitarios necesarios para la dispensación de servicios esenciales en salud**

- Mejora del acceso a medicamentos y productos sanitarios esenciales. La población de los países en desarrollo, especialmente las personas más pobres y aisladas carecen de acceso a la aplicación de tecnologías y suministros actualmente disponibles para la población de los países desarrollados. Esto es debido a la carencia de trabajadores y trabajadoras pero también a los obstáculos referidos al costo en la adquisición de productos, en muchos casos protegidos por derechos de propiedad intelectual que restringen la producción y distribución de genéricos más baratos y accesibles. Por ello se promoverá que todos los Planes y Estrategias de Salud en los que intervenga la Cooperación Española tengan programas de acceso a suministros sanitarios esenciales, especialmente a suministros en salud sexual y reproductiva, medicamentos esenciales como antirretrovirales de gran actividad, antimaláricos y antituberculosos y preparados de alimentación terapéutica.

**Objetivo Específico 5 (OE 5): Contribuir a reducir la carga de enfermedad que soporta la población, en especial la que sufre mayor discriminación (infancia, mujeres, jóvenes, población indígena y afrodescendiente, población rural), con un enfoque prioritario en Salud Pública.**

- Mejora de la Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos;
- Mejora de la Salud Infantil, siguiendo el enfoque de la estrategia Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia de la OMS.
- Mejora de los servicios de salud primaria para el tratamiento de la malnutrición grave, en el marco de la Declaración Conjunta de OMS, PMA, UNICEF y SCN sobre el Tratamiento de la Malnutrición Grave a Nivel Comunitario de 2007.
- Lucha contra las Enfermedades Prevalentes y Olvidadas (incluye SIDA, malaria y Tuberculosis);
- Mejora de la prevención y el manejo de cuestiones sanitarias en emergencias: epidemias, desastres y conflictos.

[6] La densidad de personal sanitario se relaciona significativamente con las tasas de mortalidad infantil y materna y constituye el principal cuello de botella para la implantación de avances en el tratamiento de SIDA y otras enfermedades. El déficit de personal sanitario se sitúa en torno a 3 – 4 millones de trabajadores en el mundo, más aun en los países en desarrollo. La Comisión Europea adoptó en diciembre de 2006 un Programa Europeo de Acción para afrontar la escasez de recursos humanos en salud en países en desarrollo (PfA) que fue aceptado por el Consejo Europeo en mayo de 2007. España ha aceptado el compromiso de trabajar conjuntamente con sus socios europeos en el desarrollo de este Plan de Acción.

La inequidad global en el acceso a la salud se acentúa en determinadas enfermedades que, además de constituir un freno considerable al desarrollo, se ceban en segmentos de población especialmente vulnerable. Es el caso del SIDA, la malaria, la tuberculosis, las complicaciones del parto, las enfermedades infantiles, especialmente desnutrición aguda severa, diarreas y enfermedades respiratorias. En estas enfermedades y en otras, distintas según el área geográfica que se considere, es necesaria una actuación especial tanto en términos financieros como de liderazgo y apoyo político y orientada a fortalecer un sistema sanitario adecuado más allá de conseguir un sistema sanitario adecuado.

Por ello todos los Planes y Estrategias de Salud en los que intervenga la Cooperación Española cubrirán las prioridades de mejora de la salud sexual y reproductiva, de la salud infantil, lucha contra el VIH/SIDA, la malaria, la tuberculosis y otras enfermedades olvidadas e incluirán planes de actuación en catástrofes epidemias y conflictos.

Como la Estrategia de Salud señala, es necesario diseñar estos planes incorporando los factores causales detectados y atendiendo a los trastornos más prevalentes: desnutrición aguda severa infantil, enfermedades relacionadas con el saneamiento, mala atención al parto, etc., e incorporando las estrategias internacionalmente aceptadas.

***Posiciones en foros multilaterales***

Coherentemente con los objetivos específicos del sector salud, España defenderá en los foros internacionales las siguientes posturas:

- La apuesta por el trabajo, junto con los países socios para crear y desarrollar sistemas de prepago, como mutuas, Seguridad Social, etc., o bien sistemas presupuestarios que permitan contar con un financiación previsible del presupuesto de salud. Además, en la medida de lo posible, suavizará las condicionalidades que limitan el gasto público doméstico o de ayuda en las retribuciones al personal sanitario.
- La promoción de los derechos sexuales y reproductivos, reconociendo la desigualdad de las mujeres en el acceso y utilización de los servicios de salud que muchas veces está ligada a la falta de autonomía en la toma de decisiones en relación a su salud, sexualidad y su función reproductiva y a que la evidencia demuestra que la igualdad es clave para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio.
- El derecho de todas las personas trabajadoras a desarrollar su vida personal y profesional en las mejores condiciones posibles. Reconoce también la necesidad del Sistema Nacional de Salud de personal sanitario y trabajará para que la inmigración de dicho personal no suponga una merma de las capacidades humanas de los países en que la inmigración a España sea mayoritaria. Además adoptará el Plan de Acción de la Unión Europea para afrontar la escasez de personal sanitario.
- Como parte esencial de la eficacia de un sistema de salud integral, trabajará para aumentar la eficacia y cobertura de los sistemas de información sanitaria, elemento clave de la toma de decisiones así como de la formación en materia de gestión y asistencia al personal profesional del Sistema de salud. España considera importante la utilización eficaz de nuevas tecnologías de información y comunicación para obtener estos objetivos.

- La consideración imprescindible de la participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones y gestión de un sistema de salud. Es especialmente importante su participación en Promoción de la salud y Educación sanitaria.
- La promoción y participación en el desarrollo de marcos políticos reguladores y otros mecanismos que faciliten el acceso equitativo a medicamentos y suministros esenciales.
- El apoyo y el refuerzo de los mercados mediante instrumentos financieros adecuados, así como el fortalecimiento del sistema de salud como elementos claves para conseguir el acceso a tecnología y medicamentos esenciales.
- El logro de una mejor integración de los fondos globales de salud para que la actividad de las iniciativas globales contribuyan al fortalecimiento de los sistemas de salud.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

- Las necesidades asistenciales de nuestro sistema de salud han provocado la contratación de personal sanitario originario de países en desarrollo. Este hecho puede mermar la capacidad del país de origen para desarrollar su propia política sanitaria por lo que, en aras de la coherencia de políticas es necesario desarrollar cambios en la política de contratación que, respetando el derecho de la población inmigrante a desarrollar sus capacidades, no sitúen al país de origen en una situación de escasez de recursos humanos. Ejemplos a explorar son la adopción de códigos de conducta para la contratación de personal sanitario formado en países en vías de desarrollo o adopción de políticas de migración circular que, junto con acciones sobre el terreno, mitiguen los efectos negativos.

### 8.3.5 Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento

A pocos años de la fecha establecida para el cumplimiento de los ODM, la Meta 10 (reducir a la mitad en 2015 la proporción de personas sin acceso a agua potable y saneamiento básico) está muy lejos de conseguirse a nivel mundial, existiendo marcadas diferencias geográficas en cuanto a las perspectivas de cumplimiento.

Como reconoce el ECOSOC en su Observación General Nº15, el derecho humano al agua es “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Un abastecimiento adecuado de agua es fundamental para reducir el riesgo de enfermedades, para garantizar el derecho a la alimentación, a la salud y a una vivienda digna.

La falta de acceso a un saneamiento adecuado constituye la primera causa de contaminación del agua y de contagio de enfermedades. Garantizar el acceso de todas las personas a servicios de saneamiento es el principal instrumento para proteger la calidad de los recursos hídricos y mejorar las condiciones de salubridad y de habitabilidad básica. Por lo tanto, los servicios de agua y saneamiento son indispensables para garantizar el derecho a una vivienda digna y una habitabilidad básica

Es necesario continuar tratando el agua desde un enfoque multisectorial, y el acceso a ambos servicios como un proceso de abajo-arriba, participativo e inclusivo, que conlleve el fortalecimiento de las capacidades institucionales para una gestión del agua transparente y participativa, tal y como viene recogido en la Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española (2007). El agua y el saneamiento tienen una clara implicación en la salud, la seguridad alimentaria, el desarrollo producti-

vo, la energía o la habitabilidad. Su importancia es clave para determinados grupos de población; mujeres, niños y niñas soportan de manera especial la carga de obtención diaria de agua. Además, los pueblos indígenas y las personas que viven en zonas rurales y periurbanas, ven mermadas con más frecuencia las posibilidades de acceso sostenible al agua y al saneamiento. Por ello, la satisfacción de las demandas de cantidad y calidad de agua han de hacerse a través de un modelo de Gestión Integral del Recurso Hídrico, lo que supone afrontar, de manera coordinada, los problemas políticos, económicos, técnicos y ambientales que puedan surgir en la gestión del ciclo hidrológico. Por ello, en este sector, se tendrán en cuenta actuaciones de apoyo a políticas públicas y a los instrumentos de gestión, asegurando en todo caso el derecho al abastecimiento y al saneamiento, con respeto a la capacidad de carga del ciclo hidrológico.

Diversos estudios, como los realizados con motivo del IV Foro Mundial del Agua o el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2006, sintetizan las bases necesarias para llegar a modificar el rumbo del desarrollo en materia de abastecimiento de agua y saneamiento básico a nivel mundial. En primer lugar, sería necesario garantizar el derecho humano al agua por parte de los distintos gobiernos nacionales, con una dotación mínima en función del contexto ambiental, social y económico. En segundo lugar, serían necesarias estrategias nacionales para agua y saneamiento que estuvieran apoyadas con planes de acción, diseñados por los gobiernos de manera participativa. Estos planes, en tercer lugar, serían los respaldados por la asistencia internacional que, además, debería desarrollar un plan mundial de acción. Para garantizar este proceso resulta indispensable el fortalecimiento de las capacidades locales, con el objetivo de que la ciudadanía participe, gestione y demande servicios de calidad.

España ha reforzado su compromiso internacional en este sector, tanto a nivel bilateral como en asociación con los Organismos Multilaterales de Desarrollo. En este sentido, merece la pena destacarse la creación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, que abre una puerta para avanzar en la consecución de la Meta 10 de los ODM. Por otro lado, de la Exposición “Agua y Desarrollo Sostenible”, se han llegado a importantes conclusiones, recogidas en la “Carta de Zaragoza”. En 2008 también se ha comenzado la evaluación de las intervenciones en materia de agua de la Cooperación Española; aunque los resultados y recomendaciones de la misma serán posteriores al diseño de este Plan Director, se tendrán en cuenta a la hora de orientar la Cooperación Española en materia de agua y saneamiento.

A lo largo del Plan Director, se encontrarán referencias al agua y saneamiento dentro de los sectores de educación y salud, así como en los sectores de desarrollo rural y lucha contra el hambre, género en desarrollo, y sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat.

***Objetivos generales y específicos***

El **Objetivo General** de la política sectorial de agua y saneamiento es:

> *Promover el derecho humano al agua, y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad con una gestión integral del ciclo hidrológico.*

Los Objetivos Específicos del sector agua y saneamiento son:

- **Objetivo Específico 1 (OE1):** Apoyar la gestión pública e integral del agua asegurando el derecho al abastecimiento y al saneamiento de manera sostenible, conservando el ciclo hidrológico, y promoviendo la responsabilidad en su uso apropiado.

- **Objetivo Específico 2 (OE2):** Mejorar y ampliar, de modo eficiente y equitativo, los servicios de agua y saneamiento, como elementos indispensables de la habitabilidad básica prestando especial atención a grupos vulnerables, y a las políticas de higiene.
- **Objetivo Específico 3 (OE3):** Fortalecer las capacidades de las instituciones y de las comunidades locales, para su participación efectiva en los servicios de agua y saneamiento.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

**OE1: El apoyo a la gestión pública e integral del agua asegurando el derecho al abastecimiento y al saneamiento de manera sostenible, conservando el ciclo hidrológico, y promoviendo la responsabilidad en su uso apropiado,** demandará:

- La protección de los recursos hídricos en el marco del ordenamiento territorial, considerando las aguas superficiales y subterráneas, las cuencas fluviales, y los entornos costeros y marinos, y adaptando esos recursos a la nueva situación climática y al aumento de la demanda en determinadas regiones.
- La aplicación del enfoque de cuencas para la gestión y uso integral del agua, con especial atención a las zonas transfronterizas, y bajo criterios de gestión pública, integrada y participativa.
- Apoyo a las instituciones que abastecen de agua y saneamiento básico con criterios de eficiencia y equidad, ya sean pequeñas o medianas organizaciones.
- Apoyar la constitución de mesas nacionales de agua y la elaboración participativa de estrategias, programas o planes nacionales que incluyan previsiones presupuestarias, de seguimiento y evaluación.
- Apoyo a la transparencia y a la rendición de cuentas para asegurar la gestión eficaz, sostenible e inclusiva de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.
- Apoyar procesos de descentralización, fortalecimiento de las administraciones locales, y existencia de organismos reguladores, con base a criterios de eficiencia, equidad, y capacidad.
- Apoyar mecanismos innovadores de pago por servicios ambientales relacionados con el agua, que hayan contemplado esencialmente consideraciones de demanda, mediante modalidades que permitan la inclusión de todos los grupos sociales.

**OE2: La mejora y ampliación, de modo eficiente y equitativo, de los servicios de agua y saneamiento, como elementos indispensables de la habitabilidad básica, prestando especial atención a grupos vulnerables y a las políticas de higiene,** implicará:

- Contribuir al acceso físico de servicios de agua salubre, que estén a una distancia razonable del hogar, y que proporcionen un suministro suficiente y regular.
- Apoyar la construcción de infraestructuras, y sistemas de bajo coste, para garantizar el acceso al agua y al saneamiento, planteando modelos de gestión participativos, públicos y sostenibles para su posterior mantenimiento, y siempre adaptados a las necesidades y singularidades locales, teniendo en cuenta la equidad territorial y las zonas vulnerables a la sequía.

- Instalaciones de agua, saneamiento y alcantarillado colectivo como medidas para mejorar la habitabilidad básica, con prioridad en zonas rurales y periurbanas.
- Promover hábitos de higiene personal y de uso de los alimentos, encaminados a mejorar la salud de las personas y disminuir posibles infecciones, y que sean siempre respetuosos con la diversidad cultural.
- Trabajar para que el acceso a servicios de agua y saneamiento no menoscabe el derecho de autonomía de la mujer ni el derecho a la educación de todos los niños y niñas.
- Asegurar el abastecimiento de agua suficiente y segura, y la participación en su gestión, de mujeres, pueblos indígenas y minorías en riesgo de exclusión.
- Apoyo a la elaboración de indicadores con enfoque de género, que permitan valorar los progresos realizados, con especial atención a todos los grupos vulnerables.

**OE3: Fortalecer las capacidades de las instituciones y de las comunidades locales, para su participación efectiva en los servicios de agua y saneamiento**, incluirá:

- Promover la gobernanza para el agua como base para fortalecer las capacidades institucionales, y una gestión pública del agua transparente y participativa
- Fortalecer las capacidades de gobiernos nacionales y locales, con competencias en materia de servicios de agua y saneamiento, para una gestión integral, efectiva y sostenible.
- Apoyar los planes de formación y la transferencia de buenas prácticas a las organizaciones comunitarias para su participación en la gestión de servicios de agua y saneamiento.
- Organización y promoción de seminarios, foros y observatorios nacionales del agua a distintos niveles (operacional, técnico, gerencial y político) que deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a las particularidades cambiantes de cada contexto territorial, económico, político y social.
- Promover la cultura del agua entre las instituciones, población usuaria y gestora del recurso y los donantes.
- Apoyar la innovación y el desarrollo de tecnologías apropiadas en materias relacionadas con el agua y saneamiento.
- Promover la cooperación entre operadores públicos con los organismos que operan los sistemas de agua, especialmente en las facetas de gestión y mantenimiento.
- Promover la participación de las mujeres y los pueblos indígenas en los procesos formativos en materia de agua, saneamiento e higiene.
- Apoyo a programas de formación ya existentes, como los surgidos en el marco de la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua (CODIA), y a redes de conocimiento como el Sistema Iberoamericano de Información sobre el Agua (SIAGUA) o el Sistema Euro-Mediterráneo de Información sobre el agua (SEMIDE).

***Posiciones en foros multilaterales***

- Se trabajará en los foros internacionales por el reconocimiento del agua y saneamiento básicos como un derecho humano defendido por los distintos gobiernos nacionales.
- Es especialmente importante en este ámbito lograr una acción multilateral activa y eficaz, promoviendo sinergias entre los numerosos organismos multilaterales, agencias de Naciones Unidas, redes de la sociedad civil e institutos de investigación que tienen como objetivo contribuir a mejorar la cobertura en agua y saneamiento básicos.

**FONDO DE COOPERACIÓN PARA AGUA Y SANEAMIENTO**

En la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en noviembre de 2007, en Santiago de Chile, el Presidente José Luís Rodríguez Zapatero anunció la creación de un Fondo de Agua al que España aportaría 1.500 millones de dólares para los próximos cuatro años. A través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008 se creó el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento dirigido a financiar actuaciones tendentes a hacer efectivo el derecho humano al agua, y contribuir a la Meta 10 de los ODM: "reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento". Alcanzar este objetivo es tan sólo el primer paso para lograr la cobertura en todos sus servicios derivados: riego, tratamiento de residuos, depuración o desarrollo de cuencas fluviales.

La creación de dicho Fondo responde a la importancia que supone el acceso al agua y saneamiento como elementos indispensables para el bienestar humano, la salud, la habitabilidad y el desarrollo, lo que viene reforzado por la prioridad sectorial "Agua y Saneamiento" de este Plan Director. Al igual que este sector, el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento se rige por los principios de derecho al agua, enfoque territorial de desarrollo, apoyo a la gobernanza ambiental, sostenibilidad de los ecosistemas, y educación por una nueva cultura del agua.

La desigualdad es un tema dominante en el problema del acceso al agua y en la disponibilidad de saneamiento básico, siendo las áreas rurales y periurbanas de los países en desarrollo las que peor cobertura tienen. Ellas son precisamente el principal objetivo de este Fondo que apoya infraestructuras a escala nacional y comunitaria de acceso de agua y saneamiento. En general, las acciones del Fondo irán dirigidas al establecimiento de sistemas sostenibles de suministro de agua potable y al saneamiento básico, al fortalecimiento institucional en base a una gestión pública y participativa, al apoyo de mesas nacionales de agua que tengan en cuenta la gestión integral del recurso hídrico, al aumento de capacidades a nivel comunitario y adoptar mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda de acuerdo a la Declaración de París y la AAA.

Para llevar a cabo su gestión, se ha creado la Oficina del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento, dependiente de la Dirección de la AECID y de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. La ejecución de este Fondo podrá realizarse tanto a través de organismos multilaterales como directamente, mediante la cofinanciación de proyectos con los países socios. Podrán ser beneficiarios del Fondo instituciones gubernamentales nacionales, subnacionales y locales, así como cualquier tipo de institución dedicada a la prestación de servicios públicos de agua y saneamiento.

### 8.3.6 Crecimiento económico para la reducción de la pobreza

En el marco de la noción multidimensional de la pobreza que inspira este Plan Director, la Cooperación Española reconoce la relevancia del crecimiento económico sustentado en la actividad empresarial del sector privado, en el acceso a un empleo y a una renta dignos y en las políticas públicas redistributivas como una de las vías más rápidas para romper con la 'trampa de la pobreza' e incidir en las múltiples privaciones características de la pobreza.

La propuesta del Plan Director resalta el papel de las políticas públicas con carácter redistributivo como factor esencial para la inclusión y cohesión sociales y la igualdad por su capacidad para reforzar las instituciones públicas, impulsar la consolidación del Estado y mejorar las capacidades y condiciones de vida de la población en situación de precariedad. Esta propuesta sectorial se propone apoyar políticas públi-

cas de oferta y demanda inductoras de patrones de crecimiento adecuados para la incorporación de la población pobre a la generación y distribución de riqueza. Asimismo, se considera a la iniciativa empresarial el mecanismo fundamental para hacer a la población pobre partícipe en la generación de riqueza y de empleos mediante la actividad económica.

Lejos de ser una cuestión cerrada, en el ámbito del desarrollo la relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza es objeto de atención de una diversidad de agendas de políticas y enfoques de análisis. Entre los primeros se encuentran el 'crecimiento económico favorable a los pobres' (*pro-poor growth*) auspiciado por la Red POVNET del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, las 'capacidades productivas' de la UNCTAD, los 'mercados inclusivos' del PNUD y la Agenda del Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre los enfoques de gestión y análisis estratégicos, se reconocen la 'base de la pirámide', el análisis de las 'cadenas de valor' (*value chain*) o de las 'fuentes del crecimiento' (*sources of growth*), entre otros. El enfoque asumido por la Cooperación Española para este sector se inspira en estas propuestas para impulsar un crecimiento económico inclusivo y el desarrollo de una actividad económica que sea favorable a la población pobre.

**LA AGENDA DE TRABAJO DECENTE**

El crecimiento económico, por sí sólo, no implica automáticamente la reducción de la pobreza. Para reducir la pobreza es necesario, además, crear suficientes oportunidades de empleo digno y productivo.

Conseguir un empleo digno es el mejor camino para salir de la pobreza. La Agenda de Trabajo Decente de la OIT que ha sido ampliamente respaldada por la comunidad internacional, gira alrededor de cuatro objetivos estratégicos que son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente:

- Promoción del empleo, generando un entorno institucional y económico que fomente la inversión productiva, garantice que las empresas –públicas y privadas- sean sostenibles y que la sociedad pueda conseguir objetivos de desarrollo económico y social. La formación profesional juega aquí un papel fundamental contribuyendo a corregir los desajustes que existen entre las capacitaciones y conocimientos de amplios sectores de la fuerza de trabajo y las demandas del mercado laboral, constituyendo así un requisito esencial para el acceso al empleo de calidad.
- Adopción y ampliación de medidas de protección social –seguridad social y protección de los/as trabajadores/as- que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales. Esto incluye extender la seguridad social a todas las personas; asegurar condiciones de trabajo saludables y seguras; y adoptar medidas en materia retributiva encaminadas a garantizar a toda la población una justa distribución de la riqueza y un salario mínimo vital.
- Fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social, con el objetivo de traducir el desarrollo económico en progreso social; facilitar la creación de consenso en políticas nacionales que inciden en los programas de empleo y trabajo decente; fomentar la eficacia de la legislación para el reconocimiento de la relación de trabajo y la promoción de buenas relaciones laborales; y establecer sistemas de inspección del trabajo eficaces.
- Promoción y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, verdaderos garantes de la plena realización de todos los objetivos estratégicos, en especial la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

El trabajo decente integra, además, la igualdad de género y la no discriminación como eje transversal.

Existe un consenso internacional en cuanto a la necesidad del crecimiento económico para la lucha contra la pobreza. Sin embargo, no cualquier tipo de crecimiento es válido para este fin. Se requiere un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo, sustentado en la participación de la población pobre en la generación de renta y su acceso a los beneficios que una mayor riqueza permite a una sociedad. Esta mayor participación debe beneficiar, en especial, a quienes se encuentran en situación de precariedad tanto de activos disponibles como excluidos del acceso a las oportunidades de un empleo digno y productivo y a los mercados de bienes y servicios.

Se apuesta por apoyar los esfuerzos de los países socios dirigidos a convertir el empleo en un objetivo fundamental de las políticas macroeconómicas y sociales. Cuando se dispone de empleos dignos y productivos, las familias pueden invertir en salud y educación y, por tanto, en el futuro de la economía en general. Estos esfuerzos deben ser complementados con el impulso y apoyo decidido a la generación de iniciativas empresariales y el fortalecimiento de las capacidades de autoempleo orientadas a satisfacer una demanda de mercado, la generación de valor, la innovación y el trabajo asociativo.

La acción de la Cooperación Española en este sector tendrá en cuenta tres aspectos fundamentales:

- Por un lado, el *contexto* donde se interviene. La efectividad de las acciones demanda una comprensión adecuada de qué colectivos de población quedan excluidos de la plena y digna inserción en los mercados laborales y financieros, y qué estrategias vitales y productivas asumen para mejorar su nivel de vida.
- Por otro lado, la *perspectiva territorial*. Entre otros factores, las economías de aglomeración y las migraciones han provocado la concentración de la actividad económica, social y política en ciertos núcleos de población. Las zonas alejadas de estos principales centros de actividad manifiestan habitualmente los mayores índices de pobreza y una descapitalización progresiva del potencial territorial para la generación de actividad económica, empleo y renta. Su alejamiento de los principales núcleos de actividad restringe el necesario acceso de su población a bienes y servicios, a oportunidades de empleo y a los principales núcleos político-administrativos para poner en valor el potencial existente.
- Por último, la *precariedad* como expresión tanto de la falta de activos como del acceso a oportunidades de empleo digno y productivo. Las intervenciones no deben ir dirigidas sólo a suplir las carencias en activos sino que deben además incorporar la eliminación de barreras que dificultan la entrada de nuevos agentes en los mercados, en especial, de aquellos colectivos en situación de precariedad económica y social.

El *marco normativo* internacional para este sector contempla las principales declaraciones y acuerdos suscritos por España en la materia de desarrollo económico y lucha contra la pobreza que se encuentran recogidos en la estrategia sectorial '*Promoción del Tejido Económico y Empresarial*'[7]. Además de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, incluyendo la Agenda de Acción acordada en Accra en septiembre de 2008, esta propuesta sectorial contempla los acuerdos asumidos en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa[8].

[7] En discusión al momento de aprobarse este Plan Director.
[8] Adoptada por unanimidad por la Conferencia Internacional del Trabajo del 10 de junio de 2008.

***Objetivos generales y específicos***

El **Objetivo General** de la política sectorial es:

> *Apoyar y fomentar un crecimiento económico inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y la cohesión social.*

El crecimiento económico inclusivo desempeña una función clave en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en especial, en los ODM 1 y 8. En tanto que una mayor actividad económica implica la creación de renta agregada, se contribuye al logro del ODM 1. La contribución a la reducción de la pobreza dependerá del grado en que las actividades productivas y de servicios estén sustentadas en una amplia y plena integración del conjunto de la población en los mercados formales laborales y financieros, de un acceso pleno a los servicios básicos, del ejercicio de los derechos y de políticas de cohesión social. El fomento del comercio y la inversión también tendrá un impacto directo sobre el ODM 8, en la medida que la apertura a los mercados internacionales esté vinculada a las capacidades productivas existentes en los países socios. La contribución al logro de otros ODM está estrechamente asociada a la capacidad de los gobiernos para garantizar los derechos fundamentales de la población, mediante la implementación de políticas fiscales adecuadas (de ingreso y de gasto) y el aprovechamiento racional de la base tributaria asociada a una mayor actividad económica. Los gobiernos de los países socios deben gestionar de forma adecuada estos ingresos para hacer partícipe al conjunto de la población de los beneficios asociados a una mayor riqueza**.**

Se han definido cinco Objetivos Específicos para contribuir a este OG.

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Contribuir a la creación y consolidación de un *marco institucional y legal estable y consensuado* en los países socios que provea condiciones políticas y regulatorias favorables para generar una actividad económica y empresarial generadora de riqueza y con impacto positivo en la reducción de la pobreza.
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Impulsar *políticas públicas activas* destinadas a reducir las disparidades sociales y regionales y contribuir a una mayor cohesión económica y social en los países socios.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Apoyar e incentivar políticas públicas que impulsen la creación de empleo y aprovechen y desarrollen *las capacidades emprendedoras*, en especial, en colectivos en situación de vulnerabilidad.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Apoyar una mejor *inserción de los países socios en la economía internacional*, mediante la promoción de las capacidades exportadoras y de negociación de acuerdos internacionales, los procesos de integración económica sur-sur y la inversión extranjera directa responsable.
- **Objetivo Específico 5 (OE 5):** Fomentar y apoyar los espacios para el diálogo, la coordinación y la acción conjunta entre sector privado, sector público y organizaciones de la sociedad civil en los países socios en la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

A nivel bilateral, la asociación eficaz en terreno vendrá definida por el marco de asociación que se elabore con cada uno de los países socios. Dicho marco identificará los instrumentos más pertinentes, en función de las prioridades estratégicas resultantes.

A nivel multilateral, se trabajará con los principales organismos multilaterales de desarrollo (OMD) involucrados en el desarrollo de las capacidades productivas y comerciales como el Banco Mundial y bancos regionales, la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros organismos regionales que fomentan la cooperación Sur-Sur. Junto a estos, foros como la Red para la Reducción de la Pobreza (POVNET) del CAD-OCDE ofrecen un espacio privilegiado para constrastar y consensuar orientaciones de políticas en el sector.

La acción eficaz sobre el terreno, sea por la vía bilateral o en colaboración con OMD, se sustentará en cinco grupos de líneas estratégicas.

**Objetivo Específico 1 (OE 1): Contribuir a la creación y consolidación de un *marco institucional y legal estable y consensuado* en los países socios que provea condiciones políticas y regulatorias favorables para generar una actividad económica y empresarial generadora de riqueza y con impacto positivo en la reducción de la pobreza.**

Desde el apoyo al diseño e implementación de marcos regulatorios que brinden estabilidad y previsibilidad a las normas y políticas gubernamentales y seguridad jurídica para el desarrollo de la actividad productiva y de la inversión, garantizando los postulados del trabajo decente.

- Apoyar la estabilidad económica y social mediante la elaboración, implantación y supervisión de *marcos regulatorios de servicios públicos* en los países socios. Se apoyarán los esfuerzos para mejorar la capacidad técnica y de gestión en la Administración Pública (nacional, regional o local) para regular las modalidades de prestación de estos servicios públicos que, a la par que incentiven el interés de los agentes privados por participar en su gestión, garanticen la provisión del servicio a todos los estratos sociales y la buena gobernanza de los mismos.
- Desarrollar y consolidar *mercados financieros* inclusivos que también atiendan a la población pobre, fortaleciendo las funciones reguladoras y supervisoras necesarias para generar un entorno favorable a la prestación de servicios microfinancieros, mejorar el desempeño financiero y social de estas entidades y reforzar la confianza del público. De cara a la población con menos acceso a los servicios de préstamos y ahorro, se apoyará especialmente la consolidación de las *instituciones microfinancieras*, con el objeto de convertirlas en objeto de regulación y supervisión de manera que puedan desempeñar adecuadamente su papel de intermediación financiera, transformando el ahorro en préstamo.
- Consolidar la *seguridad jurídica*, garantizando el reconocimiento de derechos de propiedad, la seguridad en su ejercicio y en las transacciones mercantiles y la dotación de mecanismos para su defensa. Entre otros mecanismos, se contribuirá a crear y mejorar registros de propiedad, mercantiles y catastrales, modernizar marcos normativos para permitir una eficaz y ágil resolución de con-

troversias. De cara a la incorporación de la población pobre a la actividad económica, el reconocimiento y defensa de derechos de propiedad, en especial sobre bienes inmuebles susceptibles de ser garantía real, es un aspecto clave para permitirles convertirse en sujetos de crédito. Esta cuestión tiene una especial incidencia en las mujeres.

- Impulsar y consolidar la defensa y el ejercicio efectivo de los *derechos laborales*, incluyendo el reconocimiento efectivo de la libertad de asociación, la libertad sindical, el derecho de negociación colectiva, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo, y la mejora de la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular el reconocimiento de la relación de trabajo y la promoción de buenas relaciones laborales y el reconocimiento y defensa de los derechos laborales de las mujeres, sobre todo, en lo concerniente a la erradicación de la segregación laboral por sexo. Se apoyarán los esfuerzos por mejorar las administraciones laborales, en especial de los sistemas de seguridad social, la gestión de los servicios públicos de empleo y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo.

**Objetivo Específico 2 (OE 2): Impulsar *políticas públicas activas* destinadas a reducir las disparidades sociales y regionales y contribuir a una mayor cohesión económica y social en los países socios.**

Requerirá políticas públicas (en especial políticas fiscales y de protección social) que apoyen una redistribución equitativa de los beneficios del crecimiento y contribuyan a una mayor cohesión social en los países socios.

- Políticas tributarias progresivas que, a la vez que reducen las barreras de entrada a la economía formal, provean incentivos para aumentar la productividad de las iniciativas empresariales, en especial, de las micro y pequeñas empresas y de aquellas iniciativas promovidas por mujeres.
- Políticas públicas que doten las infraestructuras necesarias para mejorar el transporte, la movilidad y el acceso a redes y tecnologías de información y comunicación, dando prioridad a las mejoras que beneficien a regiones aisladas o zonas con una alta densidad de población desfavorecida. Se dará especial apoyo a la provisión de suministros fundamentales, en especial de agua y energía, que mejoren la autonomía de los países socios y mejoren el abastecimiento de la población pobre. En ambos casos, junto a la mejora en el acceso, se atenderán los mecanismos de gobernanza necesarios para garantizar una participación directa de las poblaciones afectadas en la gestión de los servicios.
- Políticas públicas de desarrollo económico local que brinden incentivos para poner en valor las fuentes potenciales de crecimiento en las economías locales, desde la lógica de 'enfoque territorial' propuesta anteriormente[9].
- Políticas públicas activas de empleo orientadas a brindar la protección necesaria para atender a personas desempleadas; a mejorar la inserción laboral, mediante las acciones más adecuadas de orientación, información y formación ocupacional para el empleo; y a mejorar la empleabilidad del capital humano formado. Este último aspecto requerirá el perfeccionamiento de los vínculos entre los ciclos educativos reglados, incluyendo la formación técnica profesional, y las demandas del mercado laboral así como de la capacidad en la administración pública para su prospección. En estos

[9] Ver apartado 6.1.3. "*El territorio como espacio de articulación de una cooperación eficaz: un Enfoque Territorial amplio y participativo*".

frentes, especial atención recibirán la promoción del autoempleo y el apoyo específico a quienes operan en la informalidad, personas desempleadas y jóvenes.

- En materia de protección social, se atenderán las políticas públicas orientadas a ampliar la seguridad social y dotar un sistema de pensiones que beneficie a todas las personas así como a garantizar condiciones de trabajo saludables y seguras y medidas adecuadas en materia de salarios, ganancias, horas de trabajo y un salario mínimo vital, entre otras condiciones.

**Objetivo Específico 3 (OE 3): Apoyar e incentivar políticas públicas que impulsen la creación de empleo y aprovechen y desarrollen las *capacidades emprendedoras*, en especial, en colectivos en situación de vulnerabilidad.**

Demandará un conjunto de líneas estratégicas que procure una accesibilidad ampliada a los bienes y servicios necesarios para fomentar la iniciativa empresarial en los países socios, en especial la promoción de la micro y pequeña empresa, y las actitudes emprendedoras en la población, sobre todo, por colectivos vulnerables como jóvenes, personas desempleadas y discapacitadas.

- Proveer ayudas y formación para la mejora de *servicios de apoyo* a la actividad empresarial, en materia de formación, acompañamiento y tutelaje. Así mismo incorporar una línea de acceso a TIC para microempresa (comercio e información de mercados) que permitan aumentar su productividad y la competitividad.
- Brindar incentivos para la inversión productiva y mejorar las condiciones de acceso a fuentes de financiación accesibles a la iniciativa empresarial productiva, en particular, aquélla impulsada por microempresas y empresas vinculadas a la economía social.
- Alentar la *articulación de los servicios de empleo con el sector empresarial*, incentivando la participación de personas empleadoras, trabajadores y entidades públicas.
- Apoyar los vínculos entre los centros de enseñanza reglada y el mundo empresarial, impulsando la incorporación en la currícula formativa del fomento de la capacidad emprendedora y el desarrollo de competencias y habilidades específicas de una cultura empresarial socialmente responsable.
- Mejorar el empoderamiento económico de las mujeres, aumentando las posibilidades de acceso a la formación y al empleo de las mujeres, el apoyo a iniciativas de autoempleo y el trabajo asociativo, especialmente a través de las cooperativas y otras formas de Economía Social.

**Objetivo Específico 4 (OE 4): Apoyar una mejor *inserción de los países socios en la economía internacional*, mediante la promoción de las capacidades exportadoras y de negociación de acuerdos internacionales, los procesos de integración económica sur-sur y la inversión extranjera directa responsable.**

En línea con la Estrategia Europea de Ayuda al Comercio[10], la Cooperación Española trabajará con los países socios para una mejor utilización del comercio como motor del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza. Iniciativas relevantes en esta área en la Unión Europea son el programa Ayuda al Comercio (*Aid for Trade*) y la participación en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica (*Economic Partnerships Agreements*, EPA). Las líneas de actuación serán:

[10] Adoptada por el Consejo Europeo en 2007.

- creación de capacidades productivas y cadenas de valor;
- dotación de infraestructuras relacionadas con el comercio;
- política y regulación comercial;
- ajustes fiscales por políticas comerciales (erosión de preferencias, deterioro de la relación real de intercambio);
- reforzamiento de las capacidades de los países socios en las negociaciones comerciales, tanto multilaterales como regionales o bilaterales.

**Objetivo Específico 5 (OE 5): Fomentar y apoyar los espacios para el diálogo, la coordinación y la acción conjunta entre sector privado, sector público y organizaciones de la sociedad civil en los países socios en la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.**

Aspira a impulsar y apoyar el diálogo y la concertación entre la administración pública y los agentes organizados de una sociedad y a mejorar las capacidades de análisis y negociación para generar un clima de estabilidad social y económica, y a incorporar al sector privado empresarial para reforzar y complementar la contribución al logro de resultados de desarrollo e implementar la agenda global de desarrollo.

- Impulso a espacios y fortalecimiento de capacidades necesarias en la administración pública, organizaciones empresariales y sindicales y otros agentes sociales, como las organizaciones de mujeres, de jóvenes y los centros universitarios, para el diseño, financiación, implementación y evaluación de políticas públicas. En este marco, se otorgará especial relevancia a los procesos de creación y reforma de los sistemas nacionales de seguridad social, la concertación de acuerdos fiscales y a los procesos de diálogo y concertación social.
- Apoyo a alianzas público-privadas para la gestión y prestación de servicios e infraestructuras públicas con impacto positivo en la inclusión de las personas pobres.
- Incorporación del sector privado empresarial en la agenda global del desarrollo para reforzar y complementar las acciones que contribuyen a resultados de desarrollo.

***Posiciones en foros multilaterales***

El multilateralismo activo en el sector de crecimiento económico para la lucha contra la pobreza se sustenta en tres principios: (i) apoyar un crecimiento económico favorable a los pobres y al logro de los ODM; (ii) respetar las políticas de desarrollo económico diseñadas por los países socios, y (iii) promover y apoyar la implementación de los compromisos internacionales suscritos por los países socios, en especial, los vinculados con el respeto al trabajo decente, así como con las reglas de comercio internacional sustentadas en los acuerdos de la OMC.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

Entre otros, se asumen los siguientes lineamientos para avanzar en coherencia de políticas en este sector.

En el ámbito de comercio,

- impulsar una coordinación más estrecha en la preparación y definición de las posiciones españolas en las negociaciones comerciales internacionales entre los Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio;
- abogar por unas posiciones de la política común europea en las negociaciones comerciales que tengan en cuenta el impacto en los países en desarrollo;
- apoyar la progresiva reducción de aquellos subsidios que afectan a las condiciones de competencia de los productos en los mercados;
- avanzar en la simplificación, estabilidad, previsibilidad y amplitud de sectores y productos del sistema de preferencias generalizadas (SPG), en particular el SPG+, en el que se prima a aquellos países que firmen una serie de convenios internacionales sobre medio ambiente, derechos laborales y prácticas de buen gobierno.

En cuanto al trabajo decente,

- fomentar el cumplimiento de los convenios y acuerdos internacionales en el marco de la ejecución de fondos públicos de la Administración Española, computen o no como AOD.

En el ámbito del transporte y la energía,

- Las políticas de abastecimiento energético externo, promoverán un modelo energético sostenible y respetuoso con el medio ambiente, que minimice los efectos sobre el cambio climático y en particular sobre el calentamiento global, que no ponga en riesgo la seguridad alimentaria de las poblaciones locales y en general que tenga en cuenta los intereses de las poblaciones locales donde se encuentran los recursos energéticos.

En el ámbito de los instrumentos financieros:

- apoyar las reducciones de deuda de países sobreendeudados hasta garantizar su sostenibilidad y para favorecer la inversión de acuerdo con sus prioridades de desarrollo;
- apoyar la reducción de los flujos de capitales resultado de la evasión impositiva y la transparencia en los paraísos fiscales.

### 8.3.7 Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat

El bienestar, la salud, el alimento, el cobijo, buena parte de los ingresos y, en definitiva, el desarrollo humano, dependen de los bienes y servicios que generan los ecosistemas. Los cambios introducidos por el ser humano en el medio natural han debilitado progresivamente la capacidad de la naturaleza para seguir proporcionando estos servicios de una manera segura y sostenible. Son precisamente las personas más pobres las que más dependen de estos servicios y los que más vulnerabilidad presentan ante los impactos negativos de la degradación medioambiental. La “Evaluación de los Ecosistemas del Milenio”, impulsada por Naciones Unidas y publicada en 2005, alerta sobre estos puntos y hace un llamamiento para que gobiernos, empresas y todo tipo de instituciones, realicen un esfuerzo coordinado en este ámbito.

La Cooperación Española entiende que los ecosistemas constituyen un capital natural generador de servicios esenciales para el bienestar humano, y que su adecuada gestión es fundamental para la cons-

trucción de un proceso de desarrollo social, económica y ambientalmente sostenible, enfoque adoptado en la Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española. Esta Estrategia está plenamente vigente y es la principal inspiradora del sector "Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat".

El cambio climático es uno de los principales factores que ponen en peligro esta sostenibilidad ambiental, suponiendo un problema de desarrollo, en la medida en que los efectos adversos del mismo se hacen sentir de manera especial en los países más pobres. Con carácter general son los países en desarrollo quienes cuentan con una población más vulnerable y con menor capacidad de adaptación y, en consecuencia, quienes sufrirán en mayor medida los efectos del cambio climático a pesar de haber contribuido menos a la aparición del problema. La lucha frente al cambio climático se tendrá en cuenta en el presente Plan Director transversal y sectorialmente. De manera transversal, a la hora de priorizar actuaciones y de definir el contenido y enfoque de las mismas, teniendo en cuenta el cambio climático en la planificación y en las estrategias de los países socios a todos los niveles (nacional, regional y local), y de manera sectorial, con iniciativas para apoyar actividades adecuadas tanto en materia de mitigación como en materia de adaptación y de reducción de la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. Sobre este tema, el Informe de Desarrollo Humano 2007-2008 del PNUD, recomienda desarrollar un marco multilateral de actuación y de cooperación internacional, establecer compromisos de mitigación urgentes, y asegurar una financiación suficiente para medidas de adaptación en países en vías de desarrollo. Además, desde el Plan de Acción de Bali se han destacado cuatro líneas que resumían las principales necesidades de los países en desarrollo: adaptación, tecnología, financiación y reforestación.

En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y asentamientos urbanos, muchos de ellos grandes urbes, con graves carencias en ordenación territorial o en planificación previa. La sobrecarga de demanda de servicios a los que se enfrentan estos ecosistemas supone un reto tanto para garantizar la sostenibilidad ambiental de la zona, como para garantizar unas mínimas condiciones de habitabilidad para todos sus ciudadanos. La construcción de un hábitat sostenible implica trabajar en el acceso a un agua limpia, en el saneamiento básico, la gestión de residuos, la salud pública, los hábitos de higiene, la ordenación territorial o la buena gobernanza. Factores económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos confluyen en el concepto de hábitat. Este carácter multidimensional de la habitabilidad lleva a que desde distintos sectores, como el agua y el saneamiento, la salud o la gobernabilidad, se pueda contribuir a lograr la habitabilidad básica y, por ende, el derecho a una vivienda digna. La construcción del hábitat debe realizarse de acuerdo a criterios de sostenibilidad ambiental, teniendo en cuenta la capacidad de carga del ecosistema, y las modificaciones que sobre el entorno ha podido producir el cambio climático, asegurando un hábitat seguro y saludable para las generaciones futuras. Las actuaciones en este ámbito de la Cooperación Española requieren una reflexión en profundidad para aprender de nuestros errores y para trabajar por la construcción de hábitats realmente sostenibles e integrados en su entorno. Por ello, y porque es éste un elemento clave para contribuir a la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas urbanos, se introduce el hábitat también dentro de esta prioridad sectorial.

## Objetivos generales y específicos

El Objetivo General de la política de cooperación para el desarrollo en materia de sostenibilidad ambiental , cambio climático y hábitat es:

*Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y a modelos de desarrollo que permita mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.*

Los Objetivos Específicos del sector son los siguientes:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Fortalecer las capacidades institucionales en gestión ambiental y los procesos de participación para reducir el impacto del cambio climático y la vulnerabilidad ecológica de la población, favoreciendo un desarrollo humano ambientalmente sostenible.
- **Objetivo Específico 2 (OE2):** Promover la conservación y uso sostenible de los servicios que ofrecen los ecosistemas para la mejora de las condiciones de vida de la población.
- **Objetivo Específico 3 (OE3):** Promover la diversificación de iniciativas económicas respetuosas con el medio ambiente para favorecer el desarrollo sostenible, la conservación de los ecosistemas y el aumento de las capacidades humanas de desarrollo.
- **Objetivo Específico 4 (OE4):** Garantizar las condiciones de habitabilidad básica de la población y contribuir a la construcción de un hábitat ambientalmente sostenible e integrado en su entorno.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

Las contribuciones a Organizaciones Multilaterales de Desarrollo en materia de sostenibilidad ambiental, cambio climático y hábitat seguirán las pautas ya citadas para conseguir un multilateralismo activo, selectivo y estratégico. De manera especial se continuará apoyando a las tres Convenciones de Río sobre Biodiversidad, Desertificación y Cambio Climático, al PNUMA y UN-Habitat.

**Objetivo Específico 1: Fortalecer las capacidades institucionales en gestión ambiental y los procesos de participación para reducir el impacto del cambio climático y la vulnerabilidad ecológica de la población, favoreciendo el desarrollo humano ambientalmente sostenible**:

- Fortalecer las instituciones con competencias en medio ambiente, a nivel nacional, regional y local, y de la ciudadanía, para promover una gestión ambiental eficiente, eficaz y sostenible.
- Contribuir a reducir la vulnerabilidad de las personas respecto a su entorno ambiental y frente a la transformación del medio como consecuencia del cambio climático y de la degradación de los ecosistemas.
- Apoyar políticas públicas y locales de prevención de riesgos y catástrofes naturales.
- Contribuir a mitigar el cambio climático promoviendo acciones contra la deforestación y políticas de energías limpias.
- Apoyar la adaptación de las zonas más vulnerables a los efectos del cambio climático con recursos complementarios, y que se alineen con los planes nacionales y regionales de prevención de desastres.
- Promover los procesos participativos de las instituciones locales, regionales y nacionales y de la sociedad civil, para elaborar actuaciones concertadas y disminuir la vulnerabilidad ecológica de la población.
- Contribuir a la adopción de medidas y políticas que apoyen el incremento de la participación de las mujeres en los procesos de decisión sobre la gestión ambiental.

- Desarrollar y fortalecer, en el contexto de sistemas nacionales de conservación del capital natural, la capacidad de gestión de las áreas protegidas, incorporando la participación de las poblaciones directamente concernidas, con especial énfasis en las ecorregiones vulnerables y transfronterizas.
- Apoyar y promover políticas públicas que favorezcan la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y favorezcan aprovechamientos compatibles con aumentos en la fijación de carbono, fundamentalmente asociados a la reforestación.

**Objetivo Específico 2: Promover la conservación y uso sostenible de los servicios que ofrecen los ecosistemas para la mejora de las condiciones de vida de la población.**

- Promoción de la conservación y el uso de los bienes y servicios ambientales, para un uso sostenible de la biodiversidad y de los ecosistemas vulnerables.
- Apoyo a las políticas públicas de gestión integrada y sostenible del agua, que respeten y restauren el ciclo hidrológico, y que conserven los suelos y su fertilidad
- Promover el uso sostenible de los servicios de los ecosistemas para mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de las mujeres y poblaciones más vulnerables.
- Contribuir a la gestión de los recursos forestales, maderables y no maderables, a través de una ordenación forestal participativa y responsable, y apoyo a iniciativas de reforestación en zonas ambientalmente degradadas.
- Promover prácticas de salud ambiental, que mejoren las condiciones de vida de la población, como una adecuada gestión de residuos y de contaminantes.

**Objetivo Específico 3: Promover la diversificación de iniciativas económicas respetuosas con el medio ambiente para favorecer el desarrollo sostenible, la conservación de los ecosistemas y el aumento de las capacidades humanas de desarrollo.**

- Promover la eficiencia energética en países en desarrollo, adoptando sistemas energéticos basados en fuentes renovables y tecnologías localmente apropiadas, y apoyando los procesos de transferencia tecnológica.
- Contribuir al desarrollo agropecuario sostenible, y el fomento de sistemas agroforestales en las zonas rurales, atendiendo a las necesidades alimenticias de la población y a sus costumbres culturales.
- Potenciar capacidades productivas generadoras de valor agregado, favoreciendo la autonomía en materia de semillas y fertilizantes para pequeños agricultores y agricultoras mediante el acceso adecuado a los insumos y tecnologías de producción.
- Promoción de espacios económicos justos y equitativos, que valoren, respeten y conserven el medio ambiente, y que generen capacidades locales.
- Aplicar las TIC, como por ejemplo los sistemas geo-referenciados (SIG) para mejorar la gestión y el control de los recursos medioambientales, favoreciendo a las economías locales, directamente relacionadas con la gestión racional de estos recursos.

- Lograr una efectiva contribución del turismo sostenible a la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales, mediante la conservación de sus recursos naturales y culturales, y la generación de ingresos familiares.
- Promover la puesta en valor de los servicios ambientales prestados por los ecosistemas, integrándolos en los programas de conservación y capital natural, siempre que no supongan competencia directa con la producción sostenible de alimentos y contribuyan a la consecución de los ODM.
- Promover la utilización de incentivos a través de instrumentos económicos y financieros para el medio ambiente, tales como el pago por servicios ambientales, siempre que tengan una contribución directa en la lucha contra la pobreza.
- Promover sistemas integrales de producción agropecuaria, ligados a la conservación que consideren las modificaciones climáticas y los recursos disponibles.
- Facilitar la conservación efectiva de los ecosistemas forestales mediante la valorización de sus servicios materiales e inmateriales, apoyando la reforestación, prioritariamente de las áreas más amenazadas de erosión y desertificación.
- Contribuir a reducir la dependencia de actividades económicas más vulnerables a los impactos del cambio climático, y promover aquellas menos directamente influenciables por el mismo.

**Objetivo Específico 4 (OE4): Garantizar las condiciones de habitabilidad básica de la población y contribuir a la construcción de un hábitat ambientalmente sostenible e integrado en su entorno**

- Apoyo a políticas de ordenación del territorio y gestión del espacio público, teniendo en cuenta las necesidades de la población a medio y largo plazo, la capacidad de carga del ecosistema y la vulnerabilidad ante fenómenos climatológicos.
- Promover el acceso a una vivienda digna en un entorno saludable.
- Apoyo a la dotación de servicios básicos que mejoren las condiciones de habitabilidad, como agua potable, saneamiento, luz o tratamiento de residuos sólidos.
- Promover la participación de la sociedad civil en el diseño, construcción y gestión de los asentamientos humanos, para que estén lo más adaptados posible a las necesidades reales de la población.
- Crear asentamientos más vivideros, atractivos y eficientes, que reconozcan las herencias culturales de los pobladores y las necesidades de los grupos más desfavorecidos.
- Desarrollo de enfoques innovadores de formulación e implementación de programas de asentamiento a través del uso más apropiado de la ciencia y la tecnología, como las TIC.
- Favorecer las redes y los lazos entre instituciones regionales y globales, para intercambiar experiencias exitosas y lecciones aprendidas en materia de sostenibilidad de asentamientos humanos.
- Aprovechar las oportunidades que puede ofrecer la construcción de un hábitat sostenible para generar oportunidades económicas locales que, a su vez, aseguran el mantenimiento de las infraestructuras.

***Posiciones en foros multilaterales***

- Necesidad de que los gobiernos de países en desarrollo elaboren estrategias nacionales para la gestión sostenible del capital natural, y la mitigación y adaptación al cambio climático, a través del diálogo con los actores regionales y comunitarios.
- Desarrollar un marco multilateral eficaz para mitigar y apoyar a los países socios a adaptarse a los efectos del cambio climático.
- Necesidad de reforzar el Fondo global para medio ambiente, adaptándolo a las nuevas prioridades y, en mayor grado, a las necesidades de países en vías de desarrollo.
- Aumentar la coordinación de iniciativas en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, biodiversidad o cambio climático, y la alineación con los países socios.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

- Fomentar una mayor transparencia y control de las actividades forestales y la lucha contra las talas ilegales, apoyando sistemas de información para el reconocimiento de los productos forestales que provienen de una gestión sostenible.
- Favorecer los mercados locales de pesca, con el máximo respeto a los equilibrios ecológicos.
- Favorecer la implementación de medidas relacionadas con la responsabilidad social de las empresas que tienen un mayor impacto en los ecosistemas.
- Asegurar el cumplimiento de la legislación española y las legislaciones nacionales respectivas en materia ambiental, por parte de las empresas españolas en países socios.
- Cumplir con los compromisos internacionales de España en materia de Cambio Climático, fomentar políticas de uso e impulsar la utilización de energías renovables y limpias.
- Promover una reforma de los Mecanismos de Desarrollo Limpio que asegure la evaluación del impacto en desarrollo de los MDL y simplifique la evaluación de la adicionalidad de la reducción de emisiones, para asegurar que son eficaces en la mitigación de emisiones y en la promoción del desarrollo.
- Limitación en el uso de cereales cuando pueda entrar en contradicción con la seguridad alimentaria, para el uso de biocombustibles.

### 8.3.8 Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Humano

La ciencia, la tecnología y la innovación tienen un papel fundamental en el crecimiento económico. La cooperación científico-técnica ha respondido a esta realidad desde hace décadas. Pero además, si se generan, transfieren y aplican adecuadamente, tienen un altísimo potencial para la lucha contra la pobreza, la satisfacción de necesidades, y el desarrollo humano. Por ello su consideración desde la perspectiva de la lucha contra la pobreza –y por lo tanto como uno de los sectores de la política de cooperación- puede favorecer su traducción en desarrollo humano.

En los últimos años la Cooperación Española ha avanzado en este sentido, contribuyendo con procesos y soluciones innovadores de tecnología e innovación para el desarrollo humano. Estas reflexiones y expe-

riencias deben ser puestas en valor adecuadamente durante los próximos años. Las universidades y los organismos públicos de investigación son actores imprescindibles para conseguir estos objetivos, pero la máxima posibilidad de contribuir a los mismos se consigue con el concurso de otros actores en asociación –especialmente ONGD-, tal como múltiples experiencias han mostrado.

Es especialmente importante la formación especializada en los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para el desarrollo humano. Es importante resaltar que existen especificidades en estos procesos que requieren de formación, especialización y conocimiento específicos. Hay mucha experiencia internacional en el tema, y en particular, en los problemas asociados a la generación y transferencia de conocimiento para poder ser útil a las personas en situación de pobreza. La vinculación de los investigadores en Estudios sobre el Desarrollo con estos procesos y el concurso de ONGD son especialmente útiles para ello.

Por otro lado, el informe "Promover la excelencia mediante la integración de la igualdad entre géneros" de la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea, reconoce la existencia de valores discriminatorios en el mundo científico y afirma que es preciso consensuar las acciones adicionales necesarias para progresar en la promoción de las mujeres en el ámbito científico comunitario, para lo cual se realizan recomendaciones concretas que serán tenidas en cuenta en el desarrollo de esta política sectorial.

***Objetivos generales y específicos:***

El principal objetivo de la Cooperación Española en el ámbito de la investigación e innovación para el desarrollo es favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social.

Este objetivo contempla tanto el fortalecimiento de las capacidades endógenas para la investigación y la innovación, como la valorización de los saberes locales y la transferencia, a través de múltiples vías, de conocimientos científicos y tecnologías para su incorporación en el tejido social y productivo.

Los Objetivos Específicos del sector son los siguientes:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Contribuir a la creación y fortalecimiento de las capacidades políticas, institucionales y humanas para el desarrollo de actividades de investigación e innovación en los países prioritarios para la Cooperación Española.
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Fomentar la generación, difusión y transferencia de conocimientos y tecnologías para abordar problemas críticos del desarrollo humano, social y económico.
- **Objetivo Específico (OE 3):** Fomentar un sistema de innovación que facilite la valorización de recursos, la mejora de los procesos productivos y el desarrollo de iniciativas emprendedoras, como soporte del desarrollo económico. La cultura de innovación de los sectores empresariales es un aspecto clave para el desarrollo.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Fomentar la participación de universidades e instituciones de investigación así como de personal investigador españoles en programas multilaterales y de organismos internacionales de los que España forma parte y a los que apoya financieramente.

El fortalecimiento político, institucional, financiero y de gestión en el ámbito científico y técnico es un objetivo con fuerte efecto multiplicador, puesto que sienta las bases para consolidar capacidades endó-

genas para crear un sistema científico-técnico y orientarlo hacia los objetivos de desarrollo del país. La existencia de recursos humanos formados es uno de los requisitos para el desarrollo científico y tecnológico. Desde la óptica de la cooperación al desarrollo debe destacarse que la formación de recursos humanos deberá ir acompañada de instrumentos y medidas que garanticen su reincorporación a los países de origen y el impacto institucional de esta actividad, asociando la formación con actividades conjuntas de investigación con las instituciones de origen en la medida de lo posible. La creación de capacidades para la investigación incluye el apoyo a la creación de infraestructuras, laboratorios, bibliotecas y equipamientos para la investigación. Igualmente, requiere –si es demandado por los socios- del concurso de las universidades y de los organismos públicos de investigación que, a través de programas de formación e investigación especializados, contribuirán al fortalecimiento de la capacidad investigadora y tecnológica de los países socios.

***Líneas Estratégicas:***

- *Capacidades institucionales*: cooperación para el establecimiento de sistemas nacionales de I+D+i, incluyendo actividades de diagnóstico, y de elaboración de políticas, planes e instrumentos, así como la capacitación de especialistas en política científica y gestión de la investigación y la innovación.
- *Formación de capital humano*: formación de profesionales de la investigación dentro de un esquema que suponga, además de la creación de capacidades humanas para la investigación, el fortalecimiento institucional en los países de origen de personas investigadoras formadas, mediante la cooperación entre las instituciones españolas y las de los otros países. Estas actuaciones deben estar estrechamente articuladas con las de fomento de la cooperación científica y universitaria. El fomento de su movilidad se inscribe en el marco del desarrollo de proyectos conjuntos de investigación, de capacitación y de valorización y transferencia de tecnología.
- *Apoyo a la investigación y desarrollo tecnológico:* Investigación y generación de conocimiento y de tecnología sobre problemas críticos para el desarrollo. Valorización y protección de saberes y tecnologías tradicionales
- *Creación de infraestructuras científicas y tecnológicas:* A través de proyectos bien incardinados en estrategias de desarrollo tecnológico nacionales y, preferentemente, apoyados en acuerdos con universidades y organismos públicos de investigación españoles.
- I*nnovación empresarial:* Refuerzo de los sistemas nacionales de Innovación a través del apoyo a sus agencias y a las instituciones de apoyo y fomento de la innovación, la creación de fondos de financiación de la innovación y de Escuelas de Formación en innovación así como de Redes de Cooperación y de plataformas e iniciativas tecnológicas sectoriales. Favorecer la integración de países en desarrollo en redes de cooperación tecnológica e innovación existentes como la Red existente en el ámbito Iberoamericano (Iberoeka) a través del apoyo a la creación de Plataformas Tecnológicas e iniciativas estratégicas sectoriales.
- *Acceso, transferencia y difusión de conocimientos y tecnologías*, que tengan un impacto en el desarrollo humano sostenible del país, desde un enfoque Norte-Sur, pero también Sur-Sur.

- I*nvestigación y generación del conocimiento aplicado al desarrollo*: investigación sobre temas y problemas asociados al desarrollo humano, social y económico. Estudios e investigaciones que sirvan de base para la elaboración de estrategias de cooperación o que sean necesarios para la ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo
- *Fomento de la participación de instituciones y profesionales de la investigación españoles en programas y organismos multilaterales orientados al desarrollo*, con el propósito de mejorar la visibilidad, los compromisos y las actividades derivadas de la participación de España en los mismos.

El MICINN podrá contribuir a la definición de necesidades y programas de investigación e innovación en las distintas prioridades sectoriales, agricultura, desarrollo rural y lucha contra el hambre, salud, medio ambiente, desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático, etc. Asimismo podrá contribuir a la definición de programas de educación superior y formación, a la coordinación interinstitucional de universidades y organismos públicos de investigación con las de los países socios.

### 8.3.9 Cultura y desarrollo

La cooperación cultural para el desarrollo tiene como finalidad la contribución al bienestar colectivo y, por ello, debe participar y conseguir resultados en los procesos de lucha contra la pobreza y reducción de la exclusión. A través del desarrollo humano se amplían las alternativas y capacidades de las personas para que puedan tener la libertad de escoger cómo vivir y gozar de una vida plena. Se entiende así que la cultura y la cooperación al desarrollo tienen la posibilidad de generar sinergias y presentar una nueva y efectiva metodología de trabajo, alcanzando la consideración de que la cultura es un elemento fundamental para el desarrollo humano sostenible, y por tanto necesario para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Integrando el enfoque basado en derechos, el acceso a la cultura por parte de la ciudadanía se convierte en su derecho y en una responsabilidad de las instituciones públicas y la sociedad civil, además de una vía para evitar la exclusión social, que constituye una dimensión importante de la pobreza. De esta manera, las políticas culturales para el desarrollo deben fomentar la participación de los agentes sociales para garantizar la pluralidad y diversidad como forma de vida democrática.

La Estrategia de Cultura y Desarrollo recoge la interrelación de ambos conceptos en el plano de las convenciones y acuerdos internacionales. El Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2004) “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy” reconoce que es necesario contar con políticas culturales que reconozcan las diferencias, defiendan la diversidad y propicien la libertad cultural para poder alcanzar un desarrollo pleno. En este sentido, la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales aprobada en 2005 en el seno de la UNESCO reafirma la importancia del vínculo existente entre la cultura y el desarrollo en todos los países, pero especialmente en los países en desarrollo. Así mismo, se toman como referencia entre otros, la Agenda 21 de la Cultura y la Carta Cultural Iberoamericana adoptada en la XVI Cumbre Iberoamericana en Uruguay en 2006.

De este modo, la política de cooperación cultural para el desarrollo nace del documento de Estrategia de Cultura y Desarrollo, que entiende la cultura como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social; engloba además

de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias".

Por tanto, el reto para el próximo periodo, considerando su corto recorrido, consistirá en la consolidación y puesta en práctica de dicha Estrategia, así como el fortalecimiento de la cultura y el desarrollo en la agenda internacional

***Objetivos generales y específicos***

El **Objetivo General** es:

> *Fomentar las oportunidades y capacidades culturales materiales e inmateriales de personas y comunidades como elementos sustanciales del desarrollo humano sostenible.*

Los Objetivos Específicos se definen:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Fortalecer el desarrollo del sector cultural como factor de cohesión social en los países socios, impulsando la institucionalidad y las políticas públicas inclusivas y potenciando la articulación del tejido social y cultural.
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Fomentar el desarrollo económico desde el sector cultural, apoyando a los movimientos creativos, promoviendo la producción cultural y explorando nuevas formas de distribución.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Impulsar los derechos individuales y colectivos de acceso, creación y difusión de expresiones culturales, en el marco del fomento de la diversidad cultural.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

La acción eficaz sobre el terreno debe contribuir a los objetivos específicos de la Cooperación Española en materia de cultura y desarrollo, identificando acciones comprendidas en su Estrategia de Cultura y Desarrollo. Con tal fin se promoverán las siete siguientes líneas estratégicas:

**Objetivo Específico 1 (OE 1): Fortalecer el desarrollo del sector cultural como factor de cohesión social en los países socios, impulsando la institucionalidad y las políticas públicas inclusivas y potenciando la articulación del tejido social y cultural.**

- *Formación de capital humano para la gestión cultural* con énfasis en proyectos de cultura y desarrollo con el fin de facilitar procesos de creación y mejora de agentes y profesionales culturales en el marco de la cooperación al desarrollo; y de fomentar la difusión de valores y contenidos compartidos e impulsados por la comunidad internacional.
- *Consolidación de la dimensión política de la cultura en su contribución al desarrollo*, a través del:
  - Refuerzo del valor de la cultura en la construcción de la gobernabilidad democrática, de la cohesión social y de la participación de la sociedad civil, con particular estímulo del ámbito local, incluyendo Estados frágiles o en posconflicto.
  - Apoyo a la elaboración de sistemas de diagnóstico continuo, información, seguimiento y evaluación de las políticas culturales.

- Promoción, impulso, recuperación y revitalización de los espacios públicos como entornos de desarrollo cultural, encuentro y generadores de ciudadanía.
- Facilitar el acceso a la cultura, en especial de los colectivos excluidos.

**Objetivo Específico 2 (OE 2): Fomentar el desarrollo económico desde el sector cultural, apoyando a los movimientos creativos, promoviendo la producción cultural y explorando nuevas formas de distribución.**

- *Refuerzo de la dimensión económica de la cultura en su contribución al desarrollo* a través del fomento de empresas, industrias e instituciones culturales, favoreciendo la creación de empleos y su conexión con otros sectores productivos y apoyando a los creadores y emprendedores de la vida cultural, atendiendo a la promoción de la mujer en oficios no tradicionales.
- *Gestión sostenible del patrimonio cultural para el desarrollo*, apoyando los procesos de conservación, restauración, uso social de los bienes patrimoniales materiales e inmateriales desde una perspectiva económica, cultural y de participación ciudadana y local, y apoyando intervenciones en situaciones de conflicto y emergencia con el fin de recomponer el desarrollo y las señas de identidad de las zonas afectadas, así como apoyando intervenciones de mejora de la habitabilidad en entornos patrimoniales.

**Objetivo Específico 3 (OE 3): Impulsar los derechos individuales y colectivos de acceso, creación y difusión de expresiones culturales, en el marco del fomento de la diversidad cultural.**

- *Fortalecimiento de la relación y complementariedad entre Educación y Cultura*, incidiendo en la formulación de programas escolares que refuercen el contenido cultural en la educación básica, apoyando nuevas formas de aprendizaje desde la creatividad y diversidad cultural, así como la formación en principios de igualdad y no discriminación, Todo ello con atención a la población infantil y juvenil, especialmente de grupos con riesgo de exclusión social.
- *Fortalecimiento de las relaciones entre comunicación y cultura con impacto en el desarrollo*, fomentando procesos y redes de comunicación a través de las TIC que fomenten la formación de públicos, la mejora de la distribución y la generación de nuevas industrias culturales, así como la sensibilización social sobre el impacto de la cultura en el desarrollo.
- *Impulso a los procesos de reconocimiento de los derechos culturales* que apoyándose en los avances de normativas internacionales logren reforzar las acciones para la inclusión social y el diálogo intercultural, incorporando el refuerzo de las legislaciones culturales con el enfoque de la libertad y diversidad culturales. Así como el fomento de la diversidad, la pluralidad y el diálogo constructivo entre agentes y sectores culturales tradicionalmente no vinculados.

Cada cultura desarrolla una serie de pautas normativas y significados que delimitan la actuación e identidad de hombres y de mujeres. La cultura impregna todos los procesos y por ello hay que reconocer que las personas son seres que aprenden cultura, generan cultura y viven a través de la cultura, en función de su posición e identidad de género.

La Cooperación Española establecerá alianzas con aquellos organismos multilaterales que desarrollan estrategias acordes con su visión de la cultura y el desarrollo, destacando entre estos últimos:

- UNESCO, como organización internacional de referencia en el ámbito de la educación, de la ciencia y de la cultura es un socio estratégico en materia de diversidad cultural y patrimonio cultural. Por tanto, la Cooperación Española promoverá la actuación de UNESCO en áreas claves de los ODM vinculados a la cooperación cultural para el desarrollo.
- La OEI, como socio privilegiado en el ámbito iberoamericano en los campos de la educación, la ciencia y la cultura.
- La SEGIB, en su labor de impulso y seguimiento de los Programas de carácter cultural aprobados por las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.
- El Convenio Andrés Bello, destacadamente en los ámbitos de apoyo a la institucionalización cultural, y análisis del impacto económico de la cultura.
- PNUD, específicamente a través de la ventana temática de Cultura y Desarrollo del Fondo del Milenio, que ofrece oportunidades para incrementar la implicación de la Cooperación Española en la materia.

Adicionalmente, la Cooperación Española trabajará para identificar nuevos actores clave regionales y sectoriales, que contribuyan a profundizar el compromiso multilateral en el ámbito de la cultura.

***Posiciones en foros multilaterales***

En este ámbito, la prioridad de la Cooperación Española será contribuir al desarrollo humano sostenible mediante la incorporación de la cultura como factor de desarrollo a la agenda internacional.

Para la puesta en práctica y consecución de este objetivo, la Cooperación Española en el ámbito multilateral

- Ejercerá un papel activo en el establecimiento de metas para el sector de Cultura y Desarrollo en la escena internacional, y especialmente en el ámbito de Naciones Unidas.
- Fomentará la efectiva aplicación de los instrumentos internacionalmente acordados y suscritos por España en la materia, especialmente la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales de UNESCO, y la Carta Cultural Iberoamericana.
- Participará más activamente en las iniciativas, foros de debate y grupos de trabajo de los organismos multilaterales identificados como aliados estratégicos en el sector.
- Mantendrá una presencia activa y dará seguimiento a las Cumbres Iberoamericanas.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

Las siguientes dimensiones de la política sectorial de cultura y desarrollo de la Cooperación Española, tienen implicaciones en materia de coherencia de políticas:

- Política de acción cultural en el exterior: favoreciendo la coherencia y complementariedad de ésta con la política de cultura para el desarrollo.
- Políticas económicas/comerciales: se favorecerá la circulación y comercialización de productos culturales en mercados nacionales e internacionales, así como el fortalecimiento de industrias culturales y la creación de tejido productivo.

- Políticas Migratorias: que no entren en contradicción con los programas de intercambio y movilidad de artistas.
- Políticas Educativas: han de favorecer las sinergias con las políticas de cultura y desarrollo.
- Políticas Medioambientales: deben favorecer una gestión sostenible de entornos patrimoniales, de la misma manera que la promoción del turismo cultural responsable y sostenible será coherente con las políticas de medio ambiente.

### 8.3.10 Género en desarrollo

La Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española es uno de los principales instrumentos transformadores para la aplicación del enfoque GED en todos los niveles de actuación, desde la planificación estratégica a la programación, la gestión, el seguimiento y la evaluación, y la impulsora de la igualdad de género en la acción multilateral. Además, un aspecto crucial para su puesta en práctica en la búsqueda de una acción de mayor calidad y eficacia es la propuesta de asociación para el desarrollo en temas de género mediante la construcción de la Red GEDEA de la Cooperación Española, como vehículo de armonización, coherencia de políticas y coordinación de actores nacionales, con los organismos internacionales y en los países socios y como plataforma de transferencia e intercambio de conocimiento, establecimiento de acuerdos y debates sobre lecciones aprendidas y avances en cuanto a GED y Eficacia de la Ayuda.

La política de Igualdad de Género tiene un carácter de doble prioridad para la Cooperación Española, en tanto que es una prioridad horizontal y también una prioridad sectorial especifica, tal y como contemplaba el II Plan Director (2005-2008). La Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española, es el instrumento fundamental para la aplicación en las políticas de desarrollo de la *Ley (3/2007) para la Igualdad efectiva entre hombres y mujeres* (art.32), como forma de profundizar la coherencia de políticas entre los sectores de desarrollo y de igualdad. Pese a los avances conseguidos en los últimos cuatro años en la integración del enfoque de género en el sistema de la Cooperación Española en su conjunto, todavía faltan retos para alcanzar una mayor calidad y eficacia de la ayuda en los tema de género en la política española para el desarrollo. Por ello, manteniendo una línea de continuidad y coherencia con el Plan Director anterior, el III Plan Director renueva y refuerza su prioridad estratégica por la integración del enfoque de Género en Desarrollo con el objetivo de superar la todavía vigente desigualdad y la discriminación contra las mujeres y contribuir al empoderamiento y la participación efectiva de las mujeres en todos los espacios políticos, sociales, económicos y culturales en los países en desarrollo.

La Cooperación Española reafirma los compromisos internacionales más importantes en cuanto a Género en Desarrollo, y se compromete con el cumplimiento de los siguientes acuerdos de contenido estratégico que constituyen su marco de referencia y armonización internacional en género: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), suscritos en la Cumbre del Milenio de la ONU (2000), en cumplimiento de la Agenda Internacional contra la pobreza; la Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing (1995)[11] y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979) por su carácter vinculante para los países que la ratifican. También son referentes fundamentales

[11] Aún vigente los acuerdos de la plataforma de Beijing (1995 + 10)

en cuanto a género, derechos humanos y derechos sexuales y reproductivos (DSR), los documentos emanados de otras conferencias como la de El Cairo (1994), la Resolución 1325 (2000) y la 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de NNUU. Por otra parte, y como país miembro de la Unión Europea, asume plenamente su marco normativo en materia de Género en la cooperación para el desarrollo: el Reglamento (CE) nº 806/2004 relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer jurídicamente vinculante para los Estados Miembros y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (7257/07), sobre la Igualdad de Género y empoderamiento de las mujeres en las actuaciones de cooperación.

A nivel nacional, se reafirma la coherencia de la política de Género en Desarrollo con la política de igualdad nacional en la aplicación de la Estrategia de Género de la Cooperación Española como vehículo para poner en práctica en las políticas de desarrollo, la Ley de Igualdad (3/2007), y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2012 (Eje 11), sobre política exterior y de cooperación para el desarrollo. Se seguirá avanzando en el porcentaje de ayuda destinada a igualdad de género, tendiéndose al 15%. También constituye un marco de referencia nacional prioritario el Plan nacional para la aplicación de la Resolución 1325 (2007). Además, se reforzará la armonización y coordinación con las CCAA en la integración del enfoque de género en desarrollo en las leyes y planes de cooperación de la política de desarrollo descentralizada.

Los principios fundamentales basados en los Derechos Humanos que rigen la prioridad de género son el principio de igualdad y el principio de no-discriminación, que aparecen descritos en la Estrategia de Género en Desarrollo. Además, se añaden a éstos, los principios operativos de la Declaración de París.

Este Plan Director asume los siguientes enfoques de desarrollo: Enfoque de Género en Desarrollo (GED), reforzado en su parte operativa con los contenidos de la Eficacia de la Ayuda (GED+EA), recuperando además el enfoque de Derechos Humanos de las mujeres como la mejor forma para luchar contra la pobreza y los siguientes conceptos estratégicos: La doble prioridad de transversalidad de género (*gender mainstreaming*), empoderamiento de las mujeres, tal y como promulgaba la Plataforma de Beijing, para alcanzar la igualdad de género y equidad como objetivos a alcanzar para el desarrollo. Su contenido viene referido y definido en la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española.

***Objetivos generales y específicos***

El **Objetivo General** de la política sectorial de Género en Desarrollo es contribuir a:

> *Alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento, entendido como mecanismo para superar la pobreza, la discriminación y la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en sus relaciones de género.*

Se han definido cuatro Objetivos Específicos:

- **Objetivo Específico (OE 1):** Apoyar iniciativas que contribuyan al pleno ejercicio de los derechos económicos de las mujeres, para reducir la pobreza con igualdad de género, equidad social y sostenibilidad ambiental.
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Contribuir al fortalecimiento de procesos de cambio hacia la igualdad formal y real que garanticen el pleno ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos de las mujeres y las niñas, con especial prioridad en la erradicación de la violencia de género y para la

construcción de la paz, como paso indiscutible para su plena ciudadanía. Esto mediante el apoyo a políticas públicas y mecanismos que reduzcan los diferentes tipos de discriminación contra las mujeres, en su diversidad de identidades, así como el acompañamiento a procesos que garanticen su participación efectiva en los espacios de toma de decisiones a nivel internacional nacional y local.

- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Difundir y promover el pleno ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos de las Mujeres en los diferentes países, regiones y culturas, como parte integrante de los derechos humanos.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Difundir y promover el respeto por la diversidad cultural y otro tipo de diversidades desde el enfoque GED, que facilite el libre ejercicio de los derechos culturales de las mujeres, para reducir los diferentes tipos de discriminación contra ellas en su diversidad de identidades, asignadas o construidas libremente, en los distintos lugares del mundo.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

Para lograr una acción eficaz sobre el terreno se deben considerar tres niveles de líneas estratégicas prioritarias, que están relacionadas con todos los objetivos específicos, como mecanismo para reducir las brechas de desigualdad y pleno cumplimiento de los derechos que conforman la ciudadanía de las mujeres

Se dividen en tres categorías:

- Líneas estratégicas para alcanzar la igualdad formal; son aquellas líneas de cumplimiento y adecuación legislativa de los países a la normativa internacional sobre género, igualdad y no-discriminación, relacionada con: derechos económicos y laborales, derechos sociales, sexuales y reproductivos, derechos civiles, políticos y derechos culturales de las mujeres.
- Líneas estratégicas para la igualdad real, destinadas a alcanzar el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, las políticas públicas y la cohesión social. Líneas de fortalecimiento de mecanismos de igualdad, nacionales y locales, además de apoyo y armonización de procesos de integración regional de políticas públicas e integración del GED en todas las políticas sectoriales. Será prioritario también reforzar programas para la protección de la seguridad integral de las mujeres y los programas contra la violencia de género, así como el acompañamiento a procesos de construcción de paz y a proyectos piloto sobre migraciones, género y desarrollo.
- A nivel de acciones específicas de género, se consideran aquellas líneas destinadas al fortalecimiento de la participación de las mujeres, organizaciones y redes de la sociedad civil y su representación en los diferentes espacios de poder relacionados con el cumplimiento de los derechos, como forma de reforzar la cohesión social y la democracia. Además, se apoyarán especialmente líneas que focalizan acciones específicas hacia el empoderamiento de las mujeres que sufren las peores formas de discriminación de género en el ejercicio de sus derechos como ciudadanas que sufren múltiples discriminaciones (por razón de etnia, raza, cultura, edad, discapacidad, enfermedades y vih-sida, peores condiciones de trabajo, y en situación de extrema dificultad).

Además, se debe considerar la utilización de las TIC para favorecer la equidad de género y eliminar la existente brecha digital de género a través de la promoción de la capacitación sobre el uso de las TIC entre mujeres y niñas y su acceso a dichas tecnologías.

Para cada una de estas líneas estratégicas se proponen acciones concretas y definidas en la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española.

La acción bilateral se aplicará a través de diferentes instrumentos gestionados por distintas instancias gubernamentales, locales o de la sociedad civil de los países socios, y a través del apoyo de las OTC, de la AECID (Ej.: Encuentro de Diálogos Consonantes en América Latina o el fortalecimiento de la Red de Mujeres africanas y españolas), de la administración de las CCAA, y Entes Locales, y en muchos casos, con mediación de ONGD, universidades o centros de estudios públicos españoles.

En relación a la contribución a OMD en materia de género, se apoyarán especialmente aquellos organismos multilaterales cuyo mandato sea específico de género como UNIFEM, INSTRAW o DAW, o sin ser específicos de género, tengan importantes programas y líneas de actuación para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, así como aquellas iniciativas destinadas a la reforma de la arquitectura de género de NNUU.

Además, se considera fundamental apoyar acciones para el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil para la construcción de ciudadanía democrática, con el apoyo de fondos específicos de género que procuren el empoderamiento real de las mujeres y su participación en la construcción de políticas públicas de género y democracias participativas.

### ***Posiciones en foros multilaterales***

El posicionamiento político de Género en Desarrollo en su asociación con Organismos Multilaterales y su participación en los foros internacionales se apoya en el cumplimiento del marco normativo internacional en materia de igualdad, de los objetivos específicos de la Estrategia de Género en Desarrollo y el respeto a los principios de la Eficacia de la Ayuda expresados en la Declaración Paris (2005) y en las conclusiones de la Agenda de Acción de Accra (2008) y el alineamiento de las políticas de género de los países socios.

Los foros multilaterales en los que participa España contribuyen a generar consensos y políticas de incidencia en materia de género y desarrollo. El posicionamiento en los foros multilaterales se sustenta en los enfoques y principios presentados en el marco conceptual de la Estrategia de Género, basado en la agenda internacional establecida en los últimos años sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

Se considerarán foros internacionales prioritarios específicos de género, en los que España participará de manera activa: el proceso de revisión del cumplimiento de la Plataforma Beijing + 15, que tendrá lugar en el año 2010 coincidiendo con el período de la Presidencia española de la UE; la reunión bianual de IANWGE y GENDERNET/CAD, la Asamblea Anual de ONU CSW sobre la condición jurídica y social de las mujeres; la participación en la campaña 2008-2015 lanzada por el Secretario General de NNUU sobre la violencia contra las mujeres ONU; la reunión anual de expertas en Género y Desarrollo de la Comisión Europea; la reunión anual y reuniones de los grupos de trabajo de la Red de Género del CAD/OCDE; la Asamblea del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad y las reuniones regionales a las que España es requerida, como la reunión de la CEPAL sobre Género en América Latina, o las que se realicen en los organismos regionales de otros continentes.

Otros foros internacionales de desarrollo con contenido de género significativo para la agenda de igualdad son, la Asamblea de NNUU anual para la revisión del cumplimiento de los ODM, los ejercicios de

evaluación de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE y las reuniones de seguimiento de los compromisos establecidos en las cumbres mundiales de financiación para el Desarrollo de Monterrey y Doha.

Las principales posiciones de la Cooperación Española en los foros multilaterales se centrarán en la defensa de:

- El cumplimiento de los Derechos de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos
- El Enfoque de Género en Desarrollo + Eficacia de la ayuda, como forma de alcanzar la igualdad de género, y el empoderamiento de las mujeres para erradicar la pobreza.
- Reforzar el doble enfoque de *mainstreaming* y empoderamiento para el cumplimiento de Beijing.
- El cumplimiento de la Resolución 1325 y de la Resolución 1820, como forma de avanzar en la construcción de la paz y la lucha contra la violencia de género.
- Participar en la construcción de la arquitectura de género en la reforma de la ONU, defendiendo un órgano al más alto nivel de género para el empoderamiento de las mujeres, que además garantice la transversalidad de género en el sistema.
- Participar en la elaboración de las nuevas directrices del CAD sobre género y eficacia de la ayuda.
- Promover la participación de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil en la construcción de desarrollo y democracia.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

La política de género en desarrollo tiene el reto de promover espacios de especialización y de coordinación en materia de género con los Ministerios, Cooperación Descentralizada, Organismos Internacionales y sociedad civil, a través de la constitución y adecuada dotación de recursos humanos y materiales de la red de género en desarrollo y eficacia de la ayuda (RED GEDEA) para aglutinar y reforzar la coherencia de políticas en la administración y promover la complementariedad, armonización y coordinación entre todos los actores de la Cooperación Española y con los organismos internacionales especializados.

En cada política sectorial se contemplan las siguientes medidas en materia de género en desarrollo:

- En política económica, mejorar coordinación para programas y fondos de Género entre SECI y MEH con los Bancos Mundial y Bancos Regionales y Coordinación con el Ministerio de Trabajo para los temas de género en OIT y proyectos sobre migraciones y desarrollo.
- En políticas sociales y medio ambiente, difundir en los ministerios competentes el enfoque GED para una mejor integración y coordinación de acciones.
- En política educativa en los temas de educación para la ciudadanía y solidaridad, sensibilización para el desarrollo con enfoque de género y promover en programas y proyectos de educación la formación en Género en Desarrollo a través de la educación formal y no formal en ámbitos de construcción de políticas educativas en los países socios.
- En política de salud, intercambio de información y lecciones aprendidas sobre DSR y VIH/SIDA y salud como derechos humanos para el desarrollo con enfoque de género, que favorezcan el avance en ambos sectores y la puesta en práctica de más programas y fondos de desarrollo en este tema.
- En política de igualdad, alineamiento en los contenidos entre las políticas de igualdad y las de desarrollo: leyes, planes, informes, acciones específicas de igualdad y de desarrollo y coordinación de

delegaciones en los foros internacionales como CSW, ODM, Conferencias de las mujeres, o bilaterales, con especial interés en el Ministerio de Igualdad y las unidades o instituciones autonómicas de la mujer en las CCAA.

- En política cultural, integración de los temas de género y diversidad cultural desde una visión de desarrollo con enfoque GED, potenciando la participación de organizaciones de las mujeres indígenas y afrodescendientes en diversos intercambios culturales.

### 8.3.11 Migración y desarrollo

La migración es hoy uno de los fenómenos de mayor importancia y complejidad en el escenario internacional. La pobreza y la falta de oportunidades han llevado y llevarán a las personas a emigrar; no obstante, la lucha contra la pobreza y el fenómeno migratorio no tienen una relación de causalidad inmediata. Los vínculos entre la migración y el desarrollo responden a una relación de interdependencia compleja, en la que es imprescindible trabajar en un plano integral y multidimensional. La lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo, que no está supeditado a ningún otro, y que es parte esencial de la política exterior de España. Las políticas de desarrollo no tienen como fin directo actuar sobre los flujos migratorios, sino generar oportunidades y expectativas de vida en los países de origen, fines en sí mismos, por lo que la política de cooperación en materia de migraciones y desarrollo tiene sus propios objetivos y prioridades geográficas, ligados a los indicadores de desarrollo y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por lo que no se incluirá como AOD ninguna actividad orientada al control-regulación de flujos migratorios. Ello no es óbice para que, junto con otras acciones y políticas, las políticas de desarrollo puedan contribuir a crear un contexto en el que la migración sea producto de la libre decisión del emigrante, y no de la necesidad.

Con esta premisa, la Cooperación Española ha trabajado especialmente en el apoyo al diseño y puesta en práctica de políticas públicas migratorias que informen, coordinen y contribuyan a la adecuada gestión de los flujos migratorios y que tengan un carácter integral. Este enfoque se enmarca además en el respeto a los derechos humanos y la promoción de la ciudadanía global, y en el entendido de que el trabajo en este ámbito debe contribuir al proceso de ampliación de oportunidades, capacidades y libertades de las personas. La protección de los derechos humanos de las personas migrantes debe mantenerse durante todo el ciclo de la migración, en los países de origen, tránsito y destino.

Es esencial subrayar el enfoque integral que ha de aplicarse a las políticas públicas de migración, promocionando el desarrollo, por un lado, y gestionando eficazmente las migraciones, por otro, siendo fundamental preservar el principio de coherencia de políticas en este marco. Por otro lado, todas estas políticas están entrelazadas siempre sobre la base de los principios de apropiación de los países de origen y tránsito, partenariado o asociación, y responsabilidad conjunta entre los países de origen, tránsito y destino de la emigración. Las políticas públicas de migración deben ser, además, parte integrante de estrategias o planes nacionales de desarrollo. Del mismo modo, el apoyo a la construcción en los países de origen y tránsito de estas políticas migratorias también ha de integrarse en las políticas de cooperación internacional impulsadas por parte de países desarrollados y organismos internacionales. Este enfoque está además en consonancia total con los debates internacionales en esta materia, en particular en los ámbitos de Naciones Unidas y de la Unión Europea en los cuales España participa activamente como impulsor de enfoques y propuestas.

La SECI ha impulsado un ejercicio de coordinación y coherencia con otras áreas de la Administración vinculadas a la gestión del fenómeno migratorio con un objetivo general: fomentar las sinergias positivas. Es necesario continuar con este esfuerzo de coordinación en el ámbito de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y de la sociedad civil.

Existe desde 2005 un grupo de trabajo sobre temas de migración y desarrollo, dependiente del Consejo de Cooperación, cuyos resultados, especialmente el Documento de Consenso de Codesarrollo, de diciembre 2007 son y serán un referente para la política sectorial en este sector.

***Objetivos generales y específicos***

El **Objetivo General** es:

> *Fomentar los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del codesarrollo, empoderamiento de las diásporas, y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso.*

Los objetivos específicos definidos para contribuir a este OG son:

- **Objetivo Específico 1 (OE1).** Apoyar a los países de origen y tránsito en el establecimiento de marcos y mecanismos públicos para la gestión y la información de las migraciones, que maximicen los efectos positivos y minimicen las consecuencias negativas de la migración sobre el desarrollo, asegurando el respeto y la promoción de los derechos humanos.
- **Objetivo Específico 2 (OE2):** Promover espacios para el diálogo, la coordinación y articulación de la acción conjunta sobre migraciones y desarrollo entre sector público, sector privado, asociaciones de migrantes y organizaciones de la sociedad civil, tanto en los países de origen como en España, con especial atención a la creación de alianzas transnacionales e iniciativas endógenas para la puesta en marcha de iniciativas de codesarrollo.
- **Objetivo Específico 3 (OE3):** Fomentar en los países de origen la formación destinada a la creación y mejora de las capacidades profesionales, para el fomento de capacidades y oportunidades, orientado a la inserción efectiva en el mercado laboral, en coordinación, en especial, con la política sectorial de promoción del tejido económico y empresarial.
- **Objetivo Específico 4 (OE4):** Impulsar la coherencia y las contribuciones positivas que las políticas públicas del Estado español no específicamente de AOD pueden tener sobre los objetivos de desarrollo en los países de origen y tránsito de la migración.
- **Objetivo Específico 5 (OE5):** Generar y gestionar conocimiento y mejorar la capacidad disponible en el capital humano de la Cooperación Española para identificar, analizar e impulsar ámbitos de actuación e iniciativas concretas en el marco de migración y desarrollo, así como apoyar el conocimiento generado en los países de origen y las asociaciones de inmigrantes presentes en nuestro territorio.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

En la acción sobre el terreno se incidirá, para contribuir a los objetivos específicos identificados, en las siguientes áreas:

- Apoyar a los servicios públicos nacionales y locales de información y gestión de las migraciones: Reforzar los marcos regulatorios nacionales y regionales, y los servicios públicos de información y gestión de la migración legal, incluyendo los esquemas de migración circular y movilidad temporal, con plena garantía de los derechos de las personas migrantes, y con especial atención a mujeres, niños y niñas. Los esquemas de migración circular y movilidad temporal deben garantizar los derechos humanos de las personas migrantes y su estatus legal durante toda la duración de los contratos.
- Promoción de las iniciativas de codesarrollo y de las alianzas público-privadas en el marco de migraciones y desarrollo: Promocionar las iniciativas de codesarrollo y la participación concertada en las mismas de una pluralidad de actores (asociaciones de migrantes, sector público, sector privado y organizaciones de la sociedad civil tanto en los países de origen como en España), en la línea de lo establecido por el Documento de Consenso de Codesarrollo de Diciembre 2007, y con especial atención a la creación de alianzas transnacionales.
- Protección social: Establecer o reforzar marcos regulatorios en materia de protección social de las personas migrantes a escala bilateral o regional, combatiendo activamente la trata y la explotación de las personas migrantes, en la línea del Plan Integral de Lucha contra la trata de personas (2008), con especial atención a la trata y explotación sexual de mujeres y niñas. Impulsar mecanismos y redes sociales transnacionales de apoyo a las familias de las personas migrantes, con especial atención a los menores.
- Potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo: Promover el establecimiento de marcos regulatorios y mecanismos a escala local, nacional, regional e internacional, que permitan aumentar la contribución de las remesas de las personas emigrantes sobre el desarrollo de sus países de origen, y haciendo especial hincapié en el abaratamiento, seguridad de los canales y rapidez en el envío de remesas, y en el carácter colectivo de las mismas, así como fomentar la capacidad empresarial y espíritu emprendedor de las personas migrantes y de sus familiares, promoviendo las instituciones financieras y cooperativas de crédito y ahorro local, sin perder de vista el impacto económico de los procesos migratorios en los grupos más vulnerables, especialmente en cuanto a género e infancia.
- Reforzar los lazos entre las personas migrantes y sus países de origen: Estimular la vinculación y contribución de las diásporas y asociaciones de inmigrantes al desarrollo de sus países de origen mediante el fortalecimiento de sus capacidades organizativas y de ejecución de iniciativas de codesarrollo.
- Apoyar a las políticas públicas de formación y empleo: En coordinación especialmente con la política sectorial de promoción del tejido económico y empresarial, refuerzo de las políticas públicas nacionales y regionales en materia de formación, creación de riqueza y fomento del empleo, en especial en los sectores más sensibles al desarrollo económico y social: salud, educación, investigación,

etc. En este sentido, es importante identificar las limitaciones en la estructura social y económica en origen que dificulten las inversiones privadas.

- Contribuir a paliar la pérdida de capacidades o "Brain drain": Apoyo y refuerzo de las alternativas a la pérdida de capacidades, a través del fomento de incentivos económicos y laborales que retengan especialmente a los más cualificados, y de los códigos de conducta ética en materia de contratación, que tengan en cuenta las políticas de reclutamiento en determinados sectores profesionales y sus posibles efectos adversos sobre el desarrollo.
- Capacidades para la participación: Apoyo a la creación y refuerzo de los espacios de consulta y participación de todos los actores implicados (administración pública, asociaciones de migrantes, sector privado y organizaciones de la sociedad civil), en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de migración y desarrollo.

En este marco se ha optado por trabajar con aquellos OMD y programas que mejor contribuyan a los objetivos marcados por la Cooperación Española en el ámbito de migración y desarrollo, tales como la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o CEDEAO.

***Posiciones en foros multilaterales***

En los foros multilaterales en los que participa, España continuará con su papel de liderazgo a nivel europeo e internacional en este ámbito y contribuirá activamente a construir consensos y posiciones comunes en materia de migraciones y desarrollo para trasladar a la práctica, destacando los siguientes posicionamientos:

- Se defenderá la necesidad de elaborar y poner en marcha políticas públicas de migración coordinadas y coherentes, que maximicen los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo y minimicen sus consecuencias negativas. Desde un enfoque integral, estas políticas deben facilitar la integración social de la persona migrante y su entorno en destino propiciando además el derecho a retorno y a la reagrupación familiar en origen.
- Se señalará la necesidad de apoyar las políticas de formación y creación de empleo así como las capacidades en este ámbito.
- Se abogará por el establecimiento de políticas de reclutamiento de mano de obra que no comprometan el desarrollo de los países de origen, junto a los códigos éticos de contratación, de incentivos tanto para favorecer la movilidad circular del personal profesional, como para paliar la pérdida definitiva de los mismos.

Las políticas públicas e iniciativas en este contexto deberán contar con el consenso y participación activa de los actores más directamente implicados, tanto en los países de origen como en España. Para ello, es necesario impulsar la creación de espacios para el diálogo y la participación en los mismos. En el marco de la Cooperación Española, un espacio de participación e intercambio en materia de migración y desarrollo es el que aporta el Consejo de Cooperación a través de sus Grupos de Trabajo, al igual que el Foro Social de Integración de los Inmigrantes.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

Los pasos y esfuerzos necesarios para el desarrollo de este principio en el ámbito de las migraciones y el desarrollo trascienden el ámbito interno de la administración española, ya que se trabaja en ámbitos

supranacionales como el Foro Mundial de Migraciones y Desarrollo o la Unión Europea, donde se adquieren compromisos que España contribuye a impulsar. En este sentido, la Cooperación Española en materia de migración y desarrollo trabajará desde el estricto respeto a su ordenamiento jurídico y de los Derechos humanos de las personas migrantes, sin perder de vista los consensos europeos y mundiales a este respecto que España ha ayudado a impulsar (PEMA, Posición Común de la UE en materia de migraciones y desarrollo, Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas, entre otros). En el ámbito interno, se promoverá una mayor coordinación con el MTIN y el MINT, para evitar posibles discrepancias que puedan surgir en torno a este sector.

Siguiendo el principio de coherencia del artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Cooperación Española trata de fomentar la coherencia de las políticas migratorias desarrolladas por la administración española con los principios y objetivos de la política de cooperación, con el fin tanto de mantener aquellas relaciones positivas que se estén produciendo, como de contribuir a corregir los efectos negativos que las políticas migratorias puedan estar provocando en el desarrollo de los países del Sur. En este contexto, es de destacar el Informe sobre coherencia de Políticas en materia migratoria que está elaborando el Grupo de Trabajo de Migración y Desarrollo del Consejo de Cooperación, por encargo del Grupo de Trabajo de Coherencia de Políticas.

### 8.3.12 Construcción de la Paz

Desde la instauración de la democracia, la paz ha sido una prioridad para España dentro y fuera de sus fronteras. La Constitución Española (1978) insta ya en su preámbulo a “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación con todos los pueblos de la Tierra”. La paz se proclama también como uno de los principios básicos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por su parte, en el año 2005 se aprobó una ley específica (ley 27/2005, 30 de noviembre de fomento de la educación y la cultura de paz) que insta al gobierno a promover la paz en coordinación con las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y otros entes y organismos del propio Estado, así como a establecer convenios de colaboración con los organismos internacionales, y las entidades y ONG más significativas en el ámbito de la paz. Por su parte, algunas comunidades autónomas han regulado también por ley su trabajo en favor de la paz.

Este desarrollo normativo español forma parte de un amplio marco normativo internacional, en el cual España dio un paso importante con la asunción de los *Principios para el Compromiso Internacional en Estados frágiles y situaciones de fragilidad* aprobados en la reunión de Alto Nivel del CAD-OCDE en abril de 2007; y con la aprobación, el 30 de noviembre de 2007, del Plan de acción nacional para el cumplimiento de la Resolución 1325 de Naciones Unidas, que aborda y trata de promover actuaciones que palien el especial sufrimiento de la mujer en los conflictos armados y que potencien su rol como constructoras de la paz en la etapa post-conflicto. La CE apoya y promueve el cumplimiento de la Resolución 1820 de Naciones Unidas, la cual reconoce que la violencia sexual puede considerarse como un crimen de guerra y un crimen de lesa humanidad.

El enfoque de CP de este Plan Director asume la definición que de este concepto hace la Estrategia Sectorial de Construcción de la Paz de la Cooperación Española que “incluye tanto a la prevención de conflictos armados y otras situaciones de extremada violencia como la gestión de las crisis, resolución de conflictos y la consolidación de la paz, siendo este último concepto el correspondiente a la etapa poste-

rior a la firma de un acuerdo de paz o al fin de la violencia generalizada, con un esfuerzo global para evitar la reanudación de las hostilidades; muy ligada, por ello, a la reconstrucción posconflicto y a la normalización de la vida social, política y económica del territorio afectado directamente por dicha violencia". Se trata, por tanto, de una tarea permanente, de un enfoque proactivo y preventivo, más que reactivo, que pretende construir capacidades para la resolución de las diferencias sin recurrir a la violencia, así como coadyuvar a la consolidación de una paz justa y duradera con capacidades locales fortalecidas –institucionales y sociales- que garanticen la no repetición del conflicto violento.

La CP es en esa medida un enfoque de actuación necesario para la CE en los países en conflicto armado y otras situaciones de extrema violencia o en situación de postconflicto, que debe permear y ser transversal a todas las acciones desarrolladas en estos contextos. Sin embargo y a la vez, dado su carácter permanente y preventivo, debe desarrollarse también en países que no sufren la violencia directa de un conflicto armado pero en donde existen indicadores de violencia estructural o cultural que podría desencadenarla. La CP logrará pues resultados positivos en la medida en que asuma una aproximación estructural y cultural dedicada a promover el bienestar y la seguridad humana en todo tiempo y lugar, y lleve a la práctica sus principios de inclusión - integrando los esfuerzos de actores públicos y privados, nacionales e internacionales- y de sostenibilidad, estructurando su acción antes, durante y después de cualquier episodio violento.

El Plan Director 2009-2012 pretende dar continuidad a todo lo anterior y enfatizar la voluntad política de España a favor de la paz convirtiéndola en uno de los pilares fundamentales -a un nivel similar a la lucha contra la pobreza, la cual proviene de o se agrava en situaciones de conflicto armado y no puede verse aliviada sin su resolución- de la política formulada por este nuevo documento programático.

***Objetivos general y específicos***

*El **objetivo general** es:*

> *Contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil.*

Para ello se contemplan los siguientes objetivos específicos:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1)**: Incorporar la construcción de la paz como el enfoque de trabajo integrador y transversal en las estrategias de cooperación en países o zonas en situaciones de conflicto y posconflicto atendiendo a los factores estructurales (políticos, sociales, medioambientales) y culturales que favorecen el mismo.
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Establecer y aplicar medidas efectivas para la prevención y erradicación de las violencias de género, étnicas y vulneración de derechos de la juventud y de la infancia en contextos de conflicto armado.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Fortalecer capacidades institucionales y sociales para la resolución pacífica de los conflictos y para la construcción de una cultura de paz.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Aumentar el conocimiento y el compromiso de la ciudadanía y de los actores de la Cooperación Española en temas de paz y de gestión pacífica de los conflictos.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

Por las características específicas de la CP, cabe señalar que el desarrollo de los objetivos específicos debe darse de forma diferenciada según los ámbitos geográficos de actuación. Mientras que el OE 1 se plantea para situaciones de conflicto y posconflicto, el OE2 y el OE3 son susceptibles de ser llevados a la práctica en cualquier país socio y deben ser considerados entre los prioritarios en aquellas regiones en donde se den indicadores de violencia estructural y/o cultural.

Además, en situaciones concretas se demandan acciones que exigen un tratamiento específico en materia de género y CP, contempladas en el Plan de Acción Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española (en respuesta a la resolución 1325 de las Naciones Unidas), como pueden ser la elaboración de protocolos de atención específicos a niñas y mujeres víctimas de violencia sexual, fomento de las denuncias en este ámbito o el apoyo a las víctimas y a sus familias, así como asegurar la participación en los procesos y espacios de negociación.

En cualquier caso, esta división no pretende ser radical ya que en muchas ocasiones son necesarias y pertinentes acciones propias del postconflicto en países en donde no se ha dado por terminado el mismo y viceversa. En cada caso será necesaria la elaboración de un diagnóstico para determinar los estadios en los que se encuentran los conflictos y/o los riesgos de conflictividad. Este análisis se traducirá en estrategias integrales diferenciadas y específicas para cada situación que contemplen diferentes perspectivas temporales: corto, medio y largo plazo.

La prevención de conflictos y construcción de la paz y su relación con las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) resulta todavía un campo poco investigado, aunque paulatinamente se están incrementando las referencias que apuntan al considerable potencial a desarrollar, que tienen las TIC en los procesos de construcción de la paz y por eso, la CE integra las TIC en las acciones de construcción de la paz. Una primera indicación para acercarse a la tarea de integrar las TIC como herramienta en los procesos de Construcción de la Paz nos la da el punto 36 de los Compromisos alcanzados durante la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información que tuvo lugar en Túnez en 2005, donde se puede leer que "valoramos las posibilidades que ofrecen las TIC para fomentar la paz y prevenir conflictos…. Las TIC pueden utilizarse para identificar situaciones de conflicto mediante sistemas de alerta temprana con objeto de prevenirlos, fomentar su resolución pacífica, prestar apoyo a las actividades humanitarias, entre ellas la protección de los civiles en los conflictos armados, facilitar las misiones de mantenimiento de la paz y colaborar en la consolidación de la paz después de los conflictos y la reconstrucción."

**En situaciones de conflicto armado**, se incidirá en los tres niveles de violencia (directa, estructural y cultural). Los mecanismos de Acción Humanitaria se activarán en casos de violencia directa (crisis humanitarias). Esta respuesta requiere la apertura de espacios humanitarios y una intervención coordinada que permita el enlace coherente y eficaz de acciones de emergencia con acciones de post-emergencia orientadas a aumentar la seguridad humana y tender hacia la estabilización económica, social, política y cultural de las personas más afectadas por la violencia como la población refugiada o en situación de desplazamiento. Esta intervención debe contemplar el impacto diferencial que el conflicto tiene sobre las mujeres -con riesgo de sufrir una re-victimización-, sobre la infancia y la juventud, y sobre los grupos étnicos marginados -en la medida que la violencia conlleva grandes riesgos de aculturación y pérdida de identidad.

La seguridad personal, la democracia y, específicamente, la garantía efectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales son la expresión política de la gestión pacífica de los conflictos. En este sentido, será prioritario el fortalecimiento de procesos de gobernabilidad democrática y participación real de la sociedad civil en las esferas económicas, políticas, sociales y culturales. También se priorizará la defensa de los Derechos Humanos.

Para fomentar prevenir y consolidar la paz, son oportunas acciones orientadas a la promoción de una cultura de la paz. En este ámbito, se desarrollarán programas de educación para la paz que abarquen todo el proceso formativo y de socialización de las personas: familia, escuela, medios de comunicación, arte, etc.

Dentro de este ámbito y de acuerdo a las prioridades de la CE respecto a grupos poblacionales se hará énfasis en programas para prevenir la vinculación de la infancia y de la juventud a la violencia armada, así como en iniciativas tendientes al respeto de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, al reconocimiento de su identidad cultural propia y a la promoción del diálogo intercultural para ayudar a transformar positivamente posibles factores conflictivos como la intolerancia y el miedo a la diferencia.

**En países y zonas en postconflicto** es necesario seguir profundizando en el trabajo sobre los factores estructurales a la vez que se hará énfasis en los nuevos espacios que permiten la firma de un acuerdo de paz y las garantías de no repetición. Por ello se debe acompañar procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), apoyar procesos de justicia transicional y apoyar procesos de reconstrucción, reconciliación y resolución de conflictos, con especial atención a las víctimas.

En el **resto de países receptores de CE**, sigue siendo pertinente el análisis y diagnóstico de los niveles y los focos de conflictividad. La CE fortalecerá las capacidades institucionales y sociales para la gestión pacífica de los conflictos y apostará por desarrollar acciones específicas de Construcción de la Paz en su enfoque preventivo como pueden ser programas de educación para la paz, promoción de políticas públicas de convivencia, prevención de vinculación juvenil a la violencia, desarme y control de armas pequeñas y ligeras y lucha contra las violencias de género y étnica.

El fortalecimiento de capacidades sociales e institucionales en CP será una prioridad también en España en aras de posicionarse como activo constructor de la paz en el ámbito nacional. Para ello se realizarán las siguientes acciones:

- Establecer una Unidad de Construcción de la Paz en la SECI/AECID en coordinación con los órganos correspondientes del MAEC, y del resto de la Administración. La Unidad debe asegurar también la debida relación con la sociedad civil.
- Identificar las áreas de CP en las que España debe especializarse para su actuación en contextos proclives al conflicto violento.
- Diseñar Protocolos de Actuación, actualizados permanentemente, que sirvan de guía para responder ante la amenaza de que estalle la violencia en países socios de la CE, aunando en un mismo marco las aportaciones que puedan realizar los diversos actores identificados con la CP.
- Crear un sistema de evaluación específico para CP con enfoque de género, basándose en la Guía de Evaluación de Actividades de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz, del CAD.

- Poner en marcha una biblioteca virtual sobre cooperación al desarrollo y CP, que contenga el conocimiento básico, especializado y actualizado sobre los conceptos, las teorías y las experiencias prácticas.

***Posiciones en foros multilaterales***

España se incorporará y mantendrá un papel activo en redes multilaterales como la Red Internacional de Conflictos y Fragilidad (INCAF), la Red de Seguridad Humana (Human Security Network) y el Sistema de Naciones Unidas. En el marco de éste último, la CE aumentará su apoyo y colaboración con las diferentes agencias y oficinas que desarrollan acciones de CP como ACNUDH, UNRWA, UNICEF, UNIFEM, UNFPA, INSTRAW, entre otras. Trabajará directamente con el PNUD a través de la ventanilla "Construcción de la paz" del Fondo España-PNUD para la consecución de los ODM y mantendrá una estrecha colaboración con esta agencia tanto con las oficinas de terreno como con la sede de Nueva York donde se encuentra el Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), que cuenta con metodologías de diagnóstico e intervención con enfoque de CP en regiones en conflicto.

Teniendo en cuenta la estrecha relación de la CP con la acción humanitaria, será importante también conocer, trabajar de la mano y aprovechar sinergias con los organismos del sistema con mandato humanitario como OCHA o ACNUR.

Así mismo, se apoyará y acompañará el trabajo de CP de organismos regionales como la OEA en América Latina y la UA y la NEPAD en África.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

Para consolidar el reto de España como activo constructor de la paz y garantizar la eficacia de sus acciones en este ámbito, es necesaria la coherencia de políticas en distintos ámbitos especialmente en aquellos referidos a política exterior, política de seguridad y de defensa y políticas de educación. Para ello, se introducirá -de acuerdo con los mecanismos que se está desarrollando en el ámbito de la comunidad internacional- el llamado *whole-of-government approach*, un enfoque que consiste en la estrecha coordinación de los agentes de la AGE que representan ante todo los ámbitos de la diplomacia, la defensa y el desarrollo para aumentar la coherencia de las actuaciones en situaciones de conflicto y/o post-conflicto.

## 8.4 Políticas para el desarrollo de la infancia y juventud, pueblos indígenas y población afrodescendiente

### 8.4.1 Infancia y juventud

La Cooperación Española presta en su política de cooperación al desarrollo especial atención a aquellos grupos de edad que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y que sufren procesos más acusados de exclusión y marginación social. Entre estos colectivos se encuentran la infancia y la juventud, sujetos fundamentales del desarrollo y motores esenciales de cambio y transformación social futura. Las bases de la salud y el bienestar de una persona se establecen durante los primeros años de vida, la primera infancia es el momento más oportuno para quebrar el ciclo de la pobreza y las desigualdades de género, aplicando propuestas operativas y soluciones de futuro.

La Cooperación Española se alinea en su política de desarrollo con la infancia y la juventud con la Agenda Internacional y propugna un enfoque basado en derechos humanos. La *Convención sobre Derechos del Niño (CDN)* y sus dos protocolos facultativos relativos a 1) la venta de niños y niñas, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y 2) la participación de los niños y niñas en los conflictos armados, constituyen el núcleo fundamental del marco internacional de referencia para la infancia. Además hay que citar el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), los Convenios de la OIT 138 (Edad Mínima) y 182 (Peores Formas de Trabajo Infantil), la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (1999), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) y los compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Objetivos 1, 2, 3, 4, 6 y 8).

En cuanto a juventud, además de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, España estableció en 2005 junto a los países iberoamericanos la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que contempla tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales. En 2008, en la Cumbre de El Salvador, se aprueba el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015.

Por otro lado, los niños y niñas constituyen el grupo más afectado por la inseguridad alimentaria, no sólo en situaciones de catástrofe, sino también en situaciones de hambre crónica, por lo que se requiere contemplar esta problemática como una de las principales en la vulneración de los derechos de la infancia.

La Cooperación Española entiende que una garantía eficaz de los derechos de la infancia, priorizando "el interés superior del niño", y de la juventud incluye el tratamiento integral a través de unos elementos comunes:

- Apoyo al *fortalecimiento de los gobiernos socios* en su compromiso de proteger los derechos de la infancia, especialmente en el desarrollo y aplicación de la legislación pertinente.
- Se apoyarán las políticas encaminadas a la integración social, familiar y educativa, la prevención de conductas de riesgo y la atención psico-social.
- Apoyo a procesos intergeneracionales de solidaridad y de comunicación.
- Apoyo al establecimiento de cauces para *la participación de los niños*, *niñas y jóvenes* y de sus familias y comunidades como parte de su formación como ciudadanas y ciudadanos activos.
- Prestar apoyo a los *servicios sociales básicos* vinculados a niños, niñas y jóvenes.

***Objetivos generales y específicos***

Superando el tradicional enfoque basado en necesidades, la perspectiva de la cooperación con infancia y juventud aplicará un enfoque basado en los derechos humanos que implique la consideración del Estado como titular de obligaciones para el ejercicio de los derechos humanos por parte de los niños, niñas y jóvenes como ciudadanos y ciudadanas, así como principal agente en la protección, promoción y participación de la infancia y la juventud, con una perspectiva integradora y favorecedora de la cohesión social.

El **Objetivo General** es:

*Contribuir a la realización de los derechos de los niños, niñas y jóvenes para mejorar la calidad de sus condiciones de vida en una sociedad inclusiva dentro de sus países*.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Apoyar el reconocimiento de la infancia y la juventud como colectivos titulares de derechos, en los ámbitos internacionales, en los países socios y en sus sociedades civiles.

Infancia:

- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Mejorar las condiciones que favorezcan la supervivencia infantil en los cinco primeros años de vida.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Fortalecer el desarrollo para la autonomía personal de niños y niñas.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Promover la mejora de los mecanismos de protección de la infancia contra toda forma de abuso, explotación o vulneración de sus derechos.
- **Objetivo Específico 5 (OE 5):** Fomentar la participación activa de los niños y niñas como sujetos de su propio desarrollo.

Juventud:

- **Objetivo Específico 6 (OE 6):** Contribuir a la inserción laboral de la población juvenil.
- **Objetivo Específico 7 (OE 7):** Fomentar la participación de la juventud para su integración plena en la vida social y política de sus países.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

Para una acción eficaz sobre el terreno, se plantean las siguientes líneas estratégicas en desarrollo de los objetivos específicos y en diálogo con los países socios:

**Objetivo Específico 1 (OE 1): Apoyar el reconocimiento de la infancia y la juventud como colectivos titulares de derechos, en los ámbitos internacionales, en los países socios y en sus sociedades civiles.**

- apoyar la elaboración de legislación, de planes nacionales a favor de los derechos de la infancia y la juventud, así como a las instituciones especializadas en los países socios, con el fin último de armonizar las legislaciones nacionales con los mandatos internacionales y promover su dotación presupuestaria;
- apoyar la inclusión de elementos de protección de los derechos de la infancia en las legislaciones nacionales de los países socios.
- difundir ampliamente la Convención de los Derechos del Niño y sus recomendaciones y observaciones generales, tanto entre adultos como entre niños y niñas.
- fortalecer la sociedad civil para la exigibilidad de los derechos.

**INFANCIA**

**Objetivo Específico 2 (OE 2): Mejorar las condiciones que favorezcan la supervivencia infantil en los cinco primeros años de vida.**

- incrementar el acceso a alimentos básicos de manera sostenible y acorde a las necesidades nutricionales de niños y niñas;
- apoyar programas de salud infantil, salud materno-infantil, vacunación y educación para la salud que permitan una mejor prevención y control de las enfermedades relacionadas con la infancia;
- implementar programas contra la malnutrición infantil con especial énfasis en la desnutrición infantil aguda severa;
- apoyar programas de prevención y tratamiento del VIH/SIDA en niños y niñas.

**Objetivo Específico 3 (OE 3): Fortalecer el desarrollo para la autonomía personal de niños y niñas.**

- fortalecer los sistemas públicos de educación y las organizaciones de la sociedad civil, con énfasis en una educación básica de calidad con niñas, en zonas rurales, niños y niñas con discapacidad y en situación de emergencia o conflicto armado;
- favorecer procesos de formación y capacitación de las comunidades para que prevengan y eviten enfermedades infantiles.
- fomentar aspectos educativos, culturales, deportivos, psicológicos que ayuden a un sano desarrollo y a potenciar las capacidades de niños y niñas.

**Objetivo Específico 4 (OE 4): Promover la mejora de los mecanismos de protección de la infancia contra toda forma de abuso, explotación o vulneración de sus derechos.**

- promover mecanismos de vigilancia y de denuncia en relación a los derechos de la infancia.
- fortalecer los sistemas nacionales de protección de los países socios.
- reforzar una educación y formación básica de calidad desde la primera infancia con programas preventivos del abandono escolar, creando un entorno protector para niños y niñas;
- priorizar las actuaciones dirigidas a la erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil y de sus peores formas y a la detección temprana de discapacidades;
- apoyar programas de lucha contra la discriminación y la violencia contra las niñas y los niños, la lucha contra la explotación sexual, la prevención y atención al abuso sexual infantil, la atención a los niños y niñas de la calle, programas de apoyo psico-social, y los programas de acogimiento y adopción, preferentemente nacionales;
- fortalecer mecanismos de protección de niños y niñas afectados por conflictos o desplazados;

**Objetivo Específico 5 (OE 5): Fomentar la participación activa de los niños y niñas como sujetos de su propio desarrollo.**

- apoyar el reconocimiento de su rol específico en la comunidad escolar y en el ámbito familiar y socio-político;

- reforzar la articulación de políticas para prevenir conductas de riesgo en niños y niñas, salud sexual y reproductiva, en especial embarazos precoces, prevención y tratamiento del VIH/SIDA.

**JUVENTUD**

**Objetivo Específico 6 (OE 6): Contribuir a la inserción laboral de la población juvenil.**

- fomentar el eslabonamiento del sistema educativo con el mercado laboral potenciando un trabajo decente y unas condiciones laborales adecuadas;
- apoyar en el diseño y gestión de políticas de educación y formación profesional de los y las jóvenes para su inserción laboral en colaboración con organizaciones empresariales y sindicales.
- apoyar el diseño de políticas públicas activas de empleo destinadas a jóvenes a través de medidas de protección al desempleo, de fomento de la inserción laboral con especial atención a la orientación, información y formación ocupacional y de mejora de la empleabilidad.

**Objetivo Específico 7 (OE 7): Fomentar la participación de la juventud para su integración plena en la vida social y política de sus países.**

- apoyar el diseño y la gestión de las políticas que favorezcan la participación activa de la población juvenil en el contexto social y político de sus países y en un marco de construcción de ciudadanía y democracia;
- potenciar el asociacionismo juvenil, reforzar las redes existentes especialmente a través de las TIC y el voluntariado social para avanzar en la estabilidad, transparencia y fortalecimiento institucional impulsando una implicación activa en la vida pública;
- reforzar la articulación de políticas para prevenir conductas de riesgo, salud sexual y reproductiva, prevención y tratamiento del VIH/SIDA, mortalidad juvenil y violencia juvenil;
- institucionalizar la participación política de los jóvenes, la construcción de ciudadanía y los canales de comunicación.
- apoyar programas de fortalecimiento de la sociedad civil como mecanismo de rendición de cuentas por parte de la juventud.

***Posiciones en foros multilaterales***

En los diversos foros multilaterales en materia de infancia y juventud, la Cooperación Española defiende las siguientes posiciones estratégicas:

- Apoyar el enfoque basado en derechos: niños, niñas y jóvenes como titulares de derechos. En este sentido, se defenderán los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población infantil y juvenil.
- Más allá de la provisión de bienes y servicios, la infancia y la juventud requieren una adecuada garantía del cumplimiento de sus derechos y ser preservada de riesgos procedentes de su entorno social.
- Defender la universalización de la educación primaria gratuita y de calidad, la importancia del eslabonamiento entre los diferentes niveles educativos en el marco de la educación básica, y la

importancia de la calidad de la educación en sus diferentes niveles y en particular en la educación básica.

- Incrementar de manera coordinada los esfuerzos para reducir la malnutrición, la mortalidad infantil y atender la salud infantil, e incorporar un enfoque de derechos en salud sexual y reproductiva.
- Abogar por la finalización de una educación básica de calidad que permita una inserción de manera equitativa e igualitaria para las y los jóvenes al mercado laboral con la garantía de una educación básica finalizada en condiciones laborales adecuadas y en el marco de un trabajo decente.
- Propugnar la prohibición del reclutamiento y utilización de menores de 18 años como soldados (de acuerdo con el Protocolo Adicional a la CDN sobre menores en los conflictos armados).

En el ámbito internacional, estos objetivos se articulan a través de la colaboración con distintos organismos multilaterales. En vistas a favorecer una acción coordinada y eficaz, se potenciarán y fortalecerán alianzas estratégicas con ellos, evitando la dispersión entre las múltiples iniciativas que puedan surgir en materia de infancia y juventud en la ayuda internacional:

- UNICEF, que tiene como misión la promoción y la protección de los derechos de la infancia y cubrir sus necesidades básicas
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de sus programas de erradicación del trabajo infantil y de empleo juvenil.
- Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), apoyando su marco estratégico y sus programas de actuación.
- Fondo PNUD-España para los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en las ventanillas de “Infancia, seguridad alimentaria y nutrición” y “Juventud, migraciones y empleo”.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

Con el fin de impulsar las contribuciones positivas que las políticas económicas/comerciales, educativas y migratorias, puedan tener sobre los objetivos sectoriales de desarrollo y minimizar sus efectos negativos.

- *Política agrícola/comercial*: velar porque estas políticas permitan garantizar la seguridad alimentaria y una adecuada nutrición de los niños y niñas de todo el mundo así como velar por el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia de trabajo infantil.
- *Política educativa*: la política de educación del gobierno español tendrá que generar efectos positivos sobre las políticas educativas de los países socios y apoyar en el cumplimiento de los objetivos de este Plan Director.
- *Política migratoria*: las políticas migratorias de la Cooperación Española velarán porque se tengan en cuenta los derechos de los niños y niñas, tanto de aquellos que emigran no acompañados por alguna persona adulta como de los que sufren desarraigo debido a la emigración de sus familias.

### 8.4.2 Pueblos indígenas

Los pueblos indígenas se cuentan hoy en día entre los grupos humanos más vulnerables del planeta. Esta situación es consecuencia del largo proceso de discriminación e invisibilización que han sufrido la mayor parte de ellos, lo que les ha impedido seguir practicando sus propios modelos de desarrollo y formas de vida.

En este sentido, la pobreza de los pueblos indígenas no puede ni debe ser medida exclusivamente en términos de acceso limitado a servicios sociales básicos (principalmente educación y salud) sino que debe contemplarse, necesariamente, desde un enfoque basado en derechos.

La vulnerabilidad de los pueblos indígenas del mundo se deriva de la falta de reconocimiento jurídico o de aplicación efectiva de los derechos individuales y colectivos que les son propios. La enajenación y ocupación de sus tierras y territorios, la imposición de modelos de desarrollo y, en general, la falta de participación en aquellas decisiones que les afectan han contribuido a una situación secular de exclusión de los pueblos indígenas.

La política de cooperación internacional con los Pueblos Indígenas, en consonancia con el respeto universal a los derechos humanos, se basa en el derecho que tienen éstos a existir como pueblos diferenciados, y a definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo. Dicha política se inspira en las demandas de los pueblos indígenas en el ámbito internacional y los avances alcanzados en el reconocimiento de sus derechos, asegurando su protagonismo, y bajo la premisa de que no existen modelos preestablecidos de aplicación general, y reforzando sus procesos de apropiación y liderazgo.

La política de Cooperación Española con los pueblos indígenas se sustenta en el compromiso con la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano. A partir de un enfoque de derechos humanos, esta política asienta las bases de una cooperación respetuosa con sus culturas y formas de vida. Específicamente la Cooperación Española ha reforzado en los últimos años su interés por la situación a la que se enfrentan los pueblos indígenas en condiciones de aislamiento voluntario y en contacto inicial, apoyando la generación de dinámicas de protección territorial y medioambiental para este colectivo.

Desde la publicación del Plan Director 2005-2008, España ha adquirido dos compromisos importantes en el ámbito multilateral: la adopción de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, y la ratificación por parte de España del *Convenio nº 169* de la OIT, ambos en 2007. Junto con la *Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas* (ECEPI) como documento rector, ambas convenciones dan cuerpo al marco normativo y conceptual básico y de referencia obligada.

Los principios básicos que deben guiar toda acción de la Cooperación Española que afecta a pueblos indígenas son los siguientes:

- El derecho al consentimiento libre, previo e informado.
- La aplicación de un enfoque basado en procesos y en el reconocimiento de derechos.
- La auto-identificación como criterio principal para la identificación de pueblos indígenas.
- El reconocimiento de la vinculación entre la identidad, la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios.

- El derecho de los pueblos indígenas al auto-desarrollo.

Como principios transversales adicionales, se asumen los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, así como el enfoque del desarrollo humano sostenible y de género.

***Objetivo general y específico***

La Cooperación Española en su política con los pueblos indígenas tiene como **Objetivo General**:

> *Contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural, lo que beneficiará a la sociedad en su conjunto.*

Como objetivos específicos se contemplan:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Apoyar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas para el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales, tanto individuales como colectivos.
- **Objetivo** Específico 2 (OE 2)**:** Potenciar el desarrollo de capacidades y empoderamiento individual y colectivo de los pueblos indígenas, y apoyar los procesos internos de definición y puesta en práctica de estrategias y modelos propios de desarrollo político y social.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Respaldar a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en la protección y control de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural, mediante acciones que incidan y promuevan su defensa y que visibilicen y reconozcan el papel fundamental de las mujeres en la preservación de sus culturas y desarrollo.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de sistemas económicos definidos por los propios pueblos indígenas, basados en el aprovechamiento y gestión sostenibles de sus tierras, territorios y recursos, y acordes con sus patrones culturales.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

Para una acción eficaz sobre el terreno, se priorizan las siguientes líneas estratégicas recogidas en la ECEPI en desarrollo de los mencionados objetivos específicos y en diálogo con los países socios.

**Objetivo Específico 1 (OE 1): Apoyar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas para el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales, tanto individuales como colectivos.**

- Apoyo a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las instancias locales, nacionales e internacionales, promoviendo especialmente la de las mujeres indígenas para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.
- Apoyo al diálogo para la concertación política entre los representantes indígenas y los gobiernos a escala nacional, regional y local en sus respectivos países, con especial mención a las situaciones de desplazamiento forzoso, prevención y resolución de conflictos.
- Contribuir a la eliminación de cualquier forma de discriminación y marginalización de los pueblos indígenas, prestando especial atención a las que sufren las mujeres indígenas y las y los indígenas urbanos.

**Objetivo Específico 2 (OE 2): Potenciar el desarrollo de capacidades y empoderamiento individual y colectivo de los pueblos indígenas, y apoyar los procesos internos de definición y puesta en práctica de estrategias y modelos propios de desarrollo político y social.**

- Apoyo a la consolidación y fortalecimiento de instituciones democráticas y pluriculturales de los Estados, con énfasis en las instancias públicas y oficiales.
- Reconocimiento y fortalecimiento institucional de los procesos organizativos y de autogobierno de los pueblos indígenas.
- Respaldo a los pueblos indígenas para la inclusión de sus referentes y metodologías educativas en los planes educativos estatales.
- Apoyo y fortalecimiento de procesos y mecanismos institucionales de diálogo social.
- Promoción de una mayor representación de las mujeres indígenas en todos los aspectos sociales, políticos, culturales y económicos.
- Apoyar el desarrollo de modelos interculturales de gestión educativa y atención a la salud.

**Objetivo Específico 3 (OE 3): Respaldar a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en la protección y control de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural, mediante acciones que incidan y promuevan su defensa y que visibilicen y reconozcan el papel fundamental de las mujeres en la preservación de sus culturas y desarrollo.**

- Apoyo para el reconocimiento y respeto de los derechos territoriales y medioambientales de los pueblos indígenas, y a los procesos de control efectivo de sus territorios y recursos naturales, con especial atención a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, respetando el principio de no contacto.
- Apoyo al fortalecimiento y recuperación cultural de los pueblos indígenas.
- Fortalecimiento de políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género que reconozcan el papel fundamental de las mujeres en la preservación de sus culturas y desarrollo.

**Objetivo Específico 4 (OE 4): Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de sistemas económicos definidos por los propios pueblos indígenas, basados en el aprovechamiento y gestión sostenibles de sus tierras, territorios y recursos, y acordes con sus patrones culturales.**

- Promoción de iniciativas económicas, impulsadas por hombres y mujeres indígenas, que contribuyan a su empoderamiento económico y al fortalecimiento de los sistemas económicos comunitarios.
- Apoyo al reconocimiento y aplicación efectiva de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos, tecnologías y prácticas económicas tradicionales y sus innovaciones.
- Acompañar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo económico y empresarial en sus territorios, con respeto a su consentimiento libre, previo e informado.

En el ámbito de un multilateralismo eficaz, la Cooperación Española establecerá alianzas estratégicas con aquellos organismos multilaterales acordes con su visión de la cooperación con pueblos indígenas, en particular con los distintos mecanismos de las Naciones Unidas relativos a pueblos indígenas:

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas y el Mecanismo de personal experto sobre los DDHH de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos, la OIT y otras agencias de Naciones Unidas que componen el Grupo Interagencial del Foro Permanente de Cuestiones Indígenas, así como el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

***Posiciones en foros multilaterales***

La política de Cooperación Española reconoce que el ámbito multilateral se erige como una línea de actuación fundamental para el apoyo al autodesarrollo de los pueblos indígenas, en tanto que el debate para lograr el reconocimiento efectivo de sus derechos individuales y colectivos se produce en los foros multilaterales, especialmente en el marco de Naciones Unidas.

En este sentido, España ha ido desempeñando un papel cada vez más activo en la esfera internacional con respecto al reconocimiento y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, apoyando procesos internacionales que la sitúan en la vanguardia de la comunidad de donantes en relación a la atención especializada que recibe el colectivo de los pueblos indígenas. Se deberá por tanto aprovechar este papel para continuar con dicho rol en los foros internacionales, en lo relativo a la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas y la introducción en la agenda internacional de los aspectos prioritarios que marca la política de cooperación con los pueblos indígenas.

España asumirá un rol activo en cuanto a los siguientes lineamientos:

- Seguimiento de acuerdos y compromisos internacionales que afectan a los pueblos indígenas.
- Apoyo de iniciativas que fomenten la correcta aplicación de la Declaración de Derechos de los pueblos indígenas de NNUU, así como del Convenio nº 169 de la OIT en su totalidad.
- Seguimiento de las políticas de cooperación con los pueblos indígenas de las distintas agencias de cooperación del ámbito europeo e internacional, y coordinación con las mismas posibilitando la creación de estrategias conjuntas indígenas y asesoramiento para su cumplimiento.
- Apoyo a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en instancias internacionales, prestando especial atención a la participación de mujeres indígenas.

Como elemento transversal a todo ello y, conscientes de la carencia de vínculo entre los ODM y la mención expresa a los derechos de los pueblos indígenas, así como de otras metas medibles y cuantificables, España potenciará la búsqueda de metas para este ámbito en los foros internacionales de NNUU, apoyándose especialmente en el marco de la Declaración de NNUU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

### 8.4.3 Población Afrodescendiente

La amplia diversidad de las poblaciones afrodescendientes, resultado de sus diferentes orígenes en el continente africano, de los procesos de adaptación, de la geografía, la historia o las políticas de cada nación, arroja situaciones diferentes en cada región y país. En el espacio regional de América Latina y el Caribe constituyen un importante porcentaje de la población que oscila entre un 20 y un 30 % del total, probablemente 150 millones de personas, en función de las fuentes.

Las poblaciones afrodescendientes se cuentan hoy día entre los grupos más vulnerables del planeta. Esta situación es consecuencia del largo proceso de privación histórica de derechos que supuso la esclavización, así como los prejuicios y discriminaciones que prevalecen en la estructura social y que es el origen de la actual situación de inequidad en que hoy se encuentra la gran mayoría de esta población. Por todo ello, la pobreza de los grupos afrodescendientes, al igual que ocurre con los pueblos indígenas, no puede ni debe ser medida exclusivamente en términos de acceso limitado a servicios sociales básicos (principalmente educación y salud) sino que debe contemplarse, necesariamente, desde un enfoque basado en derechos.

La Cooperación Española, a partir de su compromiso con la lucha con la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible, inició, a partir del II Plan Director 2005-2008, un esfuerzo importante por impulsar y apoyar esfuerzos de desarrollo de las poblaciones afrodescendientes en toda la región mediante su mención expresa como grupo étnico en tanto que sujeto de Derechos.

Bajo esta premisa, la Cooperación Española debe tener en cuenta los antecedentes históricos, así como las dimensiones sociales, demográficas y culturales fundamentales para el conocimiento y compresión de la realidad que viven actualmente, para así poder realizar un buen diagnóstico de los obstáculos y fortalezas que se identifican para su desarrollo.

Para ello, se identifican una serie de principios, enfoques y conceptos básicos que deben guiar las acciones de la Cooperación Española con estos grupos, en el esfuerzo por cumplir el compromiso adquirido de promover una mayor calidad de la ayuda.

- Concepción de afrodescendiente como perteneciente a un grupo étnico en tanto que sujeto de derechos, y de la concepción de etnia como "grupo humano que comparte una cultura, una historia y unas costumbres y cuyos miembros están unidos por una conciencia de identidad".
- Adopción de un enfoque basado en derechos humanos como base para el proceso de desarrollo de las personas afrodescendientes.
- Identificación de la brecha entre sociedades e instituciones en términos de inequidad, asimetría entre la sociedad civil y los Estados o inestabilidad política como origen de muchos de los problemas que afectan al desarrollo pleno de las sociedades de las que forman parte las poblaciones afrodescendientes. Se pone en valor la importancia de reducir dicha brecha, bajo el reconocimiento de que la titularidad de los derechos corresponde a la ciudadanía, y la responsabilidad de garantía, promoción y remoción de obstáculos para su ejercicio a las instituciones.
- Consideración de la dimensión territorial en relación con las poblaciones afrodescendientes, unida al enfoque de derechos, entendiendo al afrodescendiente como heredero de un grupo humano privado de territorios y derechos.
- El racismo estructural, entendido como formas de discriminación y racismo institucionalizadas.

El referente internacional para la lucha por la eliminación del racismo, el desarrollo de los grupos afrodescendientes, así como la protección cultural de los mismos, está marcado fundamentalmente por la universalización de la igualdad proclamada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y su especificación en el principio de no discriminación como obligación de los Estados, ambos conceptos profundizados en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial que entró en vigor en 1969. El referente más cercano actualmente de la lucha internacional

contra el Racismo es la Declaración y Plan de Acción de la III Conferencia Mundial de Durban contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y todas las formas de intolerancia (Septiembre de 2001).

El desarrollo de los derechos culturales representa un escenario de tránsito del principio de igualdad formal de oportunidades al derecho a la diferencia, reconocida como pluralidad étnica y cultural. En este sentido, el desarrollo de los llamados derechos colectivos ha profundizado la dimensión cultural en algunas legislaciones, siempre vinculada a las nociones de etnia y pueblo y a la dimensión territorial. Cabe destacar en este ámbito en Convenio nº 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado por España en 2007.

***Objetivos Generales y Específicos***

En relación con lo anterior, la Cooperación Española tiene como **Objetivo General**:

> *Contribuir al reconocimiento y disfrute y ejercicio pleno de los derechos de las poblaciones afrodescendientes, concentrando sus esfuerzos en el apoyo y fortalecimiento de actividades, iniciativas y procesos de instituciones públicas y organizaciones sociales que permitan la protección y el desarrollo pleno de las poblaciones afrodescendientes de América Latina y El Caribe en condiciones de equidad y de respeto a la diferencia e identidad étnica.*

Para ello, se definen cuatro Objetivos Específicos:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Contribuir a la protección y preservación cultural y material de las poblaciones afrodescendientes, en un nivel primordial de garantía de derechos fundamentales, integrando acciones que van desde la prevención hasta la acción humanitaria.
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Contribuir a superar las condiciones de exclusión, pobreza, marginalidad y discriminación de las poblaciones afrodescendientes, promoviendo medidas para la inclusión y promoción económica, así como la eliminación de la brecha en el acceso a coberturas sociales con especial atención a la igualdad de oportunidades de las mujeres.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Promover el ejercicio pleno de la participación de la población afrodescendiente en los procesos de planificación y desarrollo desde una perspectiva étnica, cultural y territorial.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Contribuir al conocimiento, respeto y desarrollo de la identidad y diversidad cultural de las poblaciones afrodescendientes.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

Para una acción eficaz sobre el terreno, se priorizan las siguientes líneas estratégicas recogidas en desarrollo de los mencionados objetivos específicos y en diálogo con los países socios:

**Objetivo Específico 1 (OE 1): Contribuir a la protección y preservación cultural y material de las poblaciones afrodescendientes, en un nivel primordial de garantía de derechos fundamentales, integrando acciones que van desde la prevención hasta la acción humanitaria.**

- Promover la preservación de derechos económicos, sociales y políticos, atendiendo a la territorialidad y el medio ambiente, mediante el acceso y acompañamiento institucional, impulso de mecanismos de control y exigibilidad de derechos.
- Contribuir a la prevención de la vinculación de menores y jóvenes a situaciones de riesgo psicosocial, fortaleciendo la respuesta comunitaria e institucional a dichas contingencias;
- Promover la protección de derechos sexuales y reproductivos
- Fomentar la integración oportuna y adecuada de los grupos afrodescendientes en acciones humanitarias.

**Objetivo Específico 2 (OE 2) Contribuir a superar las condiciones de exclusión, pobreza, marginalidad y discriminación de las poblaciones afrodescendientes, promoviendo medidas para la inclusión y promoción económica, así como la eliminación de la brecha en el acceso a coberturas sociales con especial atención a la igualdad de oportunidades de las mujeres.**

- Promover políticas públicas inclusivas y medidas contra la discriminación y el racismo, que contemplen el desarrollo y aplicación de medidas legales, información estadística, iniciativas de defensa de Derechos Humanos y contra el racismo, así como acciones afirmativas y de igualdad en el acceso al sistema judicial.
- Fomentar la inclusión y promoción económica, a través de la formación, el empleo y la microempresa, así como de las alianzas entre pequeña y mediana empresa.
- Contribuir a la eliminación de la brecha en el acceso a coberturas sociales básicas (educación, salud, habitabilidad básica, soberanía alimentaria y acceso a agua potable y saneamiento básico)
- Contribuir a la eliminación de cualquier forma de discriminación y marginalización de los pueblos indígenas, prestando especial atención a las que sufren las mujeres, fomentando la igualdad de oportunidades de las mujeres.

**Objetivo Específico 3 (OE 3): Promover el ejercicio pleno de la participación de la población afrodescendiente en los procesos de planificación y desarrollo desde una perspectiva étnica, cultural y territorial.**

- Apoyo a la participación plena y efectiva de los grupos afrodescendientes en las instancias locales, nacionales e internacionales, que incluye la consulta previa, el control institucional y la vigilancia ciudadana.
- Fomento y desarrollo de procesos, políticas e instrumentos para la participación y potenciando la participación efectiva de las mujeres
- Promover el desarrollo de capacidades para la participación institucional, política, técnica y de gestión, así como el etnodesarrollo y la administración de territorios propios.

**Objetivo Específico 4 (OE 4): Contribuir al conocimiento, respeto y desarrollo de la identidad y diversidad cultural de las poblaciones afrodescendientes.**

- Impulsar la conservación y el respeto de la diversidad cultural así como la mitigación del impacto cultural.
- Promover el fortalecimiento de la identidad, mediante su difusión y la etnoeducación.

- Contribuir al desarrollo de un modelo sociocultural propio para la participación, que afecta a la relación con la educación, la sociedad y la convivencia.

En el ámbito internacional, estos objetivos se articulan a través de la colaboración con distintos organismos multilaterales. En vistas a favorecer una acción coordinada y eficaz, se potenciarán y fortalecerán alianzas estratégicas con ellos, evitando la dispersión entre las múltiples iniciativas que puedan surgir en esta materia en la ayuda internacional:

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), como unidad para el seguimiento de la aplicación de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial*.
- Oficina de la Alta Comisionada para los Derecho Humanos
- Otras agencias de NNUU, destacando: UNICEF, que incluye a los afrodescendientes entre sus 7 prioridades del Plan Estratégico en América Latina y el Caribe; OPS en torno a Etnia y Salud; CEPAL; UNIFEM en torno a Etnia y Género; FNUAP y PNUD.
- OEA, en lo relativo a su desarrollo regional del tema del racismo y toda forma de discriminación e intolerancia que arranca desde el año 94 con una resolución de su Asamblea General, producto de la cual existe un *Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia.*
- SEGIB: por su liderazgo político en las Cumbres Iberoamericanas.

***Posiciones en foros multilaterales***

La política de Cooperación Española reconoce que el ámbito multilateral, a través de sus diversos mecanismos, se erige como una línea de actuación fundamental para el apoyo al desarrollo de los grupos afrodescendientes. Es preciso seguir avanzado en este proceso, apoyándose en los escenarios en donde una mayor confianza y coordinación puedan alcanzarse.

El rol que la Cooperación Española asumirá en los foros internacionales durante el próximo periodo se centrará fundamentalmente en:

- Apoyar la integración de las cuestiones relacionadas con las poblaciones afrodescendientes en las agendas internacionales en las que España participa activamente y que afectan a estas poblaciones directamente, como las relacionadas con ODM, crisis alimentaria o cambio climático.
- Dar seguimiento a las Conferencias Iberoamericanas, por su papel clave derivado de la inclusión en su agenda de los temas afrodescendientes en 2007.
- En el espacio de la integración regional, continuar apoyando de forma específica este aspecto, identificando iniciativas en la Comunidad Andina de Naciones y en el Sistema Interamericano.

# 9. ACCIÓN HUMANITARIA

Este nuevo Plan Director 2009-2012 propone que la acción humanitaria (AH) se conciba en un capítulo específico que, siguiendo el esquema de los sectores, agrupe los contenidos en ámbitos estratégicos. Por un lado, que fije el marco conceptual, teórico y normativo, reafirmando la necesaria independencia de la AH respecto de otras agendas, así como el objetivo general, los objetivos específicos, las líneas estratégicas de actuación, las acciones prioritarias y las acciones concretas sobre el terreno. Así mismo, los compromisos con los Organismos Internacionales en relación con la materia y marca la posición activa de la Cooperación Española en foros multilaterales. Enfatiza la necesidad de trabajar en un marco de coherencia de la política de AH con otras políticas y tiene en cuenta todo lo referido a I+D, capital humano, y educación para el desarrollo y la comunicación social, así como la coordinación de actores. Este capítulo reflejará consideraciones y metas específicas de la AH.

El III Plan Director 2009-2012 opta por un enfoque integral en acción humanitaria, en línea con los enfoques internacionales más avanzados y comprometidos con el campo de la eficacia de la ayuda y su financiación. Este enfoque parte del respeto de los principios humanitarios e integra el marco jurídico, ético e institucional que deben regir las actuaciones humanitarias, junto con los compromisos y consensos internacionales a los que España se ha adherido en este ámbito, y a cuyo avance la AH española tiene firme vocación de contribuir.

Se profundiza así en el concepto omnicomprensivo de Acción Humanitaria que supera los de ayuda, asistencia o socorro, continuando con la línea iniciada en el anterior Plan Director y desarrollada en la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo, que se constituye en documento de referencia. Este concepto incluye las dimensiones de prevención, protección, asistencia, rehabilitación y reconstrucción, junto con sensibilización e incidencia a favor de las víctimas de crisis, ya sean provocadas por catástrofes naturales o de origen humano. El fin primordial de la AH es proteger o salvar vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano, atender las necesidades básicas e inmediatas, y promover el restablecimiento de los derechos de las poblaciones afectadas, en una perspectiva de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de las capacidades. En todo momento, la AH estará orientada según las necesidades de la población beneficiaria que, junto a las instituciones de sus países, participará en todo el proceso.

Las crisis humanitarias, y las situaciones de fragilidad comprometen el desarrollo económico, político y social, y por tanto comprometen o hacen imposible el trabajo de cooperación al desarrollo. En este sentido, las actuaciones de respuesta humanitaria favorecerán la recuperación y el desarrollo a largo plazo, para lo cual se profundizará en la eficaz sucesión y vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo en una perspectiva operativa e integrada que permita superponer actividades y combinarlas, cuando sea posible y no se comprometan los principios humanitarios, priorizando en función de la gravedad de la situación e integrando en todas las fases de la AH el respeto y la rehabilitación de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones afectadas. Este enfoque tiene implicaciones de relevancia para la planificación, seguimiento y evaluación de la AH, y permite desarrollar los aspectos de prevención, la ayuda de emergencia, rehabilitación temprana -incluyendo reconciliación y reconstrucción- y construcción de la paz. Siempre que sea posible, se identificarán oportunidades para dinamizar procesos de desarrollo, para lo cual, éstos deben ser tenidos en cuenta desde el inicio del diseño de la fase de emergencia. Y en cualquier caso, la AH no debe incidir negativamente en dichos procesos.

En este mismo enfoque, se trabajará en la reducción de las vulnerabilidades para contribuir a la reducción del riesgo y atendiendo todas las facetas de la crisis que generan necesidades básicas, sin centrarse solo en las necesidades más inmediatas y visibles. En esta línea, la implementación del enfoque de género en la Acción Humanitaria juega un papel fundamental en el presente Plan Director. La Resolución 1325 de la Asamblea General de la ONU y el Informe del Secretario Gral. sobre mujeres, paz y seguridad (S/2002/1154) aseguran que la perspectiva de género sea integrada en todas las operaciones de emergencia con el fin de responder de modo eficaz a las prioridades de las mujeres y niñas durante los conflictos armados.

La AH española perseguirá la garantía y preservación del espacio humanitario mediante la coordinación de esfuerzos promoviendo el acceso libre y seguro de la población a la ayuda, la evaluación independiente de sus necesidades, la distribución imparcial de la ayuda de acuerdo con el grado de vulnerabilidad prestando especial atención a mujeres e infancia, y una evaluación independiente del impacto.

La AH española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente, en los criterios de calidad y de evaluación y seguimiento. Los principios básicos que deben guiar las acciones en materia de Acción Humanitaria son fundamentalmente:

- El principio de Humanidad: el alivio y la prevención del sufrimiento humano son la guía fundamental de la AH. Salvar vidas y restablecer la dignidad humana.
- El principio de Imparcialidad: la AH debe realizarse únicamente en función de las necesidades y tras un análisis minucioso de ellas. Debe ir dirigida, por tanto, a aquellas personas que más lo requieren, sin discriminación alguna entre las poblaciones o dentro de ellas.
- El principio de Neutralidad: no favoreciendo a ninguna de las partes en un conflicto armado ni tomando partido en una disputa allí donde la AH se encuentre presente.
- El principio de Independencia: manteniendo la autonomía de los objetivos humanitarios con respecto a otros objetivos políticos, económicos, militares u otros y no subordinándose a ellos. Asimismo, desde la perspectiva del gobierno, respetando los mandatos y la independencia de los actores humanitarios.

Además se profundizará en otros principios:

- El principio de universalidad
- El principio de no discriminación

La AH española dará una importancia fundamental a la garantía y preservación del Espacio Humanitario, a la protección de las víctimas, incluyendo igualmente al personal humanitario, y a la facilitación del Acceso de las víctimas a la ayuda, así como al respeto y promoción del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos.

Además, la AH incorpora el enfoque de derechos, el principio de igualdad, el de universalidad y el de equidad de género, y esta basada en las capacidades de las poblaciones afectadas, siendo participativa y comprometiéndose activamente con el principio de rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la AH.

España es signataria de los 23 Principios de la “Buena Donación Humanitaria” desde noviembre de 2004, y completará por tanto en este periodo su Plan de Acción.

Tienen especial importancia el Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y ONG para el Socorro en casos de Desastre, así como la Carta Humanitaria.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo esta regulada por la Ley 23/1998 que se refiere a la AH en el artículo 12. La definición de ayuda humanitaria provista en este artículo, por haber quedado obsoleta, ha sido completada desde el pasado Plan Director y a través de la Estrategia de Acción Humanitaria. En este sentido, la definición de AH se revisará y actualizará en el proyecto de nueva LCID.

Por otro lado, cobra importancia la creación de la Oficina de Acción Humanitaria dentro del Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo por Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, donde se le asigna un papel fundamental en la gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial, conforme al Plan Director, y la coordinación de las capacidades de la Administración del Estado con las de las administraciones autonómicas y locales, en coherencia con la estrategia adoptada en este campo por las Naciones Unidas y la Unión Europea.

A su vez, la cooperación descentralizada contempla la Acción Humanitaria en su normativa sobre Cooperación Internacional.

En cuanto al marco normativo internacional, la AH está determinada por:

- El Derecho Internacional Humanitario (DIH): las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y los tres Protocolos adicionales de 1977 y 2005.
- Derecho Internacional de los Refugiados: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.
- Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de Naciones Unidas.
- El Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Además España ha suscrito compromisos internacionales que guían su Acción Humanitaria como son, entre otros, el Consenso Europeo de Acción Humanitaria, el Convenio de Londres de Ayuda Alimentaria y las Directrices de Oslo sobre el uso de medios militares y de defensa civil en socorro en los desastres

Constituyen también un marco de referencia fundamental los Principios Rectores del Desplazamiento de las Naciones Unidas, adoptados para orientar la actuación ante desplazamientos internos masivos de población.

La Acción Humanitaria se rige por principios específicos y se contextualiza en situaciones tales que no puede enmarcarse estrictamente en los objetivos internacionales de desarrollo. Sin embargo, es indudable la contribución que la AH puede hacer en este sentido y las sinergias que pueden alcanzarse con algunos de los ODMs, como la reducción del hambre o la reducción de la mortalidad infantil.

***Objetivo general y específicos***

El **Objetivo General** de la política de acción humanitaria es:

> *Contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias mediante la prevención, la ayuda de emergencia, la rehabilitación temprana y reconstrucción, el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención, así como la incidencia y la sensibilización, asegurando el respeto del espacio y los principios*

*humanitarios, garantizando la protección de las victimas y de su acceso a la asistencia, con un enfoque de reducción de vulnerabilidades y fortalecimiento de capacidades, de cooperación con la población beneficiaria y los países socios, y que no comprometa los procesos de desarrollo, así como su contribución y articulación con la acción humanitaria global.*

Para ello se contemplan los siguientes objetivos específicos:

- **Objetivo Específico 1 (OE 1):** Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española, aumentando la cantidad y la calidad de la misma, insertando la Acción Humanitaria en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad, e impulsando las sinergias con el resto de sectores e instrumentos, mejorando los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.
- **Objetivo Específico 2 (OE 2):** Aumentar el compromiso de la Cooperación Española en las iniciativas internacionales en la materia, así como la coherencia a nivel nacional e internacional, mediante el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos.
- **Objetivo Específico 3 (OE 3):** Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, fortaleciendo las capacidades de los actores locales y articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo, en la línea con el Marco de Acción de Hyogo.
- **Objetivo Específico 4 (OE 4):** Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

***Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de cooperación bilateral y contribuciones a OMD)***

*Calidad.* En los últimos años se ha producido una mejora de la respuesta humanitaria española, especialmente en términos cuantitativos y de respuesta directa. Continuando con esta mejora, se prestará especial atención a mejorar los aspectos de calidad, tanto en la planificación y coordinación, como en los aspectos de ejecución y seguimiento. En línea con lo anterior, los esfuerzos a realizar en evaluación y seguimiento deberán informar y tener su reflejo en ulteriores procesos de identificación, planificación y respuesta. Se profundizará en los procesos para la evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje en materia de acción humanitaria. En este sentido se hará énfasis en la mejora de los aspectos de rendición de cuentas y transparencia. La calidad debe traducirse en estándares idénticos para todos los actores, de modo que orienten su funcionamiento, participación y aporte.

*Espacio Humanitario*. Para contribuir a la preservación del espacio humanitario como premisa básica, se priorizará la creación y adopción de mecanismos que faciliten los aspectos de protección y acceso a las víctimas, involucrando al conjunto de los actores españoles, así como a los organismos internacionales en la adopción de códigos, protocolos y otros compromisos. Esta labor en protección y acceso lleva implícita un trabajo sobre el terreno, pero también desde las sedes de las organizaciones. El acceso y la seguridad de los actores humanitarios sobre el terreno será objeto de especial atención, en una perspectiva fundamentalmente preventiva y de carácter civil, involucrando un esfuerzo facilitador por parte de los actores públicos españoles y garantizando la autonomía e independencia de los actores humanitarios en el terreno.

En la acción sobre el terreno se quiere incidir en **tres de los objetivos específicos** que han sido previamente identificados, a través de las siguientes líneas estratégicas:

**Objetivo Específico 1 (OE 1): Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española, aumentando la cantidad y la calidad de la misma, insertando la Acción Humanitaria en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad, e impulsando las sinergias con el resto de sectores e instrumentos, mejorando los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.**

- Se reforzará el sistema institucional español en el exterior para responder eficazmente sobre el terreno mediante la creación y el refuerzo de puntos focales regionales y la dotación de medios.
- Se optimizarán los mecanismos logísticos de respuesta inmediata de la Cooperación Española bajo criterios de pertinencia, calidad, respeto a los principios enunciados en este PD, valor añadido, gestión profesional y de facilitar o canalizar el esfuerzo de diversos actores. La puesta en marcha de la respuesta oficial bilateral responderá a los principios humanitarios, a los criterios establecidos y se pondrá en marcha bajo llamamientos de emergencia del país afectado.
- Se elaborarán de directrices básicas para el posterior desarrollo de protocolos de articulación en emergencias.
- Se incorporarán criterios de intervención, calidad y prioridad en los distintos sectores de actuación: protección, ayuda alimentaria, agua y saneamiento, refugio y atención sanitaria principalmente. En este sentido, en el contexto de la Crisis Alimentaria global se prestará especial atención al restablecimiento de la seguridad alimentaria y en particular a la lucha contra la desnutrición aguda. Asimismo se adoptarán pautas de trabajo frente a cuestiones de género, infancia o respeto a las diferencias culturales o étnicas. Se prestará especial atención a las cuestiones de respeto y dignidad de las poblaciones afectadas.
- Se priorizará el refuerzo de los sistemas nacionales, locales y comunitarios.
- Se revisarán y se promoverá la armonización de los mecanismos de financiación de las ONG buscando una mayor eficacia, eficiencia y pertinencia en la respuesta. Para ello se revisarán y mejorarán las capacidades y mecanismos financieros, humanos, institucionales, instrumentales y legales, a partir de lo previsto en el artículo 67 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
- Los mecanismos actuales de financiación, incluidos los convenios y fondos, deben de evaluarse y revisarse en la perspectiva de superar el modelo de proyectos para alcanzar realmente mecanismos estratégicos de orientación de las acciones.
- Se reforzará el seguimiento de la Acción Humanitaria canalizada por la vía multilateral para armonizar las acciones sobre el terreno financiadas por la Cooperación Española con lo propuesto en este Plan Director.
- Siempre que sea posible y no se afecten los principios humanitarios, la AH buscará el fomento y la armonización de esfuerzos en concordancia con las estrategias de gobernabilidad democrática, prevención de conflictos y construcción de la paz y con las prioridades geográficas en situaciones de fragilidad y postconflicto, para lo cual se establecerán estrategias concertadas.

- Se usarán para conseguir la mejora de la respuesta las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación), imprescindibles en las labores modernas de Acción Humanitaria y gestión de desastres, en la línea de la Convención de Tampere, sobre telecomunicaciones y desastres. Compartir y acceder a la información rápidamente, así como la comunicación en tiempo real, son acciones que más allá de una gestión de procesos adecuada, pueden suponer la diferencia entre la vida y la muerte.

**Objetivo Específico 2 (OE 2): Aumentar el compromiso de la Cooperación Española en las iniciativas internacionales en la materia, así como la coherencia a nivel nacional e internacional, mediante el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos.**

- La Cooperación Oficial española es un firme impulsor de la reforma humanitaria de las Naciones Unidas y uno de los principales contribuyentes al CERF (Fondo Central de Respuesta ante Emergencias). España apoyará la aplicación efectiva y operativa del sistema de clusters (o sectores) para lograr una mejor coordinación de la respuesta humanitaria internacional. Se apoyará a OCHA en su labor de coordinación de los asuntos humanitarios, así como en el necesario perfeccionamiento del modelo existente de Coordinadores Residentes y Coordinadores Humanitarios.
- España forma parte activa de los grupos de grandes donantes de OCHA y del CICR (*Donor Support Groups*), foros esenciales para contribuir a la orientación de las líneas estratégicas de estas dos organizaciones. Se profundizará en los mecanismos de diálogo directo con estas organizaciones.
- En el ámbito de la UE, España participa activamente en el Grupo de ayuda humanitaria y alimentaria del Consejo de la UE creado en 2009 y en el Comité de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. España contribuye a la mejora de la respuesta humanitaria de la UE, y a la adopción de acuerdos europeos en la materia. España orientará sus políticas humanitarias para lograr contribuir a la aplicación del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria.
- España se compromete con el desarrollo y aplicación responsable de los principios del Buen Donante Humanitario (*Good Humanitarian Donorship*) y de las Directrices de Oslo, a través de instrumentos de actuación y coordinación adaptados y flexibles a cada escenario, considerando las doctrinas y procedimientos de actuaciones de las organizaciones internacionales y ONG. También participa, dentro del grupo UE, en el Comité de Ayuda Alimentaria, garante del Convenio de Londres en la materia.
- Así mismo, se apoyará la implantación en la ONU del principio "La responsabilidad de proteger" que deberá tener una importancia crucial para la protección de civiles y la AH[12].
- La Cooperación Española reforzará los mecanismos de intercambio de información con el resto de los donantes y actores humanitarios para mejorar la asignación de recursos en función de la gravedad de las crisis, a modo de evitar duplicidades y de atender a las "crisis olvidadas".
- La actuación respecto de los principales mecanismos de financiación a los que la Cooperación Española contribuye será:

[12] Resolución A/RES/60/1

- ✓ Se seguirá apoyando el proceso de reforma humanitaria de NNUU, cuyo pilar esencial en materia de financiación son los llamamientos humanitarios de Naciones Unidas (consolidados y de emergencia; en inglés Consolidated Appeal Process, CAP, y Flash Appeal) y el CERF. España debe fomentar la realización de llamamientos de financiación conjuntos de NNUU (papel atribuido a OCHA). Asimismo se continuará el apoyo a otros mecanismos de financiación humanitaria coordinada como los Fondos comunes humanitarios**.**
- ✓ Llamamientos humanitarios de la FICR y del CICR, para desastres naturales el primero y para situaciones de violencia o conflictos armados el segundo.
- ✓ Se fortalecerá el seguimiento de las actividades de estos Organismos, la participación activa en sus Órganos de Gobernanza cuando sea pertinente y factible, así como el intercambio de información operacional, técnica y de lecciones aprendidas.

**Objetivo Específico 3 (OE 3): Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, fortaleciendo las capacidades de los actores locales y articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo.**

- Se profundizará en los aspectos de la vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) en el marco de la coordinación entre actores e instrumentos, adoptando y definiendo criterios de actuación y mecanismos, y se apoyará la ejecución de acciones concretas. Esta vinculación y armonización se desarrollará siempre que sea posible, respetando los principios humanitarios y reconociendo los objetivos propios de cada ámbito así como sus posibilidades de sinergia.
- Se fomentarán las acciones de reducción de riesgos y el fortalecimiento de sistemas locales de prevención y de respuesta.
- Se prestará especial atención a los colectivos más vulnerables, como mujeres, niñas y niños.

***Coherencia de políticas para el desarrollo***

Para insertar la Acción Humanitaria en el conjunto de la Cooperación Española (OE 1), es necesario que se aborden distintos ámbitos, en la dirección marcada por el Consenso Europeo sobre AH, fundamentalmente en relación con las políticas de seguridad y defensa, exterior, comercial y medioambiental, afectando también a los ámbitos de las políticas de inmigración, salud, agraria y pesquera. A este respecto, las siguientes dimensiones de la política de Acción Humanitaria de la Cooperación Española tienen implicaciones en materia de coherencia de políticas:

- Políticas comerciales: necesidad de mejorar la coordinación con las políticas comerciales y el sector privado en relación a las negociaciones en la Ronda Doha de Desarrollo y la eventual renegociación de un nuevo Convenio de Ayuda Alimentaria.
- Políticas de seguridad y defensa: necesidad de procedimientos de trabajo conjunto, diferenciando los objetivos y acciones militares de los de Acción Humanitaria. Por un lado, la dirección de toda acción en materia humanitaria en el exterior, en tanto que parte integrante de la política de cooperación internacional, corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación siguiendo las directrices del Gobierno. Por su parte, la AECID es la encargada de la gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial, así como de la coordinación de los distintos organismos implicados y con

competencias en la materia. Ello implica definir de modo coherente el papel de cada una de las instituciones para evitar elementos de ambigüedad. España tendrá en cuenta las Directrices de Oslo y los Principios de la Buena Donación Humanitaria, principios que incluyen la aplicación de las Directrices, avalando el papel primordial de las organizaciones civiles en el desempeño de la Acción Humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados, y priorizando siempre que sea posible el uso de medios civiles como cauce para fomentar la "seguridad humana", y todo ello en clara vinculación con lo establecido en la Estrategia de Construcción de la Paz.

- Política medioambiental: es pertinente establecer criterios coherentes y coordinados en relación con cambio climático e impacto medioambiental en zonas que han sufrido crisis o conflictos prolongados.

***Coordinación de actores***

Se avanzará en el desarrollo de mecanismos de coordinación de los actores de AH. En este sentido, y dado que la dirección de toda acción exterior oficial corresponde al MAEC siguiendo las directrices del Gobierno, el instrumento fundamental para la coordinación será la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Los actores a coordinar en este ámbito serán los de la Administración General del Estado con los de las administraciones autonómicas y locales; esta coordinación estará guiada en todo caso por los principios de la "Buena donación Humanitaria" y las Directrices de Oslo:

- El Ministerio del Interior, fundamentalmente en la coordinación de la contribución de la Dirección General de Protección Civil en actividades de prevención y respuesta de emergencia.
- El Ministerio de Defensa, en tanto que el ordenamiento legal contempla su contribución a la ayuda humanitaria, en aquellos casos en los que razones de oportunidad, seguridad o eficacia aconsejen el empleo de fuerzas militares.
- Ministerio de Economía y Hacienda, en materia de contribuciones multilaterales a organismos como NNUU y Banco Mundial.
- Ministerio de Sanidad y Consumo, especialmente con la Agencia Española del Medicamento.
- Comunidades Autónomas que hagan Acción Humanitaria.
- Entidades Locales. En especial con la Federación Española de Municipios y Provincias.

Por otro lado es fundamental la coordinación con las ONG, que constituyen los ejecutores de más del 70% de la acción humanitaria a nivel mundial. La relación con ellas y con el órgano principal de coordinación, la CONGDE se mantendrá y fortalecerá para mejorar y optimizar mecanismos e impacto, asegurar espacio humanitario y seguridad, etc.

Otros actores con los que se establecerá una relación de coordinación serán Universidades y Centros de investigación.

Finalmente, las empresas privadas se constituyen en ocasiones en donantes e incluso en facilitadores de la ayuda, por sus ventajas de implantación y logísticas (almacenamiento y distribución), etc., con cuyo concurso es fundamental contar y coordinar para asegurar un impacto eficaz y eficiente.

# 10. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

## 10.1 Marco normativo de la selección de prioridades geográficas de la Cooperación Española

Las prioridades geográficas del III Plan Director responden a su objetivo general: contribuir a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible desde un enfoque de derechos. Recogen los compromisos internacionales asumidos por España y tienen como referencias fundamentales los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la agenda internacional de eficacia de la ayuda y las recomendaciones del reciente examen de pares del CAD de la OCDE.

El Plan Director (2009-2012) aborda las prioridades geográficas desde la eficacia de la ayuda en desarrollo. Recoge por tanto los compromisos de la Agenda de Acción de Accra y aquellos asumidos fruto del compromiso de la UE con la eficacia de la ayuda: el Consenso Europeo sobre Desarrollo y el Código de Conducta de la UE sobre Complementariedad y División del Trabajo.

A grandes rasgos, este marco de referencia requiere

(1) La concentración progresiva de recursos en los Países Menos Avanzados (PMA), avanzando hacia el objetivo de destinar una ayuda equivalente al 0,15% de la RNB a los PMA, con una meta intermedia de al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable a PMA antes de 2015, tal y como se recoge en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

(2) La concentración de la ayuda en un número limitado de países y sectores. Tendencia a concentrar dos tercios de la AOD española en países del grupo A y un quinto de la misma en países del grupo B, de modo que para 2012 los países de los grupos A y B concentrarán alrededor del 85% de la ayuda especificada geográficamente. La definición de sector se hará desde el terreno, de manera flexible y en coherencia con la definición del país socio y con sus estrategias de desarrollo. La concentración sectorial de la Cooperación Española se definirá en el contexto de un Marco de Asociación que fija resultados de desarrollo y que tiene en cuenta al resto de actores presentes en el país. En la definición de sector priman, por tanto, los resultados de desarrollo a los que contribuye el ejercicio de concentración, y deberá garantizarse que dicha concentración aumenta el impacto en desarrollo de las intervenciones y es coherente en un escenario de división del trabajo con otros donantes.

(3) La orientación de la ayuda de los países donantes hacia aquellas áreas en las que presentan una ventaja comparativa.

(4) El compromiso con los estados en situación de fragilidad.

### 10.2 Criterios para la definición de las prioridades geográficas de la Cooperación Española

La asignación geográfica de la ayuda para el ciclo 2009-2012 se orienta en función de las oportunidades de impacto en desarrollo de la Cooperación Española, aplicando los principios y valores de la agenda de eficacia y poniendo en valor el aprendizaje del pasado ciclo de planificación, seguimiento, evaluación.

**Recomendaciones del CAD a España sobre prioridades geográficas**

- España deberá **concentrar más su ayuda** para mejorar el impacto del incremento de la misma, esforzándose por lograr el objetivo **de destinar el 70%[13] de la AOD a los países prioritarios**.
- Introducir una asignación mínima para cada país incluido en este grupo evitaría la dispersión de esfuerzos. **Sería importante disponer de un marco presupuestario a nivel de países.**
- **Todos los actores de desarrollo españoles deben contribuir a mejorar la concentración de la ayuda española**, y esforzarse para conseguir alcanzar la meta de canalizar el 70% de la ayuda bilateral a países prioritarios.
- España deberá además planificar cuidadosamente el **aumento de ayuda programable a los PMA para alcanzar sus objetivos** y revertir la tendencia decreciente de 2006
- La **definición de otras categorías** además de la de países prioritarios deberá explicarse y justificarse con detalle.
- España, en un marco de complementariedad, debería **considerar las oportunidades que existen para establecer asociaciones entre donantes** – ya sea como socio silencioso o activo - en África Subsahariana y en América Latina
- España debería **mantener su clara orientación hacia los principios de la Declaración de París**

El presente Plan Director establece los siguientes criterios para la selección de las prioridades geográficas:

- Indicadores de desarrollo: La AOD española se orientará hacia aquellos países y regiones donde los niveles de pobreza y exclusión son mayores, Países Menos Adelantados, Países de Bajo Ingreso y Países de Renta Media Baja.

  La AOD española se dirigirá también a países en situación de fragilidad, en cumplimiento de los compromisos de la agenda internacional de eficacia y en respuesta a escenarios donde la AOD provista de manera focalizada y a través de los instrumentos adecuados tiene un elevado potencial de impacto en la reducción de los efectos de las crisis (económicas, sociales, naturales) así como en la prevención de las mismas.
- Presencia y capacidad institucional de la Cooperación Española desplegada en el país socio: Se considera la presencia de los distintos actores así como de marcos de planificación estratégica de la Cooperación Española en el país como requisitos fundamentales para establecer una asociación para el desarrollo eficaz, basada en el conocimiento del contexto, en la capacidad de análisis in situ y en las lecciones generadas por la experiencia.

[13] Ha de tenerse en cuenta que el CAD hace alusión al 70% de la AOD a países prioritarios dado que era el compromiso definido en el anterior Plan Director. El actual define 85% en los países de categoría A y B.

Se valora además el grado de coordinación y la articulación de la estructura de la Cooperación Española en el país en torno a un marco estratégico común por el impacto que esto tiene en la eficacia del programa de cooperación.

- Marco de asociación posible en el país: el marco de asociación posible de la Cooperación Española con el país viene a su vez definido por:
  - Potencial del país como socio de desarrollo: en cumplimiento de los principios de alineamiento, apropiación democrática y gestión para resultados de desarrollo se valorará la relación del país socio (gobierno y sociedad civil) con su propio proceso de desarrollo (existencia de estrategias de lucha contra la pobreza participadas y aplicadas así como de foros de diálogo de políticas donantes-socio efectivos), por la relación que guarda con las posibilidades de la AOD de generar resultados de desarrollo.
  - Posición relativa de la Cooperación Española con respecto a otros donantes: en cumplimiento del principio de armonización se valorará el escenario de la comunidad de donantes en cada país, de cara a identificar oportunidades de coordinación y armonización, así como el papel que puede jugar la Cooperación Española en dicho escenario (donante activo o silencioso) para ser más eficaz en desarrollo.

De esta manera, los criterios de pobreza y valor añadido de la Cooperación Española en los términos descritos serán condiciones necesarias para la elegibilidad de los países como socios; y el criterio que determinará la categoría del país será el de las condiciones que ofrece para establecer una asociación en términos de eficacia de la ayuda. Queda establecido pues un criterio novedoso respecto al anterior Plan Director y establecido por la agenda de eficacia, ya que la concentración de la AOD vendrá determinada por los escenarios de asociación que presenten los países, reproduciendo la apuesta por la eficacia y la lucha contra la pobreza presente en todo el Plan Director.

La información que alimenta cada uno de los criterios de selección geográfica procede de las fuentes estadísticas oficiales, de la información volcada en los diagnósticos y documentos de planificación país (DEP y PAE) y de las lecciones aprendidas de la Cooperación Española en el pasado ciclo.

## 10.3 Categorías geográficas de la Cooperación Española en función del marco de asociación

En función de los criterios mencionados se establecen las siguientes categorías de asociación con los países y áreas geográficas:

- **Asociación amplia**, con aquellos países y áreas geográficas donde se den los criterios de pobreza y de valor añadido de la Cooperación Española anteriormente señalados y donde concurran las condiciones necesarias que pide la agenda de eficacia de la ayuda al país socio. La asociación se basará principalmente en la participación de la Cooperación Española en el diálogo de políticas y en un efectivo alineamiento con los planes de desarrollo que permita la canalización de elevados volúmenes de AOD, la ejecución a través de los mecanismos institucionales del país socio y el uso de los instrumentos más adecuados para lograr la máxima eficacia de la ayuda; la asociación implica los adecuados procesos de seguimiento y acompañamiento a la ejecución del plan de desarrollo.

- **Asociación focalizada**, con aquellos países y áreas geográficas donde **no** concurran las condiciones necesarias para un marco de asociación amplia, pero donde en función de los criterios de pobreza y de valor añadido de la Cooperación Española se presentan condiciones para nuestra asociación. Ésta se centrará en sectores concretos relevantes para el país socio bajo un único enfoque, asociado a una coyuntura específica, identificado conjuntamente y con un uso selectivo de instrumentos.
- **Asociación con países de renta media** para la consolidación de los logros de desarrollo, contribución a bienes públicos globales y para el apoyo a la cooperación sur-sur.

Además, en cada tipo de asociación, el perfil a adoptar por la Cooperación Española vendrá determinado por el análisis del marco de asociación posible, con el país y con otros donantes, pudiendo ser:

(i) De liderazgo, como donante *activo* tanto en la ejecución como en el diálogo de políticas con el país socio.

(ii) Presencia silenciosa, delegando los fondos, la gestión, el seguimiento y la evaluación así como la responsabilidad del diálogo de políticas en otros donantes.

La aplicación de los criterios mencionados da lugar a las siguientes categorías:

### 10.3.1 GRUPO A: Asociación amplia

***Descripción:*** Esta categoría incluye Países Menos Adelantados, Países de Bajo Ingreso o Países de Renta Media Baja en los que el programa de la Cooperación Española tiene oportunidades de establecer una asociación a largo plazo eficaz, que permite la canalización de elevados volúmenes de AOD y el uso de un amplio espectro de instrumentos, especialmente los de ayuda programática.

La oportunidad de establecer este marco de asociación viene determinada por el potencial del país como socio de desarrollo (relación del país socio, gobierno y sociedad civil, con su propio proceso de desarrollo), por la presencia y estructura de la Cooperación Española en el país y por las características de la comunidad de donantes en el mismo; bien por las oportunidades de armonización, coordinación y complementariedad con otros donantes o por la posición relativa de la Cooperación Española (países en los que juega un papel relevante tanto en términos de volumen de AOD como de capacidad de interlocución con el socio)

Asimismo, el peso y rol de liderazgo de la Cooperación Española en el dialogo de políticas con el país socio para avanzar en la configuración del marco más eficaz de asociación con los donantes será un elemento que contribuya a calificar a un país socio como de categoría A.

La asociación con los países del grupo A concentrará el grueso de los recursos de la AOD española (meta 2/3 del total de AOD especificada geográficamente) y tenderá hacia la concentración en un máximo de tres sectores, con la posibilidad de emplear todos los instrumentos de la Cooperación Española que resulten adecuados.

En cuanto al perfil de la Cooperación Española en estos países, como ya se ha mencionado, podrá ser de liderazgo (donante activo) o de presencia silenciosa, articulando su actuación a través de otros donantes. Este perfil se definirá en función del análisis del contexto a través de la planificación país (marcos de asociación que definirán la fórmula más eficaz para cada caso concreto).

### Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo

Este código busca servir de guía a las actividades de la UE (estados miembro y Comisión) en materia de cooperación al desarrollo, y en concreto articular las iniciativas de complementariedad y división del trabajo entre donantes en torno a unos principios comunes esenciales para el logro de una ayuda más eficaz en términos de desarrollo.

El Código de Conducta es voluntario y flexible, y se aplicará teniendo en cuenta la situación concreta de los países socios en un proceso liderado desde el terreno.

Principios generales:

- El liderazgo del proceso de división del trabajo entre donantes debe ser ejercido por el país socio. En caso de que no se den las condiciones para este liderazgo, la UE promoverá las iniciativas de complementariedad y trabajará por la construcción de capacidades para el ejercicio de este liderazgo y para garantizar la apropiación del proceso por parte del país socio.
- La división del trabajo no significará en ningún caso una reducción de los volúmenes de AOD ni su previsibilidad. Los compromisos con el incremento del volumen de AOD asumidos por la UE se mantienen en un marco de complementariedad y división del trabajo.

Principios rectores:

- Los donantes UE concentrarán su presencia activa en un país socio en un máximo de tres sectores, pudiendo reorientar el resto de sus intervenciones a través de los acuerdos con otro donante (donante líder) y el ejercicio de la cooperación delegada.
- Se garantizará la presencia adecuada de donantes UE activos en aquellos sectores clave para la reducción de la pobreza
- Los donantes UE se concentrarán en un número limitado de países prioritarios en función de su valor añadido.
- Se abordarán los desequilibrios globales de los flujos de AOD atendiendo a los países huérfanos de la ayuda.
- Los donantes UE avanzarán en la identificación de su propia ventaja comparativa a través del diálogo con los países socios y con otros donantes.
- Los donantes podrán seguir apoyando el fortalecimiento de la sociedad civil más allá de sus sectores específicos de concentración.

**Justificación:** La Cooperación Española confirma su voluntad de avanzar hacia el cumplimiento del compromiso internacional, asumido por los países donantes, de destinar el 0,15% de su RNB a los Países Menos Adelantados (PMA), cumpliendo previamente el de destinar al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable a PMA antes de 2015, tal y como se recoge en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

Asimismo, la Cooperación Española establecerá este tipo de asociación con Países de Bajo Ingreso y Países de Renta Media Baja (PRMB). La Cooperación Española se ha dirigido tradicionalmente hacia los Países de Renta Media (PRM) y por su experiencia acumulada y especialización, juega un papel protagonista en la definición de la cooperación para el desarrollo con estos países. A este respecto, la Cooperación Española sostiene que, dada la enorme heterogeneidad del colectivo de PRM, los argumentos que respaldan la ayuda internacional a los Países Menos Adelantados y Países de Bajo Ingreso son igualmente válidos para justificar la orientación de la ayuda hacia los PRM de más bajos logros económicos y sociales, y en especial aquellos altamente endeudados y/o con elevados índices de desigualdad. En suma, hay Países de RMB que presentan gran parte de la problemática característica de los países de bajo ingreso porque su nivel de desarrollo no es muy diferente y adicionalmente presentan unas oportunidades de asociación que permiten un impacto óptimo en su desarrollo de la aplicación de procesos e instrumentos derivados de la agenda de la eficacia de la ayuda.

| | |
|---|---|
| **Latinoamérica** | Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, República Dominicana |
| **Magreb, Oriente Medio y Próximo** | Marruecos, Mauritania, Argelia, Territorios Palestinos y Población Saharaui |
| **África Subsahariana** | Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger |
| **Asia y Pacífico** | Filipinas ,Vietnam |

### 10.3.2 GRUPO B: Asociación focalizada

**Descripción:** Esta categoría incluye países en los que, por su potencial como socio de desarrollo, por las oportunidades de armonización, coordinación y complementariedad, o debido a la estructura de la Cooperación Española en el país, el programa de cooperación no permite una asociación del tipo A y aumenta su impacto en desarrollo si se centra en un único sector clave o en más de uno pero bajo un único enfoque, asociado a una coyuntura específica, identificado conjuntamente con el país socio y con un uso selectivo de instrumentos.

La pertinencia de este tipo de asociación con estos países deriva en la mayor parte de los casos de su vulnerabilidad a desastres producidos por eventos naturales, conflictos o situaciones de post conflicto así como situaciones de fragilidad, con el objetivo de prevenir situaciones de crisis.

La asociación con los países del grupo B concentrará una quinta parte de la AOD española especificada geográficamente

En cuanto al perfil de la Cooperación Española en estos países, como ya se ha mencionado, podrá ser de liderazgo (donante activo) o de presencia silenciosa, articulando su actuación a través de otros donantes. Este perfil se definirá en función del análisis del contexto a través de la planificación país (marcos de asociación que definirán la fórmula más eficaz para cada caso concreto).

**Justificación:** Es un compromiso asumido por la comunidad internacional la atención a países en situaciones de fragilidad, donde la AOD provista de manera focalizada y a través de los instrumentos adecuados tiene un elevado potencial de impacto en la reducción de los efectos de las crisis (económicas, sociales, naturales) así como en la prevención de las mismas.

La selección de países incluidos en el grupo B apuesta por dar continuidad a las prioridades geográficas del anterior Plan Director considerando, del amplio espectro de países elegibles en función de los criterios mencionados, aquéllos en los que la Cooperación Española ya tiene experiencia . Dos motivos justifican esta selección: permitir la previsibilidad de la ayuda dando continuidad a la asociación focalizada con estos países y concentrar la AOD en un número limitado de países donde la experiencia de los últimos años puede ser puesta en valor.

| | |
|---|---|
| **Latinoamérica** | Colombia |
| **Oriente Medio** | Irak, Líbano |
| **África Subsahariana** | Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo y Guinea Conakry |
| **Asia y Pacífico** | Timor Oriental, Afganistán, Camboya y Bangladesh |

Entre los grupos A y B se distribuirá alrededor del 85% de la AOD asignable geográficamente para 2012

### 10.3.3 GRUPO C: Asociación con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo

**Descripción**: Esta categoría incluye países de renta media con mayor grado de desarrollo en los que la presencia de la Cooperación Española y el potencial del país como socio de desarrollo permiten el establecimiento de estrategias de asociación concretas, recogidas como compromisos en la agenda internacional de eficacia.

Por todos estos factores, la asociación con estos países es necesariamente diferente a la establecida con los países más pobres. De este modo, los recursos de AOD española concentrados en este grupo no supondrán más del 15% de la AOD asignable geográficamente, a través de un número reducido de instrumentos concretos.

**Justificación**: Este tipo de asociación se establecerá con países que han logrado cierto distanciamiento respecto a las condiciones y capacidades de los países más pobres, pero que se enfrentan al reto de consolidar los avances alcanzados. Asimismo, dado el peso que estos países tienen en sus entornos regionales, su estabilidad y capacidad de crecimiento se convierte en un factor de equilibrio y progreso para los países de su entorno, al tiempo que contribuye de manera importante a la provisión de bienes públicos globales.

Estos países, por tanto, recibirán una atención focalizada y puntual orientada hacia,

- El fortalecimiento de políticas públicas inclusivas que promuevan el desarrollo en zonas geográficas y sectores sociales más desfavorecidos, a través de asistencias técnicas especializadas.
- La promoción de la Cooperación Sur-Sur como estrategia complementaria a la Cooperación Norte-Sur que permita: (i) promover iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países socios y (ii) estimular las capacidades técnicas e institucionales tanto del donante como del receptor.
- La promoción del desarrollo regional a través de la asociación entre países.
- El fortalecimiento de la provisión de bienes públicos globales

| | |
|---|---|
| **Latinoamérica** | Costa Rica, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Argentina, Uruguay, Cuba |
| **Magreb, Oriente Medio y Próximo** | Siria, Túnez, Egipto y Jordania |
| **África Subsahariana** | Namibia |

Las conclusiones y recomendaciones derivadas de la Evaluación de la Cooperación Española con México, recientemente publicada, y que comprende el período 2002-2006, apuntan hacia este tipo de cooperación con los países considerados grupo C, de asociación para la consolidación de logros de desarrollo, como es el caso de México, un país de renta media alta, que lo que necesita no es tanto financiación sino asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, el diseño y la puesta en marcha de sus políticas públicas y el apoyo a iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular, como las que ya se están llevando a cabo entre España, México y Centroamérica.

A modo de ejemplo, se recogen algunas de las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación:

**Conclusiones y recomendaciones de la Evaluación de la Cooperación Española con México**

- En el futuro, la cooperación entre ambos países debe considerar una mayor concentración sobre aspectos de interés mutuo, de forma coherente con la evolución de su relación bilateral y a fin de ejercer un efecto catalizador sobre el consenso, diseño y puesta en marcha de ciertas políticas públicas, o de articular a instancias nacionales y estatales para un trabajo conjunto, puede ser la clave de la contribución española.
- Sobre la base de las prioridades mexicanas, la orientación de la política de Cooperación Española debería estar más enfocada a aspectos institucionales que refuercen el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas. Este enfoque ha sido recogido en el PAE 2006–2008 de forma explícita, por lo que se precisa ahondar en el planteamiento.
- Hay que alcanzar mayores niveles de articulación entre la cooperación bilateral y la multilateral, y potenciar de manera específica la cooperación triangular con terceros países de menor desarrollo relativo. La posibilidad de poner en marcha un esquema de cooperación de estas características, puede suponer para la Cooperación Española con América Latina, en general, y con México, en particular, un factor de mejora de los impactos.
- Un país como México tiene la suficiente capacidad de estructurar su demanda, solicitarla y gestionarla. Lo que para el donante implica una necesidad de ser flexible, adaptable a la petición y suficientemente capaz de interpretar la realidad y sus cambios para saber cómo puede colaborar de la mejor forma posible.

### 10.3.4 ENFOQUE REGIONAL:

En coherencia con las prioridades geográficas definidas a nivel país, algunas iniciativas requieren tratamiento sectorial y/o regional:

Consolidándose África Subsahariana como una prioridad de la Cooperación Española, fruto del compromiso con los Países Menos Adelantados, la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano sostenible desde un enfoque de derechos, el apoyo a la Unión Africana y al NEPAD (Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África) seguirá siendo línea de trabajo para la Cooperación Española.

África Occidental será considerada región prioritaria para la Cooperación Española, y se pondrá en marcha un programa regional de cooperación, dotado de estructura, con una vertiente multilateral (CEDEAO) y otra bilateral que centrará su atención en estados en situación de fragilidad o posconflicto. Se reforzarán los mecanismos que permitan a los países sacar el máximo partido de los fondos multilaterales asignados a la región.

En respuesta al compromiso de la Cooperación Española con los países de América Latina, socios tradicionales de cooperación, se seguirán apoyando los mecanismos de integración regional, entre los que destacan el SICA (Sistema de Integración Centroamericana) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En este sentido la coordinación y colaboración con La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) tendrá un papel relevante en la cooperación entre los países de América Latina.

En aquellos países que aparecían en alguna de las categorías definidas por el Plan Director 2005-2008 y que dejan de ser una prioridad en el presente Plan 2009-2012, en coherencia con el principio de concentración geográfica para una ayuda más eficaz, el programa de la Cooperación Española irá reduciéndose de manera responsable hasta concluir durante el periodo de vigencia del Plan, definiendo una estrategia de salida que no influya negativamente en los objetivos de desarrollo del país socio; esta estrategia de salida debe estar debidamente coordinada con el mismo y con la comunidad donante.

Excepcionalmente, aquellos actores de la Cooperación Española que, a través de la financiación a ONGD, han acumulado experiencia, conocimiento, enraizamiento y oportunidad de impacto –por tanto, valor añadido- en regiones o sectores que no aparecen priorizados en el Plan Director, podrán seguir financiando dichas intervenciones de desarrollo siempre que se realicen a través de ONGD con una amplia trayectoria y un impacto demostrables durante los últimos años, se sigan los principios de eficacia que marca el Plan Director, no se trate de nuevos programas en nuevas regiones y su volumen no signifique una dispersión severa de las intervenciones de la Cooperación Española fuera las prioridades del presente Plan.

# Cuarta Parte: Instrumentos y recursos

# 11. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

## 11.1 Instrumentos y modalidades de cooperación bilateral

### 11.1.1 Ayuda programática: Apoyo presupuestario general, apoyo presupuestario sectorial y fondos comunes

*Definición*

Según el CAD y LENPA[14] los enfoques basados en programas, o ayuda programática, constituyen una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica.

Así, estos enfoques basados en programas o ayuda programática tienen una serie de características:

- El gobierno socio u organización local ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes
- Existe un programa integral y un marco presupuestario único
- Hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones.
- Se utilizan los sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación del programa.

La definición adoptada por el CAD entiende la ayuda programática como un concepto amplio, que no se circunscribe sólo a la ayuda al gobierno (aunque éste sigue siendo su principal contraparte) sino también a otro tipo de organizaciones (ONGD, cámaras de comercio, gremios, asociaciones, etc.) siempre que se cumplan las características arriba mencionadas.

El uso de los instrumentos de ayuda programática se articula a través del acuerdo con el gobierno del país socio, u otros actores de desarrollo, sobre políticas, prioridades y resultados de desarrollo esperados, tanto en el plano general como en el sectorial. Esto implica el establecimiento de un estrecho diálogo entre donante y socio hacia el que hay que avanzar, fortaleciendo las capacidades tanto en el propio sistema de la Cooperación Española como en el país socio, para lograr una relación de confianza que permita el uso adecuado de los instrumentos de ayuda programática. Asimismo será necesario un adecuado diagnóstico de las oportunidades de alineamiento y de las capacidades de gestión de las finanzas públicas previo a un uso de este instrumento. En este sentido la Cooperación Española utilizará, cuando sea posible, los informes de medición y desempeño en la gestión de finanzas públicas del Programa PEFA (Public Expenditure Financial Accountability) al ser éste, por el momento, el único mecanismo de análisis coordinado entre donantes.

Criterios

[14] *Learning Network on Programme-based Approaches* (http://web.acdi-cida.gc.ca/extranet/ExtranetHome.nsf/vluaboutdoc/SWAPSEn?OpenDocument)

En este sentido, los **criterios** a aplicar a la hora de seleccionar el uso de este tipo de instrumentos son, a su vez, **objetivos a alcanzar**:

- Por parte de la Cooperación Española:
    - Existencia de una estructura permanente que permita el establecimiento del diálogo de políticas necesario
    - País y sector prioritarios
    - Experiencia y capacidad de diálogo
    - Dimensión económica y temporal
    - Complementariedad y refuerzo con otras actuaciones de la CE
- País receptor y/o el sector:
    - Estrategia de Reducción de la Pobreza o Plan Nacional Desarrollo
    - Interés y voluntad
    - Sectores públicos básicos
    - Estabilidad macro-política
    - Liderazgo y capacidad absorción
- Donantes
    - Armonización, coordinación y alineamiento.

*Condicionalidad y mutua rendición de cuentas en la ayuda programática: enfoque de derechos y de proceso*

El uso de instrumentos de ayuda programática significa además una condicionalidad centrada en resultados en reducción de la pobreza y en avances en el ejercicio de derechos, basada en las metas e indicadores que el socio local incluya en sus documentos estratégicos u operativos. El donante por su parte se compromete a proveer recursos de manera previsible durante varios años, a concentrar su ayuda y desembolsar en el tiempo previsto. El diálogo de políticas permite la posibilidad de negociar este tipo de condicionalidades mutuas y, en definitiva, identificar si es posible iniciar una operación de ayuda programática. La CE apoyará la concreción del diálogo de políticas en un MoU firmado por los donantes y el país socio que, en cada contexto, incorpore condicionantes para la continuidad de la operación de ayuda programática, vinculados al progreso en la gobernabilidad y la observancia de los derechos humanos.

La rendición mutua de cuentas es clave en este ámbito. El papel del donante va mucho más allá de la mera transferencia de recursos financieros, y debe implicarse mucho más en buscar maneras de asegurar la verdadera eficacia de sus acciones.

Ello tiene implicaciones sustanciales para el sistema de la Cooperación Española; en la coherencia entre el conjunto de sus políticas más allá de la cooperación, en la necesidad de establecer mecanismos reales donde los socios –desde el propio beneficiario de una acción- puedan pedir cuentas sobre sus efectos "hacia arriba" en la tradicional cadena de la ayuda y en los perfiles del personal técnico de la Cooperación Española, tan implicados en la gestión como en el diálogo de políticas de desarrollo con el socio y con otros donantes.

El establecimiento de mecanismos de mutua rendición de cuentas implica también centralmente al país socio, que deberá potenciar la participación de la sociedad civil en la definición y aplicación de las estrategias de desarrollo y crear sistemas de rendición de cuentas hacia su propia ciudadanía.

*Instrumentos:*

Los principales instrumentos incluidos dentro de la ayuda programática son:

i) Apoyo presupuestario directo general y sectorial

En el ejercicio de un apoyo presupuestario directo, el gobierno o la organización local del país receptor *planifica, distribuye y gestiona los fondos de los donantes de la misma manera que lo hace con sus propios ingresos, pero sujeto a un acuerdo con sus donantes socios sobre las políticas, los objetivos y las prioridades de gasto que se implementará, y cómo se hará el seguimiento a los avances (DCI, 2005).*

En el *apoyo presupuestario general* el apoyo financiero se distribuye a través del presupuesto nacional –vía el Ministerio de Finanzas o Hacienda del país socio- y no se vincula necesariamente a proyectos específicos o gastos concretos. Sí puede, en cambio, referirse a acuerdos más amplios sobre políticas de desarrollo. Los fondos desembolsados por el país donante se destinan a financiar los presupuestos generales del país socio, sin una adscripción sectorial determinada.

En el *apoyo presupuestario sectorial*, el apoyo presupuestario directo se concede condicionado a que sea dirigido a un sector específico –normalmente en el marco de un enfoque sectorial acordado y apoyado por el gobierno y los principales países donantes.

El apoyo presupuestario directo es la única modalidad de ayuda que se integra plenamente en el presupuesto del país receptor, de modo que éste puede incluirla en sus procesos de asignación presupuestaria (al contrario de los programas y proyectos que, aún en los casos en que queden reflejados en el presupuesto del país receptor, sólo figuran a título informativo).

ii) El fondo común / cesta de donantes

Mediante este instrumento, el país donante contribuye a una cuenta autónoma que es gestionada conjuntamente con otros donantes o por la propia contraparte pública. La cuenta puede tener unos fines, medios de pago y mecanismos de rendición de cuentas determinados. Se diferencian de los programas y proyectos en que en los fondos comunes o cestas de donantes el país donante renuncia a la exclusividad en el control de sus fondos, compartiendo la responsabilidad con otros países donantes. Este modelo debe ser un instrumento de transición hacia formas de ayuda programática en sentido estricto, como el apoyo presupuestario general o el sectorial.

iii) El apoyo territorial como ámbito piloto de ayuda programática

Existe en el ámbito del debate teórico y práctico sobre la adecuación de los enfoques sectoriales ciertas evidencias sobre la dificultad de su uso para la dinamización de intervenciones en los territorios de una forma eficaz. Por ello, y aprovechando la potencialidad y aprendizaje adquirido en programas como el ART-PNUD, durante este período se explorará la posibilidad de articular el apoyo a instituciones para el desarrollo territorial de una manera programática, conformando fondos orientados por la demanda específicos para articular la inversión a escala territorial. Esta forma de ayuda programática tendría que estar vinculada a las propias políticas públicas de descentralización o de desarrollo rural de los países socios, de forma que se eviten desequilibrios en la aplicación de los planes de desarrollo nacionales, se

canalice la concertación pública y privada en los territorios y se vincule con la lucha contra la pobreza y la gobernabilidad local.

El uso de esta modalidad de apoyo tendrá carácter piloto en este período, para estudiar su idoneidad en el futuro y basado en el mismo tipo de análisis de viabilidad que se propone para las operaciones de ayuda programática en los otros niveles. Además, pueden existir fórmulas adaptadas que, compartiendo los principios expuestos de la ayuda programática, se adapten a las condiciones del país: la ayuda programática es un medio para apoyar la reducción de la pobreza a través de una ayuda más eficaz, pero nunca un fin en sí misma.

*La consolidación e incremento del protagonismo de la ayuda programática*

En línea con el cumplimiento de la Declaración de París, en el período 2005-2008 se ha mantenido en la Cooperación Española la tendencia al alza de la AOD canalizada a través de estos instrumentos, ejecutada con la supervisión, principalmente, de la Unidad de Ayuda Programática de la AECID.

En este ciclo 2009-2012 la ayuda programática pasará a tener un protagonismo aún mayor, tal y como aconseja a la Cooperación Española el informe de revisión entre pares del CAD de la OCDE de 2007. La ayuda programática permite concentrar las intervenciones bilaterales de la Cooperación Española en los países que permiten una mayor oportunidad de asociación con garantías de máximo impacto en apropiación y reducción de la pobreza, canalizando un alto volumen de AOD al apoyo de políticas públicas con la mayor probabilidad de eficacia. La ayuda programática será, por lo tanto, una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de AOD.

Los costes asociados a la construcción de un marco de asociación y de confianza suficiente con otros donantes y con el país socio para llevar adelante ayuda programática, así como los costes asociados a la gestión de una operación particular, son relativamente independientes del monto asociado a la misma. Por ello, la decisión sobre el monto en cada operación determinada debe estar guiada por el principio de eficacia en términos de ***apostar decididamente por canalizar volúmenes importantes de recursos una vez se establezca la idoneidad de emplear ayuda programática en cada caso concreto,*** analizando el riesgo adecuadamente y conjuntamente con otros donantes (especialmente con aquellos que la Cooperación Española comparte visiones, principios y estrategias comunes, cuya implicación en estas operaciones tendría que ser considerada también como indicador de riesgo o calidad). Obviamente, la canalización de volúmenes importantes de recursos a través de la ayuda programática responderá al marco de asociación con cada país, con los criterios de asignación del Plan Director y con los PACI correspondientes.

En definitiva, una vez evaluada como positiva la posibilidad de realizar un apoyo programático, la apuesta por ello tendría que ser decidida y amplia, con una visión de medio y largo plazo, para reducir los costos de transacción propios y del socio, para aumentar las posibilidades de realizar un buen seguimiento en términos de resultados de desarrollo y de atender y fortalecer el diálogo de políticas con el socio que está en la base del apoyo programático.

Para ello, **los procedimientos para ejecutar la ayuda programática**, en términos de trámites de intervención para los compromisos de fondos y plazos de desembolsos que impone el marco de asociación, deben permitir responder en tiempo y forma a los mismos. El uso de las subvenciones de estado para ello tiene que ser explorado y optimizado, realizando en su caso las modificaciones en el marco regulatorio necesarias para la agilidad y posibilidades de crecimiento de estos instrumentos.

La apuesta de la Cooperación Española por el uso de la ayuda programática como medio para aumentar su eficacia en desarrollo, para el logro de resultados sostenibles e impacto en la reducción de la pobreza, el desarrollo humano y el ejercicio de los derechos, requiere un especial énfasis en la rendición de cuentas hacia el país socio y los beneficiarios pero también hacia la propia ciudadanía y el parlamento españoles. Es preciso un ejercicio de difusión del conocimiento sobre los instrumentos de ayuda programática, sus beneficios y contribuciones a la eficacia de la ayuda, será fundamental informar sobre resultados de desarrollo asociados a este tipo de instrumentos, que canalizan elevados montos de AOD.

En paralelo deberá facilitarse formación y capacitación técnica para promover el uso de la ayuda programática, tanto dentro de la AECID (en sede y terreno), como entre todos los actores del sistema de la Cooperación Española en su proceso de aplicación de los principios de eficacia.

En la AECID se ha constituido la Unidad de Ayuda Programática para tener un papel de referencia para la Cooperación Española en materia de ayuda programática.

### 11.1.2 Cooperación delegada

La *Cooperación delegada* es una modalidad de provisión de AOD en la que un país donante (llamado ***donante líder o mandatario***) queda habilitado para actuar en nombre de otro u otros donantes (denominados ***donantes silenciosos*** o *mandantes*), de modo que el donante líder se encarga, en el nombre del resto de donantes, de establecer los acuerdos necesarios con el país receptor, y de conducir el diálogo de políticas y administrar todos los fondos aportados; por su parte, el donante silencioso –o los donantes silenciosos, si son varios- renuncia a relacionarse bilateralmente con el país receptor en los temas objeto de la delegación. Los términos concretos de la delegación y las modalidades para su puesta en práctica, se definen entre las partes en un contexto de confianza mutua y basado en la asunción por las partes de que el país líder dispone de ventajas comparativas para cooperar en el país o sector objeto de la delegación.

Puede darse cooperación delegada en programas y proyectos y en general en los instrumentos tradicionales, pero también en la ayuda programática, lo que permite a la Cooperación Española la delegación en otros donantes en países donde existe un marco de asociación adecuado, pero no se dispone de una especial relevancia en la interlocución con el país socio. Esta fórmula de cooperación delegada abrirá la posibilidad de concentrar un importante volumen de nuestra ayuda en países y/o sectores donde se ofrece una mayor probabilidad de impacto en términos de reducción de la pobreza.

En estas situaciones, la presencia como donante silencioso debe permitir concentrar mucho más los esfuerzos en el aprendizaje y en el establecimiento de alianzas con otros donantes, con una presencia de la Cooperación Española en el país adaptada a estas características.

Para todo ello, las alianzas estratégicas con otros países donantes pueden permitir, de forma recíproca, liderar enfoques sectoriales en mesas de donantes donde tengamos un especial valor añadido o recibir cooperación delegada en países y o sectores donde la Cooperación Española sí tenga una relevancia en la interlocución con el país socio y ventaja comparativa reconocida.

La Cooperación Española deberá valorar en cada caso concreto la oportunidad de actuar como donante silencioso en ciertos países y sectores, sobre todo en África Subsahariana y Asia, y deberá reforzar sus capacidades para el diálogo de políticas y potenciar su ventaja comparativa sobre todo en países y sectores de América Latina donde previsiblemente podrá ejercer de donante líder como está siendo apun-

tado por la comunidad donante. A pesar de esto, el análisis habrá de realizarse de manera específica para cada sector y país y la decisión deberá ser tomada a través de un proceso informado siempre por el terreno, enfocado al logro de un mejor impacto en el desarrollo.

La decisión de optar por la modalidad de cooperación delegada, a través del instrumento que más se adecue, vendrá determinada por el análisis del contexto que acompaña a la definición del marco de asociación de la Cooperación Española con cada país. La prioridad del país y/o el sector para la lucha contra la pobreza y el ejercicio de los derechos así como las oportunidades de alineamiento y armonización y, de manera especial, la posición relativa de la Cooperación Española en el país serán los factores determinantes. Iniciativas como el Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo están sirviendo ya de estímulo a la reflexión conjunta y a la identificación de posibles ejercicios de cooperación delegada en varios países. La participación de la Cooperación Española en los foros de coordinación de donantes en el terreno será fundamental para la selección y uso de la cooperación delegada.

En cuanto a los aspectos operativos del uso de esta modalidad, se seguirá trabajando en las modificaciones de los actuales procedimientos administrativos y sobre las condiciones a cumplir (especialmente en el caso de donante líder) que permitan poner en marcha la cooperación delegada tanto como donante líder como donante silencioso.

### 11.1.3 Cooperación Triangular y Cooperación Sur-Sur

La cooperación triangular una modalidad en la que un país donante dirige sus ayudas a un país socio por medio de un tercer país socio –país en desarrollo- que actúa como país líder en la canalización de los recursos de varios países donantes.

La cooperación triangular será otro de los instrumentos de ayuda que se impulsará durante el periodo de vigencia del III Plan Director. Algunos de los países socios tradicionales de la Cooperación Española clasificados entre los Países de Renta Media disponen ya de capacidad instalada para ejercer como países donantes y están incluidos entre las categorías geográficas del III Plan Director en atención a su alta potencialidad de realizar una cooperación más eficaz y con mayores ventajas comparativas en la región o continente.

El **apoyo a las capacidades de los socios** y en concreto el apoyo a su capacidad para la cooperación Sur-Sur será una de las prioridades de la Cooperación con estos países.

En la medida en que estas capacidades se consoliden, y como parte este mismo proceso de aprendizaje, se incrementará sustancialmente la cooperación triangular teniendo como socios “intermedios” a estos nuevos “donantes emergentes”.

### 11.1.4 Proyectos

Los proyectos han perdido progresivamente protagonismo como forma de canalización de la ayuda al desarrollo. Los efectos indirectos que ha inducido su empleo generalizado (sustituyendo a las políticas públicas y a los estados) y los problemas en su utilización –y no esencialmente su naturaleza- han sido los causantes de su disfuncionalidad.

Los proyectos –entendidos como *tarea innovadora que tiene un objetivo definido, debiendo ser efectuada en un cierto periodo, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios; solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación* – pue-

den ser la manera más adecuada –y en muchos casos imprescindible- de canalizar la acción en determinados ámbitos (por ejemplo en la infraestructura asociada al acceso a servicios básicos, a la inversión productiva, etc.)

Lo esencial es incorporar, en el caso en que se emplee el instrumento de proyectos, los mismos *principios y enfoques* para una ayuda eficaz que informan todos los instrumentos e intervenciones. No hay ninguna razón para que la canalización por la vía de proyectos sea ineficaz si éste responde al liderazgo y propuesta de una institución socia, su definición está alineada con los marcos de ésta –de política, estrategias y prioridades-, se realiza de forma armonizada con el resto de socios, está orientado a conseguir impacto en el desarrollo e incorpora un mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía. El proyecto de desarrollo es un instrumento que, si se incorporan estos criterios, tiene también potencial de construcción de ciudadanía, de ser cauce de participación social, y de aprendizaje.

La reforma de la *metodología de gestión de intervenciones* incorporará orientaciones metodológicas para trasladar los principios del Plan Director y de eficacia de la ayuda en el caso de proyectos.

### 11.1.5 Programas

Desde hace mucho tiempo se han venido impulsando diversas iniciativas definidas como programas, donde se ha incluido actuaciones de muy diverso tipo y nivel –incluyendo desde pequeños proyectos hasta programas de vocación regional o sectorial. Permitían dar cabida a una heterogeneidad de intervenciones, pero han adolecido de una vertebración clara en lógica de planificación y programación de las intervenciones. Por lo tanto es necesario avanzar en la construcción de un instrumento único y armonizado en cuanto a su definición y funcionamiento. Son muchas las lecciones aprendidas que se pueden extraer de la experiencia de los programas existentes.

Se entenderá por Programa de la Cooperación Española un espacio de coordinación y articulación de las intervenciones de la Cooperación Española en una región/un grupo poblacional/un sector determinado con el fin de conseguir resultados de desarrollo previamente definidos.

Los Programas, partiendo de los marcos estratégicos de la Cooperación Española (Plan Director, Estrategias) establecerán los lineamientos conceptuales, objetivos, áreas de intervención, criterios o principios de actuación, mecanismos operativos, funcionamiento y seguimiento, todo ello con la participación de los distintos actores de la Cooperación Española interesados. Asimismo fomentarán **espacios de aprendizaje y capitalización de la experiencia** en su ámbito.

Las acciones de los programas que afecten a un país determinado respetarán los principios acordados en los Marcos de Asociación del mismo y se integrarán en la programación operativa tanto de la AECID como del resto de los actores implicados.

Dada la reciente creación de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de la AECID y las funciones de coordinación y articulación sectorial que le corresponden, sólo se impulsarán aquellos programas sectoriales que supongan un valor añadido, una clara ventaja comparativa para el conjunto de la Cooperación Española.

En el caso de los programas regionales, se potenciarán como espacios de coordinación, convergencia y armonización de actores regionales y/o españoles con el fin de afrontar aspectos que superan el ámbito nacional y que deben de ser tratados por tanto desde un enfoque de integración regional o a través de

instituciones regionales (por ejemplo aspectos transnacionales como migración, degradación de recursos naturales comunes, desertificación, gobernabilidad transfronteriza, etc.)

### 11.1.6 Cooperación Técnica

La Cooperación Española tiene un largo recorrido en la prestación de asistencia y cooperación técnica, pero no ha elaborado hasta el momento una política estructurada de la misma con el objeto de aprovechar todas las potencialidades que se tienen. Más aun, en ocasiones se ha visto con recelo como un sustitutivo del trabajo regular de la Administración o como un componente con muy altos costes de transferencia y poca implicación.

Por otro lado, el ámbito de la asistencia técnica –definido básicamente por el envío expertos, formadores y voluntarios a PVD, así como contribuciones a entidades públicas y privadas para el envío de expertos, necesita **una redefinición estratégica a la luz de la Agenda para la Acción de Accra y en línea con la que está llevando a cabo la Comisión Europea.**

En efecto, la creación y consolidación de capacidades locales para la prestación de servicios y asistencia técnica, es un elemento esencial para el liderazgo del país socio de su proceso de desarrollo y de sus posibilidades de generación de buenas políticas públicas.

La asistencia técnica tradicional ha sido una modalidad de ayuda fuertemente vinculada al empleo de recursos humanos provenientes del país donante. Esto ha provocado indirectamente el debilitamiento de las capacidades propias del país receptor, al inhibir el incentivo a la cualificación especializada de sus recursos humanos más cualificados. Pero también no pocas experiencias de total inadecuación de las propias recomendaciones o formaciones impartidas al contexto local –y, por tanto, su nulo impacto-.

Hasta hace poco, el desarrollo de capacidades se consideraba ante todo como un proceso técnico, que consistía principalmente de la transferencia de conocimientos o modelos de organización del Norte al Sur. Con la Declaración de Paris se ha creado un nuevo consenso sobre la forma de ver el Desarrollo de Capacidades. Este nuevo consenso considera el **desarrollo de capacidades como un proceso endógeno, fuertemente liderado por el país socio, y los países donantes desempeñando "tan solo" un papel de apoyo**. De acuerdo con esta nueva forma de ver el desarrollo de capacidades, el liderazgo político y la situación política y de gobernabilidad son factores esenciales para la creación de oportunidades de desarrollar capacidades.

En la planificación de actividades que se dirigen a desarrollar capacidades –y especialmente en la asistencia técnica-, es importante plantearse la pregunta ¿Capacidades para qué?, considerando en primer plano lo que puede funcionar en las circunstancias especificas y que no.

En el seno del CAD, se ha identificado 4 etapas en la planificación de actuaciones dirigidas al apoyo del desarrollo de capacidades, **que se incorporarán a la asistencia técnica de la Cooperación Española:** 1) Analizar y comprender el contexto internacional y nacional; 2) Identificar y apoyar los fuentes del cambio endógeno; 3) Dar apoyo; y 4) Aprender las experiencias y compartir las lecciones aprendidas.

Durante el presente Plan Director, los esfuerzos para apoyar el desarrollo de capacidades deben orientarse a las áreas de actuación acordadas durante la reunión de trabajo de la Red de Gobernabilidad del CAD –GOVNET-, conocido como *Bonn Workshop Consensus on Capacity Building.*

### Consenso de Bonn sobre Desarrollo de Capacidades. Mayo 2008

Reconocemos que el desarrollo de la capacidad tiene importancia crítica para el desarrollo sostenible y la apropiación nacional. Es, ante todo, una responsabilidad del país en desarrollo. El desarrollo de la capacidad es un proceso fundamental de cambio que requiere:

- El compromiso de los países en desarrollo en pro del desarrollo de la capacidad de sus recursos humanos, sistemas e instituciones a todos los niveles; y
- El compromiso de los actores socios de fortalecer su propia capacidad y adaptar sus enfoques para un apoyo al desarrollo de la capacidad que responda a las necesidades de los receptores.

Seis esferas de acción:

- Los países en desarrollo convienen en integrar el desarrollo de la capacidad como elemento fundamental de las acciones de desarrollo nacionales, sectoriales y temáticas.
- Los países en desarrollo asumirán el liderazgo para abordar las cuestiones sistémicas clave que afectan el desarrollo de la capacidad, con el apoyo necesario de los copartícipes externos.
- Para posibilitar que los países en desarrollo se apropien del desarrollo de la capacidad por conducto de la cooperación técnica, los copartícipes externos convienen en: a) la selección y gestión conjuntas de la cooperación técnica en apoyo de las prioridades locales; y b) la ampliación de la gama de fuentes de cooperación técnica para asegurar el acceso a fuentes locales y Sur-Sur de conocimientos especializados.
- Los países en desarrollo y los copartícipes externos también se comprometen conjuntamente a propiciar el desarrollo de la capacidad de la sociedad civil y del sector privado a fin de que desempeñen más cabalmente los respectivos papeles.
- En situaciones frágiles, especialmente posteriores a conflictos, los copartícipes externos aportarán apoyo adaptado y coordinado al desarrollo de la capacidad de funciones estatales básicas, más tempranamente y por períodos más prolongados. Las medidas provisionales tendrán secuencias apropiadas y conducirán a capacidades e instituciones locales sostenibles.

Después de Accra, los países en desarrollo y los actores socios acuerdan conjuntamente fortalecer y consolidar las acciones internacionales para ampliar los conocimientos sobre desarrollo de la capacidad y aplicar las buenas prácticas resultantes

La visión estratégica que este Plan Director pretende inducir la completa desvinculación de la asistencia técnica en la Cooperación Española para 2015 (probablemente este compromiso se alcance antes en el seno del CAD). Esto significa una **redefinición del modo de entender la asistencia técnica, para vincularla a la construcción de capacidades propias en el país socio para definirlas, demandarlas y proveerlas.** El rol en el futuro de la asistencia técnica de la Cooperación Española no debería ser, por lo tanto, el **envío** de profesionales *per se,* sino la **asociación a largo plazo con el personal profesional de sus países socios para su cualificación, aprendizaje, acompañamiento o formación continua.**

Por ello, las asistencias técnicas deberán estar coordinadas por las unidades geográficas y/o sectoriales de manera que se incorporen de forma adecuada a los procesos de planificación de marcos estratégicos de asociación con cada país socio.

**Siempre desde esta perspectiva a largo plazo**, la eficacia y calidad de la ayuda va a requerir no **menos** sino **más** uso adecuado de la capacidad técnica y profesional instalada en la Cooperación Española, contemplada como un instrumento de alto valor añadido e importante potencialidad, que no debe ser la respuesta a un problema coyuntural sino una política inserta en el aprovechamiento de los recursos profesionales existentes en el sistema español para la construcción de capacidades locales.

La cooperación y asistencia técnica debe ser concebida en una cuádruple dirección:

- **Asistencia Técnica privada y especializada**

Empresas y profesionales especializados con los que hay que contar de una forma estructurada y en dialogo con las necesidades de la cooperación tanto pública como del resto de los agentes de cooperación. Dicha presencia incide en el conjunto del ciclo de las intervenciones y de forma especialmente destacada en la identificación y la evaluación, pero también se abre a campos temáticos innovadores y que permitirán a la política de cooperación abordar nuevas formas de actuación e intervención. Junto a ello es de interés del conjunto del sistema favorecer la presencia de profesionales españoles en ámbitos supranacionales, particularmente en la Unión Europea.

- **Asistencia Técnica Pública**

Es una modalidad de cooperación técnica para la promoción y potenciación de las capacidades públicas e institucionales para el fortalecimiento del Estado, la Administración Pública y el mejoramiento de la calidad de la Democracia como requisitos básicos para el desarrollo humano sostenible, la cohesión social y la erradicación de la pobreza en el mundo.

La experiencia de asistencia técnica pública es una de las más ricas y poco conocidas del sistema español, tanto en relación a países de la Unión Europea, mediante los hermanamientos, como a los países socios y abre un espacio de gran dimensión donde apoyándose en la gestión del conocimiento y el saber de la Administración Pública española (hasta el momento circunscrita a la AGE pero con el objetivo inmediato de la extensión a la Administración autonómica y local), permite avanzar hace ser uno de los referentes en el marco de la gobernabilidad democrática como elemento vital de los procesos de desarrollo.

- **Asistencia Técnica desde centros de estudio universitarios**

Los Centros de Estudio universitarios han desarrollado un importante trabajo a través del Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), pero ha sido un recurso poco utilizado en el sentido de asistencia técnica donde puede encontrar en el próximo periodo un lugar con mayor peso del que hasta el momento ha tenido.

- **Asistencia Técnica desde empresas y cluster privados en el ámbito de iniciativas de desarrollo productivo y económico**

Entendiendo el desarrollo como un proceso multidimensional y donde la iniciativa privada puede cubrir un papel importante, es necesario aprovechar el saber hacer de las empresas y asociaciones de empresas -tanto del ámbito tradicional como en la economía social-, como un factor de transferencia para el impulso del desarrollo productivo, y es en este terreno donde algunas de las alianzas público-privadas que puedan desarrollarse tomarán un importante sentido.

### 11.1.7 Subvenciones a ONGD

Fortalecer la alianza estratégica con las ONGD es una de las líneas de trabajo de mayor importancia en la ayuda al desarrollo.

Desde el inicio del Plan Director anterior se viene realizando un intenso trabajo con las ONGD y de forma específica con la Coordinadora por sentar las bases de **una auténtica alianza estratégica entre la Administración y la sociedad civil**. La importancia que tiene esta alianza parte de la convicción de que la lucha contra la pobreza, no es tarea sólo de los gobiernos sino sobre todo se basa en la reacción de la ciudadanía.

La incorporación como uno de los ejes esenciales de la política de eficacia de la ayuda plasmada en este Plan Director y defendida por España en los foros internacionales de la noción de apropiación democrática y local, descansa en la convicción de que sin un papel activo de la sociedad civil y de los entornos locales, los conceptos de apropiación y de alineamiento se alejan de los objetivos de eficacia de la ayuda y pierden sentido.

Por eso desde el principio se ha buscado romper el vínculo que une las ONGD con las administraciones solo desde la relación financiador-financiado y, por lo tanto, desde la concepción de las ONGD como un instrumento, para ser considerado como un actor por derecho propio del desarrollo. La primera base de esta alianza estratégica, es compartir política de cooperación y la orientación de la misma, desde la diversidad de visiones o ritmos de aplicación.

**La Orden de Bases de la AECID 1303/2005** para concesión de subvenciones a las ONGD, puso en pie un nuevo sistema de relación y financiación con las ONGD. El objetivo en el nuevo periodo del Plan Director 2009-2012 es profundizar y mejorar este modelo de trabajo compartido. El proceso de calificación de ONGD y el establecimiento de Convenios de carácter plurianual pone de manifiesto el cambio de relación, a través de procesos de identificación conjunta, de negociación y posteriormente de seguimiento y evaluación. **De ahí la importancia que tiene este nuevo sistema que se basa en la responsabilidad compartida.**

La primera ronda de evaluaciones de los Convenios de 2006 va a permitir valorar la eficacia de esta modalidad para la calidad de la ayuda y abordar la modificación de la propia Orden de Bases en todos aquellos aspectos que contribuyan a esa mayor calidad. La reforma de las bases reguladoras tiene que enfrentarse necesariamente a dos cuestiones: en primer lugar, qué cambios es preciso hacer en los procedimientos creados por la Orden de Bases de 2005 y, en segundo lugar, qué nuevas modalidades podrían ser incorporadas al sistema

En el primero de los aspectos, hay que fomentar aquellos ámbitos de colaboración en los que el papel de las ONGD ha demostrado ser fundamental en un contexto de búsqueda de la calidad de la ayuda; Para mejorar la eficacia de los Convenios será también importante reducir los tiempos de gestión, mejorando las formas de justificación, concentrando el trabajo en la obtención de los impactos buscados y desarrollando cada vez más un trabajo de planificación, identificación, formulación y seguimiento **conjunto**. Todo desde la base de que la ventaja comparativa de las ONGD se basa, entre otros factores, en su vinculación con organizaciones y entornos locales concretos.

Se mejorará también la flexibilidad en los convenios, la mayor vinculación con el Marco de Asociación en cada país y la consideración de los principios y enfoques del Plan Director en los mismos y, especialmente, adaptar los principios de una ayuda eficaz a los mismos conjuntamente con las ONGD.

Junto a ello se deben introducir modificaciones en el esquema de las **Convocatorias de Proyectos.** Es necesario definir con mayor precisión sus prioridades temáticas, geográficas y sectoriales teniendo en cuenta para ello y en primer lugar el valor añadido que representa la intervención de las ONGD en cada uno de ellos. Se impone una reforma del sistema de los criterios de valoración de las propuestas, en el que la complementariedad con la Cooperación Española se constituya en un requisito imprescindible y se prime el alineamiento con las políticas locales.

El mismo sistema de **calificación de ONGD** va más allá de ser el paso previo imprescindible para acceder a la modalidad de los convenios de Cooperación, ya que está directamente relacionado con la Calidad de la Ayuda y con una política de mejora continua compartida.

Se debe actualizar ahora el sistema abordando el seguimiento de la calificación y la inclusión de **incentivos** a la calidad en la gestión en las organizaciones, a su capacidad de aprendizaje y de diseminación de su experiencia, a su inversión en formación y especialización de su capital humano y a su trayectoria y enraizamiento en los procesos de desarrollo en sus países, zonas y sectores de actuación.

La profesionalización del sector no gubernamental no puede entenderse como la primacía simplemente de principios tales como eficacia y la eficiencia en detrimento de otros, consustanciales a las propias ONGD, como son la transparencia, la democracia o los valores éticos. Las ONGD españolas han realizado un esfuerzo de profesionalización importante. Esta profesionalización ha supuesto un reto para el sector al que la mayoría de las ONGD españolas han sabido responder. Es necesario continuar en esta línea, especialmente en lo que se refiere a su especialización por sectores, lo que reforzará el valor añadido que ofrecen sus intervenciones.

En la línea de mejora de la gestión de las subvenciones es necesaria una **revisión de la Ley General de Subvenciones tal y como señala el Pacto de Estado contra la Pobreza a través del desarrollo normativo de la disposición adicional 18ª de Ley 38/2003** tal y como ha venido haciendo el Grupo de Trabajo que a instancias del Ministerio de Presidencia ha venido trabajando a partir de 2007.

En el marco de esta mejora y en virtud del principio de apropiación, será necesario plantear la apertura de nuevas modalidades de subvenciones a ONGD que contemplen aspectos tales como los de la selección en terreno de las propuestas a financiar, dando entrada al propio país socio en la toma de las decisiones y en la verificación de los resultados alcanzados, y aumentando el protagonismo de las OTC, o el establecimiento de líneas de financiación para las Organizaciones del sur.

### 11.1.8 Acuerdo de asociación para el desarrollo: alianzas público privadas

En el período anterior se iniciaron algunas experiencias novedosas de colaboración entre diferentes actores en programas o proyectos de interés común en la asociación con diferentes países. Estas colaboraciones han permitido identificar un potencial importante para vincular de forma complementaria la misión e intereses de cada actor a objetivos de desarrollo.

En este ciclo, se potenciarán las posibilidades para que asociaciones entre diferentes actores **alrededor de objetivos compartidos de lucha contra la pobreza y desarrollo humano y sostenible** sean facilitadas. En ocasiones, la compartimentación en instrumentos específicos para canalizar la acción de

un determinado tipo de actor ha tenido como efectos indirectos el desincentivo a la asociación entre diferentes tipos de actores en acciones con objetivos comunes.

Para ello se promoverá la asociación entre diferentes actores –ONGD, empresas, organizaciones de economía social, sindicatos, universidades, administraciones públicas- articulando mecanismos para ello.

Uno de los actores cuya integración en el sistema de cooperación para el desarrollo es fundamental y supone un reto por su potencial como actor de desarrollo es el sector privado empresarial.

La alianza público privada para el desarrollo (APPD) es una de las formas de participación de la empresa en la cooperación y es la que implica un mayor grado de colaboración entre la misma y el sistema público.

Estas APPD constituyen un acuerdo de colaboración entre, al menos, una empresa y una organización del sistema público de cooperación para la consecución de objetivos de desarrollo en un país socio. Es importante que en dicho acuerdo se incluyan las motivaciones comunes, las expectativas e intereses claros y la aportación de recursos de ambas partes. Asimismo deben contemplar los mecanismos de toma de decisión, de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Por último es imprescindible identificar riesgos y asumirlos conjuntamente.

El valor añadido de las APPD como instrumento de cooperación es, además del aumento de la inversión directa en PVD, un aporte de conocimiento, tecnología y recursos en determinados sectores y regiones prioritarios para la cooperación, que posee la empresa privada y en varios casos un fortalecimiento de los programas de apoyo al tejido productivo de los PVD y una vía de incentivación del crecimiento económico para la reducción de la pobreza.

**En primer lugar la Cooperación Española definirá un Plan de Actuación de fomento de las APPD que incluirá, entre otros aspectos:**

### 1. Medidas que mejoren el conocimiento mutuo

Dar a conocer a**l sector privado** la Agenda de Desarrollo de la CE: Plan Director, Estrategias País, Estrategias Sectoriales y los activos de la Cooperación Española: Redes OTC en terreno, conocimiento de las políticas y realidades de los países, recursos humanos, capacidad de interlocución entre otros.

**A los actores de la CE**, la propuesta de este Plan Director en torno a las oportunidades de asociación con actores para lograr objetivos de desarrollo así como los otros instrumentos de la Administración para dinamizar los mismos en los países socios, así como las capacidades y oportunidades que ofrecen otros actores (Cámaras de Comercio, políticas de RSE, CEPES, CEOE, Sindicatos, ICEX, etc.)

### 2. Establecimiento de requisitos de elegibilidad de los potenciales socios privados

Por un lado los requisitos de la normativa internacional , como las Directrices CAD Anticorrupción para empresas multinacionales, OIT, Directivas UE, Consensos Internacionales, etc. y el cumplimiento de las legislaciones vigentes nacionales donde se opere.

Asimismo se reconocerán y se incentivarán los compromisos proactivos de las empresas con una política de RSE apropiada.

### 3. Requisitos que deben cumplir las Alianzas

La constitución de una asociación para el desarrollo necesitará de una adecuada formulación de los objetivos de desarrollo en coherencia con las estrategias sectoriales de la CE, los marcos de asociación establecidos con el país socio donde se esté operando y deberán contribuir a resultados en términos de eficacia de la ayuda.

Otro requisito para la óptima asociación e impacto en objetivos de desarrollo es el carácter no ligado de las aportaciones de la Cooperación Española a estas asociaciones. De esta manera, se permite establecer la asociación también con el sector empresarial del país socio, contribuyendo a la dinamización del sector privado empresarial del mismo y a uno de los objetivos del plan Director.

Garantizadas las condiciones anteriores, las fórmulas de funcionamiento de estas asociaciones serán **las óptimas en cada caso** para gestionar bien los riesgos y las expectativas de cada una de las partes, sin esquemas a priori.

Será deseable que los objetivos de desarrollo de cada sector cuenten con la asociación de empresas especializadas en el mismo, de manera que se maximice el valor de cada empresa en su actividad de negocio y se contribuya a un óptimo conocimiento del sector en el entorno de actuación y de las capacidades y valores de los socios que pueda generar nuevas oportunidades de asociación incluso con efectos escalables.

Las alianzas público privadas para el desarrollo se concretarán a través de convenios específicos en los que se definirán los mecanismos de funcionamiento y financiación conjunta más adecuados en cada caso para lograr la máxima eficacia en la consecución de los objetivos de desarrollo que se establezcan.

En estos convenios se deberá definir con claridad el mecanismo de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas en cada caso, así como su integración con la acción de la Cooperación Española en la asociación con el país, y el seguimiento de los principios de eficacia de la ayuda.

La novedad de este instrumento recomienda abordar su puesta en práctica de forma gradual y progresiva, comenzando con la puesta en marcha de experiencias piloto que permitan ir generando buenas prácticas y los aprendizajes necesarios para su óptima utilización.

## 11.1.9 Reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)[15]

El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) es resultado de la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) prevista en la disposición transitoria primera de la Ley 38/2006. El FONPRODE se configurará como un instrumento de cooperación al desarrollo exclusivamente, que será gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

[15] El FONPRODE deberá ser creado por ley, en fase de tramitación en el momento de la redacción de este texto. Por ello, todo lo que figura relativo a él en este Plan Director debe entenderse supeditado a la definitiva aprobación por las Cortes Generales del proyecto de ley correspondiente.

Por tanto, el FONPRODE se integrará plenamente en los lineamientos de la política española de desarrollo y respetará los principios que la inspiran. Así, no se financiarán sectores que afecten negativamente al desarrollo social, económico y medioambiental.

Con cargo al FONPRODE se financiarán, entre otras actuaciones y siempre con carácter no ligado, proyectos con carácter de donación de Estado a Estado en aquellos sectores que se estimen relevantes para el desarrollo del país destinatario en coherencia con el marco de asociación con el mismo, contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros, así como a programas y fondos radicados en los mismos, y aportaciones a distintos fondos con determinadas finalidades de desarrollo ubicados en instituciones financieras internacionales.

Además el FONPRODE permitirá cubrir algunos de los ámbitos en los que la Cooperación Española no puede actuar hasta el momento con el peso que debería, pues con cargo al fondo se podrán realizar aportaciones destinadas a la financiación para el desarrollo con carácter crediticio a la micro, pequeña y mediana empresa de los países socios a través de distintos instrumentos , entre ellos, participaciones de capital de instituciones microfinancieras locales, en fondos de capital riesgo para el fomento de la actividad microfinanciera, etc.

Estas actuaciones crediticias, fundamentales para estimular la economía y el desarrollo económico, tendrán siempre carácter no ligado y se regirán exclusivamente por criterios de desarrollo.

Así mismo de esta reforma del FAD surgirá el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), como un instrumento de política comercial, gestionado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Comercio, que tendrá como objetivo el apoyo a la internacionalización de la empresa española.

El FIEM actuará, fundamentalmente, mediante la concesión de préstamos y créditos a Estados, Administraciones Públicas regionales, provinciales y locales extranjeras, así como a empresas públicas y privadas extranjeras para financiar proyectos. En todo caso se velará por la sostenibilidad de la deuda externa y por la observancia del principio de coherencia de políticas para el desarrollo establecido en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Consenso Europeo de Desarrollo y otros acuerdos internacionales suscritos por España.

Cuando estas actuaciones respondan a los principios de la política de cooperación, recogidos en el presente Plan Director y en los demás documentos de planificación y estrategia de nuestra cooperación al desarrollo, y que tengan un impacto favorable sobre el desarrollo de los países socios, se computarán como AOD, cumpliendo siempre con las directrices del CAD de la OCDE al respecto.

### 11.1.10 Fondo de Concesión de Microcréditos

El Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) tiene como finalidad principal contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo mediante el fomento de los servicios microfinancieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de los sectores de población que no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o este no satisface adecuadamente sus necesidades. En consonancia con esta finalidad, el FCM  sirve de apoyo al desarrollo del tejido microempresarial en aquellos países.

En la actualidad, la Cooperación Española en materia de microfinanzas, desarrollada por la Administración General a través del FCM, con una cartera de préstamos superior a los 600 millones de euros, en 31 países, sitúa a nuestro país en los primeros lugares entre los donantes en el sector a nivel mundial.

En base a las lecciones aprendidas por las entidades implicadas en la gestión del Fondo y a las recomendaciones de la "Evaluación del Fondo para la Concesión de Microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior (FCM)" realizada por la DGPOLDE, se plantean los siguientes elementos principales que posibilitarán la consecución, en el periodo de vigencia de este Plan Director, de una mayor eficiencia de este instrumento y su adecuada inserción en las políticas de cooperación para el desarrollo con los países socios:

1) El FCM no es la única actuación de la Cooperación Española para el Desarrollo que incide, directamente o indirectamente, en los mercados microfinancieros de los países socios. Otras actuaciones (fondos rotatorios en proyectos de ONGD, por ejemplo) tienen componentes microfinancieros. Deberán definirse normas básicas que establezcan una mínima coherencia de la Cooperación Española en este sector y que sustenten la definición de una estrategia en microfinanzas global en el marco de la Estrategia del apoyo a la promoción del tejido productivo de la Cooperación Española.

2) Las actuaciones del FCM respetarán los principios y directrices establecidos en el marco del CGAP, y que se sintetizan en los "Principios clave de las Microfinanzas" (véase Cuadro anexo) y sus "Directrices para las buenas prácticas de los donantes en microfinanzas".

3) El Fondo incrementará sustantivamente sus actuaciones de cooperación técnica. El desarrollo de este frente en los países socios, es una de las principales asignaturas pendientes del FCM.

4) Se priorizarán las actuaciones de cooperación financiera y técnica del FCM en el África Subsahariana, utilizando para ello, por lo que a los préstamos se refiere, instrumentos que permitan al Fondo y a sus prestatarios manejar adecuadamente el riesgo cambiario.

5) Por último se prestará especial atención a los eventuales efectos de la crisis financiera mundial sobre las microfinanzas, apoyando actuaciones que respondan adecuadamente al mantenimiento de su finalidad de fomentar los servicios financieros dirigidos a la microempresa.

6) La AECID después de analizar su factibilidad, propondrá que en el marco del Fondo puedan articularse instrumentos que faciliten su actuación en países y con instituciones microfinancieras, vedados hasta la fecha, como podrían ser: subvenciones, participaciones de capital, prestación de garantías y cobertura de riesgo de moneda.

7) Se impulsará el fortalecimiento de la articulación de las actuaciones del FCM con el resto de acciones de la Cooperación Española conforme a las líneas estratégicas que definidas para cada país socio.

El desarrollo adecuado de estos cinco elementos, requerirá actuaciones en dos frentes principales:

I. Modificación de la normativa actual del FCM, que amplíe los instrumentos de actuación del Fondo, en la actualidad limitados a préstamos, consultoría y asistencia técnica.

II. Incrementar la capacidad de gestión de la AECID en materia de microfinanzas, tanto en su sede central como en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la Agencia en los países socios.

### 11.1.11 Gestión de la Deuda Externa

*Principios rectores*

El marco fundamental de la gestión de deuda externa viene dado por la Ley 38/06 Reguladora de la gestión de la deuda externa (Ley de deuda). En su artículo 3 se fijan los principios que deben regir este instrumento, de entre los que destacan los siguientes:

- Las actuaciones en materia de deuda externa son el instrumento adecuado para hacer frente a los problemas de sobreendeudamiento. Es en esos casos cuando debe recurrirse a operaciones de deuda. Esto hace de las actuaciones de deuda un instrumento especial y difícilmente sustitutivo de otros en estos casos; en ausencia de problemas de sobreendeudamiento existen instrumentos más adecuados para canalizar la cooperación.
- Cooperación al desarrollo: las medidas en materia de deuda externa se adaptarán a las necesidades de desarrollo de los países deudores y serán proporcionales a sus problemas financieros. Referido a la conversión de deuda, la ley prevé que se financien proyectos que promuevan el desarrollo de los países beneficiarios de acuerdo con sus prioridades, de acuerdo con el principio de soberanía local del proceso de desarrollo. Para ello, en la conversión de deuda, se fomentará en primer lugar la participación de actores locales, primando el apoyo al tejido productivo y asociativo local.
- Coordinación interna continua entre el Ministerio de Economía y Hacienda, gestor de la deuda externa, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. De hecho, se prevé que "el tratamiento de la deuda externa se considerará como una de las actuaciones prioritarias de cooperación financiera dentro de los Planes Directores de la Cooperación Española". Este principio conecta directamente con el objetivo del actual Plan Director de lograr la coherencia en la política de desarrollo.
- Coordinación multilateral: para que las actuaciones de deuda tengan el máximo impacto es fundamental que estén articuladas multilateralmente con la mayor participación de acreedores posible. La política española de gestión de la deuda externa será consistente con los compromisos asumidos en el marco multilateral y estará coordinada con las Instituciones Internacionales relacionadas.
- Condicionalidad: las actuaciones en materia de deuda deben ir acompañadas de medidas por parte del país beneficiario para solucionar los desequilibrios subyacentes al problema de sobreendeudamiento, prestándose especial atención a que los países beneficiarios de tratamientos de deuda se comprometan de forma expresa y verificable a reducir en nivel de pobreza entre otros objetivos de desarrollo. Se trata de nuevo de garantizar la calidad de los esfuerzos de ayuda.
- Transparencia, control parlamentario y participación de la sociedad civil.

Todos estos principios deben llevar a una política de gestión de deuda vinculada con la política de Cooperación Española, conforme a las prioridades y estrategias generales previstas en este Plan Director, integrada en el marco multilateral, consistente con la política de la Hacienda Pública e inspirada por la coherencia de conjunto que establece el artículo 7.3 de la Ley 38/2006.

Las referencias de la política de gestión de deuda externa son varias, tanto a nivel interno como multilateral. A *nivel interno* destaca:

- Como ya se ha señalado, la referencia fundamental es la Ley 38/06 Reguladora de la gestión de la deuda externa (Ley de deuda)
- Junto a ésta, la Ley Cooperación Internacional para el Desarrollo 1998, así como el propio Plan Director y los documentos de estrategia y de país correspondientes

A *nivel multilateral*:

- Declaración del Milenio (especialmente la meta 15 del Objetivo 8)
- Consenso de Monterrey de Financiación al Desarrollo de Monterrey 2002
- Declaración de París sobre eficacia de la Ayuda 2005 y Agenda para la Acción de Accra 2008
- Consenso Europeo sobre Desarrollo 2005
- Recomendaciones del 2001 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de desligar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los Países Menos Adelantados.
- Iniciativa HIPC (de alivio de la deuda de los países más pobres y endeudados) y la iniciativa MDRI (de alivio de deuda multilateral), principales referencias en el tema.
- El Club de París, con sus acuerdos negociados y su enfoque Evian de tratamiento de deuda de los países de renta media
- Marco de sostenibilidad de deuda del FMI y del Banco Mundial

*Prevención del sobreendeudamiento y sostenibilidad de deuda*

El objetivo en materia de cooperación de las actuaciones en materia de deuda externa será la lucha contra los problemas de sobreendeudamiento, en aquellos países en los que se presenten. Los esfuerzos en este sentido se canalizarán, en primer lugar, en el ámbito multilateral, con objeto de coordinar al mayor número de acreedores y maximizar el alivio concedido. Esto es especialmente importante para los países de renta media, en los que la acción internacional es esencial.

La referencia fundamental para la estimación de los problemas de sobreendeudamiento es el marco de sostenibilidad desarrollado por el FMI y el Banco Mundial. Igualmente se tendrá en cuenta el nivel de renta y los casos en los que se hayan sufrido catástrofes naturales o crisis humanitarias.

El complemento necesario de las operaciones de deuda es la prevención de nuevos casos de sobreendeudamiento, tal como establece el Consenso de Monterrey. Esto exige una política de endeudamiento prudente por parte de los países deudores y un préstamo responsable por parte de los países prestamistas. La comunidad internacional ha tomado conciencia creciente de este problema y por ello ha articulado numerosos instrumentos en este sentido. Sin embargo, existen todavía importantes retos siendo el principal conseguir que se sumen a estos instrumentos todos los prestamistas, puesto que, una vez más, solo los esfuerzos multilaterales pueden garantizar el éxito. España seguirá promoviendo la suscripción por el mayor número de prestamistas de los principios de préstamo responsable y asumirá esos principios en su política de préstamo.

### *Inicativas HIPC y MRDI*

Las iniciativas de alivio de deuda de los países más pobres y endeudados (HIPC y MDRI según sus siglas en inglés) son la referencia fundamental en el tratamiento de deuda de los países más pobres y endeudados.

Aparte de los amplios esfuerzos ya realizados (destacando el fuerte aumento de condonaciones voluntarias) hay importantes retos que es necesario acometer.

En primer lugar, a la fecha de este Plan Director hay 18 países que todavía no han llegado al punto de culminación (frente a 23 que ya lo han alcanzado). Esto implica que resta todavía un importante esfuerzo de condonación y una tarea de apoyo a esos 18 países para que alcancen el punto de culminación lo antes posible.

Por otro lado, incluso para los países que ya han alcanzado el punto de culminación no es siempre fácil que todos los acreedores concedan el alivio de deuda correspondiente. Especialmente aquellos países que están expuestos a los llamados "fondos buitre" (vulture funds) y cuyas deudas no sólo no son condonadas sino que son reclamadas judicialmente.

España debe seguir trabajando en el apoyo a la llegada al punto de culminación y una vez alcanzado, en la formalización de la correspondiente condonación obligatoria y voluntaria adicional, solicitando a todos los acreedores su cumplimiento con la HIPC y contribuyendo a las iniciativas de apoyo a los países HIPC frente a los llamados "vulture funds".

Por otra parte, España seguirá participando en las reuniones internacionales sobre la ampliación de deuda condonada como hizo en relación a la deuda del BID en el marco de la MDRI.

### *Club de París y Enfoque Evian*

El Club de París es el foro de coordinación en materia de deuda. Su gran ventaja es que es un foro multilateral y por lo tanto sus actuaciones comprometen a los principales acreedores oficiales. Además tiene un claro efecto arrastre respecto de los acreedores no miembros.

España debe contribuir a que el Club de París busque soluciones sostenibles para los problemas de deuda a los que se enfrente junto al resto de Organismos Internacionales financieros. España promoverá en el marco del Club de París los debates relevantes en cada momento sobre deuda externa. Finalmente deben promoverse las medidas necesarias para asegurar que el Club de París dispone del instrumental adecuado para hacer frente a los problemas de deuda externa.

En el marco de la aplicación de la HIPC, España aplicará su posición avanzada en materia de sostenibilidad de deuda condonando toda la deuda contraída con anterioridad a 31 de diciembre de 2003 y promoviendo la asunción por parte del resto de miembros de compromisos similares.

Además liderará la aplicación adecuada del enfoque Evián para países de renta media, de modo que pueda darse respuesta apropiada a los problemas de sobreendeudamiento que sufran.

### *Posicionamiento en el marco multilateral*

El Gobierno intensificará su participación en el diseño de las políticas para el tratamiento de la deuda en las instituciones financieras internacionales o en cualesquiera otros foros de decisión con el objetivo de jugar un papel muy activo y destacado en la escena internacional con el fin de compatibilizar la gestión

de la deuda externa mediante los instrumentos contemplados por la Ley 38/2006, de 7 de diciembre (Ley de Deuda) con la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se adoptará una posición explícita y comprometida ante las iniciativas internacionales relativas a la deuda externa, especialmente, en lo que se refiere a la creación de mecanismos de prevención de nuevas crisis de sobreendeudamiento o a la constitución de instancias de arbitraje, que traten las posibles situaciones de impago, garantizando al mismo tiempo, un reparto equitativo de los costes del ajuste para acreedores y deudores.

Las actuaciones en estos foros serán transparentes para con la sociedad española, de acuerdo a la Ley 38/2006.

### *Actuaciones bilaterales. La conversión de deuda*

En el ámbito bilateral, España continuará sus esfuerzos para utilizar el margen de acción que las normas multilaterales permiten orientándolo a resolver problemas de sobreendeudamiento.

Los esfuerzos españoles bilaterales seguirán teniendo como instrumento central la conversión de deuda, que se orientará a la financiación de proyectos de desarrollo derivados de las prioridades de desarrollo del país beneficiario y que promocionen el tejido productivo local. Asimismo, la Administración española promoverá el "canje de deuda por educación" para países sobreendeudados y adoptará una posición explícita y comprometida ante las iniciativas internacionales relativas a la deuda externa.

El CAD establece como obligatorio informar de la Ayuda ligada también por operaciones de deuda, por lo que se informará del monto de cada una de las conversiones que finalmente resulta ligado a la adquisición de bienes y servicios españoles.

En la gestión de los programas de conversión se dará voz a la sociedad civil de modo que aporten su visión sobre las necesidades de los países beneficiarios.

Se dispondrá del marco más amplio posible de instituciones entre las cuales seleccionar aquella que será miembro del comité técnico de gestión del fondo de contravalor.

### *Coherencia y coordinación: transparencia y planificación de la Cooperación Española*

La coordinación debe garantizar la coherencia de la política de gestión de deuda con las políticas de desarrollo y debe llevar a la existencia de un único discurso en materia de gestión de deuda tanto en los Organismos Internacionales Financieros como los no financieros. La coordinación debe asegurar la coherencia de los tratamientos de deuda con las políticas de desarrollo adoptadas respecto de cada país.

De cara a fortalecer la planificación, se realizarán previsiones de las actuaciones esperadas para el año siguiente y, también, para un periodo de tres años durante el año previo a la elaboración de los Planes Directores. Estos datos serán incorporados en el Documento Estrategia País de la Cooperación Española correspondiente y en la Comisión Mixta, para lo que participará en la elaboración el Ministerio de Economía y Hacienda. Cuando sea posible, en las previsiones de las operaciones de conversión se incluirá el sector al que se dedicará la operación de conversión correspondiente.

Las previsiones realizadas serán revisadas semestralmente con objeto de fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

## 11.2 Instrumentos y modalidades de cooperación multilateral

### 11.2.1 Contribuciones Generales

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

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

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

A su vez, muchos organismos elaboran estrategias de actuación o planes de trabajo, desarrolladas en programas centrales, incluyendo su planificación presupuestaria. A partir de los criterios de selección desarrollados anteriormente la Cooperación Española potenciará de manera general las llamadas "contribuciones voluntarias", que apoyan la ejecución de las estrategias de los organismos y por tanto la consecución de los objetivos globales de los mismos, avanzando así en el reforzamiento del sistema multilateral. Se buscarán compromisos plurianuales, a través de acuerdos marco que den mayor estabilidad y predictibilidad a los desembolsos comprometidos.

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

### 11.2.2 Aportaciones a Fondos Globales Multidonantes

Se apoyarán de manera prioritaria a los fondos globales o multidonantes constituidos en el seno de organismos multilaterales que contribuyan a reforzar el sistema multilateral o mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales o Regionales, de acuerdo a la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española y a los criterios explicitados en el Ámbito Estratégico correspondiente en este Plan Director.

Las contribuciones a Fondos Globales tendrán especialmente en cuenta su circunscripción a los criterios de eficacia de la ayuda, y especialmente a la apropiación y alineamiento con las políticas públicas de los países receptores.

### 11.2.3 Fondos específicos y Programas multi-bilaterales

En los últimos años se ha visto que los donantes optan por otorgar fondos condicionados a su uso en determinados programas o áreas geográficas, a través de contribuciones "multi-bilaterales".

En regiones o sectores concretos de prioridad para la Cooperación Española, donde se considere que el sistema internacional no presta suficiente atención, la Cooperación Española actuará de manera activa negociando la creación de fondos específicos en el seno de organismos de NNUU para abordar dichos sectores o cubrir esas regiones. Como ejemplos de este tipo de fondos se podrían citar el Fondo España-PNUD para los ODM, el Fondo Español del FNUAP para actuar en América Latina o el Fondo Español en la FAO, entre otros.

En concordancia con la AAA, se tratará de limitar el uso de fondos específicos a aquellos casos donde sea estrictamente necesario, y en cualquier caso se concebirán de modo que sean abiertos a la entrada de otros donantes.

A su vez, España realizará un esfuerzo particular de evaluación y seguimiento de estos fondos para asegurar el uso eficiente de los recursos, la transparencia en su asignación y el impacto real en el terreno y sobre la población beneficiaria.

El uso de los Fondos específicos se articulará estratégicamente con las estrategias nacionales, a través de su incorporación en los documentos de Estrategia País, y teniendo en cuenta la integración de sus acciones en los Marcos de Asistencia multiagencias (PRSP o UNDAF en su caso). Su programación será plurianual, de acuerdo con los criterios de selectividad y orientación estratégica de la Estrategia Multilateral y el presente Plan Director.

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

### 11.2.4 Aportaciones a las Instituciones Financieras Internacionales

Las Instituciones Financieras Internacionales son organismos clave en la arquitectura financiera internacional, en la provisión de recursos financieros y asistencia técnica para el desarrollo, con un particular énfasis actualmente en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El carácter financiero y bancario de estas instituciones, con capital propio aportado por sus países miembros, y como captadores de recursos en los mercados financieros internacionales para luego actuar como prestamistas de fondos con distintos niveles de concesionalidad a los países en desarrollo, les confiere una naturaleza diferenciada respecto a otros organismos multilaterales de desarrollo.

- Se seguirán tramitando las aportaciones al capital de las Instituciones Financieras Internacionales en las que participa España, siguiendo el calendario acordado con la Institución correspondiente. Estas aportaciones pueden derivarse de acuerdos originales de entrada en la Institución o acuerdos posteriores de ampliación del capital de la misma.
- Se participará y continuará contribuyendo a las Reposiciones periódicas recursos de las ventanillas blandas de cada una de estas Instituciones (AID, Fondo Africano de Desarrollo, Fondo Asiático de

Desarrollo…), conforme a los calendarios previstos, para allegar recursos concesionales a los países más pobres de las mismas.

- Se realizarán y gestionarán contribuciones a Fondos Temáticos uni y multi donantes, en apoyo a las líneas prioritarias de acción de las IFIs, en áreas de interés para la Política para el Desarrollo Española.
- Se continuará aportando recursos a diversos Fondos de Asistencia Técnica en las Instituciones Financieras Internacionales, para colaborar en la transferencia de conocimiento a los países beneficiarios y en apoyo a sus programas, estrategias y proyectos
- Por último, dentro de la estrategia de aumentar la influencia y representación españolas en estas Instituciones, se realizarán aportaciones a Fondos de intercambio de profesionales, para favorecer la participación de personal español y su contribución a las áreas prioritarias de actuación de estas instituciones.

## 11.3 Instrumentos y modalidades de cooperación en el ámbito de Educación para el Desarrollo

### 11.3.1 Programas locales de Educación para el Desarrollo

Uno de los problemas que ha afectado al desarrollo integrado de la ED en la Cooperación Española ha sido la ausencia de un programa integral o de un plan de acción que promoviese un impacto común, considerando los diferentes espacios donde generar procesos de ED y los roles de diferentes actores para ello. En este Plan Director se establece la Educación al Desarrollo como un ámbito estratégico de la política integral de desarrollo.

Con el objetivo de avanzar en este sentido, en la integración de la ED en los espacios formales –ciclos educativos- y no formales, en el aprovechamiento del potencial y experiencia de las ONGD en este campo y su enraizamiento y cercanía con la ciudadanía, y potenciando el rol que puede jugar los diferentes niveles de la administración según sus competencias, se promoverá la puesta en marcha de "PROGRAMAS LOCALES DE ED" como objeto de financiación conjunta de AECID, CC.AA., EE.LL. y con la participación integrada de los colectivos involucrados.

Los Programas Locales de ED integrarían en la escala local -que los propios colectivos interesados definan- una actuación integrada en los diferentes ámbitos y de los diferentes actores, definiendo unos resultados e impactos a largo plazo en la localidad. Y, sobre todo, permitirían una acción integrada y previsible de las ONGD con todo su potencial en asociaciones a largo plazo con centros educativos, asociaciones de vecinos, etc.-, evitando dispersiones, solapamientos y desaprovechamiento de este potencial.

La integración de los Programas Locales con Ayuntamientos y EE.LL., la promoción y apoyo económico e institucional desde consejerías de educación de las CC.AA. y desde las consejerías de cooperación o equivalentes, y de la AECID, podría permitir disponer de un programa integrado para la ED con un impacto alto.

### 11.3.2 Líneas de financiación específicas de Educación para el Desarrollo para ONGD, universidades y otros actores

En consonancia con la visión de integración, impacto y espacios locales que se ha perfilado en el apartado anterior, el apoyo específico a ONGD es esencial, contemplado de forma complementaria y estratégica como se ha apuntado. En este sentido, se propone lo siguiente:

*En la AECID*

Se elaborará una metodología diferenciada de elaboración y formulación de propuestas de trabajo en Educación para el Desarrollo, contemplando sus características específicas. Las diversas convocatorias dispondrán de formularios y criterios específicos que permitan identificar, diseñar y evaluar las acciones de ED de acuerdo con su naturaleza.

Se incrementarán los recursos asignados a la financiación de convenios en ED, aumentando su peso relativo dentro de esta modalidad:

- Se realizará una reforma de los procedimientos creados por la Orden AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (BOE 15/06/2005) que facilite la calificación como ONGD especializadas en ED.
- Para obtener la calificación como ONGD especializada en ED al amparo de la Orden AEC/1303/2005 será necesario que la ONGD cuente en su planificación estratégica con un plan de ED, un departamento especializado en ED y cuenten con una experiencia acreditada en este terreno de, al menos, cinco años.
- Esta calificación tendrá en cuenta la presencia territorial, y la vinculación con programas locales de ED.
- Junto a esta línea de financiación plurianual que representan los convenios, se contempla el reforzamiento de la componente de ED financiada a través de Proyectos de ONGD

La línea de financiación específica de ED de las convocatorias de Proyectos de ONGD establecerá sus prioridades de acuerdo con el contenido derivado del cruce con las prioridades horizontales y sectoriales recogidas en la Estrategia de Educación para el Desarrollo y priorizadas en el actual Plan Director. La línea de financiación de Proyectos de ONGD en ED:

- Dispondrá de formulario, plazos y criterios específicos que permitan identificar, diseñar y evaluar las acciones de ED de acuerdo con su naturaleza.
- Permitirá la realización de acciones plurianuales.
- Financiará de manera específica los recursos humanos en ED.
- Primará que, para la implementación de las acciones de ED, el personal contratado sea especialista en la materia.
- Priorizará los proyectos cuya programación sea acorde con la programación de las instituciones educativas, a fin de facilitar la coordinación y complementariedad en el ámbito formal con dichas instituciones.
- Promoverá la creación de redes temáticas dedicadas a la ED entre ONGD y movimientos sociales, tanto de los países socios como de los donantes.

- Fijará el reparto de los montos entre las distintas dimensiones de la ED: sensibilización, educación-formación en desarrollo, investigación, e incidencia política y movilización social. Sin perjuicio de las acciones integrales de ED que puedan incluir más de una dimensión en sí mismas.
- Reservará un monto para la promoción de actividades de comercio justo y consumo responsable.
- Para la financiación de intervenciones en ED promovidas por otros actores de la Cooperación Española, la Convocatoria Abierta y Permanente de la AECID contemplará una línea específica a la que se atribuirá un porcentaje del crédito asignado a la convocatoria. Los elementos que serán tenidos en cuenta en la asignación de esta financiación serán los mismos que se han relacionado para la línea de financiación de Proyectos de ONGD en ED.

*En las Comunidades Autónomas*

A través de los distintos Planes Directores de las Comunidades Autónomas se ha ido reforzando la dimensión estratégica que para la cooperación al desarrollo tiene la Educación para el Desarrollo. Así prácticamente todas las Comunidades Autónomas tienen una línea específica de financiación de actuaciones en ED.

A lo largo del periodo de este Plan Director se promoverá la coordinación de actores en esta línea de manera con el fin de aumentar coherencia, eficacia y calidad. Para ello será de referencia el marco establecido por la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española. Con tal fin:

- Se iniciará en coordinación con las CCAA un procedimiento de calificación autonómico de ONGD en Educación para el Desarrollo.
- Se promoverá que las CCAA reconozcan como tales a las ONGD calificadas como especializadas en ED e instará a las CCAA a que establezcan convenios con las ONGD calificadas en ED que posean implantación en su ámbito territorial.
- Se promoverá la integración a través de programas locales de ED de los diferentes actores.

## 11.4 Instrumentos y modalidades de cooperación para la Investigación para el Desarrollo (I+D)

### 11.4.1 Proyectos y Convenios para Estudios sobre el Desarrollo

Para poder dar soporte al Plan de acción del ámbito estratégico correspondiente, se pondrá en marcha en la AECID –de forma coordinada y acompañada por las CC.AA- un instrumento de financiación –similar al de Convenios y Proyectos de ONGD- dirigido a potenciar los estudios sobre el desarrollo.

El procedimiento de calificación y de evaluación de las propuestas de convenios y proyectos de investigación en este ámbito se realizará conjuntamente con la participación del Ministerio de Ciencia e Innovación, y se compondrá de:

- Un proceso de calificación de centros de investigación, institutos o grupos de investigación, en estudios sobre el desarrollo.
- Una convocatoria anual de proyectos específicos de investigación, dirigidos a grupos emergentes no necesariamente calificados, y/o a aportar resultados de investigación acotados y a corto plazo.

- Una convocatoria para convenios plurianuales de investigación aplicada al desarrollo, destinada a crear una actividad estratégica y a largo plazo de EsD, con el objeto de dotar de condiciones estables de financiación a los centros ya consolidados o a redes de los mismos.

Tanto en los proyectos como los convenios, se establecerá con claridad y el rigor científico necesario los problemas de investigación, objetivos, hipótesis y metodologías, así como su alineamiento con las necesidades y prioridades en este terreno de la Cooperación Española y de la política de desarrollo.

La vinculación de los resultados esperados en las líneas de investigación que se financien con resultados e impactos en el desarrollo y la lucha contra la pobreza será ineludible, así como la utilidad y vinculación con la política para el desarrollo reflejada en el Plan Director.

Será asimismo, un fin primordial –además de un elemento metodológico e instrumental- la asociación en cada proyecto o convenio con profesionales y centros de investigación de los países socios, de forma que se pueda incorporar de forma efectiva el conocimiento de las personas y el que emana del terreno y de la acción práctica del desarrollo.

El rol que puede jugar en la gestión del conocimiento de la Cooperación Española un sistema de convenios adecuados con centros especializados en EsD es muy importante, y uno de los elementos a considerar en los mismos será su papel como "nodos" de conocimiento en la red que se tendrá que articular para su gestión efectiva.

### 11.4.2 Programas de Cooperación Interuniversitaria (PCI), cooperación científico-técnica y cultural y Becas

La tradición de los programas de cooperación interuniversitaria en la Cooperación Española es una de las más dilatadas. En el ciclo que comienza, será un instrumento de especial importancia la cooperación científico-técnica, y en particular para hacer operativa la investigación aplicada al desarrollo, tal como se define en el Ámbito estratégico correspondiente.

La asociación a largo plazo para la consolidación de las políticas públicas de nuestros países socios en los estudios universitarios, así como el fortalecimiento de universidades y centros especialmente estratégicos para el desarrollo de los socios, deberán ser características de la evolución del actual PCI.

Nuevamente, la articulación de la cooperación interuniversitaria con los Marcos de Asociación con el país socio, con sus necesidades y prioridades, y la vinculación de cada propuesta a impactos en términos de lucha contra la pobreza debe ser la orientación prioritaria en el futuro.

Tanto el PCI como los programas de Becas deberán considerar en el futuro su impacto serán convenientemente reformulados y potenciados para orientarlos adecuadamente a incidir en objetivos de reducción de la pobreza, teniendo como objetivo el fortalecer los sistemas nacionales de ciencia de los países más que el primar la excelencia de trayectorias individuales.

Especial importancia tendrá tomar todas las medidas necesarias para que facilitar el acceso a títulos universitarios de calidad y a formación especializada –incluyendo Master y doctorados- **minimice las posibilidades de contribuir a la fuga de cerebros de los países socios**. Para ello hay un gran campo a explorar a través de modelos que sí han dado buenos resultados en este sentido, y que mayoritariamente se han basado en limitar los desplazamientos de alumnos, aprovechar las nuevas tecnologías y desplazar –en los casos necesarios- al profesorado, incluyendo "cooperación Sur-Sur" en la propia dotación del mismo.

Se explorarán las posibilidades que ofrecen algunos de los nuevos instrumentos de ayuda programática (apoyo presupuestario, PCI sectoriales y de mayor extensión y duración que los actuales y quizás diseñados específicamente temiendo en cuenta condicionantes regionales (ej. un PCI para África, etc.) para lograr impactos en los objetivos de reducción de la pobreza desde el ámbito de la investigación, ciencia e innovación y estudios para el desarrollo.

Se pondrán en marcha nuevas herramientas, como los Centros Mixtos entre universidades e instituciones de países del sur, que permitan las inversiones e intercambio de conocimientos o la transferencia de tecnologías; nuevos programas de investigación aplicada para la resolución de problemas específicos de los países en desarrollo; líneas de apoyo parta la formulación de Políticas de innovación y la creación de centros de excelencia o planes de capacitación para la gestión de programas y proyectos de ciencia.

Finalmente en este III Plan Director se fortalecerá la convergencia entre los programas gestionados a través de fondos multilaterales, los programas de cooperación inter-universitaria y los desarrollados a través de las ONGD.

# 12. VOLUMEN Y DISTRIBUCIÓN INDICATIVA DE LA AOD

## Volumen de AOD

- El ciclo 2009-2012 será el del cumplimiento del compromiso por parte de España de alcanzar en **Ayuda Oficial al Desarrollo** el **0,7%** de la Renta Nacional Bruta (RNB).
- Como meta intermedia, en el año 2010 se alcanzará el **0,56%** de AOD/RNB, de acuerdo con el compromiso adquirido en el seno de la UE.

## Indicaciones referidas a Ámbitos Estratégicos del Plan Director

- Se incrementarán los recursos destinados a la **Investigación e Innovación para el Desarrollo Humano y para los Estudios sobre el Desarrollo**, hasta aproximarse al **3%** de la AOD distribuible al finalizar el período anterior.
- Se incrementará de manera sostenida los recursos destinados al **fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas** en el seno de la AGE.
- Se destinará como mínimo un **5%** del total de los recursos canalizados a través de ONGD, y el **3%** de la AOD bilateral bruta, a proyectos de **Educación para el Desarrollo**.

## Indicaciones referidas a prioridades sectoriales

- Se dedicará al menos el **25%** de la AOD distribuible sectorialmente a la dotación de **servicios sociales básicos**.
- Se tenderá a destinar a programas de **género y salud reproductiva el 15%** de la AOD distribuible sectorialmente (el 9% a género y el 6% a salud reproductiva).
- Se dedicará al menos el **10%** de la AOD a la promoción del **desarrollo rural y la lucha contra el hambre.**
- Se completará la contribución al **Fondo de Agua**, al que España aportará hasta un importe de 1.500 millones de dólares (aproximadamente 1.050 millones de euros).
- Se contribuirá al compromiso de la UE de aumentar la aportación del conjunto de los Estados miembros a asistencia técnica para el comercio y a otros ámbitos relacionados.

## Indicaciones referidas a prioridades geográficas

- Se tenderá a que los países de los **Grupos A y B** concentren **2/3 y 1/5** de la ayuda respectivamente, de modo que, en 2012, reciban conjuntamente el **85% de la AOD geográficamente especificable**.
- Se concentrará progresivamente los recursos en los **Países Menos Adelantados** (PMA), avanzando hacia la meta de destinar una ayuda equivalente al **0,15% de la RNB**. Como meta intermedia, se destinará al menos el **25%** de la AOD geográficamente especificable **a PMA** antes de 2015, tal y como se recoge en el pacto de Estado contra la pobreza.

# Quinta Parte: Seguimiento y Evaluación del Plan Director

# 13. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DIRECTOR

Parte de la calidad de un plan reside en diseñar un sistema de seguimiento y evaluación apropiado. El objetivo de este sistema de seguimiento y evaluación será el conocimiento y la comunicación acerca de cómo la puesta en marcha del III PD contribuye a sus objetivos, retroalimentar la toma de decisiones, y aprender y rendir cuentas de todo el proceso con el objetivo de mejorar el desempeño.

En este apartado se especifica el proceso de seguimiento y evaluación de este Plan Director[16] y de los Marcos de Resultados en él definidos para cada uno de los ámbitos estratégicos y para cada sector. Se apuntarán las directrices para establecer los mecanismos y las responsabilidades para el seguimiento y la evaluación de los productos de planificación y programación derivados del Plan Director, fundamentalmente los Planes de Acción y los Marcos de Asociación.

En relación al seguimiento y evaluación del III PD, tres serán los aspectos cruciales a analizar. En primer lugar, la evaluabilidad del propio PD y sus Marcos de Resultados (nivel de diseño). En segundo lugar, a nivel de proceso y resultados internos de la Cooperación Española, la ejecución y grado de avance de los elementos básicos del Plan Director. En tercer lugar, a nivel de proceso y resultados externos de la Cooperación Española, la contribución a resultados de desarrollo.

## 13.1 Evaluabilidad del Plan Director y sus elementos programáticos principales

El III PD tiene en los siete ámbitos estratégicos el soporte para poder implementar la política de desarrollo, bien sea para la acción estratégica de la Cooperación Española eficaz sobre el terreno (tanto bilateral como multilateral) y como efecto de una mayor coherencia de políticas, bien para generar al interior del sistema español de cooperación una mejor coordinación y complementariedad entre actores, más conciencia y compromiso ciudadano, generar una masa investigadora útil al desarrollo y las capacidades institucionales y humanas adecuadas. En ese sentido, los siete planes de acción correspondientes, cuyos Marcos de Resultados se desarrollan con este PD, son de especial interés para sentar las bases del seguimiento y evaluación de los elementos programáticos que éste despliega.

Los Marcos de Resultados avanzados con este III PD presentan una secuencia de resultados esperados (*outputs*) para cada ámbito estratégico cuyos alcances se concretan en efectos directos. Éstos a su vez, en una interrelación sólidamente articulada y simultánea (teoría del cambio), apuntan a la consecución en 2012 de un efecto esperado por el III PD relativo a la mejora multidimensional de la política de desarrollo.

En consecuencia, una de las tareas a realizar durante los primeros meses de implementación del III PD será la de fortalecer el diseño de estos Marcos de Resultados y desarrollar los Planes de Acción, de manera que se sienten las bases para su correcto seguimiento y futura evaluación: su evaluabilidad. Esto implica, entre otras tareas, robustecer sus indicadores de medición al nivel de resultados esperados

[16] Las cuestiones relativas al seguimiento y evaluación de las actuaciones a cualquier nivel de la Cooperación Española, bien con carácter específico, bien en cuanto insumos informativos básicos para el seguimiento de la contribución a resultados de desarrollo, están recogidas en el Capítulo 7 e incardinadas en un sistema de información y gestión del conocimiento orientado a la Gestión para Resultados de Desarrollo.

(*outputs*), la previsión de fuentes informativas y responsables, atendiendo de manera particular a cómo se desarrollan las prioridades sectoriales en los ámbitos de aplicación correspondientes. La DGPOLDE, en consulta con los distintos actores de la Cooperación Española, liderará ambos procesos.

Este ejercicio se realizará en un único proceso paralelo entre Marcos de Resultados y Planes de Acción, ya que la concreción los segundos para cada ámbito estratégico aportará elementos valiosos para mejorar los primeros, entre otros: (i) por un lado, servirse de un diagnóstico más profundo que ayude a revisar y perfilar tanto las líneas de acción como las metas intermedias, estimar la línea de base del sistema de indicadores y, dado el caso, mejorar la calidad del propio indicador; (ii) y por otro, dotar de realismo al alcance de tales metas e indicadores y ayudar a concretar la disponibilidad o la generación de sus fuentes

Se realizarán ejercicios similares con el resto de elementos de programación y gestión estratégica, fundamentalmente a nivel geográfico y multilateral. De esta manera, serán tenidos en cuenta, respectivamente, al avanzar en la transformación de los DEP en Marcos de Asociación y al establecer Acuerdos de asociación preferente con los OMD. Bajo la coordinación y el apoyo de la DGPOLDE, participarán activamente en el establecimiento de esas condiciones de seguimiento y evaluación, para el primer caso, las OTC —en el seno de la institución de coordinación sobre el terreno y con la implicación activa de la AECID y el resto de agencias, administraciones y actores con presencia en el terreno—, y, para el segundo, los órganos responsables de la gestión multilateral en DGPOLDE, AECID y otros actores de la Administración General del Estado.

## 13.2 Seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan Director y sus principales elementos programáticos

El seguimiento de la ejecución del III PD, en términos de elaboración e implementación de sus elementos programáticos, implica de manera fundamental el seguimiento y valoración de los avances establecidos —y traducidos a indicadores— en los resultados esperados (*outputs*) de los Marcos de Resultados y en los Planes de Acción que, posteriormente, se vayan desarrollando para cada ámbito estratégico.

El seguimiento se llevará a cabo anualmente durante el periodo de ejecución del III PD y su principal fuente informativa serán los hitos recogidos en el sistema de indicadores de los Marcos de Resultados por ámbito estratégico y sector, y de sus Planes de Acción. En la misma línea, afectará a los Marcos de Asociación geográficos y los Acuerdos de asociación preferente con OMD en la medida en que se vayan generando los resultados de su implementación.

Por su parte, este seguimiento adoptará la forma de un informe de evaluación intermedia en 2010 y de un informe de evaluación final en el primer semestre de 2012, a través de los cuales se informará y rendirá cuentas a todos los actores de la Cooperación Española y sus socios sobre el grado de consecución de los efectos directos. Además de un ejercicio de responsabilidad pública, la difusión transparente y el conocimiento de los aprendizajes de la evaluación intermedia serán claves para reorientar y fortalecer la ejecución pendiente del PD; de la misma manera que la evaluación final será un insumo sustancial a tener en cuenta para el diseño del IV PD previsto para los últimos meses de 2012.

Estas evaluaciones, intermedia y final, tendrán como principales guías para el ejercicio analítico, a un nivel programático, el propio documento del III Plan Director y sus Marcos de Resultados, así como los Planes de Acción que trasladen al nivel operativo cada ámbito estratégico.

El sistema de indicadores establecidos deberá ser capaz de analizar de manera particular, 'descendiendo' a un nivel de gestión estratégica y de resultados:

- Los Marcos de Asociación (o una muestra representativa de éstos) como instrumentos de dirección estratégica en los países, que serán evaluados por parte de un organismo independiente local, de manera coordinada con las evaluaciones país propias de la Cooperación Española.
- Los Acuerdos de Asociación preferente (o una muestra representativa de éstos) que se suscriban con los OMD en aplicación de una estrategia multilateral más eficaz y activa.
- Cualesquiera otros marcos de trabajo y acuerdos derivados del avance en la concertación y esfuerzo común que se vaya generando al interior del sistema español de cooperación en torno al resto de ámbitos estratégicos del PD (coherencia de políticas; Educación para el Desarrollo; innovación y estudios para el desarrollo; capacidades institucionales y humanas; y consenso y coordinación de actores).
- El tratamiento sectorial y de otras políticas recogido en los Documentos de Estrategia Sectorial (DES) ya disponibles, contemplados como marcos generales para el diálogo de políticas con los socios; y en los Papeles de Política (*Policy Papers*) y los Resúmenes de Política (*Policy Briefs*) que se vayan desarrollando como instrumentos que traduzcan los contenidos sectoriales y las políticas para el desarrollo de infancia y juventud, pueblos indígenas y afrodescendientes, fundamentalmente en la asociación sobre el terreno y en el ámbito multilateral.
- La consideración de las prioridades horizontales previstas.
- El avance en el cumplimiento de los criterios y prioridades geográficas.

Estos ejercicios de evaluación, promovidos por la DGPOLDE y gestionados de manera descentralizada, contarán para su diseño con los intereses y necesidades informativas de los actores más relevantes, responsables de la gestión del elemento programático a valorar y destinatarios de tales mejoras. Sin limitar tales intereses, además de valorar el grado de ejecución, las evaluaciones podrán comprender, entre otros, aspectos valorativos tales como:

- en base a la previsión de los Marcos de Resultados, el avance (evaluación intermedia) o la consecución (evaluación final) de los resultados esperados (*outputs*) que confluyen en efectos directos para cada ámbito estratégico;
- el avance (evaluación intermedia) o la consecución en 2012 (evaluación final) del efecto esperado por el III PD y la teoría del cambio que la sustenta;
- el nivel de apropiación generado por el conjunto de actores de la Cooperación Española y países socios en torno al PD, sus ámbitos estratégicos y elementos de programación derivados;
- la capacidad de esos elementos programáticos para orientar de manera operativa la acción;
- la funcionalidad de los sistemas y productos claves previstos, tales como el sistema integrado de gestión estratégica orientada a resultados de desarrollo y sus productos y mecanismos deri-

vados, como por ejemplo, el Informe de contribución a Resultados de Desarrollo y el establecimiento de un sistema integrado y automatizado que debe relacionar los resultados a los que contribuye la actuación de la Cooperación Española con las líneas estratégicas de este III PD.

- la suficiencia de las medidas planteadas y los recursos previstos.

Estos aspectos valorativos serán analizados bajo un enfoque sistémico, lo cual implica que serán analizadas las dimensiones contextuales, de estructura y recursos, así como de los procesos aplicados, que pudieran influir en —o verse influidos por— la implementación efectiva del III PD y sus resultados. Este enfoque sistémico ayudará a interpretar las conclusiones de la evaluación de manera más comprensiva, con vistas a extraer recomendaciones y elementos de aprendizaje, tanto institucionales como de gestión estratégica y operativa, de manera que se garantice el carácter formativo de la evaluación final del III PD con vistas a la elaboración del IV Plan Director.

## 13.3 Seguimiento y evaluación de la contribución a procesos y resultados de desarrollo

La apuesta por llevar a la práctica el enfoque de gestión para resultados de desarrollo (GpRD) propuesto en el III Plan Director es un reto sin precedentes en la Cooperación Española. Lo es también en lo que respecta al sistema de información, comunicación y gestión del conocimiento derivado, entre otros, del seguimiento y la evaluación. La base de la GpRD de la política española de desarrollo, como ya se ha comentado en el apartado 5.2 de este PD, la conforma la teoría del cambio que opera en la interrelación de los siete ámbitos estratégicos, y en cada prioridad sectorial y otras políticas. De esta manera, se considera que la *contribución* a resultados de desarrollo de cualquier actuación depende de:

- En el ámbito 'externo', relativo a la acción y efectos en los países socios: (i) de la calidad de la asociación sobre el terreno y la eficacia de la ayuda, de manera fundamental y principal; (ii) de la acción multilateral a nivel de las asociaciones con los OMD y las posturas que España adopte en los foros internacionales de desarrollo; y (iii) de un significativo avance en la coherencia de las políticas que inciden en el desarrollo.
- En el ámbito 'interno' del sistema de cooperación español, son condiciones necesarias, precisamente por sus efectos el ámbito 'externo' anterior: (i) el respaldo una opinión pública sensible e informada; (ii) un capital investigador que sustente la toma de decisiones y posicionamientos adecuados para el desarrollo; (iii) unas capacidades institucionales y un capital humano suficiente, motivado y capacitado; y (iv) un consenso y coordinación efectiva entre los actores del sistema de la CE.

La premisa para el funcionamiento de este enfoque en el ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación será el liderazgo decidido y la motivación a nivel político para la toma de decisiones en base a resultados de desarrollo y no sólo en base a insumos (recursos financieros básicamente), con las necesidades de gestión de la información que ello supone.

- *Seguimiento de la contribución a resultados de desarrollo:*

Es condición para el seguimiento efectivo de la contribución a resultados para el desarrollo el establecimiento y puesta en marcha de un sistema integrado de gestión orientada a resultados de desarrollo, tal y como se detalla en el capítulo 7, y sus productos y mecanismos derivados, tales como el Informe de

contribución a Resultados de Desarrollo, las revisiones metodológicas para la GpRD y el establecimiento de un sistema integrado y automatizado que ha de relacionar los resultados a los que se contribuye con cada actuación apoyada por la Cooperación Española con las líneas estratégicas de este PD y, en última instancia, con los ODM. De esta manera, y con carácter anual a partir de 2010, tendrá como instrumento informativo principal el Informe de contribución a Resultados de Desarrollo.

Comoquiera que la gestión estratégica de la Cooperación Española sobre el terreno girará en torno a una institución de coordinación sobre el terreno liderada por la OTC en el seno de la Embajada, tales organismos serán claves en este proceso de seguimiento de la contribución a resultados de desarrollo.

- *Evaluación de la contribución a resultados de desarrollo:*

El ejercicio de evaluación se ve facilitado por el sistema integrado de gestión orientada a resultados de desarrollo, si bien atendiendo a los requerimientos de información de los actores mandatarios y usuarios de la evaluación, ésta puede requerir de análisis específicos. Las cuestiones orientadas a la toma de decisiones en torno a la pertinencia, coherencia, impacto, o cualquier otro aspecto valorativo que recoja los intereses informativos en torno a la contribución a resultados de desarrollo, deben tener su base analítica en los principios de la asociación en el terreno y eficacia de la ayuda, así como en el enfoque territorial. De esta manera se pretende que estos ejercicios de evaluación referidos a la contribución en términos de resultados de desarrollo de los distintos ámbitos estratégicos desplegados por la Cooperación Española junto a un país socio puedan ser útiles para la gestión sobre el terreno, gestión que gira en torno a la institución de coordinación antes mencionada. Este organismo será, en cualquier caso, un actor relevante en las iniciativas específicas de seguimiento y evaluación que se quiera poner en práctica.

## 13.4 Instrumentación del sistema: condiciones, medios y responsables del seguimiento y la evaluación del III PD

Serán elementos esenciales del sistema de seguimiento y evaluación del III PD los siguientes:

- Con carácter general, la coordinación y colaboración, por un lado, entre los actores de la Cooperación Española y, por otro, con otros países socios y donantes implicados, en un marco de confianza y de entendimiento de los procesos de seguimiento y evaluación como una oportunidad para la mejora y un ejercicio de rendición mutua de cuentas.
- Para velar por la calidad del sistema de seguimiento y evaluación del III PD, la SECI será la responsable de verificar que existen las capacidades, incentivos y el liderazgo adecuado para su implementación. Para ello se apoyará en el Grupo de Seguimiento y Evaluación formado por responsables de seguimiento y evaluación de cada actor de la Cooperación Española a diferentes niveles, que se creará en el ciclo de este III PD (ver apartado 7.2).
- Un elemento esencial serán las OTC de la AECID, quienes, con las capacidades y los recursos necesarios, tendrán una responsabilidad clave en la recogida y análisis de las necesidades de información, y en la coordinación y complementariedad entre los diferentes actores.
- Es requisito fundamental contar con una red estable de trabajo, de manera que se procurará la existencia e integración de personas o equipos responsables de seguimiento y evaluación en cada actor desde el nivel más operativo hasta el más político.

- Es necesario incentivar la planificación y la disponibilidad de los insumos, recursos y presupuestos de los sistemas de seguimiento y evaluación, incidiendo especialmente en asegurar las capacidades de gestión necesarias.
- Primar, como elementos importantes para la calidad, la "profesionalidad" de las organizaciones, la especialización sectorial, la continuidad en el trabajo, la estabilidad de las organizaciones (y de su personal), la posibilidad de desarrollo profesional, y el compromiso de largo plazo.

En definitiva, se trata de asegurar que el seguimiento y evaluación sea acorde a los *principios* de rigor, utilidad, independencia de criterio, participación y descentralización; principios que han de garantizar la calidad y coherencia en la aplicación del III PD y en la gestión para resultados de desarrollo en cada nivel de análisis.