



36 Informe de Evaluación

Evaluación de la cooperación para el desarrollo española **en el ámbito multilateral** 2009-2011



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO





Edición: Marzo 2014

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

Dirección de la evaluación:

Bibian Zamora Giménez
José Manuel Argilés Marín

Autoras:

Ana Ballesteros Pena
Sonia Franco Alonso

Con el apoyo del consultor externo:

Ernesto García López

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

NIPO: 502-14-016-9

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

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es



36 Informe de Evaluación

Evaluación de la cooperación
para el desarrollo española
en el ámbito multilateral
2009-2011

Informe sintético

Índice

Abreviaturas, acrónimos y siglas	5
Cuadros, esquemas, gráficos y tablas	6
1. Enfoque y metodología de la evaluación	7
2. Acercamiento a la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral	9
2.1. Conceptos básicos sobre cooperación multilateral para el desarrollo	9
2.2. Radiografía de la cooperación multilateral española	10
3. Conclusiones	12
3.1 Estructura que sustenta la estrategia de la cooperación española en el ámbito multilateral	12
3.2. Perspectiva estratégica	12
3.2.1. Calidad y eficacia de los Organismo Multilateral de Desarrollo (OMUDE)	12
3.2.2. Complementariedad y sinergias: cooperación multilateral y cooperación bilateral	14
3.2.3. Rendición de cuentas a la ciudadanía española	14
3.2.4. Promoción de personal español en los OMUDE	15
3.2.5. Procesos para la implementación de la estrategia	15
3.3. Posición estratégica	16
3.4. Coherencia de la cooperación española en el ámbito multilateral y grado de alineamiento de los actores	18
3.5. Pertinencia de la acción multilateral: valor añadido en el conjunto de la política de cooperación para el desarrollo de España	19

4. Recomendaciones	20
4.1. Recomendaciones globales	20
4.2. Recomendaciones específicas	21

Abreviaturas, acrónimos y siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD/DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CE	Cooperación Española
DaO	Delivering as One
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
EFW	Expanded Delivering as One UN funding Window for the Achievement of MDGs
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Naciones Unidas para la Población
F-ODM	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
FTI-EFA	Fast Track Initiative - Education for All
GAVI	Alianza Global para la Vacunación y la Inmunización, por sus siglas en inglés
GFATM	Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, por sus siglas en inglés
GPE	Global Partnership for Education
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
IFI	Institución Financiera Internacional
IFFIm	The International Finance Facility for Immunisation
MAE	Marco de Asociación Estratégica (con organismos multilaterales de desarrollo)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MOPAN	Multilateral Organization Performance Assessment Network
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMUDE	Organismo Multilateral de Desarrollo / Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OTC	Oficina Técnica de Cooperación de la AECID
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Programación Operativa
QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
QWIDS	Query Wizard for International Development Statistics
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNITAID	Facilidad Internacional para la Compra de Medicamentos, por sus siglas en inglés



Cuadros, esquemas, gráficos y tablas

Esquemas

Esquema 1. Las 4P de Mintzberg

8

Esquema 2. Síntesis procesos esenciales de la estrategia multilateral
(perspectiva y posición)

8

Gráficos

Gráfico 1. Evolución de la AOD española total y por modalidades (2006-2011)

11

Gráfico 2. Evolución de las contribuciones de la Cooperación Española a OMUDE
por destinatario (2001-2011)

12

Gráfico 3. Evolución global de la cooperación española en comparación con el CAD
(2009-2011)

12

Tablas

Tabla 1. Tipología de contribuciones de la Cooperación Española en el ámbito
multilateral

10



Informe sintético

1. Enfoque y metodología de la evaluación

La *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo* (en adelante Estrategia Multilateral) se publicó en 2009 con el triple objetivo de:

- Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático, equitativo y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo.
- Incrementar el compromiso internacional de España a través de una implicación más activa y eficaz en el sistema multilateral y un mayor y más equilibrado respaldo a sus organismos.
- Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala internacional, para hacer frente a los desafíos que impone el proceso de globalización.

Sobre la base del propio mandato de la Estrategia Multilateral, que preveía la realización de una revisión y evaluación de medio plazo no más tarde de los tres años posteriores a su aprobación, desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)¹ en 2011 se acordó llevar a cabo esta evaluación intermedia. La finalidad que se perseguía inicialmente con la evaluación era doble: de un lado, contar con un elemento de referencia sobre la idoneidad de la Estrategia Multilateral y por otro, establecer una valoración global en términos de realizaciones y logros que condujera a su reformulación y actualización.

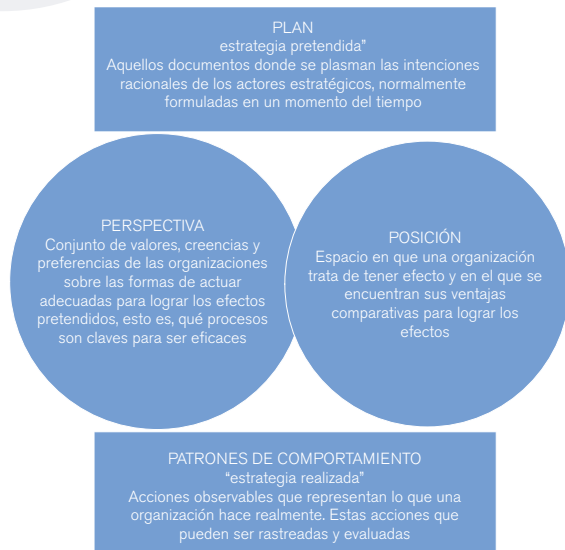
Tomando como punto de partida el contexto y las características específicas del objeto de evaluación (la estrategia multilateral de la cooperación española en un sentido amplio), lo que configura finalmente la “estrategia” evaluada es el conjunto de líneas de trabajo esenciales que han caracterizado el “modo de hacer” de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y que se encuentran en los diferentes documentos estratégicos, no únicamente en el documento denominado Estrategia Multilateral. Estas líneas de trabajo se materializan en patrones de comportamiento (Mintzberg, 2007) definidas como aquellas acciones observables de los diferentes actores a lo largo del tiempo, que pueden ser rastreadas y evaluadas por su coherencia e impacto como estrategia. Las herramientas analíticas clave del enfoque teórico se definen a continuación.

En este sentido, es necesario apuntar que no será objeto de esta evaluación el análisis del desempeño de los organismos multilaterales con los que España coopera ni los resultados alcanzados por estos organismos. Asimismo, este ejercicio evaluativo tampoco se ha enfocado de forma exhaustiva hacia el abordaje de las intervenciones, programas o fondos multilaterales que la Cooperación Española ha financiado en el periodo que cubre esta evaluación. Ahora bien, ciertas informaciones asociadas a estos aspectos, y que han emergido en el proceso de evaluación, han contribuido a la comprensión y análisis del objeto de evaluación.

¹ Esta evaluación se inició en 2011, momento en el que las competencias en materia de formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo correspondían a la DGPOLDE. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha suprimido la DGPOLDE y sus competencias han sido asumidas por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID).

Durante el proceso de evaluación, que, finalmente, se llevó a cabo entre los meses de noviembre de 2011 y diciembre de 2013² fue necesario hacer frente a importantes limitaciones y delimitar el objeto evaluado.

Esquema 1. Las 4P de Mintzberg



Fuente: Mintzberg, 2007. Traducción propia

Tras los distintos ajustes acometidos a lo largo del proceso de evaluación, a continuación se presenta un esquema de lo que, en definitiva, constituyó el objeto de evaluación.

El objetivo general de esta evaluación se concretó, por tanto, en identificar y valorar los procesos estratégicos fundamentales que han configurado el trabajo en el ámbito multilateral (perspectiva y posición), a partir del análisis e identificación de las principales acciones observables (patrones de comportamiento) que se han seguido desde su puesta en marcha, con el fin tanto de contribuir a la mejora y el aprendizaje, como de extraer lecciones aprendidas y ofrecer recomendaciones útiles para la gestión.

El alcance de la evaluación se reajustó teniendo en cuenta los siguientes aspectos: 1) el foco sería la cooperación multilateral para el desarrollo esencialmente concentrada en organismos multilaterales de desarrollo (OMUDE), sobre todo aquellos vinculados con la familia de las Naciones Unidas (NNUU); 2) como resultado, en términos generales, el grueso del análisis se centraría en el trabajo que se realiza desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), incluyendo a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), agencia estatal adscrita al Ministerio; 3) no abordaría la acción humanitaria, más allá de ciertas cifras globales; y 4) el grueso se centraría en la cooperación multilateral de carácter no reembolsable. Por último, conviene recordar que a lo largo de la evaluación no se ha buscado recabar el punto de vista de los países socios ni poblaciones

Esquema 2. Síntesis procesos esenciales de la estrategia multilateral (perspectiva y posición)

Perspectiva estratégica	A. Contribución a eficacia y calidad de los organismos A.1. Reforma del sistema de desarrollo de Naciones Unidas A.2. Marcos de Asociación Estratégica A.3. Seguimiento y evaluación de la cooperación al desarrollo española en el ámbito multilateral A.4. Participación y logro de influencia en los debates internacionales
	B. Complementariedad y sinergias: cooperación multilateral y cooperación bilateral
	C. Rendición de cuentas a la ciudadanía española
	D. Promoción de la presencia de personal español en los OMUDE
	E. Procesos para la implementación de la estrategia: E.1. Gestión de la cooperación multilateral para el desarrollo E.2. Coordinación
Posición Estratégica	A. Organismos y fondos receptores de la cooperación multilateral para el desarrollo
	B. Instrumentos y modalidades de la Cooperación multilateral

Fuente: Elaboración propia

² La evaluación se desarrolló en tres fases distintas con distintos periodos de inactividad entre cada una de ellas.

beneficiarias ni tampoco se han analizado los resultados en el terreno de las diferentes iniciativas de cooperación multilateral para el desarrollo.

Respecto a su tipología, se trata de una evaluación mixta e intermedia, diseñada y llevada a cabo directamente por la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento de la SGCID que ha contado, en algunos momentos puntuales, con la participación de un consultor externo. En relación con el marco temporal de la evaluación, éste ha abarcado principalmente el periodo 2009-2011. En este sentido, es importante indicar que el grueso del trabajo de campo se realizó entre finales de 2011 y principios de 2012 y estaba esencialmente enfocado hacia el trienio anteriormente mencionado. No obstante, para el abordaje de ciertos temas y atendiendo a los cambios de contexto producidos durante el desarrollo del ejercicio evaluativo, se consideró recomendable incluir algunos datos y referencias a años posteriores, las cuales se encuentran debidamente referenciadas a lo largo del Informe de Evaluación.

2. Acercamiento a la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral

2.1. Conceptos básicos sobre cooperación multilateral para el desarrollo

En el sistema multilateral de cooperación internacional para el desarrollo cabe distinguir, fundamentalmente, tres tipos de organismos multilaterales: (1) las Instituciones Financieras Internacionales (IFI): bajo esta tipología se integran el Grupo Banco Mundial (BM) y los Bancos Regionales y Subregionales de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI); (2) los organismos no financieros que ejercen su mandato de manera principal o significativa en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo y suelen englobarse bajo la denominación genérica de Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDE); y (3) los organismos regionales de coordinación, como el Consejo de Europa, y las organizaciones supranacionales de integración, como la Unión Europea.

De acuerdo a lo indicado en el Informe de Seguimiento del PACI 2010, las contribuciones o acciones de la Cooperación Española pueden clasificarse en función del organismo o institución canalizadora de la ayuda (se entiende por organismo o institución canalizadora aquella que recibe la contribución en primera instancia aunque no sea la ejecutora de la acción) en tres grupos generales:

“(…) (1) contribuciones bilaterales “directas”: aquellas contribuciones que no se canalizan a través de un OMUDE; (2) contribuciones bilaterales vía OMUDE: aquellas contribuciones que, siendo canalizadas a través de un OMUDE, sí se conoce el sector o el área geográfica y/o país al que van dirigidas (quedan excluidas en esta categoría las contribuciones generales, sean o no obligatorias, [una contribución general es una aportación realizada al presupuesto general de un organismo que puede tener carácter obligatorio o ser voluntaria]; (3) contribuciones multilaterales: aquellas contribuciones generales que se realizan al presupuesto general³ de un OMUDE. Por tanto, atendiendo a esta clasificación, las contribuciones pueden agruparse en: - “bilaterales”: que incluiría las bilaterales “directas” y las bilaterales vía OMUDE; - vía OMUDE: que engloba todas aquellas contribuciones que tienen como primera vía de canalización a una OMUDE (contribuciones bilaterales vía OMUDE y contribuciones multilaterales)”.

Según la Directrices de Información Estadística del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁴ de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la ayuda multilateral para el desarrollo está constituida por:

“(…) aquellas [ayudas] hechas a una institución receptora que: (1) gestiona todas o parte de sus actividades a favor del desarrollo; (2) es una agencia internacional, institución u organización cuyos miembros son gobiernos, o fondos manejados de manera autónoma por la agencia; (3) son contribuciones comunes que pierden su identidad y se convierten en parte integral de sus activos financieros (...). Si, de todas formas, el donante controla de forma efectiva la disponibilidad de los fondos al especificar el receptor u otros aspectos del desembolso (por ejemplo, propósito, términos,

³ Financiación regular (*core funding*).

⁴ <http://www.oecd.org/dac/stats/38429349.pdf>

cantidad total, reutilización de los pagos), entonces las contribuciones deber ser clasificadas como bilaterales (...).”

En la siguiente tabla podemos observar la distinción por tipo de contribución de la ayuda multilateral de la Cooperación Española.

2.2. Radiografía de la cooperación multilateral española

Aunque el periodo analizado en la presente evaluación va de 2009 a 2011, con el fin de visualizar

ciertas tendencias en la evolución, se incluirán en algunos casos datos anteriores. Las fuentes de información empleadas han sido fundamentalmente los datos recopilados por el CAD y los facilitados por los diferentes actores de la Cooperación Española. Aunque la evaluación se centra básicamente en la cooperación multilateral para el desarrollo enmarcada en el MAEC, los datos que se ofrecen a continuación incluyen también las contribuciones que competen a otros departamentos y organismos de las Administraciones Públicas españolas, al objeto de proporcionar una imagen global del conjunto del sistema.

Tabla 1. Tipología de contribuciones de la Cooperación Española en el ámbito multilateral

Contribuciones obligatorias	Cuotas aportadas por los países miembros del organismo multilateral.
Contribuciones voluntarias	Financiación regular (core funding). Aportación al presupuesto general de la organización para la realización de su plan de trabajo. Contribuciones no programables (no marcadas) ni geográfica ni sectorialmente.
	Financiación no regular (non-core funding). Marcadas (o programables) de carácter regional y/o sectorial. La programación puede incluir proyectos o líneas de acción, dependiendo de la concreción de la propuesta.
Fondos globales o verticales	Las contribuciones no son, en general, marcadas. El donante tiene, no obstante, la opción de emitir juicios sobre el destino de la contribución a través de los comités de dirección.
	Algunos ejemplos de fondos globales que apoya la Cooperación Española: – Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM). – Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI). – <i>The International Finance Facility for Immunisation</i> (IFFIm). – Facilidad Internacional para la Compra de Medicamentos (UNITAID). – Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal. – <i>Fast Track Initiative- Education for All</i> (FTI-EFA). Actualmente, esta iniciativa se denomina <i>Global Partnership for Education</i> (GPE)
Fondos multidonantes	Contribuciones programables. Iniciativas apoyadas por varios donantes Gestionados por un OMUDE para acometer una serie de acciones precisas en un país, sector o tema de especial relevancia.
	Algunos ejemplos de fondos multidonantes que apoya la Cooperación Española: – Fondo Multidonantes para la reconstrucción y desarrollo de Sudán. – Fondo Multidonantes para la reconstrucción y el desarrollo en Afganistán. – Fondo Multidonantes para la reconstrucción de Haití. – <i>Expanded Delivering as One UN funding Window for the Achievement of MDGs</i> (EFW).
Fondos “ventanilla”	Se comprometen sin una programación previa. Se programan, posteriormente, en función de las propuestas recibidas a sus “ventanillas”.
	Un ejemplo de fondos “ventanilla” que apoya la Cooperación Española: Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM).
Proyectos específicos	Ejecutados por los OMUDE. Programables, tanto sectorial como geográficamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

En términos globales, como se puede observar en el gráfico 1, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta total española experimentó en el periodo 2006-2008 uno de los mayores incrementos porcentuales del conjunto de países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, cifrado en un 48,2%. La AOD española pasó así de 4.274,9 millones de dólares en 2006 a 6.335,9 en 2008.

Como resultado de esta evolución, cuando en 2009 se aprobó la Estrategia de Cooperación Multilateral, España estaba ubicada en el sexto lugar del CAD en volumen de AOD neta y era el séptimo donante en cuanto a sus contribuciones multilaterales.

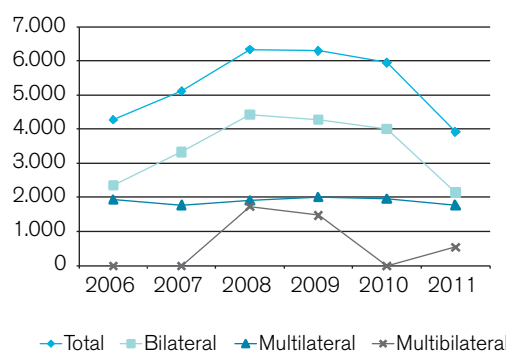
Ahora bien, el crecimiento experimentado en este primer trienio se acompaña de un descenso igualmente significativo entre los años 2009 y 2011, durante los que la AOD neta española pasa de 6.287,7 a 3.921,2 millones de dólares. Ello supone un descenso del 38,1%, que implica pasar al puesto decimotercero entre los donantes del CAD por volumen de ayuda neta.

A continuación, se aborda el conjunto de contribuciones a organismos multilaterales. En este sentido, aunque tal como se ha señalado en el epígrafe anterior, la cooperación multilateral no se enmarca dentro de lo que el CAD considera AOD multilateral, por las claras vinculaciones que tiene con esta modalidad y, atendiendo al hecho de que uno de los debates esenciales en el marco del CAD gira en torno al peso que tienen y/o deben adquirir cada una de estas modalidades, se ha considerado pertinente incorporar alguna información sobre la ayuda bilateral canalizada vía organismos multilaterales (multilateral) Para ello, se ha seguido la clasificación que realiza la propia Cooperación Española en función del organismo o institución canalizadora”.

En primer lugar, se observa que en la vertiente multilateral de la AOD española se alcanza el máximo en el año 2009, con 2.016,03 millones de dólares, y a partir de ahí se inicia una línea descendente, con una reducción del 11,84% en el periodo 2009-2011. En el caso de la ayuda multilateral (y en función de los datos disponibles en las estadísticas del CAD⁵) se observa el punto máximo en 2008 y, a partir de ahí,

se muestra una reducción de la AOD española en esta modalidad de cooperación de más de un 60% entre los años 2008 y 2011.

Gráfico 1. Evolución de la AOD española total y por modalidades (2006-2011) (millones de dólares a precios constantes, 2010)



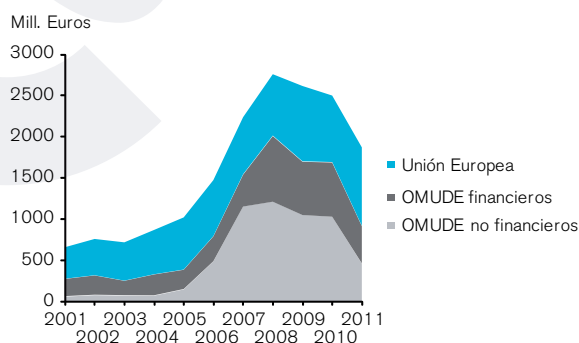
Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS (Query Wizard for International Development Statistics): <http://stats.oecd.org/qwids/>

Si se analiza la distribución del total de contribuciones a organismos multilaterales por tipo de organismo, en función de los datos facilitados por la Unidad de Estadística de la SGCID, se constata el crecimiento que experimenta la cooperación a través de las instituciones internacionales no financieras entre 2006 y 2008, pasando de 491 millones a más de 1.200 millones y las instituciones financieras internacionales, pasando de 301 millones a 797 en 2008. Esto se acompaña con una caída, en los años siguientes, que coloca las contribuciones a organismos multilaterales no financieros por debajo de las cifras de 2006. Esta caída es más moderada en el caso de las instituciones financieras, que se van a situar en 2011 en 452 millones.

La evolución de la composición de las contribuciones a organismos multilaterales por destinatario nos permite observar cómo en 2011 el peso relativo de las contribuciones a organismos financieros (24,3%) se sitúa en cifras muy similares a las contribuciones a organismos no financieros (24,9%), contrariamente a lo que ocurría en años anteriores, en los que se daba un peso significativamente mayor de las contribuciones a organismos no financieros. El aproximadamente 50% restante lo constituyen las contribuciones a la UE, principalmente de carácter obligatorio.

⁵ En las estadísticas del CAD no se ofrecen datos de contribuciones multilaterales de España en los años 2006, 2007 ni 2010.

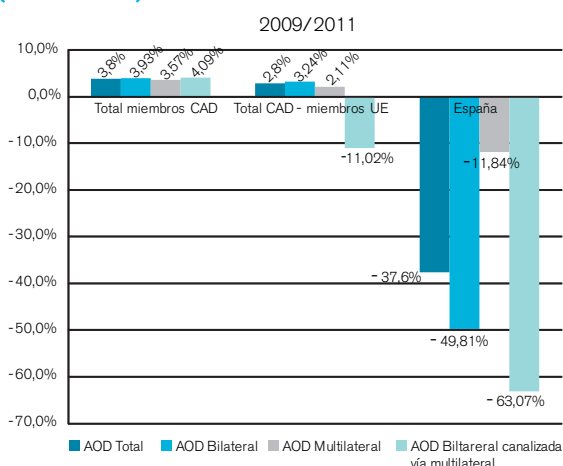
Gráfico 2. Evolución de las contribuciones de la Cooperación Española a OMUDE por destinatario (2001-2011)



Info@OD, unidad estadística de la SGCID.

Para finalizar, se ofrece a continuación un balance sintético general de la evolución de las contribuciones en el periodo 2009/2011, esto es, desde la aprobación de la Estrategia Multilateral, de España y de los Estados miembros del CAD.

Gráfico 3. Evolución global de la cooperación española en comparación con el CAD (2009-2011)



Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS (Query Wizard for International Development Statistics): <http://stats.oecd.org/qwids/>

3. Conclusiones

A continuación se presentan las principales conclusiones extraídas de la *Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral* durante el periodo 2009-2011.

3.1 Estructura que sustenta la estrategia de la Cooperación Española en el ámbito multilateral

Conclusión 1. Aunque se han producido avances en lo relativo a la arquitectura institucional y distribución

competencial de los asuntos relativos a la cooperación multilateral para el desarrollo, estos no han sido suficientes para sustentar el trabajo en este ámbito, ni han estado enmarcados en apuestas estratégicas claras. Las reestructuraciones y cambios en las unidades no han facilitado ni su anclaje en el sistema ni la eficacia de los procesos de planificación, seguimiento, evaluación y coordinación entre los distintos actores y departamentos implicados.

Conclusión 2. Los recursos humanos del sistema (en volumen, niveles de rotación, etc.), tanto en sede como en el exterior, a pesar de los avances identificados durante la evaluación, no han estado a la altura del incremento de la AOD multilateral española ni de los retos planteados por el sistema multilateral en cuanto a la garantía de la presencia y posición española en los organismos y foros, ni se encuentran ancladas en una estrategia global, aunque flexible, que marque el camino futuro. En consecuencia, se mantiene como un tema pendiente para la Cooperación Española.

3.2. Perspectiva estratégica

3.2.1. Calidad y eficacia de los OMUDE

Reforma del Sistema de desarrollo de NNUU

Conclusión 3. A lo largo de estos años la acción multilateral promovida por la Cooperación Española se ha alineado con la prioridad de impulsar el desarrollo y la lucha contra la pobreza en la agenda estratégica de los principales foros multilaterales de desarrollo y en particular, con la reforma del sistema de desarrollo de NNUU. Esto se concretó con el lanzamiento del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en 2006, el impulso a la iniciativa *Delivering as One (DaO)* en 2008 y el respaldo a la creación de la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) en 2010.

A pesar del importante aliento que han supuesto estos procesos apoyados por la Cooperación Española para la reforma del sistema de desarrollo de NNUU, la falta de armonización de los procedimientos de la ONU sigue siendo, en la actualidad, uno de los principales desafíos para un enfoque coordinado de las NNUU en su aplicación de los programas de desarrollo. La opinión unánime de los actores, manifestada a lo largo de esta evaluación, es que las

diferentes agencias de NNUU siguen trabajando de forma vertical, es decir, cada organismo de desarrollo de la ONU implementa sus programas y proyectos y sigue sus procedimientos administrativos unilateralmente; de tal forma que, en lugar de simplificar y racionalizar los procesos, se siguen introduciendo duplicidades y redundancias. Las distintas voces subrayan, en este sentido, que por mucha voluntad de coordinación y armonización que demuestren los actores en el terreno, los cambios deberían darse, en paralelo, en las sedes.

Conclusión 4. Las medidas apoyadas por la Cooperación Española en el ámbito multilateral para la consecución de la reforma del Sistema de desarrollo de NNUU tienen todavía un amplio margen de mejora. Iniciativas como el *DaO*, que han recibido un significativo impulso de la Cooperación Española, no han dado los frutos esperados ya que, hasta el momento, el sistema de desarrollo de NNUU no ha integrado en su dinámica de trabajo, ni generalizado suficientemente, las lecciones aprendidas de esta iniciativa piloto.

Con la puesta en marcha y el desarrollo del F-ODM, la Cooperación Española y el PNUD contaban con un *piloto*, esto es, con un *pretest* del cambio de enfoque institucional. Sin embargo, en la práctica, a pesar de que el F-ODM se creó bajo el marco y con la premisa de contribuir a la reforma del sistema de desarrollo a través de su programación conjunta, no ha escapado a esta misma inercia de unilateralidad y verticalidad.

El respaldo a la labor de ONU Mujeres, tanto en términos financieros como con la relevante presencia de la Cooperación Española en sus órganos de gobierno, ha materializado el compromiso con esta iniciativa que representa un claro ejemplo de reunión de recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. No obstante, el escaso margen de previsibilidad, dadas las reducciones en su presupuesto, sumado a la complejidad de este ejercicio de reestructuración están afectando negativamente a la consolidación de la institución.

Marcos de Asociación Estratégica

Conclusión 5. A partir del año 2009 la Cooperación Española promovió la puesta en marcha de los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) plurianuales

con ciertos OMUDE, como socios preferentes, con el fin, entre otros aspectos, de mejorar el carácter estratégico de las contribuciones multilaterales de la Cooperación Española gracias a la programación plurianual y al acuerdo de líneas y sectores prioritarios, vinculados al logro de resultados.

Estos MAE, que han materializado un gran esfuerzo de diseño y conceptualización, han servido para lograr una mayor armonización con la planificación del organismo, así como para contribuir en el desarrollo de un perfil multilateral más consolidado de España como donante dentro de los diferentes organismos. Sin embargo, en su proceso de implementación, seguimiento y evaluación, los MAE no han servido ni para garantizar la previsibilidad incluida en la planificación, debido a que no se han cumplido los plazos para los desembolsos y, en ocasiones, no se ha desembolsado lo comprometido, ni tampoco para el seguimiento de sus marcos de resultados, pues además de que no forman parte de todos los MAE firmados (es el caso de Fondo de Naciones Unidas para la Población-FNUAP), en aquellos en que sí existen, no ha habido capacidad en el sistema de cooperación español para darle el adecuado seguimiento. En este sentido, en el Plan Director 2013 – 2016 se señala, específicamente, que se revisarán los MAE “(...) conjuntamente con los organismos internacionales como mecanismo que integra los criterios (...) de concentración, previsibilidad, seguimiento, evaluación, responsabilidad y participación”. Asimismo, no se han explicitado los criterios utilizados a la hora de priorizar y seleccionar los organismos con los que se han firmado los MAE.

Seguimiento y evaluación de la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral

Conclusión 6. La Cooperación Española no ha aprovechado suficientemente los esfuerzos que ha realizado para el fortalecimiento de la función evaluadora del sistema de desarrollo de NNUU en aras de su propia mejora y aprendizaje. Concretamente, ha habido una insuficiente retroalimentación al sistema de cooperación español del apoyo específico a las unidades de evaluación de Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y ONU Mujeres, así como del respaldo al propio sistema de seguimiento y evaluación del F-ODM o de otras iniciativas como la *Multilateral Organization Performance Assessment Network* (MOPAN).

Esto ha condicionado los procesos de aprendizaje, rendición de cuentas y mejora de la Cooperación Española y, asimismo, ha limitado su peso sustantivo en los debates internacionales en torno a la evaluación de la cooperación multilateral, tanto en relación al desempeño organizacional de los OMUDE como respecto a los resultados de desarrollo. Las principales razones de esto las encontramos tanto en las limitadas capacidades institucionales de la Cooperación Española a lo largo de este período como en la falta de orientaciones específicas al respecto.

Conclusión 7. La Cooperación Española no ha llevado a cabo todavía un ejercicio de reflexión, implicando a los decisores políticos, a los responsables de la gestión de la cooperación multilateral para el desarrollo en AECID y SGCID y a los responsables de la evaluación de la Cooperación Española, y abierto a la participación de otros actores, sobre la forma más adecuada de realizar el seguimiento y evaluación del ámbito multilateral, lo que le permitiría dotarse de una apuesta estratégica propia de acuerdo a las orientaciones de los distintos planes directores.

Participación y logro de influencia en los debates internacionales

Conclusión 8. El compromiso de España con la cooperación multilateral para el desarrollo se ha materializado, además de en un mayor esfuerzo en sus contribuciones económicas (atenuado en la actualidad en el contexto de la crisis económica), en una evolución positiva en su perfil internacional como donante. Sin embargo, la articulación de los procesos de consulta entre los diferentes actores con el fin de generar una posición clara y consensuada en los debates internacionales continúa siendo una tarea pendiente. Han faltado mecanismos de retroalimentación que contribuyesen a una mejora continua de los procesos, así como actividades de seguimiento y evaluación que los alimentasen, y una de las mayores debilidades se ha mostrado cuando las posiciones españolas no se han visto fortalecidas en su contenido por la información proveniente de las oficinas en terreno donde España desarrolla su cooperación multilateral. Esto se ha producido asimismo, aunque en menor medida, en el caso de las representaciones permanentes.

3.2.2. Complementariedad y sinergias: cooperación multilateral y cooperación bilateral

Conclusión 9. A pesar de que ha sido una de las principales preocupaciones de la Cooperación Española durante el periodo analizado, no parece haberse alcanzado todavía la complementariedad entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral en el terreno. Las valoraciones de los actores que, tanto desde terreno como en sede, estaban implicados en este proceso de planificación ponen de manifiesto las distintas dificultades encontradas a la hora de materializar las prioridades estratégicas de la Cooperación Española, señalando, concretamente, como ejemplo, la cooperación bilateral y las ventanas del Fondo-ODM, como se refleja a lo largo del informe.

Conclusión 10. A la fecha de cierre de esta evaluación todavía no se cuenta con información y evidencias suficientes que permitan valorar hasta qué punto los MAP han ayudado a moldear la complementariedad y sinergias entre la cooperación bilateral y la cooperación multilateral de España. En esta misma línea, los cauces de diálogo establecidos en el terreno entre los OMUDE, los diferentes actores de la Cooperación Española, las Embajadas y los Gobiernos de los países socios, todavía se encuentran en fase de construcción.

3.2.3. Rendición de cuentas a la ciudadanía española

Conclusión 11. Aunque en el ámbito de la cooperación internacional ha venido consolidándose desde hace tiempo un concepto de rendición de cuentas que abarca tanto el control financiero como la información sobre los avances en el logro de resultados, todavía esta ampliación del concepto no se ha incorporado suficientemente a la cooperación multilateral para el desarrollo española. En este sentido, el excesivo énfasis en el control financiero, frente a los resultados, ha podido limitar el impacto de la rendición de cuentas pública a la ciudadanía, condicionando paralelamente la evolución de las percepciones de la sociedad española respecto a la cooperación internacional en general. Algunos posibles indicadores de este hecho han sido la escasa movilización ante los significativos recortes en materia de cooperación internacional, así como el descenso en el respaldo ciudadano hacia la cooperación para el

desarrollo y el aumento de la percepción de que España dedica muchos o bastantes recursos a este ámbito (*Resultados de los estudios 2005-2010 CIS-Fundación Carolina*).

Conclusión 12. Las iniciativas en materia de rendición de cuentas, como los informes multilaterales 2009, 2010 y 2011 y el de 2012, que se encuentra en proceso de aprobación, han supuesto un avance positivo en este ámbito. Ahora bien, los retrasos en su proceso de elaboración y la ausencia de una política de publicación y difusión sistemática han restado eficacia a estas iniciativas y son indicadores claros de que todavía queda un amplio camino por recorrer en esta materia.

Conclusión 13. A pesar de ser un tema recurrente en los últimos años y de que han aumentado las exigencias en este ámbito, las iniciativas desarrolladas en materia de rendición de cuentas, aunque han supuesto avances positivos, han resultado ser más actividades puntuales que elementos configuradores de una estrategia global de comunicación y rendición de cuentas en materia de cooperación para el desarrollo multilateral, de la que la Cooperación Española todavía carece. La situación institucional y de capacidades de los actores vinculados con la cooperación multilateral, así como de la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento, durante el periodo de análisis ha influido negativamente en la consolidación y avances en esta materia.

3.2.4. Promoción de personal español en los OMUDE

Conclusión 14. El impulso del acceso de personal español a los OMUDE y su promoción dentro de los mismos se ha incorporado sistemáticamente a los textos programáticos en materia multilateral. Las iniciativas desarrolladas a lo largo de los últimos años por la Unidad de Funcionarios Internacionales (UFI) del MAEC y el Área de Reclutamiento para Organismos Internacionales del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID han permitido identificar un conjunto de avances en este objetivo, pero han emergido también diversas áreas de mejora. Ahora bien, el elemento que subyace en todo el análisis realizado es la ausencia de una propuesta estratégica suficientemente coherente y consensuada que permita

sustentar y articular las diferentes actuaciones en esta materia, que aunque con objetivos específicos distintos, abordan este ámbito de actuación.

Conclusión 15. Se constata la ausencia de un sistema de información completo en la Cooperación Española que permita conocer la situación global de los recursos humanos españoles en el sistema de cooperación internacional, fruto de las diferentes vías de acceso al Sistema de Naciones Unidas (SNU), y que sirva de base para analizar periódicamente su evolución y los avances alcanzados. Tampoco se ha generado evidencia suficiente sobre cuáles son las mejores estrategias para mejorar la presencia de personal español en organismos multilaterales.

3.2.5. Procesos para la implementación de la estrategia

Conclusión 16. Los esfuerzos en materia de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación al desarrollo multilateral han experimentado algunos avances en los últimos años. Sin embargo, estos han sido irregulares y sobre la base más de impulsos puntuales que de una apuesta estratégica y estructurada. Asimismo, no han estado debidamente sustentados en una estructura orgánica y funcional estable y robusta, adaptada a los requerimientos de la complejidad de la modalidad multilateral.

Conclusión 17. La cooperación multilateral española carece de un sistema de información y gestión del conocimiento suficientemente estructurado que soporte los procesos, tanto de planificación, seguimiento y evaluación, como de coordinación entre los diferentes actores implicados y contribuya a garantizar las sinergias y eficiencia del trabajo.

Conclusión 18. Los documentos previstos para la planificación [Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), programación presupuestaria plurianual, y los MAE con OMUDE] no han cumplido, suficientemente, una función de planificación ni tampoco se han podido utilizar para el seguimiento de la acción multilateral. La ausencia de un trabajo conjunto para su elaboración, los retrasos en su publicación, la falta de previsibilidad de los marcos presupuestarios, entre otras, han sido algunas de las razones que contribuyen a explicar este hecho.

Conclusión 19. A pesar de que se han desarrollado prácticas para mejorar la coordinación, no se identifica, sobre todo en los niveles más operativos, la existencia de una estructura clara de coordinación, que contemple la multiplicidad y multidireccionalidad de las relaciones entre actores y que garantice una buena transmisión, gestión y uso de la información para sustentar el trabajo que se desarrolla en el ámbito multilateral. Ahora bien, los esfuerzos individuales y mecanismos informales desarrollados en el seno de los departamentos implicados han suplido, en ocasiones, las carencias derivadas de la ausencia de esta estructura.

Los procesos de coordinación que se han empleado en materia multilateral, hasta el momento, no han funcionado adecuadamente, a pesar de que se han producido algunos avances. Hay que distinguir distintos niveles:

- *Los órganos de coordinación política* (Comisión interterritorial, Comisión delegada, Comisión interministerial, Conferencia sectorial). No han asumido excesivas atribuciones en este ámbito, a pesar de las posibilidades que se contemplan en su mandato. Esto ha tenido efectos en la rendición de cuentas y respaldo del trabajo multilateral, pero se ha visto influido también por la ausencia de un sistema de gestión del conocimiento e información.
- *Los niveles de coordinación estratégica intraministerial en el seno del MAEC.* Aunque se han dado algunos avances en la organización institucional y en la clarificación de competencias entre las unidades implicadas, se han producido también diversos cambios de estructura en el periodo que cubre la presente evaluación. Este hecho, unido a la nueva coyuntura política marcada por el cambio de gobierno en noviembre de 2011 y a las características del contexto actual de crisis económica, plantean la conveniencia de revisar y apuntalar este aspecto. A esto se une la circunstancia de que no existe una estructura y procesos de coordinación claros e institucionalizados que faciliten la toma de decisiones conjuntas y el logro de una unidad de discurso y acción.
- *La coordinación operativa interna.* AECID sede, DGPOLDE, Oficina Técnica de Cooperación de la AECID (OTC), representaciones permanentes. Aunque se han implementado algunas iniciativas de coordinación, estas han tenido un carácter

informal y dependiente de las voluntades de los actores, así como de sus propios contactos personales. No hay claridad de procesos, mandatos, funciones y competencias en cada nivel respecto a la cooperación para el desarrollo multilateral. No se han diseñado procesos de coordinación y seguimiento que permitan trabajar de forma conjunta y generar sinergias y aprendizajes con el fin de aumentar nuestro perfil como donante en los distintos niveles (sede, terreno, etc.).

- *La coordinación operativa externa.* También es clave la *coordinación de los actores al interior del MAEC (en sus distintos niveles y ubicaciones), con otros ministerios, con la cooperación descentralizada y con los organismos internacionales.* Desde sede no se han definido y articulado procesos claros de coordinación que tengan reflejo en el terreno lo que ha condicionado la buena marcha de los procesos.

Conclusión 20. Desde sede no se ha articulado una definición clara de atribuciones de las OTC que:

- especifique sus funciones y tareas en el ámbito multilateral y en relación con los organismos en el terreno;
- provea de información sobre la cooperación multilateral española en su ámbito geográfico, así como sobre los mensajes que deben transmitir y
- establezca un mecanismo para transmitir información y mensajes a sede, así como para recibir retroalimentación de los procesos de comunicación iniciados.

Lo que se ha observado ha sido la existencia de cambios de criterios constantes y vacíos en la toma de decisiones sobre el papel de las OTC en el ámbito multilateral. Una situación similar, aunque en menor medida, es la que experimentan las Representaciones permanentes de España en el exterior, sobre todo en aquellas cuestiones vinculadas con la información proveniente de sede respecto a la asunción de compromisos presupuestarios y apoyo a iniciativas en el ámbito multilateral.

3.3. Posición estratégica

Conclusión 21. De acuerdo al “2011 DAC Report on Multilateral Aid” de la OCDE, la Cooperación Española ha canalizado el 51% de su AOD a través de organizaciones multilaterales, tanto a través de

financiación regular (*core funding*) como a través de financiación no regular (*non-core funding*) para programas específicos, superando, por tanto, el promedio del CAD, que es del 40%. Específicamente, de su ayuda multilateral total en 2009, el 39% era no regular, lo cual sitúa a la Cooperación Española como uno de los donantes con un porcentaje más alto de AOD canalizada como financiación no regular (*non-core funding*), junto con Australia, Noruega y Estados Unidos. Desde el MAEC se perseguía que esta financiación no regular (*non-core funding*) de España estuviera, en la medida de lo posible, siempre dirigida y alineada con el III Plan Director 2009-2012. Sin embargo, a la luz del análisis de las contribuciones a fondos temáticos mundiales, así como a las asignaciones contempladas en los MAP, entre otros elementos, se ha podido concluir que esto no siempre ha sido así.

Conclusión 22. A pesar de que durante 2010 se produjeron mejoras en los procedimientos de gestión y programación de la cooperación multilateral española que conllevaron la implementación de ciertas orientaciones para la modalidad de la cooperación multilateral en la PO, en la Cooperación Española no siempre se ha dado una programación de las contribuciones, entendida como estratégica y planificada. Esto se ha debido, entre otros aspectos, a la falta de claridad de los objetivos estratégicos, a la variedad de ciclos temporales de programación de los organismos (que no siempre coinciden con los de la Cooperación Española), a las limitadas capacidades de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española y, en menor medida, a la paulatina disminución de los fondos asignados que, en ocasiones, no ha permitido cumplir con los compromisos adquiridos.

Organismos y fondos receptores de la cooperación para el desarrollo multilateral

Conclusión 23. Durante el periodo evaluado, se han realizado esfuerzos de concentración de la cooperación para el desarrollo multilateral que han derivado en una reducción del número de organismos y fondos a los que contribuye la cooperación española. Sin embargo, y a pesar de que se desprenden en el discurso de los actores algunos elementos comunes (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Reforma del sistema, lucha contra la pobreza) que permiten vislumbrar la existencia de una senda compartida, no se

han operativizado los criterios que deberían sustentar la toma de decisiones, ni se han transmitido adecuadamente las evidencias y argumentos empleados.

Conclusión 24. El interés por el SNU ha cristalizado en una apuesta financiera por los organismos enmarcados en éste y en un impulso de las iniciativas vinculadas con la reforma del Sistema de desarrollo de NNUU (impulso del *DaO*, constitución de la entidad compuesta de género, apoyo al QCPR) que ha convertido esta línea en una apuesta clara de la estrategia española en materia multilateral.

Conclusión 25. La evolución de la AOD desde la aprobación de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el desarrollo ha permitido constatar una adecuación de las contribuciones, en términos globales, a las prioridades sectoriales recogidas en los diferentes documentos de programación global. Sin embargo, la propuesta de organismos multilaterales prioritarios incluida en la Estrategia Multilateral resulta excesivamente amplia y, por otro lado, se han financiado otros organismos e iniciativas no contempladas inicialmente. Como se indicaba anteriormente, no se han desarrollado criterios claros ni una evidencia suficiente que permita comprender con precisión el destino de los fondos multilaterales, a lo que se añade los efectos negativos que, en ocasiones, los procesos de selección hayan podido tener sobre la finalidad de reducir la fragmentación de la AOD.

Respecto al destino geográfico, aunque las orientaciones generales se han cumplido, destaca el peso significativo que ha tenido la cooperación multilateral en África Subsahariana y las distintas regiones de Asia, frente a un mayor peso de la modalidad multilateral en algunos países de América Latina, Central y El Caribe.

Conclusión 26. A la hora de valorar el trabajo que se ha desarrollado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo multilateral, resulta imprescindible desarrollar una distinción entre, por una parte, el apoyo financiero de España a los organismos e iniciativas multilaterales y, por otra, la presencia española en el sistema multilateral y los órganos de gobernanza de los organismos. Ambas líneas de acción tienen repercusiones fundamentales para el trabajo interno y para la proyección externa, sin

embargo, se constata que no siempre se han analizado y valorado de manera suficiente por los actores implicados. En este sentido, ha faltado una reflexión sistemática y basada en evidencias con el fin de potenciar las complementariedades y aprovechar las sinergias en la línea de potenciar y consolidar el perfil de la Cooperación Española como actor clave en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo.

Instrumentos y modalidades de la cooperación para el desarrollo multilateral

Conclusión 27. A pesar de que se ha constatado un proceso de cambio en la acción multilateral de la Cooperación Española, cuya aspiración ha sido que fuera coherente con los objetivos y principios que rigen la política de cooperación para el desarrollo de España en sentido amplio, el sistema de cooperación multilateral y bilateral de la Cooperación Española presenta limitaciones y debilidades que han condicionado su eficacia en el logro de resultados de desarrollo. Respecto a las cuestiones vinculadas con la cooperación reembolsable y no reembolsable, la constitución de FONPRODE ha contribuido a dotar de un mayor protagonismo a la cooperación financiera reembolsable, también desde el ámbito multilateral. No obstante, todavía es un momento demasiado prematuro para analizar con mayor detalle el despliegue del FONPRODE en esta materia.

Conclusión 28. Uno de los grandes debates que, tanto en España como en los restantes países del CAD y en los propios OMUDE continúa presente y activo, es la discusión sobre la financiación regular (*core funding*) frente a la financiación no regular (*non-core funding*). España ha sido objeto de recomendaciones constantes por parte del CAD de la OCDE en esta materia, en línea con la necesidad de incrementar su porcentaje de financiación regular (*core funding*). Sin embargo, y sobre la base de ciertas percepciones sobre el control de los fondos y las previsiones de visibilidad, la Cooperación Española en el ámbito multilateral ha estado caracterizada por el énfasis en la financiación no regular (*non-core funding*). Esta tendencia ha comenzado a suavizarse en los últimos años, como resultado, entre otras cuestiones de las recomendaciones del CAD.

Conclusión 29. Las voces más críticas al ámbito multilateral perciben en la cooperación para el

desarrollo multilateral “pura”, financiación regular (*core funding*), una pérdida del control del gobierno del país donante en el destino de la AOD y una, aparente, menor visibilidad. De ahí, las reticencias de algunos sectores de la Cooperación Española en inclinarse a aumentar el porcentaje financiación regular (*core funding*) a los OMUDE y orientarse, en mayor medida, por la llamada vía multilateral, financiación no regular (*non-core funding*), con el “marcaje” de las contribuciones. De acuerdo al informe “*2012 DAC Report on Multilateral Aid*”, este tipo de políticas de los países donantes (Estados miembros de la OCDE) respecto a la financiación de los organismos multilaterales contribuyen tanto a la fragmentación como a la incoherencia del sistema multilateral de desarrollo en su conjunto.

3.4. Coherencia de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y grado de alineamiento de los actores

Conclusión 30. Se ha podido constatar que la valoración de los OMUDE sobre la participación de España en los órganos decisorios de gestión y gobierno de sus organismos, en líneas generales es bastante positiva. Se valora el rol activo de la Cooperación Española en muchos espacios, destacándose, concretamente, su papel en la puesta en marcha del F-ODM y la implicación de España en la creación de ONU Mujeres.

Conclusión 31. La Cooperación Española mantiene su posicionamiento en los OMUDE, además de apoyando el mandato básico del organismo, a través de la celebración de acuerdos marco específico y prestando financiación “marcada”, financiación no regular (*non-core funding*), destinada, en gran medida, a los programas temáticos o específicos en cada país, y, a veces, mediante la creación de fondos fiduciarios con un solo donante dentro de agencias. Mientras que algunos fondos no básicos podrían justificarse porque suponen un verdadero valor añadido, en la mayoría de los casos, sin embargo, conllevan, tal como señala el CAD en su informe “*2012 DAC Report on Multilateral Aid*”, un agravamiento de la fragmentación de la ayuda multilateral.

Una preocupación constante de los actores de la Cooperación Española respecto a la modalidad

multilateral española gira en torno a cómo se podría optimizar la relación de los fondos regulares (*core funding*) y no regulares (*non-core funding*). La decisión sobre el peso que deben tener las diferentes modalidades de cooperación (regular o *core funding* y no regular o *non-core funding*) no ha sido objeto de una reflexión suficiente que haya permitido contribuir a la clarificación del perfil que España quiere asumir como donante multilateral. Esta decisión tiene consecuencias a la hora de articular la estructura y procesos que deben sustentar los esfuerzos multilaterales.

3.5. Pertinencia de la acción multilateral: valor añadido en el conjunto de la política de cooperación para el desarrollo de España

Conclusión 32. La práctica totalidad de los actores entrevistados durante el proceso de evaluación han coincidido en que la cooperación multilateral es una parte relevante de la cooperación para el desarrollo española que debe mantenerse y reforzarse. La selección de esta modalidad responde a diferentes razones, unas de carácter más político, como el logro de visibilidad y presencia en foros internacionales relevantes, y otras relacionadas con la posibilidad de tener una mayor eficacia o de trabajar en ámbitos en los que España se encuentra en una posición más débil. Por ello, esta modalidad no debe limitarse al acompañamiento de la política de cooperación bilateral ni debe utilizarse únicamente como una vía para el aumento de la AOD, sino que debe tener sus objetivos propios, vinculados claramente con su valor agregado y con la participación de España en la gobernanza del sistema multilateral.

Conclusión 33. A pesar de esto, la modalidad de cooperación multilateral, esto es, su definición, características, ventajas y retos, no ha sido explicada suficientemente a los actores de la Cooperación Española, lo que ha derivado en ausencia de conocimiento, comprensión y adhesión a la misma como parte esencial de la Cooperación Española.

Conclusión 34. Entre las ventajas de la cooperación multilateral que han ido emergiendo a lo largo de todo el proceso de evaluación se identifican las siguientes:

- Se aprovecha la experiencia adquirida por los OMUDE y la legitimidad de estas instituciones a nivel mundial.
- Se incrementan las posibilidades de lograr influencia e impacto con el fin de dar respuesta a problemas globales.
- Permite abordar cuestiones globales delicadas desde una posición de cierta neutralidad, alejada de intereses nacionales, y contribuyendo a reducir la fragmentación de la ayuda.
- Se pueden lograr efectos de escala como la reducción de los gastos de transacción.
- Permite intervenir en países o áreas huérfanas en las que difícilmente pueden cooperar donantes bilaterales.
- Permite gestionar cantidades crecientes de fondos.

Entre los retos que existen para los OMUDE y la Cooperación Española en el marco de esta modalidad, destacan:

- La realización de un adecuado seguimiento y evaluación de las contribuciones sin generar duplicidades ni cargas adicionales para ninguna de las partes.
- En línea con lo expresado sobre el DaO, la mejora de la coordinación entre los distintos OMUDE en terreno no siempre es eficiente y, por tanto, puede multiplicar los costes administrativos.
- La necesidad de cambiar el enfoque tradicional propio de la cooperación bilateral, asumiendo la lógica que permea el trabajo multilateral y los principios de la relación con los OMUDE.
- La complementariedad entre la cooperación para el desarrollo multilateral, la bilateral, así como un uso estratégico y pertinente de la modalidad multilateral.

Conclusión 35. La Cooperación Española ha asumido desde 2005 una decisión estratégica a favor de la cooperación multilateral, como parte esencial de la política de cooperación para el desarrollo española. Sin embargo, y a pesar de los documentos programáticos y avances operativos de los últimos años, las acciones que se han ido adoptando no han estado suficientemente sustentadas en una visión e ideas estratégicas comunes, ni en los necesarios esfuerzos estructurales y organizativos que deben ser soporte imprescindible para avanzar con pasos firmes en esta materia.

4. Recomendaciones

A continuación se presentan las principales recomendaciones elaboradas en el marco de la Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral durante el periodo 2009-2011.

4.1. Recomendaciones globales

Recomendación 1. Fortalecer una cooperación multilateral más estratégica y concentrada que siga apostando por el multilateralismo democrático como respuesta a los problemas globales. Los bienes públicos globales escapan de la capacidad de los Estados y dependen de la voluntad de construir consensos y compromisos en el ámbito mundial, no siendo posible erradicar la pobreza y luchar contra las desigualdades desde perspectivas netamente locales.

En este sentido, la Cooperación Española debe aprovechar las ventajas comparativas de la cooperación multilateral, generando una estructura que soporte sus objetivos estratégicos en este ámbito, y que permita trabajar articuladamente para enfrentar los retos que se plantean para esta modalidad de cooperación.

Recomendación 2. Mejorar la orientación estratégica de la contribución financiera española a la cooperación multilateral considerando que las decisiones sobre la asignación de fondos a los OMUDE estén basadas, tal como señala el CAD, en la capacidad del OMUDE para garantizar:

1. Una adecuada Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) y una buena gobernanza.
2. La eficacia y la eficiencia de sus programas.
3. La prestación eficaz y eficiente de su ayuda a escala nacional.
4. La armonización entre donantes y el alineamiento con el país socio y a escala nacional.

Este marco de orientaciones estratégicas debe ser operativizado de manera consensuada por los diferentes actores con capacidad decisoria, con el fin de generar un marco de criterios que guíen las decisiones sobre contribuciones en materia multilateral, y que permitan sustentar las decisiones en la necesaria evidencia que pueda ser transmitida y difundida.

Recomendación 3. Desarrollar un plan de concentración multilateral que, sobre la base de unos criterios vinculados a las prioridades de la Cooperación Española, al desempeño de los organismos y a su relevancia (temática, geográfica, etc.), entre otros, priorice un número limitado de socios clave donde se concentrarían los esfuerzos, tanto financieros como respecto a la relación estratégica entre España y los mismos. Dicho plan debería incluir igualmente otros organismos que, aun no siendo prioritarios en términos de contribuciones económicas, requieran una presencia y participación activas por parte de España en sus debates y decisiones globales, ya sea por el liderazgo o la ventaja comparativa de la Cooperación Española en los mismos respecto a otros donantes, por la significación temática, global o regional de dichos organismos, o por cualquier otro argumento debidamente justificado en el propio plan.

Recomendación 4. La Cooperación Española debe hacer propios los tres principios rectores de la ayuda multilateral que señala el CAD:

1. Utilizar y fortalecer los canales de acción y financiación multilateral existentes. Sopesar cuidadosamente los pros y los contras antes de promover la creación de nuevos canales.
2. Garantizar la coherencia de políticas en la toma de decisiones, dentro de las distintas instancias del Estado, en lo que respecta a la financiación de acciones en materia multilateral.
3. Utilizar los mecanismos de coordinación multilateral existentes para los distintos sectores en lugar de promover la creación de mecanismos de coordinación ad hoc.

Recomendación 5. Asegurar que se aprovechan adecuadamente las lecciones aprendidas de los nuevos instrumentos que se pongan en marcha en el ámbito multilateral, de tal forma que se incorporen de manera equilibrada y realista sus ventajas y potenciales desafíos en el contexto del sistema de cooperación español.

Recomendación 6. En un contexto de crisis económica y de reducción presupuestaria, la Cooperación Española debería aprovechar los llamados elementos *tangibles* a favor de la cooperación multilateral, entre los que destacan los llamados efectos de escala (la agilidad de gestión y de uso de los fondos comunes contribuye a reducir gastos de

transacción), junto con los efectos multiplicadores y las capacidades instaladas de los OMUDE, que se acompaña de la legitimidad reconocida tanto por la comunidad de donantes como por los actores en los países socios.

Recomendación 7. Las Embajadas y las OTC, de acuerdo a las directrices estratégicas de sede, deberían promover espacios de diálogo en los países socios, con el fin de coordinar y consensuar las bases de la relación con las instancias nacionales y los OMUDE.

Recomendación 8. Asegurar que la distribución y selección de modalidades y áreas geográficas aprovecha las ventajas comparativas y experiencia de la Cooperación Española, así como que contribuya a una mayor complementariedad. En este sentido, se sugiere priorizar o reforzar lo multilateral donde la ventaja comparativa bilateral es menor y reducir y/o adecuar lo multilateral en los lugares con mayor ventaja comparativa. No obstante, debería evitarse, en la medida de lo posible, la *multilateralización* de la ayuda por las consecuencias que comporta para el sistema multilateral y la ayuda al desarrollo global, tales como el incremento de los costes de transacción y el aumento de la fragmentación, entre otros.

Recomendación 9. Dada la multiplicidad de actores que participan de la cooperación multilateral, resulta necesario desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento, que garantice el acceso de todos los actores implicados a las decisiones y los datos esenciales sobre la planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación para el desarrollo multilateral.

Recomendación 10. En el marco de la actual coyuntura que se ha visto afectada, en lo político, por el cambio de gobierno en noviembre de 2011 y, en lo económico, por la reducción presupuestaria, así como sobre la base de las nuevas líneas estratégicas asumidas para la cooperación multilateral y lo recogido en el IV Plan Director, se debe reestructurar jerárquica, competencial y funcionalmente el trabajo multilateral, respecto a su planificación, seguimiento y evaluación. En este sentido, resulta necesario desarrollar una estructura organizativa estable y suficientemente dotada, que sea fruto de acuerdos y consensos que aseguren su estabilidad con independencia de los cambios en el contexto político,

pero suficientemente flexibles para que, una vez estén ancladas en el sistema, puedan adaptarse a los cambios y nuevos retos que se vayan produciendo en el contexto internacional.

4.2. Recomendaciones específicas

Reforma del SNU

Recomendación 11. La Cooperación Española debería acometer una reflexión sobre cuál va a ser su grado de participación futura en la reforma del sistema de desarrollo de NNUU. En paralelo, en la línea de rentabilizar los esfuerzos acometidos como principal donante de la iniciativa *DaO*, la Cooperación Española debería instar a NNUU en el mensaje de superación de su fase experimental (países piloto). Esto es, que “Una Sola ONU” se convierta en la forma/ mecanismo habitual de operar de NNUU. La Cooperación Española debería promover en los espacios oportunos que se incorporen las buenas prácticas y lecciones aprendidas identificadas a través de *DaO*, del FODM y de los programas conjuntos de género, entre otros.

Recomendación 12. Considerando el respaldo inicial de la Cooperación Española a la creación y desarrollo de ONU Mujeres, evidenciado en su apoyo financiero y en su protagonismo en los órganos de gobierno, deberían aprovecharse los esfuerzos invertidos con el fin de seguir manteniendo un papel relevante en el desarrollo de esta institución.

Marcos de asociación estratégica

Recomendación 13. Dadas las constatadas limitaciones de los MAE firmados, tanto en su implementación, seguimiento y evaluación, como respecto a sus dificultades de diseño y sus salvedades en cuanto a la planificación, no se recomienda la firma de nuevos acuerdos de asociación estratégica con OMUDE hasta que se defina la estrategia que España quiere desplegar en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo.

Seguimiento y evaluación de la cooperación española en el ámbito multilateral

Recomendación 14. Dada la escasa retroalimentación y el limitado provecho que la Cooperación Española ha extraído, hasta la fecha, de iniciativas como

MOPAN, debería hacer una revisión tanto de su nivel de participación como de su grado de implicación. La Cooperación Española debería armonizarse con aquellos esfuerzos multilaterales de seguimiento y evaluación, como aquellas iniciativas promovidas en el seno del CAD, que le permitan una mayor optimización de los recursos dirigidos a los OMUDE, así como la obtención de mayores beneficios con su presencia en estos espacios, siempre garantizando una utilización efectiva de los resultados de estar en estos foros y una participación de calidad en los procesos.

Participación y logro de influencia en los debates internacionales

Recomendación 15. Promover mecanismos de retroalimentación que contribuyan a una mejora continua de los procesos de consulta entre los diferentes actores de la Cooperación Española con el fin de articular una posición clara y consensuada en los debates internacionales (así como actividades de seguimiento y evaluación que los alimenten) que permitan fortalecer las posiciones españolas en su contenido gracias a la información proveniente de las oficinas en terreno donde España desarrolla su cooperación multilateral.

Complementariedad entre la modalidad multilateral y la bilateral

Recomendación 16. Mejorar la complementariedad y sinergias entre la modalidad bilateral y la modalidad multilateral promoviendo los espacios de coordinación entre todos los actores de la cooperación presentes en el terreno. En este sentido, el papel de las OTC será crucial, ya que el proceso de elaboración e implementación de los MAP permitirían contar con información actualizada que serviría a la SGCID y a la AECID-sede como criterio de juicio sobre el trabajo de los OMUDE a escala regional. La coordinación entre actores bilaterales, nacionales y multilaterales deberá tener en cuenta los resultados de desarrollo esperados, los recursos previstos y los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas.

Comunicación y rendición de cuentas

Recomendación 17. Elaborar un plan de comunicación y rendición de cuentas que permita visibilizar el trabajo que se realiza en la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral que:

- Incorpore una visión amplia de la rendición de cuentas que incluya tanto elementos de control financiero como cuestiones de ventaja comparativa, desempeño y resultados de los organismos.
- Incluya elementos descriptivos sobre el trabajo que se realiza en este ámbito que puedan difundirse a la ciudadanía.
- Contemple diferentes soportes y herramientas en función de los momentos y las audiencias.
- Establezca objetivos, prioridades e indicadores para el próximo periodo que faciliten su seguimiento y evaluación.

Promoción de personal español en organismos internacionales

Recomendación 18. Desarrollar una estrategia de promoción de personal español en organismos que, sobre la base de la realización de un estudio comparativo sobre las estrategias de promoción de profesionales en organismos internacionales que están llevando a cabo otros donantes, incorpore unos objetivos globales comunes sobre los que se articule el trabajo de las diferentes unidades y departamentos con competencias en esta materia, a la vez que se convierta en un paraguas que enmarque las iniciativas que se pongan en marcha en el futuro.

Recomendación 19. Desarrollar un sistema de información que permita un aprovechamiento más eficiente de la información suministrada por los propios organismos internacionales para conocer, con el mayor nivel de desagregación posible, la situación global de los recursos humanos españoles en todos los organismos (independientemente de la presencia y contribuciones de España en los mismos) y los cambios que se vayan produciendo en esta distribución.

Coordinación

Recomendación 20. En materia de coordinación:

- Redefinir el papel de los distintos órganos de coordinación de la política de cooperación global en materia de cooperación para el desarrollo multilateral, ajustando las estructuras necesarias (quizás mediante la constitución de subgrupos para agilizar la toma de decisiones) a los requerimientos de las competencias asumidas.
- En el nivel de dirección estratégica de la política de cooperación para el desarrollo multilateral,

institucionalizar un sistema de coordinación entre las direcciones de AECID y SGCID que establezca un marco mínimo de ámbitos de decisión y consenso, que garantice la periodicidad y agilidad de las relaciones, que formalice los acuerdos para garantizar el seguimiento de los mismos y que favorezca la pervivencia de las estructuras más allá de los cambios en los responsables.

- En el nivel operativo: Desarrollar un marco de funciones y competencias para todos los actores clave del sistema en sede y terreno que delimite su marco de actuación y aclare su papel en la cooperación multilateral, en relación con cada una de las modalidades asumidas y la distribución de las mismas.

Recomendación 21. Desarrollar un sistema de coordinación entre las unidades que garantice la comunicación de las posiciones y decisiones, así como la retroalimentación de los procesos.

Organismos y fondos receptores de la cooperación multilateral

Recomendación 22. Con el fin de seguir contribuyendo al fortalecimiento del sistema de desarrollo de NNUU, así como de contribuir a un uso eficaz de los recursos de la Cooperación Española, se recomienda seguir apoyando la denominada programación conjunta (*joint programmes/joint programming*), que además aparece recogida en la resolución del QCPR y por tanto, es un mandato de los Estados miembros al SNU. No obstante, se recomienda esperar a los resultados de las evaluaciones en curso antes de acometer la creación de nuevos fondos fiduciarios de características similares al F-ODM, puesto que con estos no parece haberse introducido una cultura de economía de escala, ni haberse racionalizado el gasto, ni tampoco, haberse evitado duplicidades.

Instrumentos y modalidades de la cooperación multilateral

Recomendación 23. Considerando el contexto actual de reducción presupuestaria, sería recomendable

que la Cooperación Española reflexionara sobre el papel que las diferentes vías de canalización de recursos, financiación regular (*core funding*) y financiación no regular (*non-core funding*), deberían jugar en el nuevo escenario, así como el rol que tendrían que desempeñar las contribuciones reembolsables y no reembolsables. Respecto a este último punto, será necesario tener en cuenta también el proceso de revisión que está experimentando FONPRODE en la actualidad.

Recomendación 24. En definitiva, sería recomendable que desde la SGCID se promoviese un debate en el seno de la Cooperación Española que estuviera orientado a la revisión de la perspectiva estratégica de su cooperación multilateral para el desarrollo en los próximos años. Dicho proceso debería incluir una definición más clara de prioridades y, en consonancia con las directrices del CAD sobre cooperación multilateral y con los principios de la agenda de eficacia del desarrollo, tendría que implicar cambios en el modelo de gestión. En este sentido, la adopción de un perfil renovado como donante podría traducirse en la práctica en una menor carga de gestión administrativa, entendida como el seguimiento de cuentas de fondos y proyectos, si, como contrapartida, se impulsara una gestión más estratégica de los mecanismos de relación y rendición de cuentas con los OMUDE: menor fragmentación de los mecanismos e instrumentos en favor de un mayor peso de la financiación regular, presencia más activa en las juntas ejecutivas, mayor aprovechamiento de las evaluaciones e informes de seguimiento generados tanto por los propios organismos como por otros donantes y por las redes en las que participa la Cooperación Española, etc. Para ello, entre otros aspectos, habría que clarificar el reparto de funciones en el seno del MAEC, asegurar una dotación suficiente de los equipos de AECID y SGCID, mejorar la coordinación entre sede y terreno, promover iniciativas conjuntas con otros donantes e impulsar una política de comunicación más activa hacia la sociedad española acerca de la cooperación multilateral para el desarrollo.



36 Evaluation Report

Evaluation of Spain's
Multilateral Development
Cooperation 2009-2011

Synthesis Report

Index

Abbreviations and Acronyms	5
Figures, Graphs, and Tables	6
1. Approaches and Methodology of the Evaluation	7
2. Introduction to Spain's Development Cooperation in the Multilateral Sphere	9
2.1. Basic Multilateral Development Cooperation Concepts	9
2.2. Overview of Spain's Multilateral Cooperation	10
3. Conclusions	12
3.1. Structure Underpinning Spanish Cooperation Strategy in the Multilateral Sphere	12
3.2. Strategic Perspective	12
3.2.1. Quality and Effectiveness of MDOs	12
3.2.2. Complementarity and Synergies: Multilateral Cooperation and Bilateral Cooperation	14
3.2.3. Accountability to the Spanish People	14
3.2.4. Promotion of Spanish Staff at MDOs	15
3.2.5. Processes for Implementing the Strategy	15
3.3. Strategic Position	16
3.4. Coherence of Spanish Cooperation in the Multilateral Sphere and Degree of Actors' Alignment	18
3.5. Relevance of Multilateral Action: Added Value in Spain's Overall Development Cooperation Policy	18

4. Recommendations	19
4.1. Overall Recommendations	19
4.2. Specific Recommendations	20

Abbreviations and Acronyms

AECID	Spanish Agency for International Development Cooperation
CPF	Country Partnership Framework
DAC	Development Assistance Committee of the OECD
DaO	Delivering as One
DGPOLDE	Directorate-General for Development Policy Planning and Evaluation
EFW	Expanded Delivering as One UN Funding Window for the Achievement of MDGs
EU	European Union
FONPRODE	Development Promotion Fund
FTI-EFA	Fast Track Initiative - Education for All
IFI	International Financial Institution
IFFIm	The International Finance Facility for Immunisation
IMF	International Monetary Fund
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
GPE	Global Partnership for Education
MAEC	Ministry of Foreign Affairs and Cooperation
MDG	Millennium Development Goals
MDG-F	Millennium Development Goals Achievement Fund
MDO	Multilateral Development Organisation
MfDR	Managing for Development Results
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OP	Operational Programming
PACI	Annual International Cooperation Plan
QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
QWIDS	Query Wizard for International Development Statistics
SC	Spanish Cooperation
SGCID	General Secretariat for International Development Cooperation
SPF	Strategic Partnership Framework (with multilateral development organisations)
TCO	AECID Technical Cooperation Office in the field
UNFPA	United Nations Population Fund
WB	World Bank
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITAID	International Drug Purchasing Facility
UNS	United Nations System
UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women



Figures, Graphs, and Tables

Figures

Figure 1. Mintzberg's 4Ps	8
Figure 2. Synthesis of essential processes of the multilateral strategy (perspective and position)	8

Graphs

Graph 1. Evolution of Spain's ODA, overall and by modalities (2006-2011)	11
Graph 2. Evolution of Spanish Cooperation contributions to MDOs by beneficiary (2001-2011)	11
Graph 3. Overall evolution of Spanish Cooperation, as compared with the DAC (2009-2011)	12

Tables

Table 1. Types of Spanish Cooperation contributions in the multilateral sphere	10
--	----



Synthesis Report

1. Approaches and Methodology of the Evaluation

Spain's Multilateral Development Cooperation Strategy (hereinafter Multilateral Strategy) was published in 2009, with three goals:

- Strengthening the multilateral system to make it a fairer, more democratic and effective mechanism for generating and distributing development opportunities.
- Increasing Spain's international commitments through more active and effective involvement in the multilateral system and greater, more balanced support for its agencies.
- Strengthening democratic governance instruments on an international scale, to address the challenges of globalization.

Based on the Multilateral Strategy's mandate, which envisaged a mid-term review and evaluation no later than three years after its approval, by the Directorate-General for Development Policy Planning and Evaluation (DGPOLDE)¹ in 2011, it was agreed to carry out this mid-term evaluation. Initially, the evaluation had a dual purpose: on the one hand, to provide an element of reference regarding the appropriateness of the Multilateral Strategy; and on the other, to establish an overall assessment in terms of performance and achievements, in order to update and reformulate it.

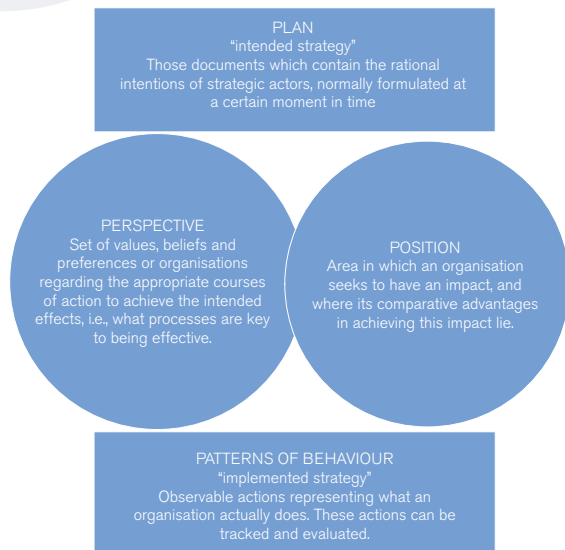
Taking as the point of departure the context and specific features of the evaluation subject (Spain's multilateral cooperation strategy, in the broadest sense), what finally comprises the "strategy" evaluated is a set of essential lines of work characteristic of the Spanish Cooperation's modus operandi at the multilateral level, and which are set forth in different strategic documents, not only in the so-called Multilateral Strategy document. These lines of work take shape in patterns of behaviour (Mintzberg, 2007) defined as those observable actions by different actors over time, which may be tracked and evaluated for their consistency and strategic impact. The key analytical tools of this theoretical approach are defined below.

Thus, it is necessary to point out that this evaluation will not analyse the performance of the multilateral organisations with which Spain is cooperating, nor the results achieved by these organisations. Likewise, this evaluation exercise has not focused on the approaches of the multilateral interventions, programmes or funds that Spanish Cooperation has financed over the time period covered in this evaluation. However, certain information associated to these aspects which has emerged over the course of the evaluation has contributed to understanding and analysing the evaluation subject.

¹ This evaluation began in 2011, at a time when DGPOLDE was responsible for planning, monitoring and evaluating international development cooperation policy. After the entry into force of Royal Decree 342/2012, of 10 February, setting forth the basic organisational structure of the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, the DGPOLDE was eliminated and its responsibilities taken on by the General Secretariat for International Development Cooperation (SGCID).

During the evaluation process, which was finally carried out between November 2011 and December 2013² it was necessary to address major limitations and limit the scope of the evaluation.

Figure 1. Mintzberg's 4Ps



Source: Mintzberg, 2007.

In accordance with the different adjustments made during the evaluation process, presented below is a figure depicting what, in the end, constituted the subject matter of the evaluation.

The general objective of this evaluation was, therefore, narrowed down to identifying and assessing the basic strategic processes involved in multilateral efforts (perspective and position), based on analysing and identifying the main observable actions (patterns of behaviour) followed since it was launched, in order to both contribute to improvement and learning, and to extracting lessons learned and offering useful management recommendations.

The scope of the evaluation was readjusted taking the following aspects into account: 1) the focus would be on multilateral development cooperation, essentially concentrating on multilateral development organisations (MDOs), especially those linked to the United Nations (UN) family; 2) consequently, in general terms the bulk of the analysis would centre on the work being done at the MAEC, including AECID, an agency under the aegis of that Ministry; 3) it would not encompass humanitarian action, beyond certain global figures; and 4) the bulk of it would focus on non-refundable multilateral cooperation. Lastly, it is worth bearing in mind that over the course of the evaluation there has been no effort to seek the viewpoint of the partner countries or the beneficiary populations, nor have on-the-field results from different multilateral development cooperation initiatives been analysed.

Figure 2. Synthesis of essential processes of the multilateral strategy (perspective and position)

Strategic Perspective	A. Contribution to the effectiveness and quality of the organisations A.1. Reform of the United Nations Development System A.2. Strategic Partnership Frameworks A.3. Monitoring and evaluation of multilateral development cooperation A.4. Participation and leverage in international debates
	B. Complementarity and synergies: multilateral cooperation and bilateral cooperation
	C. Accountability to the Spanish people
	D. Promotion of Spanish staff in Multilateral Development Organisations (MDOs)
	E. Processes for implementing the strategy: E.1. Management of multilateral development cooperation E.2. Coordination
Strategic Position	A. Organisations and funds receiving multilateral development cooperation
	B. Instruments and modalities of multilateral cooperation

Source: Prepared by the authors

² The evaluation was carried out in three different phases, with different periods of inactivity between each one.

Regarding the type of assessment, this is a joint midterm evaluation designed and carried out directly by the Division of Development Policy Evaluation and Knowledge Management of the SGCID, which has at certain times included the participation of an external consultant. Concerning the timeframe of the evaluation, it was mainly carried out from 2009 to 2011. In this sense, it is important to point out that the bulk of the fieldwork was carried out between late 2011 and early 2012, essentially focusing on the aforesaid three-year period. However, in order to address certain issues and reflect the changes in scenario that occurred during the evaluation exercise period, it was considered advisable to include certain statistics and references to later years, which may be found duly referenced throughout the Evaluation Report.

2. Introduction to Spain's Development Cooperation in the Multilateral Sphere

2.1. Basic Multilateral Development Cooperation Concepts

Three types of multilateral organisations can be distinguished in the multilateral international development cooperation system: 1) International Financial Institutions (IFIs), including the World Bank Group (WB), the Regional and Sub-Regional Development Banks, and the International Monetary Fund (IMF); 2) non-financial organisations, whose mandate principally or significantly involves international development cooperation, and which are generically known as Multilateral Development Organisations (MDOs); and (3) regional coordination organisations, such as the Council of Europe, and supranational integration bodies, such as the European Union.

According to the indications of the Monitoring Report of the 2010 Annual International Cooperation Plan (PACI), Spanish Cooperation contributions or actions

can be classified, depending on the organisation or institution channelling the assistance (channelling organisations or institutions are those that initially receive the contribution, even if they do not carry out the action), into three general groups:

"(...) (1) 'direct' bilateral contributions: those contributions that are not channelled through an MDO; (2) bilateral contributions through an MDO: those contributions that, channelled through an MDO, are aimed at a specific sector, geographical area and/or country (this category does not include general contributions, whether or not assessed [a general contribution is made to the general budget of an organisation and can be of an assessed or voluntary nature]); (3) multilateral contributions: those general contributions made to the general budget³ of an MDO. Therefore, in accordance with this classification, contributions can be grouped into: 'bilateral', which would include 'direct' bilateral contributions and bilateral contributions through an MDO; and 'through an MDO', which includes all those contributions that are initially channelled through an MDO (bilateral contributions through an MDO and multilateral contributions)."

According to the DAC (Development Assistance Committee) Statistical Reporting Directives⁴ of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), multilateral contributions are:

"(...) those made to a recipient institution which: 1) conducts all or part of its activities in favour of development; 2) is an international agency, institution or organisation whose members are governments, or a fund managed autonomously by such an agency; 3) pools contributions so that they lose their identity and become an integral part of its financial assets (...). If, however, the donor effectively controls the disposal of the funds by specifying the recipient or other aspects of the disbursement (e.g. purpose, terms, total amount, reuse of any repayments), then the contribution should be classified as bilateral (...)"

³ Core funding

⁴ <http://www.oecd.org/dac/stats/38429349.pdf>

The following table shows the different types of contributions in Spanish Cooperation's multilateral assistance:

2.2. Overview of Spain's Multilateral Cooperation

Even though the present evaluation encompasses 2009-2011, in order to visualise the evolution of certain trends, in some cases prior data will be included. The sources of information used have

mainly been data collected by the DAC and data provided by the different Spanish Cooperation actors. Even though the evaluation basically focuses on multilateral development cooperation within the MAEC framework, the following data also include contributions for which other departments and bodies of the Spanish Public Administrations are responsible, in order to provide an overview of the entire system.

In overall terms, as can be seen in graph 1, Spain's net total Official Development Assistance (ODA) in

Table 1. Types of Spanish Cooperation contributions in the multilateral sphere

Assessed contributions	Payments made by countries that are members of the multilateral organisation.
Coluntary contributions	Core funding. Contribution to the organisation's general budget for the implementation of its work plan. Contributions that are non-programmable (non-earmarked), neither geographically nor by sectors.
	Non-core funding. Earmarked (or programmable) regionally and/or by sectors. Programming may include projects or lines of action, depending on the specifications of the project.
Global or vertical funds	Contributions are not, in general, earmarked. Donors, however, have the option of expressing their opinions on the use of the contribution through the steering committees.
	Some examples of global funds supported by Spanish Cooperation: <ul style="list-style-type: none"> – Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM) – Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) – International Finance Facility for Immunisation (IFFIm) – International Drug Purchase Facility (UNITAID) – Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol – Fast Track Initiative - Education for All (FTI-EFA). This initiative is now called Global Partnership for Education (GPE)
Multi-donor funds	Programmable contributions. Initiatives supported by several donors. Managed by an MDO to address a series of necessary actions in an especially relevant country, sector or issue.
	Some examples of multi-donor funds supported by Spanish Cooperation: <ul style="list-style-type: none"> – Multi-Donor Fund for the reconstruction and development of Sudan – Multi-Donor Fund for the reconstruction and development of Afghanistan – Haiti Reconstruction Fund – Expanded Delivering as One UN Funding Window for the Achievement of MDGs (EFW)
“Window” funds	Funds are committed without prior programming. They are programmed afterwards, depending on the proposals received in their “windows”.
	An example of a “window” fund supported by Spanish Cooperation: Millennium Development Goals Achievement Fund (MDG-F).
Specific projects	Implemented by MDOs. Programmable, both by sectors and geographically.

Source: Prepared by the authors using data provided by the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID)

the 2006-2008 period had one of the highest rates of growth in percentage terms of all the countries in the OECD's Development Assistance Committee (DAC), totalling 48.2%. In other words, Spain's ODA rose from 4.27 billion dollars in 2006 to more than 6.33 billion in 2008.

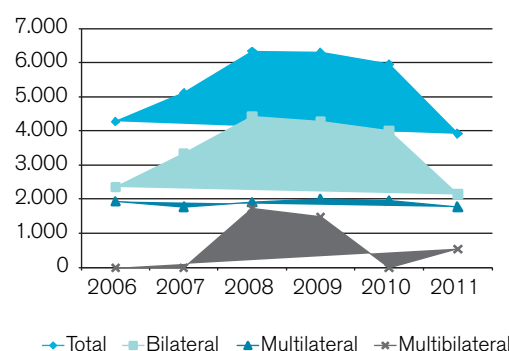
As a result of this rise, when the Multilateral Cooperation Strategy was approved in 2009, Spain ranked sixth in the DAC in terms of net ODA volume, and was the seventh-largest donor in terms of multilateral contributions.

However, the growth that took place in those three years was accompanied by an equally significant drop between 2009 and 2011, when Spain's net ODA fell from approximately 6.29 billion dollars to 3.91 billion. This constituted a 38.1% drop, and Spain fell to the thirteenth place among DAC donors in terms of volume of net assistance.

After that, the total amount of contributions to multilateral organisations is addressed. As indicated in the previous section, multilateral cooperation does not fall under what the DAC considers multilateral ODA; however, in this regard, given its obvious ties to this modality, and bearing in mind that one of the essential debates in the DAC framework focuses on the weight that each of these modalities has and/or should acquire, it has been considered relevant to include some information about bilateral assistance channelled through multilateral organisations (multi-bilateral). To this end, the classification used has been the one used by Spanish Cooperation itself depending on the channelling organisation or institution.

Firstly, it has been observed that the multilateral track of Spanish ODA peaked in 2009, at 2.02 billion dollars, and from there it went downwards, with an 11.84% drop between 2009 and 2011. In the case of multi-bilateral assistance (and according to the data available in the DAC statistics⁵) the peak was observed in 2008, and from there, Spain's ODA in this modality of cooperation fell by more than 60% between 2008 and 2011.

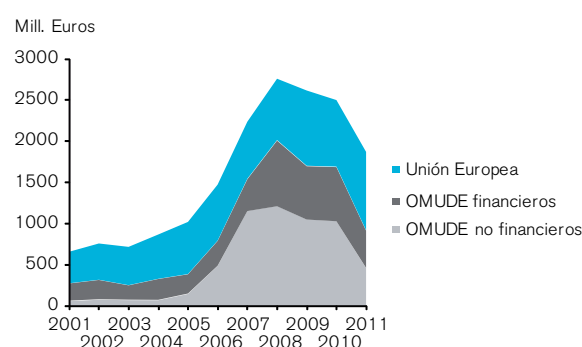
Graph 1. Evolution of Spain's ODA, overall and by modalities (2006-2011) (millions of dollars in constant prices, 2010)



Source: DAC QWIDS (Query Wizard for International Development Statistics): <http://stats.oecd.org/qwids/>

Upon analysis of the distribution of the total contributions to multilateral organisations by type of organisation, according to data provided by the SGCID Statistics Unit, growth is observed in cooperation through non-financial international institutions between 2006 and 2008, which rose from 491 million € to more than 1.2 billion €, and through international financial institutions, which rose from 301 million € to 797 million € in 2008. This was followed by a drop in subsequent years, placing contributions to non-financial multilateral organisations below the 2006 figures. This drop was more moderate in the case of financial institutions, which fell to 452 million € in 2011.

Graph 2. Evolution of Spanish Cooperation contributions to MDOs by beneficiary (2001-2011)



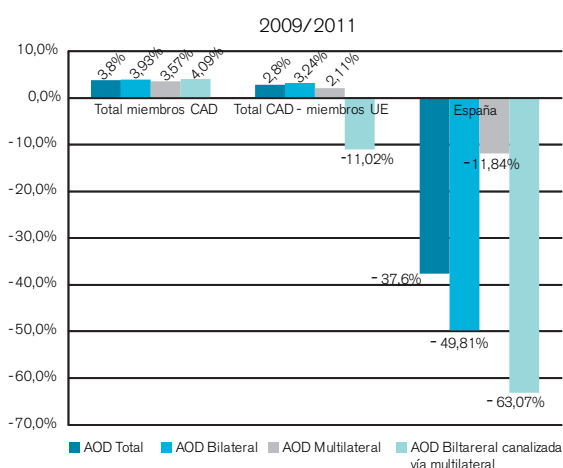
Source: SGCID Statistics Unit

⁵ DAC statistics do not offer data on Spain's multi-bilateral contributions in 2006, 2007 or 2010.

The evolution of the composition of contributions to multilateral organisations by recipient shows how, in 2011, the relative weight of contributions to financial organisations (24.3%) stood at a very similar level to those for non-financial organisations (24.9%), as opposed to the situation of previous years, when contributions to non-financial organisations had a significantly greater weight. The remaining approximately 50% comprises contributions to the EU, mainly of an assessed nature.

Finally, below is a general summary of the evolution of contributions between 2009 and 2011, i.e. since the approval of the Multilateral Strategy of Spain and of the DAC member countries.

Graph 3. Overall evolution of Spanish Cooperation, as compared with the DAC (2009-2011)



Source: DAC QWIDS (Query Wizard for International Development Statistics): <http://stats.oecd.org/qwids/>

3. Conclusions

Presented below are the principal conclusions drawn from the *Evaluation of Spanish Development Cooperation in the Multilateral Sphere* during the 2009-2011 period.

3.1 Structure Underpinning Spanish Cooperation Strategy in the Multilateral Sphere

Conclusion 1. Even though progress has been made on the institutional architecture and division of labour involved in multilateral development cooperation, this has not been sufficient to support work in this field,

nor has it occurred within the framework of clear strategic commitments. Restructuring and changing units has not facilitated their anchoring in the system, nor the effectiveness of processes of planning, monitoring, evaluating and coordinating the different actors and departments involved.

Conclusion 2. Despite the progress identified during the evaluation, the system's human resources (in terms of volume, turnover, etc.), both at the headquarters and abroad, have lagged behind the increase in Spanish multilateral ODA, and have failed to meet the challenges posed by the multilateral system concerning guaranteeing Spain's presence and position in organisations and forums, nor have they been anchored in an overall, albeit flexible, structure paving the way to the future. As a result, this remains a pending issue for Spanish Cooperation.

3.2. Strategic Perspective

3.2.1. Quality and Effectiveness of MDOs

Reform of the UN Development System

Conclusion 3. Throughout these years, the multilateral action promoted by Spanish Cooperation has been in line with the priority of fostering development and the fight against poverty on the strategic agenda of the principal multilateral development forums and, in particular, with the reform of the UN development system. This took shape with the launching of the Millennium Development Goals Achievement Fund (MDG-F) in 2006, the momentum given to the Delivering as One (DaO) initiative in 2008, and the backing of the creation of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women) in 2010.

Despite how encouraging these processes supported by Spanish Cooperation have been for the reform of the UN development system, the lack of harmonisation of UN procedures remains to this day one of the principal challenges facing a coordinated UN approach to implementing development programmes. The unanimous opinion of the actors—stated throughout this evaluation—is that the different UN agencies continue to work vertically; that is to say, each UN development agency implements its own programmes and projects and follows its own administrative procedures unilaterally.

Therefore, instead of streamlining process, they continue to introduce overlaps and replication. In this regard, the different voices underline that no matter how willing the on-the-field actors are to coordinate and harmonise, changes should take place, in parallel, at headquarters.

Conclusion 4. The measures supported by Spanish Cooperation in the multilateral sphere to achieve the reform of the UN development system still have a great deal of room for improvement. Initiatives such as the DaO, which has received significant support from Spanish Cooperation, have not produced the expected results because, to date, the UN development system has not incorporated into its work dynamics—nor generalised sufficiently—the lessons learned from this pilot initiative.

The launching and implementation of the MDG-F provided Spanish Cooperation and the UNDP with a pilot, i.e. a pre-test of the change in institutional approach. However, in practice, even though the MDG-F was created within the framework and with the premise of contributing to the reform of the development system through joint programming, it has not been able to overcome its unilateral and vertical inertia.

Support for the work of UN Women, both in financial terms and in the high-profile presence of Spanish Cooperation in its governing bodies, is proof of Spain's commitment to this initiative, which constitutes a clear example of pooling resources and mandates to achieve a greater impact. However, its scarce predictability, due to budget cuts, together with the complexity of this restructuring exercise, is having a negative impact on the institution's consolidation.

Strategic Partnership Frameworks

Conclusion 5. As of 2009, Spanish Cooperation promoted the launching of multi-annual Strategic Partnership Frameworks (SPFs)—as key partners—with certain MDOs, in order to, among other aims, improve the strategic nature of Spanish Cooperation's multilateral contributions thanks to multi-annual programming and to harmonising priority lines and sectors, with a results-based approach.

These SPFs, which have constituted a great effort in design and conceptualisation, have resulted

in greater harmonisation with the organisation's planning, and have also contributed to creating a more consolidated multilateral profile for Spain as a donor in the different organisations. However, in their implementation, monitoring and evaluation processes, SPFs have not served to guarantee the predictability included in the planning—because the deadlines for disbursements have not been met, and, at times, the commitments have not been disbursed—nor have they served to monitor their results frameworks, because these results frameworks are not part of all the SPFs signed (as in the case of the United Nations Population Fund - UNFPA). Moreover, in those where such results frameworks do exist, the Spanish Cooperation system has not been capable of monitoring them adequately. In this regard, the 2013-2016 Master Plan specifically states that SPFs shall be reviewed "(...) jointly with international organisations as a mechanism integrating the criteria (...) of concentration, predictability, monitoring, evaluation, accountability and participation". Likewise, the criteria used in prioritising and selecting the organisations with which SPFs have been signed have not been explicitly stated.

Monitoring and Evaluation of Development Cooperation in the Multilateral Sphere

Conclusion 6. Spanish Cooperation has not taken sufficient advantage of the efforts made to strengthen the evaluation function of the UN development system in order to improve and learn. In particular, there has been insufficient feedback to the Spanish Cooperation system about the specific support for the evaluation units of the United Nations Children's Fund (UNICEF) and UN Women, as well as about support for the monitoring and evaluation system of the MDG-F and of other initiatives such as the Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN).

This has undermined Spanish Cooperation's learning, accountability and improvement processes, to the substantial detriment of its weight in international debates on evaluating multilateral cooperation, regarding both the organisational performance of MDOs and development results. The main reasons for this lie both in Spanish Cooperation's limited institutional capacities throughout this period, and in the absence of specific guidelines regarding this matter.

Conclusion 7. Spanish Cooperation has not conducted an analysis—involving policymakers, AECID and SGCID heads of multilateral cooperation management, and Spanish Cooperation heads of evaluation, and open to participation by other actors—of the best way to monitor and evaluate the multilateral sphere, which would enable it to have its own strategic goals in accordance with the guidelines of the different master plans.

Participation and Leverage in International Debates

Conclusion 8. Spain's commitment to multilateral development cooperation has not only resulted in greater efforts regarding its financial contributions (currently reduced due to the economic crisis), but also in a positive evolution of its international profile as a donor. However, Spain still has to articulate its consultation processes with the different actors in order to generate a clear and consensus-based position in international debates. There has been a lack of feedback mechanisms that would have contributed to the continuous improvement of these processes, as well as of monitoring and evaluation activities that would have served as input. One of the greatest weaknesses was made clear when Spanish positions were not enriched with information from the on-the-field offices where Spain implements its multilateral cooperation. This has also happened, albeit to a lesser extent, in the case of permanent representations.

3.2.2. Complementarity and Synergies: Multilateral Cooperation and Bilateral Cooperation

Conclusion 9. Even though it was one of Spanish Cooperation's main concerns during the period analysed, complementarity between bilateral and multilateral assistance on the field does not seem to have been achieved. Assessments by the actors who, both on the field and at headquarters, were involved in this planning process, reveal the different difficulties encountered when implementing Spanish Cooperation's strategic priorities, specifically pointing, as an example, to bilateral cooperation and the MDG Fund windows, as reflected throughout the report.

Conclusion 10. As of the end of this evaluation, sufficient information and proof is not yet available

in order to assess the extent to which the Country Partnership Frameworks (CPFs) have helped shape the complementarity and synergies between Spain's bilateral and multilateral cooperation. Likewise, the dialogue channels established on the field among MDOs, the different Spanish Cooperation actors, Embassies and the Governments of partner countries are still under construction.

3.2.3. Accountability to the Spanish People

Conclusion 11. For a long time now, in the international cooperation sphere a concept of accountability has become consolidated, encompassing both financial control and progress in achievement of results. However, this broader scope of the concept has not been sufficiently incorporated into Spanish multilateral development cooperation. In this regard, excessive emphasis on financial control, as opposed to results, may have limited the impact of accountability to the public, while at the same time conditioning the evolution of Spanish society's perception of international cooperation in general. Some possible indicators of this have been the weak reaction to the significant cutbacks in international cooperation, as well as the drop in public support for development cooperation, and the increased perception that Spain dedicates a great deal of resources to this area (*Results of the 2005-2010 CIS-Fundación Carolina studies*).

Conclusion 12. Initiatives regarding accountability, such as the 2009, 2010 and 2011 multilateral reports—as well as that of 2012, which is pending approval—have marked a positive step forward in this regard. However, delays in their design, and the absence of a systematic policy for their publishing and dissemination, have detracted from these initiatives' effectiveness, and are clear indicators that much remains to be done in this field.

Conclusion 13. Despite the fact that this is a recurrent topic in recent years, and that demands in this regard have increased, the accountability initiatives implemented have constituted positive steps forward, but have been one-off activities rather than elements of a global communication and accountability strategy for multilateral development cooperation, which Spanish Cooperation still lacks. During the analysis period, the institutional and capacity situation of actors involved in multilateral

cooperation, as well as that of the Division of Development Policy Evaluation and Knowledge Management, has had a negative impact on consolidation and progress in this regard.

3.2.4. Promotion of Spanish Staff at MDOs

Conclusion 14. Fostering access by Spanish staff to MDOs and their promotion within them have increased in line with multilateral programmes. Initiatives implemented in recent years by the MAEC's International Civil Servants Unit (UFI) and the AECID Multilateral Cooperation Department's Area for Recruitment into International Organisations have made it possible to identify a series of advances towards this goal, but have also revealed different areas for improvement. However, the element underlying all the analysis carried out is the absence of a sufficiently coherent and consensus-based strategic proposal that would make it possible to support and articulate the different actions in this regard, which, albeit with different specific objectives, are addressed in this sphere of action.

Conclusion 15. There is an absence of a complete information system in Spanish Cooperation that would provide knowledge about the overall situation of Spanish human resources within the international cooperation system, resulting from the different entry routes to the United Nations System (UNS), and which could serve as the basis for regularly analysing their evolution and the progress achieved. Neither is there sufficient evidence regarding which are the best strategies to raise the profile of Spanish staff at multilateral organisations.

3.2.5. Processes for Implementing the Strategy

Conclusion 16. Efforts concerning the planning, monitoring and evaluation of multilateral development cooperation have made some progress in recent years. However, this progress has been irregular and based on one-off actions rather than on a strategic and structured commitment. Moreover, it has not been sufficiently supported by a stable and robust organisational and functional structure, one adapted to the requirements of multilateralism's complexity.

Conclusion 17. Spanish multilateral cooperation lacks a sufficiently structured information and knowledge management system to support planning,

monitoring and evaluation processes, as well as coordination processes between the different actors involved, and to contribute to guaranteeing synergies and effectiveness of the efforts.

Conclusion 18. The documents envisaged for planning (the PACI, multi-annual budget programming, and SPFs with MDOs) have not served to achieve their planning function, nor has it been possible to use them to monitor multilateral action. This can be explained, among other factors, by the absence of joint work in drafting these documents, delays in their publication, and the budget frameworks' lack of predictability.

Conclusion 19. Even though practical exercises have been developed to improve coordination, it has not been possible to identify—especially at the more operational levels—the existence of a clear coordination structure, which would take into account the multiplicity and multidirectionality of relations among actors, and guarantee the adequate transfer, management and use of information to support the work done in the multilateral sphere. However, the individual efforts and informal mechanisms implemented in the departments involved have, at times, made up for the shortcomings resulting from the lack of such a structure.

The coordination processes used in the multilateral sphere have not, to date, functioned adequately, despite certain progress. Different levels must be distinguished:

- *Policy coordination bodies* (Interterritorial Commission, Delegate Commission, Interministerial Commission, Sectoral Conference). They have not taken on many responsibilities in this area, despite the possibilities set forth in their mandates. This has affected accountability and support for multilateral efforts, and it has also been influenced by the absence of a knowledge and information management system.
- *Strategic intraministerial coordination levels within the MAEC.* Even though some progress has been made in institutional organisation and in clarifying responsibilities among the units involved, there have also been different structural changes during the period covered by the present evaluation. This, together with the new political situation marked by the November 2011 change in government and by

the characteristics of the current economic crisis, makes it advisable to review and strengthen this aspect. This is compounded by the fact that there are no clear and institutionalised structures and coordination processes facilitating joint decision-making and the achievement of consistency between discourse and action.

- *Internal operational coordination.* AECID headquarters, DGPOLDE, AECID Technical Cooperation Office (TCO), permanent representations. Even though certain coordination initiatives have been implemented, these have been informal and dependent on the willingness of the actors, as well as on personal contacts. There is no clarity of processes, mandates, functions and responsibilities at each level regarding multilateral development cooperation. Coordination and monitoring processes have not been designed to enable joint work and the generation of synergies and lessons learned in order to raise our profile as donors at the different levels (headquarters, on the field, etc.).
- *External operational coordination.* Coordination of actors within the MAEC (at its different levels and locations), with other Ministries, with decentralised cooperation, and with international organisations, is also key. Headquarters has failed to define and articulate clear coordination processes that are then reflected on the field, which has impaired the smooth running of processes.

Conclusion 20. Headquarters has not articulated a clear definition of the TCOs' responsibilities, one which would:

- define their functions and duties in the multilateral sphere and in relation with the organisations on the field;
- provide information on Spanish multilateral cooperation in their geographic area, as well as on messages they have to convey; and
- establish a mechanism to transfer information and messages to headquarters, as well as to receive feedback from ongoing communication processes.

The existence of constant changes in criteria and gaps in decision-making regarding the role of TCOs in the multilateral sphere has been observed. A similar situation, although to a lesser extent, is that of Spain's Permanent Representations abroad, especially

regarding those issues involving information coming from headquarters concerning the undertaking of budget commitments and support for multilateral initiatives.

3.3. Strategic Position

Conclusion 21. According to the OECD's 2011 DAC Report on Multilateral Aid, Spanish Cooperation has channelled 51% of its ODA through multilateral organisations, both through core funding and through non-core funding for specific programmes, thus exceeding the DAC average, which is 40%. Specifically, 39% of its total multilateral assistance in 2009 was non-core funding, which makes Spanish Cooperation one of the top donors in terms of ODA channelled as non-core funding, together with Australia, Norway and the United States. The MAEC has aimed for Spain's non-core funding to be, as much as possible, always guided by and aligned with the 3rd Master Plan 2009-2012. However, in light of an analysis of contributions to global thematic funds, as well as the allocations set forth in the CPFs, among other elements, it can be concluded that this has not always been the case.

Conclusion 22. Despite the fact that during 2010 improvements were made in Spanish multilateral cooperation's management and programming procedures, which entailed implementing certain guidelines for the modality of multilateral cooperation in operational programming, Spanish Cooperation has not always had a programming of contributions, understood as strategic and planned. Among other reasons, this has been due to the lack of clarity of strategic objectives, to the variety of timeframes in organisations' programming (which do not always coincide with those of Spanish Cooperation), to Spanish Cooperation's limited capacity for monitoring and evaluation, and, to a lesser extent, to the gradual reduction in allocated funds which, at times, has made it impossible to meet the commitments undertaken.

Organisations and Funds Receiving Multilateral Development Cooperation

Conclusion 23. During the period evaluated, efforts have been made to concentrate multilateral development cooperation, which have resulted in a reduction in the number of organisations and funds to which Spanish Cooperation contributes. However,

and even though these actors' discourses have some elements in common (MDGs, system reform, fight against poverty) which make it possible to envisage a shared path, the criteria that should underpin decision-making have not been made operational, nor have the proof and arguments used been adequately communicated.

Conclusion 24. Interest in the UNS has been expressed in a financial commitment to its agencies, and in promoting initiatives relating to the reform of the UN Development System (promoting DaO, establishing the composite gender entity, supporting the QCPR) which have made this line one of the clear commitments of Spain's multilateral strategy.

Conclusion 25. The evolution of ODA since the approval of the Spanish Development Cooperation's Multilateral Strategy has made it possible to confirm the adequacy of contributions, in general terms, to the sectoral priorities set forth in the different comprehensive programming documents. However, the proposed list of priority multilateral organisations included in the Multilateral Strategy is excessively long and, moreover, other organisms and initiatives not initially envisaged have been financed. As mentioned before, no clear criteria have been established, nor has there been sufficient proof to make it possible to understand accurately the allocation of multilateral funds. This is compounded by the negative impact that, at times, selection processes may have had on the purpose of reducing ODA fragmentation.

With regard to geographical allocation, the general guidelines have been met. However, it is worth highlighting the significant weight of multilateral cooperation in Sub-Saharan Africa and the different regions in Asia, as compared with a greater weight of the multi-bilateral modality in certain countries in Latin America, Central America and the Caribbean.

Conclusion 26. When evaluating the work done in the sphere of multilateral development cooperation, it is essential to make the distinction between, on the one hand, Spain's financial support for multilateral organisations and initiatives, and, on the other, Spain's presence in the multilateral system and the organisations' governing bodies. Both lines of action have fundamental repercussions for internal work and for external projection. However, it has been seen that they have not always been sufficiently

analysed and evaluated by the actors involved. In this regard, there has been an absence of a systematic and evidence-based reflection in order to strengthen complementarities and maximising synergies in line with promoting and consolidating Spanish Cooperation's profile as a key actor in the multilateral development cooperation sphere.

Instruments and Modalities of Multilateral Development Cooperation

Conclusion 27. Even though there has been a process of change in Spanish Cooperation's multilateral action, aimed at achieving coherence with Spain's development cooperation policy in a broad sense, Spanish Cooperation's multilateral and bilateral cooperation system has limitations and weaknesses that have undermined its effectiveness in achieving development results. Regarding issues related to refundable and non-refundable cooperation, the constitution of FONPRODE (Development Promotion Fund) has contributed to raising the profile of refundable financial cooperation, also in the multilateral sphere. However, it is still too early to analyse in greater detail the performance of FONPRODE in this regard.

Conclusion 28. One of the great debates that is still actively ongoing, both in Spain and in other DAC countries, as well as in MDOs themselves, regards core funding versus non-core funding. Spain has received constant recommendations by the OECD's DAC in this regard, concerning the need to increase its percentage of core funding. However, and on the basis of certain perceptions regarding the control of funds and the prospects of visibility, Spanish Cooperation in the multilateral sphere has been marked by emphasis on non-core funding. This trend has been winding down in recent years, as a result, among other factors, of the DAC's recommendations.

Conclusion 29. The most critical voices against the multilateral sphere perceive that "pure" multilateral development cooperation, core funding, entails a loss of control of the allocation of ODA by the donor country's government, and seemingly less visibility. Thus, certain sectors of Spanish Cooperation have been reluctant to increase the percentage of core funding for MDOs and have preferred what is known as the multi-bilateral route, non-core funding, with

earmarked contributions. According to the *2012 DAC Report on Multilateral Aid*, donors' (OECD Member States') policies in funding multilateral organisations remain fragmented, and to a certain extent contribute to the incoherence of the system as a whole.

3.4. Coherence of Spanish Cooperation in the Multilateral Sphere and Degree of Actors' Alignment

Conclusion 30. It has been seen that MDOs' appraisal of Spain's participation in their decision-making management and governing bodies is, in general, quite positive. They appreciate Spanish Cooperation's active role in many areas, and specifically highlight its role in launching the MDG-F and Spain's involvement in the creation of UN Women.

Conclusion 31. Spanish Cooperation maintains its position within MDOs, by supporting their basic mandate, through signing specific framework agreements and providing earmarked funding, non-core funding, aimed, to a large extent, at thematic or specific programmes in each country and, at times, through the creation of single-donor fiduciary funds within agencies. While certain non-core funds could be justified because they constitute genuine added value, in most cases, however, it would—as indicated by the DAC in its *2012 DAC Report on Multilateral Aid*—aggravate the fragmentation of multilateral aid.

A constant concern for Spanish Cooperation actors regarding Spain's multilateral modality involves how to optimise the relation between core funding and non-core funding. The decision regarding the weight that should be given to the different cooperation modalities (regular or core funding and non-regular or non-core funding) has not been subject to sufficient reflection in order to clarify the profile that Spain wishes to have as a multilateral donor. This decision has consequences for the articulation of the structures and processes underpinning multilateral efforts.

3.5. Relevance of Multilateral Action: Added Value in Spain's Overall Development Cooperation Policy

Conclusion 32. Nearly all the actors interviewed during the evaluation process have agreed that multilateral cooperation is a relevant part of Spanish

development cooperation which should be maintained and strengthened. This modality has been selected for different reasons, some of them political, e.g. having greater visibility and presence in relevant international forums, and others more related to the possibility of achieving greater effectiveness or of working in areas in which Spain currently has a weaker position. Therefore, this modality should not be limited to accompanying bilateral cooperation policy, nor should it be used solely as a channel for increasing ODA; rather, it should have its own goals, clearly linked to its added value and to Spain's participation in the governance of the multilateral system.

Conclusion 33. Nevertheless, the modality of multilateral cooperation, i.e. its definition, characteristics, advantages and challenges, has not been sufficiently explained to Spanish Cooperation actors, and this has led to a lack of knowledge, understanding and adherence to multilateral cooperation as an essential part of Spanish Cooperation.

Conclusion 34. Among the advantages of multilateral cooperation that have arisen throughout the evaluation process, the following have been identified:

- The experience acquired by MDOs and their legitimacy on a worldwide level is maximised.
- Possibilities of achieving leverage and impact in response to global problems are increased.
- It enables addressing sensitive global problems through a position of a certain neutrality, separate from national interests, and contributing to reducing the fragmentation of aid.
- Economies of scale can be achieved, such as reducing transaction costs.
- It enables actions in orphan countries or areas where bilateral donors find it difficult to cooperate.
- It enables the management of increasing amounts of funds.

Noteworthy among the challenges facing MDOs and Spanish Cooperation in the framework of this modality are:

- Carrying out appropriate monitoring and evaluation of contributions without generating overlapping or additional burdens for any of the parties.

- In line with what was mentioned about DaO, improving coordination among the different MDOs on the field is not always efficient and sometimes can actually multiply administrative costs.
- The need to change the traditional approach of bilateral cooperation, adopting the logic that permeates multilateral work and the principles of relations with MDOs.
- Complementarity between multilateral and bilateral development cooperation, as well as the strategic and relevant use of the multi-bilateral modality.

Conclusion 35. Since 2005, Spanish Cooperation has adopted a strategic decision in favour of multilateral cooperation, as an essential part of Spain's development cooperation policy. However, and despite the programme documents and operational progress of recent years, the actions adopted have not been sufficiently underpinned by a common strategic vision or ideas, nor by the necessary structural and organisational efforts which must be an indispensable basis on which to take decided steps forward in this regard.

4. Recommendations

Presented below are the principal recommendations drawn from the evaluation of Spanish Development Cooperation at the multilateral level during 2009-2011.

4.1. Overall Recommendations

Recommendation 1. Strengthen multilateral cooperation in a more strategic and focused manner which remains committed to democratic multilateralism as a response to global problems. Global public goods fall outside States' capacity to deal with them, and depend on a commitment to building consensus on a worldwide scale. It is impossible to eradicate poverty and combat inequality with a purely local approach.

In this sense, Spanish Cooperation should leverage the comparative advantages of multilateral cooperation, generating a structure able to support its strategic objectives in this area, and making it possible to work in a concerted manner to address the challenges involved in this kind of cooperation.

Recommendation 2. Enhance the strategic guidelines of Spain's financial contribution to multilateral cooperation, considering that decisions regarding allocating funds to MDOs should be based, as indicated by the DAC, on their capacity to guarantee:

1. Sufficient Management for Development Results (MfDR) and good governance.
2. Effectiveness and efficiency of its programmes.
3. Effective and efficient provision of assistance on a national scale.
4. Harmonization between donors and alignment with the partner country and at a national scale.

This strategic guidelines framework this should be made operational through a consensus involving the different actors with a decision-making capacity, in order to generate a framework of criteria able to guide decisions regarding contributions on multilateral issues, enabling decisions based on the necessary evidence which can be transmitted and disseminated.

Recommendation 3. Develop a multilateral concentration plan which, based on criteria linked to Spanish Cooperation's priorities, on organisations' performance and their relevance (e.g. thematic, geographic), among others, prioritises a limited number of key partners where efforts—both financial and regarding their strategic relationship with Spain—are to be concentrated. This plan should likewise include other organisations which, although not priorities in terms of economic contributions, require an active presence and involvement on the part of Spain in their global debates and decisions, whether due to Spanish Cooperation's leadership or comparative advantages there compared with other donors, due to the thematic, global or regional significance of those organisations, or to any other reason duly justified in the plan itself.

Recommendation 4. Spanish Cooperation should focus on the three multilateral assistance guidelines indicated by the DAC:

1. Using and strengthening existing multilateral channels of action and funding. Weighing carefully the pros and cons before promoting the creation of new channels.

2. Ensuring policy coherence in decision-making, at the different State levels, regarding financing actions on multilateral issues.
3. Using the existing multilateral coordination mechanisms for a given sector rather than promoting the creation of *ad hoc* coordination mechanisms.

Recommendation 5. Ensuring that lessons learned from new instruments in the multilateral area are appropriately implemented, so that their advantages and potential challenges are incorporated in a balanced and realistic manner into the Spanish cooperation system.

Recommendation 6. In a context of economic crisis and budget restrictions, Spanish Cooperation should take advantage of what are called tangible elements favouring multilateral cooperation. Highlights here include economies of scale (streamlined management and the use of common funds contributes to cutting transaction costs), together with the multiplier effects and installed capacities of multilateral development organisations, along with their recognised legitimacy, both regarding donor communities and stakeholders in partner countries.

Recommendation 7. Embassies and TCOs, in accordance with strategic guidelines from headquarters, should promote spaces for dialogue in partner countries, in order to coordinate and build consensus regarding the basis for their relationship with national agencies and multilaterals.

Recommendation 8. Ensure that the distribution and selection of modalities and geographic areas maximises the comparative advantages and experience of Spanish Cooperation, as well as contributing to greater complementarity. In this sense, it is suggested that a multilateral approach be prioritised or strengthened when the bilateral comparative advantage is lesser, and reduce and/or adjust the multilateral in places with greater comparative advantages. However, the multi-bilateralization of aid should be avoided, as much as possible, due to its impact on the multilateral system and global development assistance, such as higher transaction costs and greater fragmentation.

Recommendation 9. Given the many stakeholders participating in multilateral cooperation, it is necessary to create a data and knowledge management system

able to guarantee the access of all stakeholders involved and the availability of essential information on planning, monitoring and evaluation of multilateral development cooperation.

Recommendation 10. Within the framework of Spain's current situation, politically affected by the change of government in November 2011 and economically affected by budget restrictions, as well as regarding the new strategic guidelines accepted within multilateral cooperation and the stipulations in the 4th Master Plan, multilateral work must be restructured hierarchically and operationally insofar as planning, monitoring and evaluation are concerned. In this sense, it is necessary to develop a stable organisational structure that is sufficiently financed, one born out of agreement and consensus able to ensure its stability regardless of political changes, but sufficiently flexible so that, once the system is established, it can adapt to change and new challenges on the international scene.

4.2. Specific Recommendations

UNS Reform

Recommendation 11. Spanish Cooperation should reflect on its degree of future involvement in the reform of the UN Development System. In parallel, to make the most of the efforts involved in being the principal donor of the DaO initiative, Spanish Cooperation should call upon the UN to go beyond this experimental phase (pilot countries). In other words, for "One UN" to become the UN's standard *modus operandi*. Spanish Cooperation should promote that relevant spaces incorporate best practices and lessons learned identified through DaO, MDG-F, and joint gender programmes, among others.

Recommendation 12. Taking into consideration Spanish Cooperation's initial support for the creation and development of UN Women, made clear through its financial support and its central role in UN Women governing bodies, the efforts made should be leveraged to continue playing a leading role in the development of this institution.

Strategic Partnership Frameworks

Recommendation 13. Given the proven limitations of the strategic partnership agreements signed,

both regarding their implementation, monitoring and evaluation, as well as regarding their design flaws and caveats regarding planning, the signing of any new strategic partnership agreements with MDOs is not recommended, until the strategy that Spain wants to employ hereafter in the area of multilateral development cooperation is defined.

Monitoring and Evaluation of Spanish Cooperation in the Multilateral Sphere

Recommendation 14. Given the lack of feedback and the limited advantages that Spanish Cooperation has gained, to date, from such initiatives as MOPAN, a stocktaking of both the level of participation and degree of involvement must be made. Spanish Cooperation should harmonise with those multilateral monitoring and evaluation efforts, such as DAC initiatives, making it possible to better optimise resources targeting multilateral development organisations, as well as to obtain greater advantages from its presence there, always ensuring the effective leveraging of the impact of participating in these forums, and the quality of participation in these processes.

Participation and Gaining Influence in International Debates

Recommendation 15. Promoting feedback mechanisms that contribute to constant improvement of consultations between the different stakeholders in Spanish Cooperation in order to articulate a clear, unified position at international debates (as well as the monitoring and evaluation activities contributing to them) which make it possible to strengthen Spain's positions in their content, thanks to information proceeding from the field offices where Spain carries out multilateral cooperation.

Complementarity between the Multilateral and the Bilateral Modalities

Recommendation 16. Enhance complementarity and synergies between bilateral and multilateral actions, promoting spaces for coordination among all the development cooperation stakeholders working in the field. In this sense the TCOs will play a crucial role, since the process of drafting and implementing CPFs would make it possible to have

updated information which would enable the SGCID and AECID headquarters to have criteria to judge the work of multilateral development organisations on a regional scale. Coordination among bilateral, national, and multilateral stakeholders should take into account the expected development results, resources allocated, and mechanisms necessary for accountability.

Communication and Accountability

Recommendation 17. Draw up a communication and accountability plan making it possible to visualise the multilateral development cooperation work being carried out that:

- Incorporates a broad vision of accountability which includes both financial control and such issues as organisations' comparative advantage, performance and results.
- Includes descriptive elements regarding the work being carried out in this area which may be communicated to the public.
- Considers different platforms and tools, depending on timing and target audience.
- Establishes goals, priorities and indicators for the next period, to facilitate monitoring and evaluation.

Promotion of Spanish Staff at International Agencies

Recommendation 18. Develop a strategy for promoting Spanish staff at bodies which, based on a comparative study of other donors' strategies for promoting professionals at international bodies, incorporates overall common goals for articulating the work at different units and departments with competence in this area, while also becoming an umbrella for initiatives which might be launched in the future.

Recommendation 19. Develop an information system able to take more efficient advantage of the information provided by international agencies themselves in order to know, with the most detailed breakdown possible, the overall situation of Spain's human resources in all these bodies (independently of Spain's membership and contributions thereto), and the changes which may occur in said distribution.

Coordination

Recommendation 20. Regarding coordination:

- Redefining the role of the different bodies for coordinating global cooperation policy regarding multilateral development cooperation, making the necessary structural adjustments (perhaps through creating subgroups to streamline decision-making) in consonance with the requirements of what has been undertaken.
- Regarding strategic management of multilateral development cooperation policy, institutionalise a system for coordinating the AECID and SGCID which establishes a minimum framework for decision-making and consensus, able to ensure the timeliness and fluidity of relations, to formalise agreements guaranteeing follow-up, and to favour structural continuity beyond changes in leadership.
- At the operational level: Develop a set of functions and responsibilities for all key players in the system, both at headquarters and on the field, defining their scope of action and clarifying their role in multilateral cooperation, regarding each one of the modalities and their distribution.

Recommendation 21. Develop an inter-unit coordination system ensuring fluid communication of positions and decisions, as well as feedback.

Bodies and Funds Receiving Multilateral Cooperation

Recommendation 22. In order to continue contributing to strengthening the UN development system, as well as to contribute to the efficient use of Spanish Cooperation's resources, it is recommended that support continue for joint programming, which is also set forth in the QCPR resolution and, therefore, is a mandate for all UNS Member States. However, it is advisable to wait for the findings of the on-going evaluations before committing to the creation of new fiduciary funds similar to the MDG-F, given that with these funds, it seems that no economy-of-scale culture has been introduced, nor has spending been streamlined, nor has overlapping been avoided.

Instruments and Modalities of Multilateral Cooperation

Recommendation 23. Taking into consideration the current scenario of budget cuts, it would be advisable for Spanish Cooperation to reflect on the role that the different ways of fund channelling core funding and non-core funding, should play in this new scenario, as well as the role that they would have to play regarding refundable and non-refundable contributions. Regarding this last point, it will be necessary to also take into account the review process that FONPRODE is now undergoing.

Recommendation 24. Ultimately, it would be advisable for the SGCID to promote a debate throughout Spanish Cooperation aimed at reviewing the strategic perspective of its multilateral development cooperation in coming years. This process should include a clearer definition of priorities and, in line with the DAC guidelines on multilateral cooperation and with the principles of the development effectiveness agenda, would necessarily involve changes in the management model. In this sense, the adoption of a revamped donor profile could result in practice in a lower administrative management burden, understood as monitoring of the accounts of funds and projects, if, on the other hand, a more strategic management of the relationship and accountability mechanisms for multilateral development organisations were promoted: e.g. less fragmentation of mechanisms and instruments to favour a greater weight for core funding; a more active involvement in executive boards; and taking greater advantage of evaluations and follow-up reports generated not only by the bodies themselves but also by other donors and by the networks in which Spanish Cooperation is involved. To this end, among other aspects, it would be necessary to clarify the distribution of responsibilities within the MAEC, ensure sufficient resources for the AECID and SGCID teams, improve coordination between headquarters and offices on the field, promote joint initiatives with other donors, and promote a more active communication policy to involve the Spanish public in multilateral development cooperation issues.



36 Informe de Evaluación

Evaluación de la cooperación
para el desarrollo española
en el ámbito multilateral
2009-2011

[Informe completo](#)



Edición: Marzo 2014

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

Dirección de la evaluación:
Bibian Zamora Giménez
José Manuel Argilés Marín

Autoras:
Ana Ballesteros Pena
Sonia Franco Alonso

Con el apoyo del consultor externo:
Ernesto García López

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

NIPO: 502-14-016-9

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

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es



Índice

Acrónimos	6
Cuadros, esquemas, gráficos y tablas	10
Resumen ejecutivo	13
1. Enfoque y metodología de la evaluación	21
1.1. Justificación de la evaluación	23
1.2. Descripción del objeto de evaluación y del marco teórico-conceptual empleado	23
1.3. Objetivos y alcance de la evaluación	25
1.4. Desarrollo y ajustes del proceso evaluativo	26
1.5. Limitaciones de la evaluación	28
2. Acercamiento a la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral	29
2.1. Conceptos básicos sobre cooperación multilateral para el desarrollo	31
2.1.1. Caracterización de la cooperación multilateral para el desarrollo	31
2.1.2. Tipología de organismos multilaterales	33
2.2. Radiografía de la cooperación multilateral española	34
3. Hallazgos	43
3.1. Estructura que sustenta la estrategia de Cooperación Española en el ámbito multilateral	45
3.1.1. Marco institucional y estructura organizativa	45
3.1.2. Recursos humanos	47

3.2. Perspectiva estratégica	49
3.2.1. Calidad y eficacia de los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDE)	49
3.2.2. Complementariedad y sinergias: cooperación multilateral y cooperación bilateral	61
3.2.3. Rendición de cuentas a la ciudadanía española	63
3.2.4. Promoción de la presencia de personal español en los OMUDE	66
3.2.5. Procesos para la implementación de la estrategia	69
3.3. Posición estratégica	76
3.3.1. Organismos y fondos receptores de la cooperación multilateral para el desarrollo	76
3.3.2. Instrumentos y modalidades de la cooperación multilateral	82
4. Conclusiones	89
4.1. Estructura que sustenta la estrategia de la Cooperación Española en el ámbito multilateral	91
4.2. Perspectiva estratégica	91
4.2.1. Calidad y eficacia de los OMUDE	91
4.2.2. Complementariedad y sinergias: cooperación multilateral y cooperación bilateral	93
4.2.3. Rendición de cuentas a la ciudadanía española	93
4.2.4. Promoción de personal español en los OMUDE	94
4.2.5. Procesos para la implementación de la estrategia	94
4.3. Posición estratégica	95
4.4. Coherencia de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y grado de alineamiento de los actores	97
4.5. Pertinencia de la acción multilateral: valor añadido en el conjunto de la política de cooperación para el desarrollo de España	98
5. Recomendaciones	99
5.1. Recomendaciones globales	101
5.2. Recomendaciones específicas	102
6. Anexos	107
1 Anexo. Propuesta metodológica	109

2 Anexo. Matriz de evaluación	127
3 Anexo. Documentación consultada	135
4 Anexo. Análisis y mapa de actores	139
5 Anexo. Guiones de entrevista	147
6 Anexo. Revisión de los Marcos de Asociación Estratégica: UNICEF, FNUAP, ONU Mujeres y PNUD	153
7 Anexo. Organigrama de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SECI)	157
8 Anexo. Ficha de evaluación del CAD	159






Acrónimos

AAA	Agenda para la Acción de Accra
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AGNU	Asamblea General de Naciones Unidas
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AMA	<i>Australian Multilateral Assessment</i>
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAD/DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CCAA	Comunidades Autónomas
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CE	Cooperación Española
CEDEAO/ ECOWAS	Comunidad Económica de Estados de África del Oeste
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERF	Fondo Central de Respuestas Ante Emergencias, por sus siglas en inglés
CFI	Cooperación Financiera Internacional
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
CIHEAM	Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos, por sus siglas en francés
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
DaO	<i>Delivering as One</i>
DAW	División para el Adelanto de la Mujer, por sus siglas en inglés
DFID	<i>Department for International Development</i> del Reino Unido
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

DNDi	Iniciativa Medicamentos para Enfermedades Olvidadas, por sus siglas en inglés
EELL	Entidades Locales
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, por sus siglas en inglés
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDE	Fondo para Instituciones Financieras Internacionales y para la Gestión de la Deuda Externa
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FNUAP	Fondo de Naciones Unidas para la Población
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
F-ODM	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
FTI-EFA	<i>Fast Track Initiative - Education for All</i>
GAVI	Alianza Global para la Vacunación y la Inmunización, por sus siglas en inglés
GFATM	Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, por sus siglas en inglés
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
IEG	<i>Independent Evaluation Group</i>
IDA	Asociación Internacional de Desarrollo, por sus siglas en inglés
IFI	Institución Financiera Internacional
IFFIm	<i>The International Finance Facility for Immunisation</i>
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, por sus siglas en inglés
JPO	<i>Junior Professional Officer</i>
MDB	Bancos multilaterales de desarrollo, por sus siglas en inglés
MAE	Marco de Asociación Estratégica (con organismos multilaterales de desarrollo)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MAR	<i>Multilateral Aid Review</i> de Reino Unido
MDRI	<i>Multilateral Debt Relief Initiative</i>
MOPAN	<i>Multilateral Organization Performance Assessment Network</i>
MMV	Medicines for Malaria Venture
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i>
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIEA	Organismo Internacional de la Energía Atómica
OIJ	Organización Iberoamericana de la Juventud
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OISS	Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo



OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMUDE	Organismo Multilateral de Desarrollo / Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU Hábitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU Mujeres	Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSAGI	<i>Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women</i>
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTC	Oficina Técnica de Cooperación de la AECID
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PAS	Plan de Actuación Sectorial
PM	Protocolo de Montreal
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PO	Programación Operativa
PVNU	Programa de Voluntarios de Naciones Unidas
QCPR	<i>Quadrennial Comprehensive Policy Review</i>
RNB	Renta Nacional Bruta
SARC	<i>Special Assistant to the Resident Coordinator</i>
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIEF	<i>Spanish Impact Evaluation Fund</i>
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SCRNU	Sistema del Coordinador Residente de Naciones Unidas
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UFI	Unidad de Funcionarios Internacionales
UNCCD	<i>United Nations Convention to Combat Desertification</i>
UNCCP	<i>United Nations Conciliation Commission for Palestine</i>
UNCDF	<i>United Nations Capital Development Fund</i>
UNCT	<i>United Nations Country Team</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNDAF	<i>United Nations Development Assistance Framework</i>
UNDG	<i>United Nations Development Group</i>
UNDPKO	<i>United Nations Peacekeeping Operations</i>

UNEG	<i>United Nations Evaluation Group</i>
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNITAID	Facilidad Internacional para la Compra de Medicamentos, por sus siglas en inglés
UNITAR	<i>United Nations Institute for Training and Research</i>
UNMAS	<i>United Nations Mine Action Service</i>
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo, por sus siglas en inglés
UPU	Unión Postal Universal
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

Cuadros, esquemas, gráficos y tablas

Cuadros

Cuadro 1. La iniciativa DaO de NNUU	50
Cuadro 2. El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM)	51
Cuadro 3. La creación de ONU Mujeres	52
Cuadro 4. Evaluación Conjunta de los Programas Conjuntos de Género del SNU	54
Cuadro 5. Valoraciones comunes de la Cooperación Española sobre la reforma del SNU	54
Cuadro 6. MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network)	58
Cuadro 7. La estrategia de evaluación del F-ODM: el sistema de seguimiento y evaluación	59
Cuadro 8. La incorporación de la modalidad multilateral en los MAP	62
Cuadro 9. El FONPRODE	84

Esquemas

Esquema 1. Las 4P de Mintzberg	25
Esquema 2. Síntesis procesos esenciales de la estrategia multilateral (perspectiva y posición)	25
Esquema 3. Visiones de los actores en materia de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación multilateral	70
Esquema 4. Niveles de coordinación del ámbito multilateral, actores y órganos implicados	76

Gráficos

Gráfico 1. Evolución de la AOD neta 2006-2008 y 2009-2011 CAD	35
Gráfico 2. Evolución de las contribuciones de la Cooperación Española a OMUDE por destinatario (2001-2011)	37
Gráfico 3. Principales organismos del SNU receptores de AOD española (periodo 2009-2011)	40
Gráfico 4. Evolución global de la cooperación española en comparación con el CAD (2009-2011)	41
Gráfico 5. Evolución del personal vinculado a la cooperación multilateral en DGPOLDE Y AECID (2009-2011)	47
Gráfico 6. Diez mayores contribuyentes al presupuesto de ONU Mujeres (2011) (en dólares)	53
Gráfico 7. Principales sectores receptores de AOD multilateral siguiendo los criterios del CAD (2009-2011)	81
Gráfico 8. Principales sectores receptores de AOD multilateral siguiendo el III Plan Director (2009-2011)	82
Gráfico 9. Principales áreas geográficas receptoras de AOD multilateral	83

Tablas

Tabla 1. Tipología de contribuciones de la Cooperación Española en el ámbito multilateral	32
Tabla 2. Evolución de la AOD total en los Estados Miembros del CAD (2006-2011)	35
Tabla 3. Evolución del porcentaje de AOD en los Estados miembros del CAD respecto a la RNB, 2006-2011	36
Tabla 4. Composición de las contribuciones a organismos multilaterales por destinatario (2006-2011)	37
Tabla 5. Evolución de las contribuciones a organismos multilaterales por destinatario (2006-2011)	38
Tabla 6. Evolución de la AOD multilateral en los Estados miembros del CAD (2006-2011)	38
Tabla 7. AOD multilateral aportada al SNU (2006-2011)	39
Tabla 8. Evolución de la AOD bilateral canalizada vía organismos multilaterales en los Estados miembros del CAD (2006-2011)	39
Tabla 9. Evolución AOD por modalidad en los Estados miembros del CAD (2009/2011)	41
Tabla 10. Personas que desarrollan tareas en materia de cooperación multilateral DGPOLDE	48
Tabla 11. Personas que desarrollan tareas en materia de cooperación multilateral AECID	48
Tabla 12. Listado 10 principales donantes 2011 y 2012 a ONU Mujeres	53
Tabla 13. Resultados de los estudios sobre Cooperación Internacional y América Latina	65
Tabla 14. Evolución de plazas en las distintas convocatorias	67
Tabla 15. Organismos internacionales receptores de mayor volumen de AOD neta (2009-2011) por carácter de la contribución	79

Resumen ejecutivo

Alcance y enfoque de la evaluación

La *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo*, publicada en 2009, preveía la realización de una revisión y evaluación de medio plazo no más tarde de los tres años posteriores a su aprobación. En 2011, desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)¹ se acordó llevar a cabo esta evaluación intermedia que finalmente se desarrolló entre los meses de noviembre de 2011 y diciembre de 2013.

Durante el proceso de evaluación, en el que se tuvo que hacer frente a diferentes limitaciones, fue necesario delimitar el objeto evaluado, dado que se constató que lo que configuraba realmente la “estrategia” multilateral no era únicamente lo contemplado en el documento de *Estrategia Multilateral*, sino también una variedad de líneas de trabajo recogidas en otros documentos estratégicos y que, en conjunto, han caracterizado el “modo de hacer” de la Cooperación Española en el ámbito multilateral.

En este sentido, es necesario apuntar que no ha sido objeto de esta evaluación el análisis del desempeño de los organismos multilaterales con los que España coopera ni los resultados alcanzados por estos organismos. Asimismo, este ejercicio evaluativo tampoco se ha enfocado de forma exhaustiva hacia el abordaje de las intervenciones, programas o fondos multilaterales que la Cooperación Española ha financiado

en el periodo que cubre esta evaluación. Ahora bien, ciertas informaciones asociadas a estos aspectos, y que han emergido en el proceso de evaluación, han contribuido a la comprensión y análisis del objeto de evaluación.

El objetivo general de esta evaluación se concretó en identificar y valorar los procesos estratégicos fundamentales que configuraban el trabajo en el ámbito multilateral a partir del análisis e identificación de los patrones de comportamiento que se han seguido desde su puesta en marcha, con la doble finalidad de: por un lado, contar con un elemento de referencia sobre la idoneidad de la Estrategia Multilateral y por otro, establecer una valoración global en términos de realizaciones y logros que condujera a su reformulación y actualización.

El alcance de la evaluación se delimitó teniendo en cuenta que: 1) el foco sería la cooperación multilateral para el desarrollo esencialmente concentrada en organismos multilaterales de desarrollo (OMUDE), sobre todo aquellos vinculados con la familia de las Naciones Unidas (NNUU); 2) como resultado, en términos generales, el grueso del análisis se centraría en el trabajo que se realiza desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), incluyendo a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), agencia estatal adscrita al Ministerio; 3) no abordaría la acción humanitaria, más allá de ciertas cifras globales; y 4) el grueso se centraría en la cooperación multilateral de carácter no reembolsable.

¹ Esta evaluación se inició en 2011, momento en el que las competencias en materia de formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo correspondían a la DGPOLDE. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha suprimido la DGPOLDE y sus competencias han sido asumidas por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID).

Respecto a su tipología, se trata de una evaluación mixta e intermedia, diseñada y llevada a cabo directamente por la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento de la SGCID que ha contado, en algunos momentos puntuales, con la participación de un consultor externo. En relación con el marco temporal de la evaluación, éste ha abarcado principalmente el periodo 2009-2011. En este sentido, es importante indicar que el trabajo de campo se realizó, fundamentalmente, entre finales de 2011 y principios de 2012 y estaba esencialmente enfocado hacia el trienio anteriormente mencionado. No obstante, para el abordaje de ciertos temas y atendiendo a los cambios de contexto producidos durante el desarrollo del ejercicio evaluativo, se consideró recomendable incluir algunos datos y referencias a años posteriores.

Principales conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

La Cooperación Española ha asumido desde 2005 una decisión estratégica a favor de la cooperación multilateral, con la aspiración de que fuera coherente con los objetivos y principios que rigen la cooperación para el desarrollo de España en un sentido amplio y de que se convirtiera en parte esencial de la misma. Sin embargo, y a pesar de los documentos programáticos y avances operativos de los últimos años, las acciones que se han ido adoptando no han estado suficientemente sustentadas en una visión e ideas estratégicas comunes, ni en los necesarios esfuerzos estructurales y organizativos que deben ser soporte imprescindible para avanzar con pasos firmes en esta materia.

La práctica totalidad de los actores entrevistados durante el proceso de evaluación han coincidido en que la cooperación multilateral es una parte relevante de la cooperación para el desarrollo española que debe mantenerse y reforzarse. La selección de esta modalidad responde a diferentes razones, unas de carácter más político, como el logro de visibilidad y presencia en foros internacionales relevantes, y otras relacionadas con la posibilidad de tener una mayor eficacia o de trabajar en ámbitos en los que España se encuentra en una posición más débil. Por ello, esta modalidad no debe limitarse al acompañamiento

de la política de cooperación bilateral ni debe utilizarse únicamente como una vía para el aumento de la AOD, sino que debe tener sus objetivos propios, vinculados claramente con su valor agregado y con la participación de España en la gobernanza del sistema multilateral. A pesar de esto, la modalidad de cooperación multilateral, no ha sido explicada suficientemente a los actores de la Cooperación Española, lo que ha derivado en una evidente ausencia de conocimiento, comprensión y adhesión a la misma como parte esencial de la Cooperación Española.

Uno de los grandes debates que, tanto en España como en los restantes países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en los propios OMUDE continúa presente y activo, es la discusión sobre la financiación regular (*core funding*) frente a la financiación no regular (*non-core funding*). El énfasis tradicional de la Cooperación Española en la financiación no regular ha llevado al CAD a emitir distintas recomendaciones en este sentido, sobre la necesidad de incrementar su porcentaje de financiación regular, ya que, en opinión de este organismo, la financiación no regular contribuye tanto a la fragmentación como a la incoherencia del sistema multilateral de desarrollo en su conjunto. Es importante señalar que en la Cooperación Española se ha observado, en los últimos años, una cierta tendencia a suavizar el peso de esta modalidad de financiación.

En la misma línea, una preocupación constante de los actores de la Cooperación Española respecto a la modalidad multilateral española gira en torno a cómo se podría optimizar la relación de los fondos regulares y no regulares. La decisión sobre el peso que deben tener las diferentes vías de canalización de recursos (regular y no regular) no ha sido objeto de una reflexión suficiente que haya permitido contribuir a la clarificación del perfil que España quiere asumir como donante multilateral. Esta decisión tiene consecuencias a la hora de articular la estructura y procesos que deben sustentar los esfuerzos multilaterales.

Respecto a la estructura, aunque se han producido avances en lo relativo a la arquitectura institucional y distribución competencial de los asuntos relativos a la cooperación multilateral para el desarrollo, estos no han sido suficientes para sustentar el trabajo en

este ámbito, ni han estado enmarcados en apuestas estratégicas claras. Los recursos humanos del sistema (en volumen, niveles de rotación, etc.), tanto en sede como en el exterior, no han estado a la altura del incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) multilateral española ni de los retos planteados por el sistema multilateral.

A lo largo de estos años la acción multilateral promovida por la Cooperación Española se ha alineado con la prioridad de impulsar la reforma del sistema de desarrollo de NNUU. Esto se concretó con el lanzamiento del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en 2006, el impulso a la iniciativa *Delivering as One (DaO)* en 2008 y el respaldo a la creación de la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) en 2010. Tanto los esfuerzos de la Cooperación Española para respaldar estas iniciativas, como los resultados globales de las mismas, tienen todavía un amplio margen de mejora.

A partir del año 2009 la Cooperación Española promovió la puesta en marcha de los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) plurianuales con ciertos OMUDE. Estos MAE han servido para lograr una mayor armonización con la planificación del organismo, así como para contribuir en el desarrollo de un perfil multilateral más consolidado de España como donante. Sin embargo, los MAE no han servido suficientemente ni para garantizar la previsibilidad incluida en la planificación, ni tampoco para el seguimiento de sus marcos de resultados. De otro lado, a lo largo del periodo evaluado no se han explicitado los criterios utilizados a la hora de priorizar y seleccionar los organismos con los que se han firmado los MAE.

La Cooperación Española no ha aprovechado suficientemente los esfuerzos que ha realizado para el fortalecimiento de la función evaluadora del sistema de desarrollo de NNUU en aras de su propia mejora y aprendizaje ni ha llevado a cabo todavía un ejercicio de reflexión sobre la forma más adecuada de realizar el seguimiento y evaluación del ámbito multilateral, lo que le permitiría dotarse de una apuesta estratégica propia de acuerdo a las orientaciones de los distintos planes directores.

El compromiso de España con la cooperación multilateral para el desarrollo se ha materializado, además

de en un mayor esfuerzo en sus contribuciones económicas (atenuado en la actualidad en el contexto de la crisis económica), en una evolución positiva en su perfil internacional como donante. Sin embargo, ha faltado una reflexión sistemática y basada en evidencias con el fin de potenciar las complementariedades y aprovechar las sinergias en la línea de reforzar y consolidar el perfil de la Cooperación Española como actor clave en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo. En esta misma línea, la articulación de los procesos de consulta entre los diferentes actores con el fin de generar una posición clara y consensuada en los debates internacionales se ha revelado durante el periodo evaluado como una tarea pendiente. A pesar de que ha sido una de las principales preocupaciones de la Cooperación Española durante el periodo analizado, no parece haberse alcanzado todavía la complementariedad entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral en el terreno. Concretamente, a la fecha de cierre de esta evaluación todavía no se cuenta con información y evidencias suficientes que permitan valorar hasta qué punto los MAP han ayudado a moldear la complementariedad y sinergias entre la cooperación bilateral y la cooperación multilateral de España.

Aunque en el ámbito de la cooperación internacional ha venido consolidándose desde hace tiempo un concepto de rendición de cuentas que abarca, tanto el control financiero como la información sobre los avances en el logro de resultados, todavía esta ampliación del concepto no se ha incorporado suficientemente a la cooperación multilateral para el desarrollo española. Las iniciativas desarrolladas en materia de rendición de cuentas, aunque han supuesto avances positivos, han resultado ser más actividades puntuales que elementos configuradores de una estrategia global de comunicación y rendición de cuentas en materia de cooperación para el desarrollo multilateral, con la que la Cooperación Española todavía no cuenta.

Respecto al impulso del acceso de personal español a los OMUDE y su promoción dentro de los mismos, el elemento que subyace en todo el análisis realizado es la ausencia de una propuesta estratégica suficientemente coherente, coordinada y consensuada que permita sustentar las diferentes actuaciones en esta materia. Se constata la ausencia de un sistema de información completo en la Cooperación Española que permita conocer la situación global y la evolución

periódica de los recursos humanos españoles en el sistema de cooperación internacional.

Los esfuerzos en materia de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación al desarrollo multilateral han experimentado algunos avances en los últimos años. Sin embargo, estos han sido irregulares y sobre la base más de esfuerzos puntuales que de una apuesta estratégica y estructurada. Asimismo, no han estado debidamente sustentados en una estructura orgánica y funcional estable y robusta, ni en un sistema de información y gestión del conocimiento suficientemente estructurado, del que todavía se carece.

A pesar de que se han desarrollado prácticas para mejorar la coordinación, no se identifica, sobre todo en los niveles más operativos, la existencia de una estructura clara de coordinación, que contemple la multiplicidad y multidireccionalidad de las relaciones entre actores y que garantice una buena transmisión, gestión y uso de la información para sustentar el trabajo que se desarrolla en el ámbito multilateral. Ahora bien, los esfuerzos individuales y mecanismos informales desarrollados en el seno de los departamentos implicados han suplido, en ocasiones, las carencias derivadas de la ausencia de esta estructura.

Desde sede no se ha articulado una definición clara de atribuciones de las OTC que:

- especifique sus funciones y tareas en el ámbito multilateral y en relación con los OMUDE en el terreno;
- provea de información sobre la cooperación multilateral española en su ámbito geográfico, así como sobre los mensajes que deben transmitir;
- y establezca un mecanismo para transmitir información y mensajes a sede, así como para recibir retroalimentación de los procesos de comunicación iniciados.

A pesar de que, en los últimos años, se han realizado esfuerzos de concentración de la cooperación para el desarrollo multilateral que han derivado en una reducción del número de organismos y fondos a los que contribuye la Cooperación Española, no siempre se ha dado una programación estratégica y planificada de las contribuciones. Esto se ha debido, entre otros aspectos, a la falta de claridad de los objetivos

estratégicos, a la variedad de ciclos temporales de programación de los organismos, a las limitadas capacidades de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española y, en menor medida, a la paulatina disminución de los fondos asignados que, en ocasiones, no ha permitido cumplir con los compromisos adquiridos. A esto se añade que no se han operativizado los criterios que deberían sustentar la toma de decisiones, ni se han transmitido adecuadamente las evidencias y argumentos empleados.

La evolución de la AOD desde la aprobación de la *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo* ha permitido constatar una adecuación de las contribuciones, en términos globales, a las prioridades sectoriales recogidas en los diferentes documentos de programación global. Sin embargo, la propuesta de organismos multilaterales prioritarios incluida en la *Estrategia Multilateral* resulta excesivamente amplia y, por otro lado, se han financiado otros organismos e iniciativas no contempladas inicialmente. Respecto al destino geográfico, aunque las orientaciones generales se han cumplido, destaca el peso significativo que ha tenido la cooperación multilateral en África Subsahariana y las distintas regiones de Asia, frente a un mayor peso de la modalidad multilateral en algunos países de América Latina y El Caribe.

Recomendaciones

Fortalecer una cooperación multilateral más estratégica y concentrada que siga apostando por el multilateralismo democrático como respuesta a los problemas globales. En este sentido, la Cooperación Española debe aprovechar las ventajas comparativas de la cooperación multilateral, generando una estructura que soporte sus objetivos estratégicos en este ámbito y desarrollando de manera consensuada un marco de criterios operativos que guíen las decisiones sobre contribuciones en materia multilateral.

Desarrollar un plan de concentración multilateral que, sobre la base de unos criterios vinculados a las prioridades de la Cooperación Española, al desempeño de los organismos y a su relevancia (temática, geográfica, etc.), entre otros, priorice un número limitado de socios clave donde se concentrarían los esfuerzos, tanto financieros como respecto a la relación estratégica entre España y los mismos. Dicho plan debería incluir igualmente otros organismos

que, aun no siendo prioritarios en términos de contribuciones económicas, requieran una presencia y participación activas por parte de España en sus debates y decisiones globales, ya sea por el liderazgo o la ventaja comparativa de la Cooperación Española en los mismos respecto a otros donantes, por la significación temática, global o regional de dichos organismos, o por cualquier otro argumento debidamente justificado en el propio plan.

Sería aconsejable que la Cooperación Española reflexionara sobre el papel que las diferentes vías de canalización de recursos multilaterales, financiación regular (*core funding*) y financiación no regular (*non-core funding*), deberían jugar en el nuevo escenario, así como el rol que tendrían que desempeñar las contribuciones reembolsables y no reembolsables.

Asegurar que se aprovechen adecuadamente las lecciones aprendidas de los nuevos instrumentos que se pongan en marcha en el ámbito multilateral. Respecto a esto, y dadas las constatadas limitaciones de los MAE firmados, antes de la firma de nuevos acuerdos de asociación estratégica con OMUDE se debería definir la estrategia que España quiere desplegar en el ámbito de la cooperación para el desarrollo multilateral.

Asegurar que la distribución y selección de modalidades y áreas geográficas tome en cuenta tanto las ventajas comparativas y experiencia de la Cooperación Española como la de los OMUDE, de tal manera que contribuya a una mayor complementariedad. En este sentido, se sugiere priorizar o reforzar la modalidad multilateral donde la ventaja comparativa bilateral es menor y reducir y/o adecuar la multilateral en los lugares con mayor ventaja comparativa de la cooperación española. De cualquier modo, debería evitarse, en la medida de lo posible, la *multilateralización* de la ayuda por los efectos negativos que genera, tales como el incremento de los costes de transacción y el aumento de la fragmentación, entre otros.

Dada la multiplicidad de actores que participan de la cooperación multilateral, resulta necesario desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento que garantice el acceso de todos los actores implicados a las decisiones y los datos esenciales sobre la misma. Asimismo, las Embajadas y las OTC, de acuerdo a las directrices estratégicas de sede,

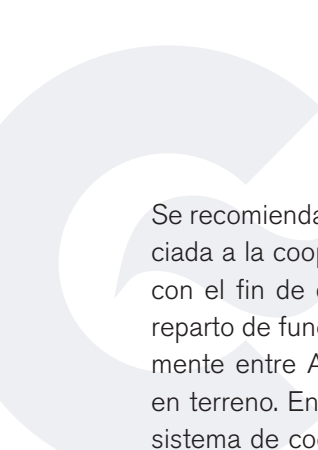
deberían promover espacios de diálogo en los países socios, con el fin de coordinar y consensuar las bases de la relación con las instancias nacionales y los OMUDE.

La Cooperación Española debería acometer una reflexión sobre cuál va a ser su grado de participación futura en la reforma del sistema de desarrollo de NNUU, tratando de que se rentabilicen los esfuerzos acometidos en iniciativas como el *DaO* y en la creación y desarrollo de ONU Mujeres. En este sentido, se recomienda seguir apoyando la denominada programación conjunta (*joint programmes/joint programming*), así como esperar a los resultados de las evaluaciones en curso antes de acometer la creación de nuevos fondos fiduciarios de características similares al F-ODM.

Dada la escasa retroalimentación y el limitado provecho que la Cooperación Española ha extraído, hasta la fecha, de iniciativas como MOPAN, debería hacer una revisión tanto de su nivel de participación como de su grado de implicación. En la misma línea, la Cooperación Española debería participar en los esfuerzos multilaterales de seguimiento y evaluación, como son las iniciativas promovidas en el seno del CAD que se orientan al incremento de la eficacia de los OMUDE. Ello permitiría una mejor armonización, una mayor optimización de los recursos dirigidos a los OMUDE, así como la obtención de mayores beneficios para la CE derivados de su presencia en estos espacios.

Elaborar un plan de comunicación y rendición de cuentas que permita visibilizar el trabajo que se realiza en la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral. Este plan debe incorporar una visión amplia de la rendición de cuentas y establecer objetivos, prioridades e indicadores para el próximo periodo que faciliten su seguimiento y evaluación.

Desarrollar una estrategia de promoción de personal español en organismos, preferiblemente sobre la base de la realización de un estudio comparativo sobre las estrategias de promoción de profesionales en organismos internacionales que están llevando a cabo otros donantes. Paralelamente, se recomienda desarrollar un sistema de información que permita conocer, con el mayor nivel de desagregación posible, la situación global y evolución de los recursos humanos españoles en todos los organismos.



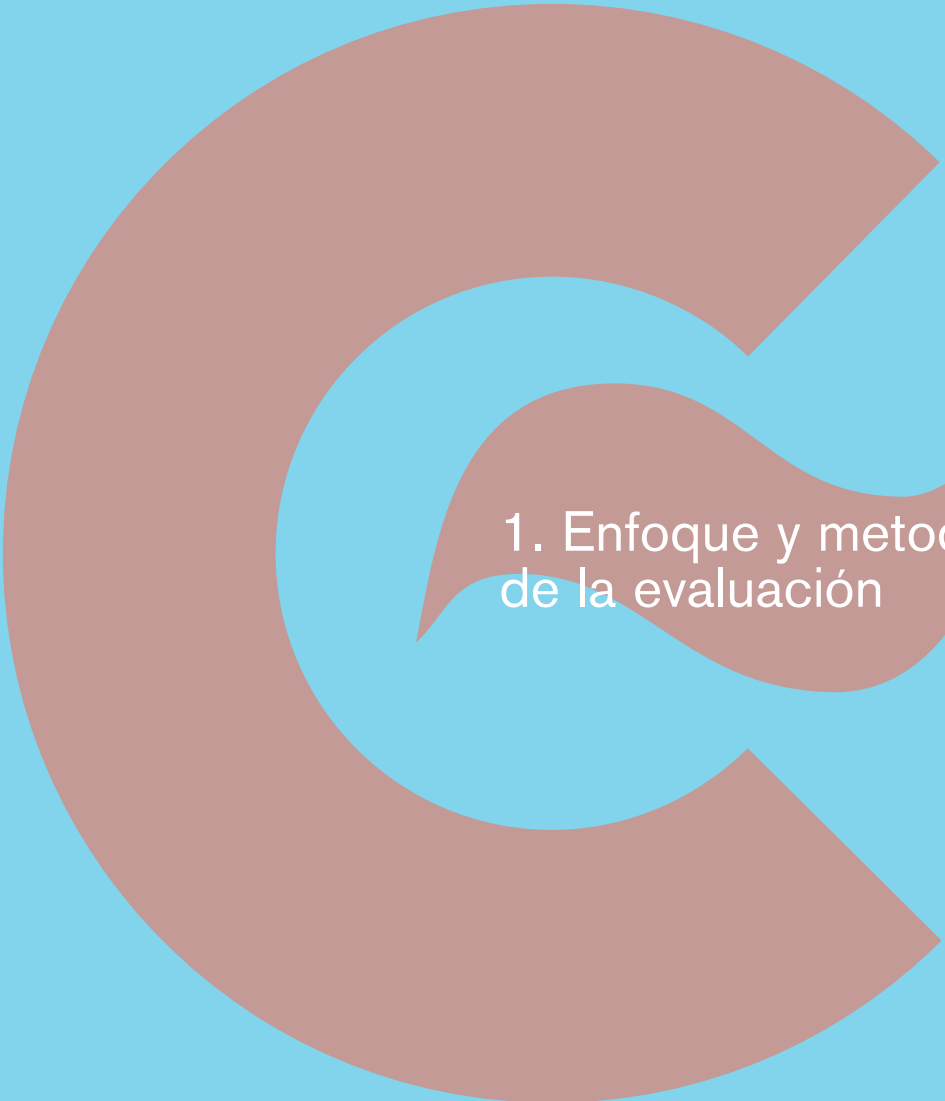
Se recomienda revisar la estructura organizativa asociada a la cooperación para el desarrollo multilateral con el fin de que se aclaren las competencias y el reparto de funciones en el seno del MAEC, principalmente entre AECID y SGCID, tanto en sede como en terreno. En la misma línea, se debería definir un sistema de coordinación entre las unidades implicadas, tanto en sede como en terreno, que garantice la articulación de posiciones consensuadas y la comunicación efectiva de estas, así como de las decisiones que se adopten, asegurando, a su vez, una adecuada retroalimentación de los procesos.

En función de la revisión de la estructura organizativa, así como de la determinación de las prioridades estratégicas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo multilateral, se recomienda fortalecer las capacidades de las diferentes unidades para el seguimiento de la cooperación multilateral.

En línea con lo anterior, sería necesario mejorar la complementariedad y sinergias entre la modalidad bilateral y la modalidad multilateral, promoviendo los espacios de coordinación entre todos los actores de la cooperación presentes en el terreno, de acuerdo a las orientaciones estratégicas provenientes de sede.

En definitiva, sería recomendable que desde la SGCID se promoviese un debate en el seno de la Cooperación

Española que estuviera orientado a la revisión de la perspectiva estratégica de su cooperación multilateral para el desarrollo en los próximos años. Dicho proceso debería incluir una definición más clara de prioridades y, en consonancia con las directrices del CAD sobre cooperación multilateral y con los principios de la agenda de eficacia del desarrollo, tendría que implicar cambios en el modelo de gestión. En este sentido, la adopción de un perfil renovado como donante podría traducirse en la práctica en una menor carga de gestión administrativa, entendida como el seguimiento de cuentas de fondos y proyectos, si, como contrapartida, se impulsara una gestión más estratégica de los mecanismos de relación y rendición de cuentas con los OMUDE: menor fragmentación de los mecanismos e instrumentos en favor de un mayor peso de la financiación regular, presencia más activa en las juntas ejecutivas, mayor aprovechamiento de las evaluaciones e informes de seguimiento generados tanto por los propios organismos como por otros donantes y por las redes en las que participa la Cooperación Española, etc. Para ello, entre otros aspectos, habría que clarificar el reparto de funciones en el seno del MAEC, asegurar una dotación suficiente de los equipos de AECID y SGCID, mejorar la coordinación entre sede y terreno, promover iniciativas conjuntas con otros donantes e impulsar una política de comunicación más activa hacia la sociedad española acerca de la cooperación multilateral para el desarrollo.



1. Enfoque y metodología de la evaluación

1 Enfoque y metodología de la evaluación

1.1. Justificación de la evaluación

La *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo* (en adelante Estrategia Multilateral) se publicó en 2009 con el triple objetivo de:

- Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático, equitativo y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo.
- Incrementar el compromiso internacional de España a través de una implicación más activa y eficaz en el sistema multilateral y un mayor y más equilibrado respaldo a sus organismos.
- Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala internacional, para hacer frente a los desafíos que impone el proceso de globalización.

Sobre la base del propio mandato de la Estrategia Multilateral, que preveía la realización de una **revisión y evaluación de medio plazo** no más tarde de los tres años posteriores a su aprobación, desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) se decidió en 2011 llevar a cabo dicha evaluación intermedia. La finalidad que se perseguía inicialmente con esta evaluación era doble: contar con un elemento de referencia sobre la idoneidad de la Estrategia Multilateral y establecer una valoración global en términos de realizaciones y logros que condujera a su reformulación y actualización.

Aun cuando finalmente se ajustó el objeto de evaluación y hubo que hacer frente a importantes limitaciones,

el presente informe responde a dichos objetivos y recoge los principales hallazgos del proceso evaluativo.

Independientemente de que la audiencia a la que se dirige esta evaluación intermedia sea más amplia, los principales actores destinatarios de las recomendaciones del presente informe son la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).¹

1.2. Descripción del objeto de evaluación y del marco teórico-conceptual empleado

En octubre de 2011 se inició el proceso de evaluación de la Estrategia Multilateral, concebido como un ejercicio de carácter mixto en el que, por una parte participase la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento² y, por otro, un consultor que aportase una mirada externa al proceso.

Fruto de la complejidad tanto de la propia Estrategia Multilateral como del ámbito que aborda, en los primeros momentos de la evaluación fue necesario acotar y determinar los contornos específicos del objeto evaluado, así como plantear una propuesta metodológica que permitiese responder a los retos que éste planteaba. Se ofrece a continuación una

¹ Para un análisis más amplio de los actores y de su papel en la evaluación, se recomienda la lectura del Anexo 4.

² Esta evaluación se inició en 2011, momento en el que las competencias en materia de formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo correspondían a la DGPOLDE. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha suprimido la DGPOLDE y sus competencias han sido asumidas por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID).

descripción sintética de ese ejercicio. Una versión más detallada se encuentra en el Anexo 1.

En los inicios del proceso de evaluación, se constató que lo que los distintos actores entendían por “estrategia” multilateral no se agotaba en el documento denominado Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo, sino que, por el contrario, existía un conjunto de fuentes que aportaban información, directrices y orientaciones en este ámbito, entre ellas el II y el III Plan Director, los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) 2009, 2010 y 2011 y los Informes de Cooperación Multilateral de 2009 y 2010.

Por tanto, tomando como punto de partida el contexto y las características específicas del objeto de evaluación, lo que configura finalmente la “estrategia” evaluada es el conjunto de líneas de trabajo esenciales que han caracterizado el “modo de hacer” de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y que se encuentran en los diferentes documentos estratégicos, no únicamente en el documento denominado Estrategia Multilateral.

Para tomar una estrategia como un objeto de evaluación es necesario desarrollar algún marco de análisis que permita un acercamiento a este instrumento. Así, autores referentes en el campo de la evaluación como Patton y Patrizi (2011), siguiendo el trabajo que Mintzberg (2007) estaba realizando en el ámbito empresarial, nos ofrecen herramientas para la evaluación de las estrategias mediante el examen de los **patrones de comportamiento**. Estos se definen como aquellas acciones observables de los diferentes actores a lo largo del tiempo, que pueden ser rastreadas y evaluadas por su coherencia e impacto como estrategia. La estrategia, por tanto, se perfila como el conjunto de comportamientos consistentes a través de los que una organización establece por un tiempo su posición en el entorno.

A partir de las aportaciones de los autores citados, la metodología seguida en esta evaluación parte de cuatro elementos que se consideran esenciales: **plan, perspectiva, posición y patrón de conducta**.

- **Estrategia como plan.** Los planes representan las intenciones racionales de los actores estratégicos, normalmente formuladas en un momento determinado del tiempo. Aportan una primera aproximación

útil para comprender la visión que tienen los actores en términos de causa y efecto, así como sus creencias y valoraciones. Desde esta óptica, los planes son tratados más como datos que como una guía para conducir la evaluación. Tomando esto como base, en un primer momento, se procedió a realizar un análisis de los principales documentos estratégicos vinculados con la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral, con el fin de identificar cuál era la estrategia inicialmente planificada para orientar el trabajo de la Cooperación Española en este ámbito. El resultado de este ejercicio de análisis fue, en primer lugar, una descripción amplia de las principales líneas de acción que se contemplaban en dichos documentos para, posteriormente, extraer aquellos elementos comunes que se reiteraban en la mayoría de ellos.

- **Estrategia como perspectiva.** La perspectiva refleja los valores, competencias, creencias y preferencias relativas a cómo se deben hacer las cosas y cómo es más probable que se logren los efectos. Las perspectivas emergen del cuerpo de la experiencia que una institución acumula por su trabajo.

- **Estrategia como posición.** Hace referencia a los ámbitos o espacios en los que una organización trata de tener efecto y en los que se ubican las ventajas comparativas.

Para el caso concreto de la Cooperación Española y, sobre la base del trabajo realizado en la fase anterior, se obtuvo un primer mapa de las prioridades del trabajo en el ámbito multilateral de la Cooperación para el Desarrollo. Con ello, se trató de seleccionar una batería preliminar de aquellos procesos que podrían estar constituyendo los elementos clave de la perspectiva y posición estratégica, dando lugar a un primer esquema de análisis. Esta primera aproximación se trabajó en diversos momentos, junto con actores clave de la AECID y la DPOLE en materia multilateral, con el fin de afinar en mayor grado este primer esbozo.

- **Estrategia como patrón de conducta.** La identificación de patrones es la herramienta analítica central en la evaluación de estrategias para generar hipótesis sobre acciones, perspectivas y posiciones. Los patrones emergen desde lo que realmente se hace y representan la estrategia realmente realizada. Para la evaluación que nos ocupa, a lo largo del trabajo de campo y análisis se ha procedido a realizar ese rastreo de patrones de comportamiento con el fin de determinar su

conexión y coherencia con lo que inicialmente se había configurado como la estrategia de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral, estructurada en su perspectiva y su posición.

De forma gráfica, el esquema quedaría como sigue:

Esquema 1. Las 4P de Mintzberg



Fuente: Mintzberg, 2007. Traducción propia

Como síntesis de todo lo anterior, y tras varios ajustes a lo largo del proceso de evaluación, se ofrece un esquema de lo que finalmente constituyó el objeto de evaluación.

El capítulo de hallazgos de este informe se organiza siguiendo esta estructura propuesta.

1.3. Objetivos y alcance de la evaluación

El **objetivo general** de esta evaluación se concretó, por tanto, en **identificar y valorar los procesos estratégicos fundamentales** que han configurado el trabajo en el ámbito multilateral (**perspectiva y posición**), a partir del **análisis e identificación de las principales acciones observables (patrones de comportamiento)** que se han seguido desde su puesta en marcha, con el fin tanto de contribuir a la mejora y el aprendizaje, como de extraer lecciones aprendidas y ofrecer recomendaciones útiles para la gestión.

Este propósito general ha estado mediado desde el principio por la existencia de un conjunto de decisiones respecto al objeto que han afinado el alcance de la evaluación.

En primer lugar, es preciso señalar que, si bien la cooperación multilateral para el desarrollo se enmarca en la esfera más amplia de las relaciones multilaterales de España, dicho marco general no es objeto de la presente evaluación.

En segundo lugar, respecto a los ámbitos de la acción multilateral, esta evaluación se ha **concentrado en organismos multilaterales de desarrollo**

Esquema 2. Síntesis procesos esenciales de la estrategia multilateral (perspectiva y posición)

Perspectiva estratégica	A. Contribución a eficacia y calidad de los organismos A.1. Reforma del sistema de desarrollo de Naciones Unidas A.2. Marcos de Asociación Estratégica A.3. Seguimiento y evaluación de la cooperación al desarrollo española en el ámbito multilateral A.4. Participación y logro de influencia en los debates internacionales
	B. Complementariedad y sinergias: cooperación multilateral y cooperación bilateral
	C. Rendición de cuentas a la ciudadanía española
	D. Promoción de la presencia de personal español en los OMDU
	E. Procesos para la implementación de la estrategia: E.1. Gestión de la cooperación multilateral para el desarrollo E.2. Coordinación
Posición Estratégica	A. Organismos y fondos receptores de la cooperación multilateral para el desarrollo
	B. Instrumentos y modalidades de la Cooperación multilateral

Fuente: Elaboración propia

(OMUDE), sobre todo aquellos vinculados con la familia de las Naciones Unidas (NNUU), dejando fuera, por tanto, el trabajo que se realiza en el marco de la Unión Europea (UE) y con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI).

En consecuencia, el grueso del análisis se ha centrado en el trabajo que se realiza desde el **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación**, contemplando, de forma tangencial y para elementos vinculados con la coordinación, el trabajo desarrollado desde otros Ministerios, principalmente los de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones públicas³.

En tercer lugar, a pesar del peso que supone la acción humanitaria en el conjunto de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) multilateral, dadas sus particularidades, en este informe solo se ofrecerán algunas cifras globales, de tal forma que el análisis detallado del apoyo a la acción de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (OCHA) y otros organismos debería ser abordado en el marco de la evaluación de la acción humanitaria de la Cooperación Española.

En cuarto lugar, el grueso de la evaluación se ha centrado en la **cooperación multilateral de carácter no reembolsable**. Aunque, tras la aprobación y puesta en marcha del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), se han identificado algunos elementos clave de la cooperación financiera reembolsable, el limitado recorrido de la Oficina del FONPRODE y el actual horizonte presupuestario han desaconsejado poner demasiado énfasis en este ámbito. No obstante, en el análisis de algunas cifras de AOD se han incluido también partidas de naturaleza reembolsable hacia organismos prioritarios.

Por último, conviene recordar que no se ha buscado recabar el punto de vista de los países ni poblaciones beneficiarias ni tampoco se han analizado los resultados en el terreno de las diferentes iniciativas de cooperación multilateral para el desarrollo. Un análisis que incorporase este enfoque sería recomendable

en el caso de que se pretendiese un acercamiento a los efectos del esfuerzo multilateral realizado por la Cooperación Española en los últimos años, objeto diferente al de la presente evaluación.

Respecto a su **tipología**, se trata de una evaluación mixta e intermedia, diseñada e implementada por la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la DGPOLDE, y que ha contado en algunos momentos con la participación de un consultor externo.

En relación con el **marco temporal** de la evaluación, éste ha abarcado principalmente el periodo 2009-2011. En este sentido, es importante indicar que el grueso del trabajo de campo se realizó durante la primera fase de la evaluación y estaba esencialmente enfocado hacia ese periodo. No obstante, como resultado de las diferentes fases y actualizaciones del trabajo de campo, y atendiendo a los cambios de contexto producidos durante el desarrollo del ejercicio, se ha considerado recomendable incluir algunos datos y referencias a años posteriores. A lo largo del texto se indicarán aquellos casos en los que los datos son posteriores al 2011 y se incluirán referencias para comprender su pertinencia para el análisis.

1.4. Desarrollo y ajustes del proceso evaluativo

A partir del marco teórico-conceptual recogido en el apartado 1.2., el proceso de evaluación se estructuró en tres fases diferentes, que se detallan a continuación⁴.

Fase 1. Noviembre 2011- Febrero de 2012

El plan de trabajo de ese periodo se organizó en tres subfases:

1) **Configuración del equipo** evaluador y **diseño teórico-metodológico** (octubre-noviembre, 2011)

Supuso la definición del objeto de evaluación; la búsqueda de un marco teórico acorde con las particularidades del mismo; la elaboración, a partir de las preguntas clave, de la **matriz de evaluación**,

³ Si bien durante el periodo evaluado recibían otro nombre, en este informe se ha optado por la denominación actual de los Ministerios que ostentan competencias relacionadas con la cooperación multilateral para el desarrollo, de acuerdo con dispuesto en el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

⁴ Cabe señalar que el apoyo del consultor externo se limitó a la fase 1.

en la que se definieron los **indicadores y las técnicas** concretas que se iban a emplear; y la selección de los actores concretos que formarían parte del estudio.

- 2) **Primera revisión documental y primer trabajo de campo** (noviembre, 2011 a enero, 2012)
Durante esta subfase se inició la sistematización de documentos y se realizaron las primeras entrevistas a los actores clave.
- 3) **Análisis y elaboración del informe preliminar de trabajo de campo** (enero-febrero, 2012)

Fase 2. Marzo-Julio 2012

Las subfases realizadas en esta segunda fase fueron:

- 1) **Revisión del proceso y propuesta de segundo trabajo de campo** (marzo 2012)
Durante el mes de marzo de 2012 se llevó a cabo la **revisión de todo el proceso de evaluación** realizado hasta ese momento con el objetivo de adecuar la propuesta a las lagunas de información todavía existentes, así como a la nueva coyuntura política⁵, con el fin de incorporar en el proceso las necesidades manifestadas por los nuevos gestores. Lo que se pretendía con ello era que el informe resultante facilitase recomendaciones de interés al nuevo equipo encargado de definir los ejes estratégicos de la cooperación para el desarrollo multilateral, así como las prioridades del trabajo para los próximos años.
- 2) **Realización de segundo trabajo de campo y segunda parte de la revisión documental** (abril-junio, 2012)
- 3) **Análisis y elaboración del primer borrador de informe final** (junio-julio, 2012).

La **elaboración del borrador de informe final** (durante los meses de junio y julio) conllevó la finalización de la sistematización, análisis e interpretación de la información recogida.

Fase 3. Enero-Diciembre 2013

Con objeto de actualizar el documento, así como incorporar elementos que permitieran hacer un cierto

nexo entre el pasado y las nuevas prioridades y cambios operados, se procedió a una nueva revisión y actualización de información, así como a la realización de entrevistas adicionales a personas previamente identificadas y/o contactadas con el fin de ajustar el contenido del informe.

Por otro lado, coincidiendo con esta fase final de la evaluación multilateral se procedió a la realización de una revisión de los cuatro principales Marcos de Asociación Estratégica (MAE) firmados con organismos multilaterales: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICEF, el Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP) y la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), que en general finalizaban su vigencia en 2012. Este ejercicio, basado fundamentalmente en una revisión documental, también ha servido de insumo para este informe. No obstante, el proceso y el informe resultante de esta evaluación se ubican en el periodo de transición entre estos dos momentos. Finalmente, el informe de evaluación se termina en diciembre de 2013.

Las subfases que configuraron esta fase fueron:

- 1) **Revisión del borrador de informe final, propuesta de tercer trabajo de campo** (recopilación documental y entrevistas) (enero, 2013)
- 2) Realización de tercer trabajo de campo y tercera parte de la revisión documental (febrero-abril, 2013)
- 3) **Análisis y reelaboración de informe final** (abril-diciembre, 2013).

En el Anexo 2 se encuentra la matriz de evaluación con las preguntas evaluativas principales. Durante el trabajo de campo se realizaron un total de **29 entrevistas** en las que se recogió la opinión de **35 personas**⁶. La mayoría de las entrevistas fueron individuales (salvo en tres ocasiones), cubriendo el siguiente espectro: responsables del MAEC en el ámbito multilateral (en sede y en el exterior: Representaciones permanentes de Ginebra y Nueva York⁷), responsables y técnicos/as de la DGPOLDE, responsables y

5 El 20 de noviembre de 2011 tuvieron lugar las elecciones generales en España, con el resultado del cambio del partido en el Gobierno, la supresión de la DGPOLDE, la creación de la SGCID y el nombramiento de nuevos titulares en los puestos directivos de la AECID.

6 El detalle de los actores entrevistados aparece recogido en el Anexo 4 de este informe.

7 La Representación permanente de España ante la Oficina de Naciones Unidas y organismos internacionales con sede en Ginebra y la Misión permanente de España ante Naciones Unidas en Nueva York.

técnicos/as de AECID (sede y terreno), representantes de la sociedad civil (un experto de la academia y una representante de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo - ONGD) y asimismo, a responsables de distintos OMUDE, concretamente del FNUAP, de ONU Mujeres, del PNUD y de UNICEF⁸. Además, las evaluadoras participaron como observadoras en la sesión de reclutamiento organizada por la Unidad de Funcionarios Internacionales (UFI) en abril de 2013, en la que vinieron a España responsables de Recursos Humanos de la Secretaría General de las NNUU y del FNUAP.

1.5. Limitaciones de la evaluación

Los límites a los que se ha enfrentado esta evaluación desde el encargo inicial han sido de diversa naturaleza.

En primer lugar, la Cooperación Española no dispone de mecanismos y procesos para una recogida sistemática de información sobre el trabajo que se desarrollaba en el ámbito multilateral, lo que ha dificultado sustancialmente la recopilación y análisis de los datos, especialmente en el caso de los datos de personal español en organismos internacionales. Este hecho, además de implicar la existencia de lagunas informativas, se traduce en otras limitaciones, tanto para el propio proceso de evaluación como para la buena marcha de la cooperación multilateral para el desarrollo, que se desglosarán con mayor detalle en el apartado de análisis.

En segundo lugar, como se ha señalado, el proceso de evaluación se vio afectado por varias interrupciones temporales y finalmente quedó estructurado en tres fases diferentes. Este desarrollo irregular y complejo se explica, por un lado, por la descomposición del equipo de trabajo de la evaluación y su reducción cuantitativa en distintos momentos del proceso y, por otro, por los cambios en los restantes miembros de la División, incluida la persona titular de la misma. Estas circunstancias llegaron incluso a poner en cuestión la propia viabilidad del proceso evaluativo.

Por último, ha de señalarse que para la gestión y coordinación de la evaluación estaba prevista la

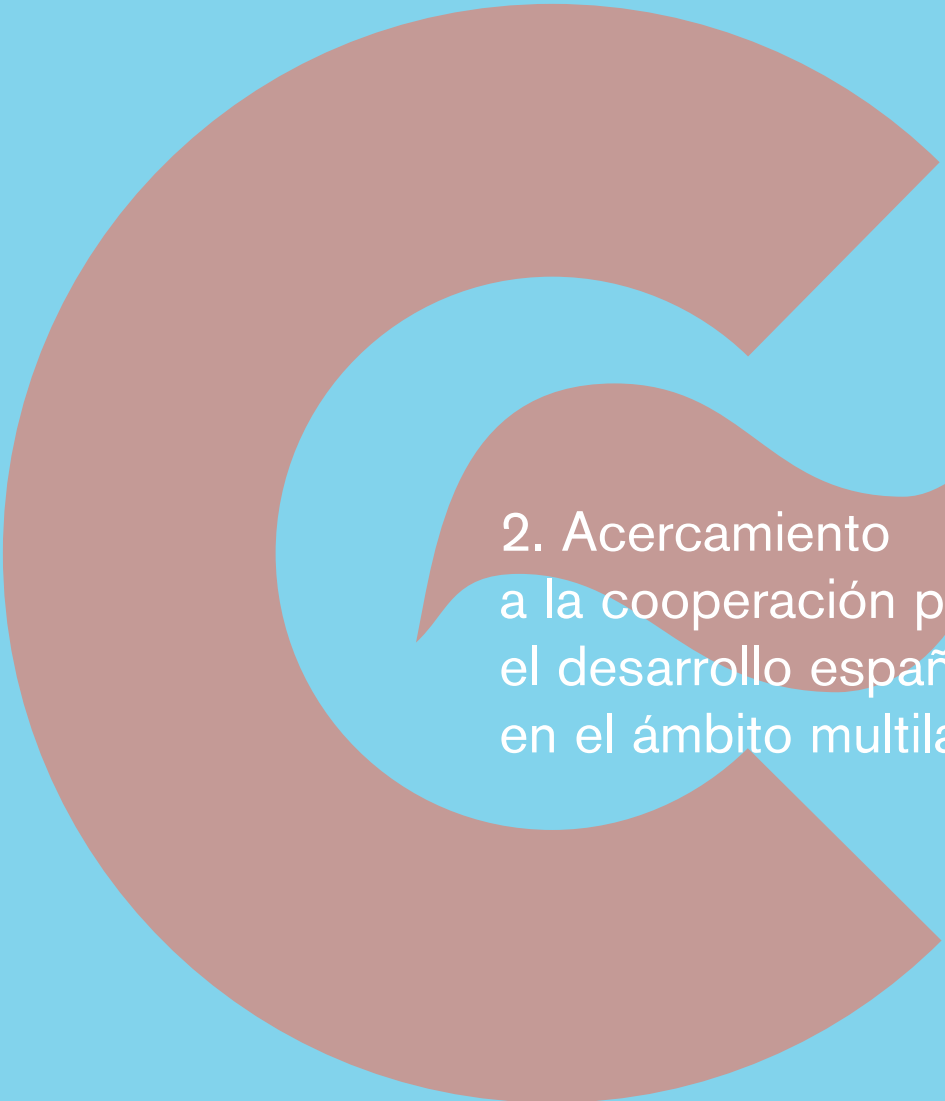
constitución de un **comité de seguimiento** organizado en dos niveles:

- *Comité de seguimiento directivo*: constituido en representación de la DGPOLDE, por el titular de la DGPOLDE, por el Vocal Asesor responsable de temas vinculados con la Cooperación Multilateral y UE y por el titular del Departamento de Cooperación Multilateral de la AECID.
- *Comité de seguimiento ampliado*: constituido por los actores anteriores, a los que se añadirían por parte de la DGPOLDE la Subdirección adjunta responsable de temas de Cooperación Multilateral y por parte de la AECID, por la jefa de Área de Programas de Organismos internacionales.

No obstante, el comité de seguimiento directivo nunca llegó a conformarse y el comité de seguimiento ampliado tuvo una única reunión, el 23 de noviembre de 2011, con la ausencia de representación por parte de la AECID.

Ahora bien, durante la tercera fase de la evaluación volvió a conformarse un nuevo comité de seguimiento, integrado por el Subdirector General de Planificación de Políticas para el Desarrollo de SGCID; el Subdirector General Adjunto de Planificación de Políticas para el Desarrollo de SGCID; la Subdirectora Adjunta de la Subdirección General de Naciones Unidas y Asuntos Globales de la Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales Globales y de Seguridad; la adjunta al Director General de Coordinación de Políticas Comunes y de Asuntos Generales de la Unión Europea; el jefe del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID; la jefa de Área de Programas de Organismos Internacionales del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID; la jefa de Área de Reclutamiento para Organismos Internacionales del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID y la jefa de UFI de la Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales Globales y de Seguridad, que revisó y comentó el borrador del informe final y mantuvo una reunión de contraste con la División de Evaluación el 12 de julio de 2013.

⁸ La propuesta de organismos internacionales recogía a PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y FNUAP. La entrevista a PNUD finalmente se desarrolló mediante un cuestionario escrito por la imposibilidad de cuadrar la agenda en el periodo en el que se realizó el segundo y tercer trabajo de campo. La selección de los organismos se basó en la combinación de dos elementos: el volumen de ayuda que reciben y el carácter estratégico para la Cooperación Española, que se ilustra con la firma de los primeros cuatro Marcos de Asociación Estratégica con OMUDE.



2. Acercamiento a la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral

2 Acercamiento a la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral

2.1. Conceptos básicos sobre cooperación multilateral para el desarrollo

2.1.1. Caracterización de la cooperación multilateral para el desarrollo

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que la ayuda **multilateral** está constituida por:

“(…) aquellas [ayudas] hechas a una institución receptora que:

(1) gestiona todas o parte de sus actividades a favor del desarrollo;

(2) es una agencia internacional, institución u organización cuyos miembros son gobiernos, o fondos manejados de manera autónoma por la agencia;

(3) contribuciones comunes que pierden su identidad y se convierten en parte integral de sus activos financieros (…)

*Si, de todas formas, **el donante controla de forma efectiva la disponibilidad de los fondos al especificar el receptor u otros aspectos del desembolso** (por ejemplo, propósito, términos, cantidad total, reutilización de los pagos), **entonces las contribuciones deben ser clasificadas como bilaterales** (…)⁹.*

Existen una serie de requisitos consensuados en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE que establecen qué tipo de ayudas de carácter

multilateral (tanto donaciones como préstamos) se califican como AOD¹⁰. El CAD hace una distinción entre:

- **Ayuda multilateral:** cuando los fondos no están predeterminados para apoyar una serie de actividades sectoriales o zonas geográficas decididas por el donante, sino que se deja su asignación a la iniciativa y criterios propios de la entidad multilateral que los recibe.
- **Ayuda multilateral:** cuando la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales lleva preasignada o marcada, su utilización, primando los intereses del donante sobre los criterios de la entidad multilateral.

De acuerdo al Informe de Seguimiento del PACI 2010:

*“(…) Las contribuciones o acciones que lleva a cabo la Cooperación Española **pueden clasificarse en función del organismo o institución canalizadora** (se entiende por organismo o institución canalizadora aquella que recibe la contribución en primera instancia aunque no sea la ejecutora de la acción) de la ayuda. Las contribuciones se pueden catalogar en **tres grupos generales:***

*(1) **contribuciones bilaterales “directas”:** aquellas contribuciones que no se canalizan a través de una OMUDE;*

*(2) **contribuciones bilaterales vía OMUDE:** aquellas contribuciones que, siendo canalizada a través de una OMUDE, sí se conoce el sector o el área geográfica y/o país al que van dirigidas*

9 La negrita es nuestra. Fuente: *Development Aid Cooperation (DAC) Statistical Reporting Directives*. <http://www.oecd.org/investment/stats/31723929.htm#TableDAC6>

10 El CAD de la OCDE define la AOD como los flujos o las corrientes dirigidas a países que figuran en la lista de países receptores del CAD y a OMUDE con destino a receptores de esa misma lista de países y que: (i) son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos; y (ii) cada una de cuyas transacciones: a) se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo; y b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10%). Véase: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> / http://www.oecd.org/document/56/0,3746,en_2649_34447_1948088_1_1_1_1,00.html

(quedan excluidas en esta categoría las contribuciones generales, sean o no obligatorias, [una **contribución general** es una aportación realizada al presupuesto general de un organismo que puede tener **carácter obligatorio o ser voluntaria**];
 (3) **contribuciones multilaterales**: aquellas contribuciones generales que se realizan al presupuesto general¹¹ de un OMUDE.

Por tanto, atendiendo a esta clasificación, las contribuciones pueden agruparse en:

- **“bilaterales”**: que incluiría las **bilaterales “directas” y las bilaterales vía OMUDE**;
- **vía OMUDE**: que engloba todas aquellas contribuciones que tienen como **primera vía de canalización a una OMUDE** (contribuciones bilaterales vía OMUDE y contribuciones multilaterales).¹²

Tabla 1. Tipología de contribuciones de la Cooperación Española en el ámbito multilateral

Contribuciones obligatorias	Cuotas aportadas por los países miembros del organismo multilateral.
Contribuciones voluntarias	Financiación regular (core funding). Aportación al presupuesto general de la organización para la realización de su plan de trabajo. Contribuciones no programables (no marcadas) ni geográfica ni sectorialmente.
	Financiación no regular (non-core funding). Marcadas (o programables) de carácter regional y/o sectorial. La programación puede incluir proyectos o líneas de acción, dependiendo de la concreción de la propuesta. Las contribuciones no son, en general, marcadas. El donante tiene, no obstante, la opción de emitir juicios sobre el destino de la contribución a través de los comités de dirección.
Fondos globales o verticales¹²	Algunos ejemplos de fondos globales que apoya la Cooperación Española: <ul style="list-style-type: none"> - Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (GFTM). - Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI). - The International Finance Facility for Immunisation (IFFIm). - Facilidad Internacional para la Compra de Medicamentos (UNITAID). - Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal. - Fast Track Initiative- Education for All (FTI-GPE). Contribuciones programables. Iniciativas apoyadas por varios donantes Gestionados por un OMUDE para acometer una serie de acciones precisas en un país, sector o tema de especial relevancia.
Fondos multidonantes	Algunos ejemplos de fondos multidonantes que apoya la Cooperación Española: <ul style="list-style-type: none"> - Fondo Multidonantes para la reconstrucción y desarrollo de Sudán. - Fondo Multidonantes para la reconstrucción y el desarrollo en Afganistán. - Fondo Multidonantes para la reconstrucción de Haití. - <i>Expanded Delivering as One UN funding Window for the Achievement of MDGs (EFW).</i> Se comprometen sin una programación previa. Se programan, posteriormente, en función de las propuestas recibidas a sus “ventanillas”.
Fondos “ventanilla”	Un ejemplo de fondos “ventanilla” que apoya la Cooperación Española: <ul style="list-style-type: none"> - Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM).
Proyectos específicos	Ejecutados por los OMUDE. Programables, tanto sectorial como geográficamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la (AECID)

¹¹ Financiación regular (core funding).

¹² Los fondos globales, también llamados fondos verticales o programas globales, se definen como “asociaciones e iniciativas cuyos beneficios están destinados a más de una región del mundo y en el cual los socios: (a) llegan a un acuerdo explícito sobre sus objetivos, (b) se comprometen a establecer un nuevo sistema (formal o informal) de organización, (c) generan nuevos productos o servicios, y (d) están dedicados a movilizar recursos”. Fuente: Independent Evaluation Group (IEG) Report, Banco Mundial, 2004.

En esta clasificación se constata que el grupo de contribuciones denominadas multilaterales, a pesar de ser, en estricto sentido, contribuciones bilaterales vía OMUDE, en numerosas ocasiones son equiparadas en su tratamiento a las contribuciones multilaterales, como analizaremos más adelante.

En la siguiente tabla podemos observar la distinción por tipo de contribución de la ayuda multilateral de la Cooperación Española:

2.1.2. Tipología de organismos multilaterales

En el sistema multilateral de cooperación internacional para el desarrollo cabe distinguir tres tipos de organismos multilaterales¹³:

1. Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI).

Las denominadas IFI son aquellas organizaciones que se orientan a la promoción del desarrollo y a la reducción de la pobreza a través, preferentemente, de la provisión de crédito y asistencia a los países en desarrollo. Bajo esta tipología se integran:

- el *Grupo Banco Mundial* (BM), y los Bancos Regionales y Subregionales de Desarrollo¹⁴ y
- el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En lo tocante al FMI, es importante señalar que, si bien su misión central no son las tareas de desarrollo, no obstante, sí ocupa un lugar central en la coordinación internacional y en la asistencia y seguimiento de las políticas económicas de los países con un impacto clave en los indicadores de pobreza y desigualdad.

En la tipología más extendida de organismos multilaterales, junto a los organismos financieros se incluyen, asimismo, los llamados fondos globales, como instrumentos específicos que han surgido con fuerza en los últimos años y que presentan características diferenciadas del resto.

Es importante mencionar, además, el papel de la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuya actividad de promoción de la multilateralización y liberalización del comercio es clave para el éxito de las estrategias de desarrollo de los países.

2. Los organismos no financieros.

Los organismos multilaterales de naturaleza no financiera ejercen su mandato de manera principal o significativa en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo y suelen englobarse bajo la denominación genérica de Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDE). Estos organismos llevan a cabo actividades vinculadas con la promoción del diálogo sobre políticas, la gestión de crisis y la prevención de conflictos, la prestación de asistencia técnica y la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Los OMUDE se encuentran integrados, mayoritariamente, en el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y gozan de independencia organizativa y presupuestaria.

3. Los organismos regionales

Existen una serie de organismos multilaterales que se caracterizan por tener un ámbito de actuación geográfico limitado a regiones o subregiones, como, por ejemplo, la Unión Africana (UA) u organizaciones regionales en América Latina como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En el ámbito Europeo sobresalen organizaciones como el Consejo de Europa y la UE UE, de naturaleza supranacional. En relación a este último, merece la pena mencionarse que en su conjunto (la Comisión Europea¹⁵ más los Estados miembros) contribuye actualmente con más de la mitad de la AOD mundial, siendo, por tanto, la primera donante a escala global.

El SNU está configurado por seis órganos principales: Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria, Corte Internacional de Justicia y la Secretaría

¹³ Un organismo multilateral nace tras la firma de un tratado entre Gobiernos, está conformado por tres o más Estados y tiene como principal misión trabajar conjuntamente en distintos asuntos que conciernen a los Estados que lo integran.

¹⁴ El *Grupo del Banco Mundial* está integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). El término bancos multilaterales de desarrollo (MDB, por sus siglas en inglés) se refiere normalmente al Grupo del Banco Mundial y a los siguientes cuatro bancos regionales de desarrollo: Banco Africano de Desarrollo (BAfD), Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹⁵ En el discurso del desarrollo, que busca examinar las relaciones entre los donantes y los Estados receptores, la Comisión Europea es considerada una organización "supranacional", particularmente en tanto que es percibida como un actor externo en los Estados receptores de ayuda.

General. Además, se integran en él órganos subsidiarios, comisiones orgánicas y comisiones especializadas, así como fondos y programas que tienen sus propios presupuestos y órganos rectores y establecen sus propias normas y directrices.

El SNU cuenta con 15 organismos especializados, que son entidades autónomas constituidas mediante acuerdos intergubernamentales específicos, en algunos casos anteriores incluso a la creación de la propia ONU. Estos organismos se encuentran vinculados a las NNUU por acuerdos especiales y su labor es coordinada por el Consejo Económico y Social (en el plano intergubernamental) y por la Junta de Jefes Ejecutivos del SNU para la Coordinación (en el caso de las Secretarías):

1. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
2. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
3. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
4. Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Panamericana de la Salud (OPS).
5. Grupo del Banco Mundial (BM).
6. Fondo Monetario Internacional (FMI).
7. Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI).
8. Unión Postal Universal (UPU).
9. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).
10. Organización Meteorológica Mundial (OMM).
11. Organización Marítima Internacional (OMI).
12. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).
13. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
14. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
15. Organización Mundial del Turismo (OMT).

A su vez, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) son miembros de la Junta de Jefes Ejecutivos del SNU para la Coordinación.

Tal y como se ha señalado en el capítulo anterior, el presente ejercicio de evaluación de la Cooperación Española en el ámbito multilateral se centra en los OMUDE, sobre todo en aquellos vinculados con el SNU, dejando fuera del análisis, por tanto, al trabajo

que España realiza en el marco de la UE y con las IFI. Concretamente, el eje principal de esta evaluación ha sido el trabajo que se realiza desde el MAEC en el ámbito de la cooperación para el desarrollo con los OMUDE del SNU.

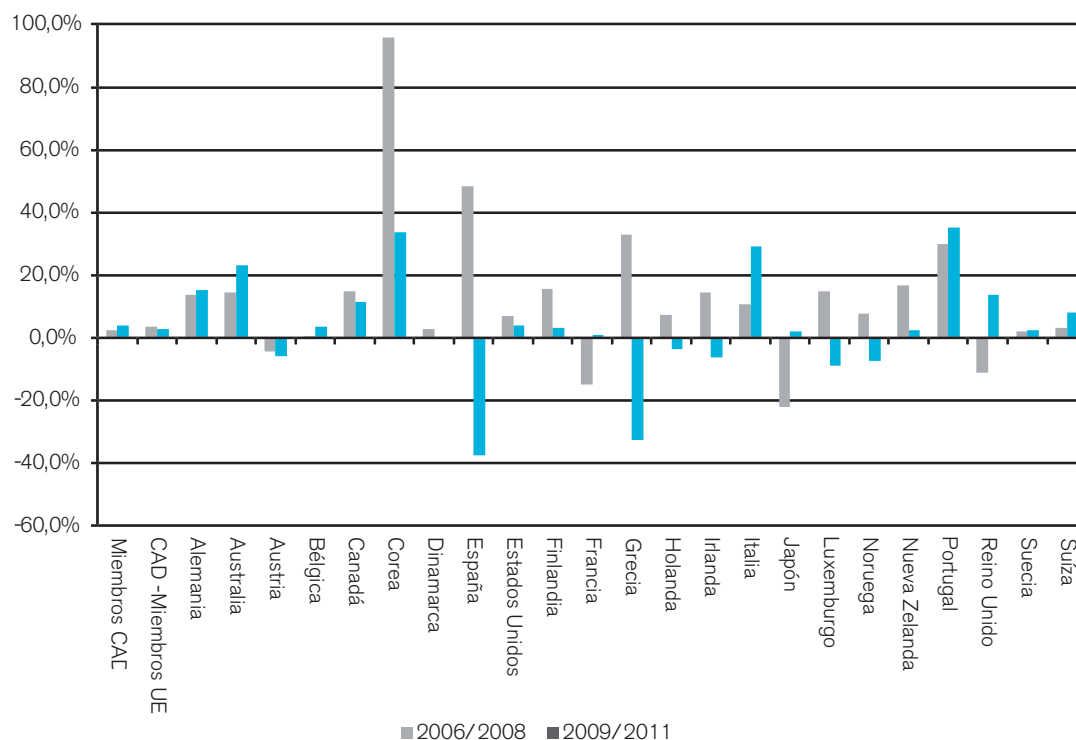
2.2. Radiografía de la cooperación multilateral española

A continuación se ofrecen algunos datos básicos que permiten caracterizar la cooperación multilateral para el desarrollo española en los últimos años. Para ello, y con el fin de situar esta tipología de cooperación en su contexto, se comenzará por ofrecer algunos datos globales de la AOD española y de su evolución, para luego ir concentrando la mirada únicamente en la vertiente multilateral de la cooperación para el desarrollo española. Aunque el periodo analizado en la presente evaluación va de 2009 a 2011, con el fin de visualizar ciertas tendencias en la evolución, se incluirán en algunos casos datos anteriores. Las fuentes de información empleadas han sido fundamentalmente los datos recopilados por el CAD, que permiten una comparativa entre la Cooperación Española y los restantes países miembros del citado Comité, por un lado, y, por otro, los datos facilitados por los diferentes actores de la Cooperación Española. Aunque la evaluación se centra básicamente en la cooperación multilateral para el desarrollo enmarcada en el MAEC, los datos que se ofrecen a continuación incluyen también las contribuciones que competen a otros departamentos y organismos de las Administraciones Públicas españolas, al objeto de proporcionar una imagen global del conjunto del sistema.

En primer lugar, como se puede observar en el gráfico 1, la AOD neta total española experimentó en el periodo 2006-2008 uno de los mayores incrementos porcentuales del conjunto de países del CAD, cifrado en un 48,2%, solo por detrás de Corea del Sur. La AOD española pasó así de 4.274,9 millones de dólares en 2006 a 6.335,9 en 2008.

Como resultado de esta evolución, cuando en 2009 se aprobó la Estrategia de Cooperación Multilateral, España estaba ubicada en el sexto lugar del CAD en volumen de AOD neta y era el séptimo donante en cuanto a sus contribuciones multilaterales.

Gráfico 1. Evolución de la AOD neta 2006-2008 y 2009-2011 CAD (millones de dólares a precios constantes, 2010)



Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS: Query Wizard for International Development Statistics: <http://stats.oecd.org/qwids/>

Ahora bien, el crecimiento experimentado en este primer trienio se acompaña de un descenso igualmente significativo entre los años 2009 y 2011, durante los que la AOD neta española pasa de

6.287,7 a 3.921,2 millones de dólares. Ello supone un descenso del 38,1%, que implica pasar al puesto decimotercero entre los donantes del CAD por volumen de ayuda neta.

Tabla 2. Evolución de la AOD total en los Estados Miembros del CAD (2006-2011) (millones de dólares a precios constantes, 2010)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total Miembros CAD	116783,2	107355,6	119524,7	120899,8	128465,9	125524,8
Total CAD-Miembros UE	63586,2	59957,5	65827,2	65683,7	69661,1	67524,3
Alemania	11476,9	12196,6	13066,1	11557,1	12985,4	13329,4
Australia	2992,9	3248,8	3429,7	3414,8	3826,1	4199,8
Austria	1686,2	1830,0	1614,3	1104,1	1208,4	1039,7
Bélgica	2245,8	1985,6	2256,4	2526,8	3003,9	2611,7
Canadá	4398,6	4471,8	5052,8	4560,7	5208,6	5084,3
Corea	422,7	618,2	827,0	933,3	1173,8	1248,6
Dinamarca	2606,2	2673,9	2674,6	2763,8	2871,2	2756,6
España	4274,9	5115,5	6335,9	6287,7	5949,5	3921,2
Estados Unidos	25301,1	22764,2	27023,3	29163,3	30353,2	30262,2
Finlandia	946,4	990,9	1092,9	1231,8	1333,0	1272,4
Francia	11919,8	9933,4	10146,3	12083,4	12915,1	12197,8
Grecia	507,2	530,5	675,1	587,5	507,7	395,7
Holanda	6036,5	6204,6	6478,8	6191,8	6357,3	5968,9
Irlanda	998,2	1054,6	1141,4	933,3	895,2	876,3

Tabla 2. Evolución de la AOD total en los Estados Miembros del CAD (2006-2011) (millones de dólares a precios constantes, 2010) (cont.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Italia	4132,5	4036,2	4573,5	3148,0	2996,4	4066,5
Japón	14138,2	9963,5	11030,2	9851,3	11021,4	10039,2
Luxemburgo	348,6	398,3	400,1	413,7	402,7	377,1
Noruega	3539,8	4003,7	3812,3	4524,0	4579,6	4195,7
Nueva Zelanda	321,1	337,1	374,3	365,7	342,2	374,5
Portugal	445,6	470,1	578,8	493,0	649,0	666,5
Reino Unido	11527,1	8193,4	10260,4	11470,4	13053,0	13039,2
Suecia	4434,4	4343,8	4532,8	4891,5	4533,5	5005,2
Suiza	2082,5	1990,7	2147,9	2403,0	2300,0	2596,2

Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS: Query Wizard for International Development Statistics: <http://stats.oecd.org/qwids/>

En términos de evolución del peso porcentual de la AOD respecto a la Renta Nacional Bruta (RNB), la Cooperación Española alcanza su punto máximo en el año 2009, en el que se sitúa en un 0,46%, 15 décimas por encima de la media del CAD y 2 por encima de la media de los Estados miembros de la UE en el CAD. A partir de 2010, en el marco

de la crisis económica, se inicia un acusado descenso, de la AOD española, que representa en 2011 un porcentaje inferior al de 2006, mientras que el porcentaje medio de AOD del conjunto del CAD y el de los Estados miembros de la UE en el CAD apenas experimentan variaciones durante el mismo periodo.

Tabla 3. Evolución del porcentaje de AOD en los Estados miembros del CAD respecto a la RNB, 2006-2011

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total miembros del CAD	0,3	0,27	0,3	0,31	0,32	0,31
Total CAD-miembros UE	0,43	0,39	0,43	0,44	0,46	0,44
Alemania	0,36	0,37	0,38	0,35	0,39	0,39
Australia	0,3	0,32	0,32	0,29	0,32	0,34
Austria	0,47	0,5	0,43	0,3	0,32	0,27
Bélgica	0,5	0,43	0,48	0,55	0,64	0,54
Canadá	0,29	0,29	0,33	0,3	0,34	0,32
Corea	0,05	0,07	0,09	0,1	0,12	0,12
España	0,32	0,37	0,45	0,46	0,43	0,29
Estados Unidos	0,18	0,16	0,18	0,21	0,21	0,2
Dinamarca	0,8	0,81	0,82	0,88	0,91	0,85
Finlandia	0,4	0,39	0,44	0,54	0,55	0,53
Francia	0,47	0,38	0,39	0,47	0,5	0,46
Grecia	0,17	0,16	0,21	0,19	0,17	0,15
Holanda	0,81	0,81	0,8	0,82	0,81	0,75
Irlanda	0,54	0,55	0,59	0,54	0,52	0,51
Italia	0,2	0,19	0,22	0,16	0,15	0,2
Japón	0,25	0,17	0,19	0,18	0,2	0,18
Luxemburgo	0,89	0,92	0,97	1,04	1,05	0,97
Noruega	0,89	0,95	0,89	1,06	1,1	1
Nueva Zelanda	0,27	0,27	0,3	0,28	0,26	0,28
Portugal	0,21	0,22	0,27	0,23	0,29	0,31

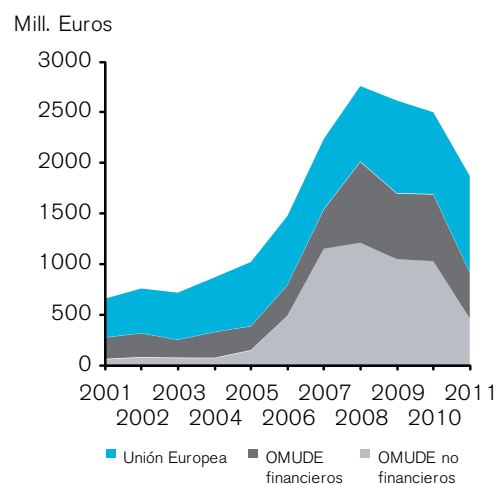
Tabla 3. Evolución del porcentaje de AOD en los Estados miembros del CAD respecto a la RNB, 2006-2011 (cont.)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Reino Unido	0,51	0,36	0,43	0,51	0,57	0,56
Suecia	1,02	0,93	0,98	1,12	0,97	1,02
Suiza	0,39	0,38	0,44	0,45	0,4	0,45

Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS: Query Wizard for International Development Statistics: <http://stats.oecd.org/qwids/>

A continuación, y dado que el foco de la evaluación son las contribuciones a OMUDE, en el gráfico 2 se muestra la evolución histórica de estas contribuciones en el periodo 2001-2011, a partir de los datos facilitados por la Unidad de Estadística de la SGCID. En este gráfico se incluyen todas las contribuciones a organismos multilaterales, ya que aunque la cooperación multilateral no se enmarca dentro de lo que el CAD considera AOD multilateral, por las claras vinculaciones que tiene con esta modalidad y, atendiendo al hecho de que uno de los debates esenciales en el marco del CAD gira en torno al peso que tienen y/o deben adquirir cada una de estas modalidades, se ha considerado pertinente incorporar alguna información sobre la ayuda bilateral canalizada vía organismos multilaterales. En las páginas siguientes se desglosará cada una de las modalidades, con el fin de conocer el peso y evolución de cada una de ellas en el conjunto.

Si se analiza la distribución de estas contribuciones a organismos multilaterales por tipo de organismo, en función de los datos facilitados por la Unidad de Estadística de la SGCID, se constata el crecimiento que experimenta la cooperación a través de las instituciones internacionales no financieras entre 2006 y 2008, pasando de 491 millones de euros a más de 1.200 millones y las instituciones financieras internacionales, pasando de 301 millones de euros a 797 millones en 2008. Esto se acompaña con una caída, en los años siguientes, que coloca las contribuciones a organismos multilaterales no financieros por debajo

Gráfico 2. Evolución de las contribuciones de la Cooperación Española a OMUDE por destinatario (2001-2011)

Fuente: Unidad de Estadística de la SGCID

de las cifras de 2006. Esta caída es más moderada en el caso de las instituciones financieras, que se van a situar en 2011 en 452 millones de euros.

La evolución de la composición de las contribuciones a organismos multilaterales por destinatario nos permite observar cómo en la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales en 2011 se iguala el peso relativo entre contribuciones a organismos internacionales no financieros y financieros, con un 24% aproximadamente en ambos casos, frente a los años previos en los que las contribuciones a organismos no financieros habían tenido siempre un peso porcentual significativamente mayor.

Tabla 4. Composición de las contribuciones a organismos multilaterales por destinatario (2006-2011)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Organismos internacionales no financieros	33,35%	51,72%	44,07%	40,28%	41,35%	24,86%
Organismos internacionales financieros	20,48%	17,30%	28,94%	24,79%	26,35%	24,23%
Contribuciones a la UE	46,17%	30,98%	26,99%	34,93%	32,30%	50,91%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia, basada en los datos de la Unidad de Estadística de la SGCID

Tabla 5. Evolución de las contribuciones a organismos multilaterales por destinatario (2006-2011) (en euros)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2009/2011
OMUDE no financieros	491.000.779	1.156.187.201	1.214.851.649	1.052.787.396	1.032.808.076	464.710.911	-55,86%
OMUDE financieros	301.548.454	386.734.676	797.764.945	648.022.440	658.249.938	452.885.838	-30,11%
Contribuciones a la UE	679.652.740	692.553.200	744.034.448	913.128.573	806.863.344	951.501.650	4,20%
Total AOD multilateral (euros)	1.472.201.972	2.235.475.076	2.756.651.042	2.613.938.409	2.497.921.358	1.869.098.400	-28,49%

Fuente: elaboración propia basada en los datos de la Unidad de Estadística de la SGCID

Si se desglosa el conjunto de contribuciones a organismos multilaterales, se observa que, en la vertiente multilateral de la AOD española se alcanza el máximo en el año 2009, con 2.016,03 millones de dólares, y a partir de ahí se inicia una línea descendente, a diferencia de lo que ocurre en las contribuciones multilaterales en las que el pico se alcanza en 2008.

Como se ha mencionado, el foco prioritario de la presente evaluación lo constituyen los organismos

multilaterales que forman parte del SNU. Respecto a estos, y según los datos del CAD, la contribución de la AOD española experimenta un descenso entre los años 2009 y 2011 que se sitúa en un 38% aproximadamente. Este dato contrasta con la media del CAD, cuyo descenso se sitúa en un 2,87% para el mismo periodo, mientras que en el caso de los Estados miembros de la UE la bajada se sitúa en un 4,49%.

Tabla 6. Evolución de la AOD multilateral en los Estados miembros del CAD (2006-2011) (millones de dólares a precios constantes, 2010)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total miembros CAD	30870,59	31162,39	33895,09	36031,9	37508,17	37319,31
Total CAD-miembros UE	19989,53	22495,51	24057,55	25405,92	26240,47	25941,65
Alemania	3740,35	4307,67	4596,37	4767,29	4949,83	5066,46
Australia	461,17	487,53	349,58	556,23	584,85	568,19
Austria	457,79	489,95	452,1	613,69	595,98	581,21
Bélgica	704,83	725,86	954,87	992,01	952,5	993,76
Canadá	1372,44	1016,64	1504,92	979,52	1282,17	1255,35
Corea	73,52	182,59	271,21	268,69	273,15	314,88
Dinamarca	900,02	951,46	930,18	889,58	762,24	739,95
España	1929,91	1792,29	1905,51	2016,03	1950,62	1777,26
Estados Unidos	2548,18	3015,2	3048,64	3699,82	3766,26	3618,1
Finlandia	430,76	401,18	443,04	476,48	493,87	512,86
Francia	3014,89	3643,36	3942,87	5192,17	5128,43	4225,6
Grecia	280,85	266,56	375,37	300,21	295,9	252,35
Holanda	1294,94	1575,41	1661,29	1568,79	1515,89	1888,97
Irlanda	380,44	325,62	341,39	290,05	309,91	297,2
Italia	1861,52	2744,92	2843,82	2312,95	2237,25	2465,92
Japón	4918,49	2484,04	3190,99	3424,09	3684	3929,12
Luxemburgo	102,92	129,49	131,54	148,36	140,69	119,35
Noruega	941,49	906,16	882,88	1017,17	1018,63	1015,33
Nueva Zelanda	69,35	76,65	75,5	98,48	71	83,48
Portugal	208,06	200,18	230,34	227,04	252,88	217,2
Reino Unido	3445,45	3533,28	3726,3	3955,84	5036,23	5051,53
Suecia	1236,8	1408,28	1522,56	1655,43	1618,25	1752,07
Súiza	496,42	498,07	513,82	581,98	587,64	593,21

Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS: Query Wizard for International Development Statistics: <http://stats.oecd.org/qwids/>

Tabla 7. AOD multilateral aportada al SNU (2006-2011)
(millones de dólares a precios constantes, 2010)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Miembros CAD	5957,45	6080,94	5741,01	6326,39	6461,13	6042,36
CAD-miembros UE	3279,03	3550,13	3296,01	3563,85	3693,8	3410,46
Alemania	244,18	271,48	275,83	342,6	371,05	348,96
Australia	53,4	96,26	69,58	143,08	163,08	139,37
Austria	30,37	47,15	39,54	34,5	52,49	31,11
Bélgica	58,19	56,28	73,73	136,84	146,21	157,06
Canadá	375,49	244,49	240,91	238,88	281,14	260,62
Corea	39,79	42,35	48,13	63,81	77,41	77,05
Dinamarca	362,06	362,32	330,47	277,62	277,06	261,11
España	320,75	227,45	246,41	358,17	287,42	219,1
Estados Unidos	684,97	694,25	707,6	853,68	947,42	852,46
Finlandia	148,16	114,63	123,96	137,99	144,58	151,45
Francia	230,6	236,51	255,26	251,19	254,5	245,09
Grecia	16,22	15,69	13,62	13,3	12,85	11,32
Holanda	491,96	526,45	532,51	569,2	576,25	531,64
Irlanda	108,22	119,11	114,65	70,95	86,68	85,73
Italia	130,66	488,27	197,66	195,24	170,16	140,9
Japón	746,14	757,13	692,29	689,22	517,62	550,11
Luxemburgo	31,15	53,4	65,92	68,13	61,09	51,15
Noruega	597,25	503,33	483,12	558,54	576,96	546,04
Nueva Zelanda	28,92	37,94	37,57	51,8	35,53	39,6
Portugal	11,48	12,41	10,51	12,73	14,16	9,42
Reino Unido	515,7	479,51	427,76	472,1	573,02	554,74
Suecia	579,33	539,47	588,18	623,29	666,28	611,68
Suiza	152,46	155,06	165,8	163,53	168,17	166,65

Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS: Query Wizard for International Development Statistics: <http://stats.oecd.org/qwids/>

Respecto a la vertiente de la ayuda multilateral, a continuación se ofrecen los datos disponibles en las estadísticas del CAD, que muestran una reducción de la AOD española en esta modalidad

de cooperación de más de un 60% entre los años 2008 y 2011, frente al incremento medio de más del 4% para el resto de los miembros del CAD.

Tabla 8. Evolución de la AOD bilateral canalizada vía organismos multilaterales en los Estados miembros del CAD (2006-2011)¹⁶
(millones de dólares a precios constantes, 2010)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Miembros CAD	7121,65	9129,32	13809,26	15617,28	14485,96	16256,26
CAD-miembros UE	2504,98	4297,4	6317,18	7234,7	5316,6	6437,74
Alemania	235,62	201,94	326,23	399,15	479,81	430,59
Australia	297,66	379,31	664,91	670,44	749,2	1123,15
Austria	37,34	42,79	75,56	70,86	107,34	78,96
Bélgica	173,71	156,99	168,05	197,01	235,22	255,04

¹⁶ Los datos que aquí se facilitan se han extraído de la base de estadísticas del CAD en el que se identifican ciertas lagunas de información en el caso de algunos países y años.

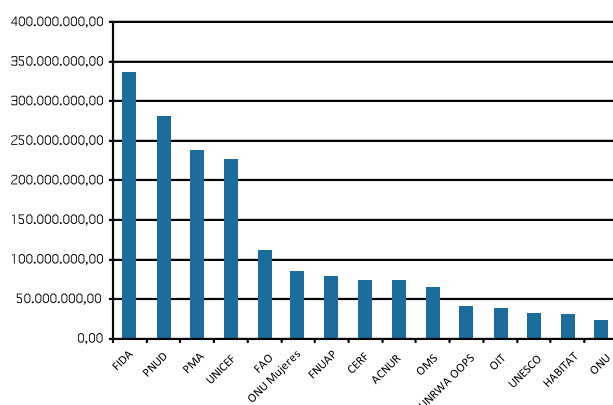
Tabla 8. Evolución de la AOD bilateral canalizada vía organismos multilaterales en los Estados miembros del CAD (2006-2011) (millones de dólares a precios constantes, 2010) (cont.)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Canadá	..	..	595,89	1136,26	1367,31	1513,25
Corea	4,99	14,33	44,95	56,81	45,21	75,75
Dinamarca	3,69	73,45	84,55	104,69	241,81	348,13
España	..	..	1736,13	1468,32	..	542,29
Estados Unidos	2817,15	2800,01	3694,67	4394,74	4382,73	4238,9
Finlandia	40,77	144,52	188,7	212,26	24,54	219
Francia	68,13	6,6	41,55	46,82	19,83	..
Grecia	3,1	25,83	22,24	13,65	6,09	0,02
Holanda	1162,17	1066,78	1056,47	922,15	753,88	842,35
Irlanda	..	202,63	184,79	130,87	99,97	107,41
Italia	120,13	95,86	260,13	127,84	139,75	103,22
Japón	420,85	489,97	1246,36	742,25	1187,38	1561,74
Luxemburgo	..	..	55,97	47,51	53,25	51,4
Noruega	839,51	956,66	974,94	1099,29	1113,27	877,55
Nueva Zelanda	40,35	0	50,07	26,69	31,12	34,34
Portugal	23,46	..	3,26	47,97	50,85	16,19
Reino Unido	1,23	1638,92	1434,55	2546,35	3066,88	2721,32
Suecia	635,63	641,09	679	899,25	37,38	721,82
Suiza	196,16	191,64	220,29	256,1	293,14	393,84

Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS: Query Wizard for International Development Statistics: <http://stats.oecd.org/qwids/>

En cifras globales, y a título ilustrativo, se presenta a continuación un gráfico de los 15 organismos que recibieron una mayor financiación por parte de España en los dos primeros años de vigencia de la Estrategia de Cooperación Multilateral (2009-2011). Se sitúa a la cabeza el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)¹⁷, seguido del PNUD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ONU Mujeres, FNUAP y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Con cinco de ellos (PNUD, UNICEF, ONU Mujeres, FNUAP y ACNUR) se firmaron durante este periodo MAE, como luego se verá.

Gráfico 3. Principales organismos del SNU receptores de AOD española (periodo 2009-2011)¹⁸ (en euros)



Fuente: Estadísticas de la SGCID

17 En el caso de esta contribución, no hay que olvidar que el FIDA es una IFI, lo que implica que nos encontramos ante una contribución reembolsable.

18 En la columna correspondiente a ONU se incluyen contribuciones de distinta tipología, no orientadas específicamente a ningún organismo.

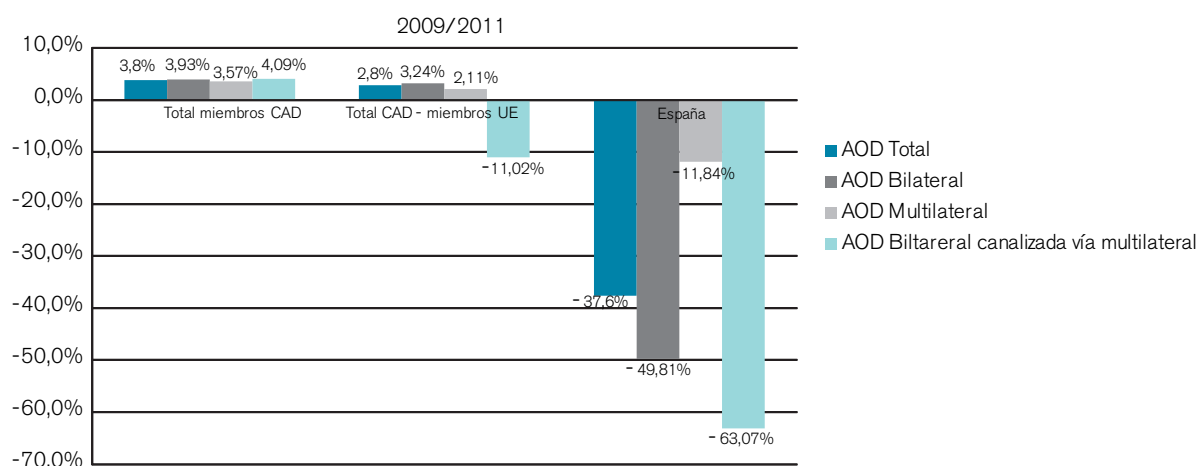
Tabla 9. Evolución AOD por modalidad en los Estados miembros del CAD (2009/2011)

	Bilateral	Multilateral	Bilateral vía OМУDES
Miembros CAD	3,93%	3,57%	4,09%
CAD-miembros UE	3,24%	2,11%	-11,02%
Alemania	21,70%	6,28%	7,88%
Australia	27,04%	2,15%	67,52%
Austria	-6,51%	-5,29%	11,43%
Bélgica	5,42%	0,18%	29,46%
Canadá	6,92%	28,16%	33,18%
Corea	40,50%	17,19%	33,34%
Dinamarca	7,60%	-16,82%	232,53%
España	-49,81%	-11,84%	-63,07%
Estados Unidos	4,64%	-2,21%	-3,55%
Finlandia	0,57%	7,64%	3,18%
Francia	15,69%	-18,62%	...
Grecia	-50,09%	-15,94%	-99,85%
Holanda	-11,75%	20,41%	-8,65%
Irlanda	-9,98%	2,47%	-17,93%
Italia	91,68%	6,61%	-19,26%
Japón	-4,93%	14,75%	110,41%
Luxemburgo	-2,86%	-19,55%	8,19%
Noruega	-9,31%	-0,18%	-20,17%
Nueva Zelanda	8,91%	-15,23%	28,66%
Portugal	68,95%	-4,33%	-66,25%
Reino Unido	6,30%	27,70%	6,87%
Suecia	0,53%	5,84%	-19,73%
Suiza	9,99%	1,93%	53,78%

Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS: Query Wizard for International Development Statistics: <http://stats.oecd.org/qwids/>

Para finalizar, se destaca a continuación un balance sintético general de la evolución de las contribuciones

españolas en el periodo 2009/2011, esto es, desde la aprobación de la Estrategia Multilateral.

Gráfico 4. Evolución global de la cooperación española en comparación con el CAD (2009-2011)

Fuente: Estadísticas del CAD QWIDS: Query Wizard for International Development Statistics: <http://stats.oecd.org/qwids/>

3 Hallazgos

3.1. Estructura que sustenta la estrategia de Cooperación Española en el ámbito multilateral

Antes de acometer el análisis de los diferentes procesos que han configurado la estrategia que la cooperación española ha seguido en el ámbito multilateral, y con el fin de ofrecer elementos que contribuyan a la comprensión de los hallazgos que se mencionarán en los apartados siguientes, se ha considerado pertinente incluir un análisis de la estructura con la que contaba la cooperación española para gestionar esta modalidad de cooperación.

La evolución creciente en el volumen de organismos multilaterales y de contribuciones, bajo diferentes modalidades y tipologías, requería de una **estructura institucional y competencial, así como de recursos humanos y financieros**, que permitiesen dar respuesta a los retos que se abrían como resultado del incremento experimentado por esta modalidad de cooperación. Como se desgranará en las siguientes páginas, a pesar de que se han realizado algunos esfuerzos en todos los ámbitos citados, estos han estado muy por detrás de los retos a los que la cooperación multilateral se estaban enfrentando. Esto es un elemento clave que se encuentra sobre la base de las consideraciones que se realizarán respecto a la presencia internacional, así como en lo vinculado con la planificación, seguimiento, evaluación y coordinación de la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral. La mayor parte de los

datos y valoraciones que se incluirán en este apartado corresponden al periodo 2009-2011, ya que el grueso del trabajo de campo se ha centrado en ese trienio.

3.1.1. Marco institucional y estructura organizativa

Desde el punto de vista de la **estructura institucional**¹⁹, supuso un paso hacia delante la creación de dos unidades, una en AECID y otra en DGOLDE, dedicadas a la cooperación multilateral. En concreto, nos referimos al Departamento de Cooperación Multilateral de AECID, que se había creado en 2007, dependiente de la Dirección de cooperación sectorial y multilateral, y a la Unidad de Cooperación Multilateral y Unión Europea de la Subdirección General de Planificación de Políticas de Desarrollo constituida en el contexto de la DGOLDE en 2008, aunque como mecanismo de organización interna, no constando su existencia formal en la estructura de la citada Dirección General. Ambas estructuras generan el marco institucional para el fortalecimiento de este ámbito. No obstante, durante el periodo 2009-2011, la estructura institucional de la cooperación multilateral en AECID sufrió al menos dos modificaciones: la primera en 2010²⁰, cuando el Departamento de Cooperación multilateral sale de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, aunque éste continúa manteniendo su denominación y, la segunda, en 2011²¹, cuando se modifica el nombre de la Dirección anterior por la de cooperación sectorial, de género y ONGD; y se decide que el recién

19 Con el fin de facilitar la comprensión de la estructura institucional, se ofrece en el Anexo 7, un organigrama de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en el año 2011.

20 Real Decreto 941/2010, de 23 de julio. <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20275&tn=1&vd=&p=20121016>

21 Real Decreto 845/2011, de 17 de junio. <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20275&tn=1&vd=&p=20121016>

creado FONPRODE esté bajo la dependencia jerárquica de la Dirección de la AECID y bajo la dirección estratégica de la SECI y que la persona titular de la jefatura de FONPRODE coordine el departamento de cooperación multilateral y la unidad de cooperación financiera.

Esta estructura institucional generada para dar soporte al trabajo en materia de cooperación multilateral, vino acompañada de una **estructura competitiva** que distribuía las funciones entre las diferentes unidades. En la cooperación multilateral española se ha producido también una evolución en este ámbito que ha condicionado la implementación de los procesos analizados.

En términos globales, según el Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio y el posterior RD 1748/2010, de 23 de diciembre (que no modifica las competencias atribuidas a la DGPOLDE), la DGPOLDE tenía, respecto a la cooperación multilateral, las funciones de:

- a) Participar, en colaboración con los órganos de la Administración del Estado que tienen atribuidas competencias en esta materia, en la elaboración, coordinación y seguimiento de la política multilateral española con las organizaciones multilaterales de desarrollo no financieras, en particular del SNU, CAD de la OCDE, así como en la elaboración de la política de cooperación para el desarrollo de la UE.
- b) Analizar y elaborar las propuestas de financiación a los OMUDE no financieros, en coordinación con otras Unidades del MAEC, la AECID y otros Departamentos ministeriales con competencias en esta materia.
- c) Ejecutar el presupuesto de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) para contribuciones a OMUDE.
- d) Gestionar y hacer seguimiento de las aportaciones aprobadas como contribuciones voluntarias, fondos fiduciarios y otras aportaciones a OMUDE no financieros.

Por su parte, la AECID, en virtud del artículo 5 de su Estatuto aprobado por el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, tiene entre sus funciones las de:

- a) Contribuir a asegurar la concertación de las políticas de desarrollo con otras agencias de cooperación y desarrollo bilaterales y multilaterales, especialmente en el ámbito de la UE y del SNU, en coordinación estrecha con los órganos competentes del MAEC.
- b) Ejecutar y financiar conjuntamente programas y proyectos de desarrollo con otras agencias de cooperación y desarrollo bilaterales y multilaterales en el marco de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y otros acuerdos y declaraciones internacionales suscritos por el gobierno español.

Sin embargo, fruto, entre otros elementos, de los cambios en la estructura institucional de la AECID y de la distribución de funciones entre AECID y DGPOLDE, se produjeron algunas dificultades para el desempeño de las competencias en esta materia, ante las complicaciones para distinguir claramente la ubicación de algunos aspectos concretos de la gestión. Con posterioridad, y ante algunos solapamientos de actividades y competencias ejercidas por ambas unidades, se trataron de articular procesos de concertación que dieran lugar a una clarificación de las competencias. Como ejemplo de ello, el Departamento de Cooperación Multilateral elabora en mayo de 2011 una nota interior sobre distribución de responsabilidades entre DGPOLDE y AECID en materia de cooperación multilateral.

A raíz de la constitución de FONPRODE, también se generó una nueva revisión de esta distribución de funciones y competencias. Por último, y con posterioridad al cambio de gobierno (en noviembre de 2011), se aprobó una nueva estructura de los departamentos ministeriales por la que DGPOLDE pasa a convertirse en SGCID. Así, en virtud del Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MAEC, las competencias de la SGCID en materia multilateral se concentran en: la participación, en colaboración con los órganos de la Administración General del Estado (AGE) que tengan atribuidas competencias en esta materia, en la elaboración, coordinación y seguimiento de la política española en las organizaciones e iniciativas multilaterales de desarrollo, en particular del SNU, de la OCDE, y del G20²²; y el análisis y

²² El G-20, Grupo de los 20, es un foro de cooperación y consultas entre países en temas relacionados con el sistema financiero internacional. Está constituido por los siete países más industrializados, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido (G-7), más Rusia (G-8), más once países recientemente industrializados de todas las regiones del mundo (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía). El vigésimo miembro del G-20 es la Unión Europea como bloque económico. España es país invitado permanente y ha participado en todas las reuniones del G-20 desde 2008. Para más información, véase <http://www.g20.org>

contribución a la elaboración de las propuestas de financiación a los OMUDE, en coordinación con otras unidades del Departamento, con la AECID y con otros Departamentos ministeriales con competencias en esta materia como resultado de la creación de FONPRODE.

En el mismo contexto, se empieza a redefinir también la presencia y adscripción orgánica de FONPRODE. Así, tras un primer momento en el que se dan los pasos para que esta oficina deje de estar bajo la responsabilidad del Departamento de Cooperación Multilateral, esta termina volviendo de nuevo a este departamento, así como su adscripción jerárquica²³. La evolución de las diferentes unidades y departamentos vinculados con la cooperación multilateral, así como los diversos cambios en la distribución de funciones y responsabilidades ponen de manifiesto un planteamiento poco estratégico en lo vinculado con la estructura institucional y competencial de la cooperación multilateral española. Los cambios y reconfiguraciones producidas en un breve lapso de tiempo no han facilitado la consolidación y anclaje de las distintas unidades en el sistema de cooperación español.

3.1.2. Recursos humanos

En el ámbito de las capacidades asociadas a la cooperación multilateral, los esfuerzos se han traducido en la parte de recursos humanos en la configuración de equipos para dotar a las dos unidades creadas, en AECID y DGPOLDE. A continuación se analizarán los datos de la evolución del personal que han sido facilitados por las unidades implicadas. No obstante, con carácter previo, será necesario introducir una serie de precisiones sobre la naturaleza y tipo de datos existentes, circunstancias que han condicionado el ejercicio analítico.

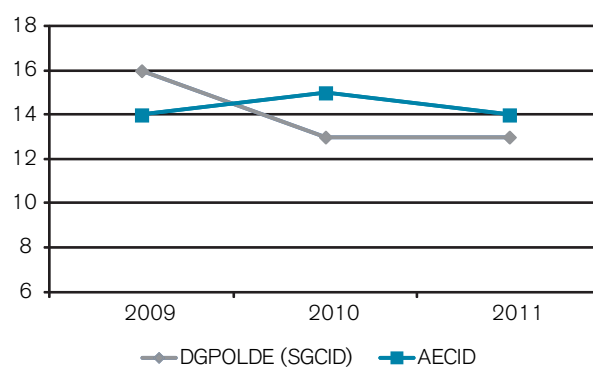
En primer lugar, en las cifras está incluido aquel personal adscrito únicamente a tareas de cooperación multilateral para el desarrollo, junto con otros profesionales que se ocupan de ámbitos sectoriales (género, salud, educación, entre otros). Dentro de este último grupo, las funciones vinculadas con temas multilaterales representan solo una parte de la carga de trabajo global, siendo un porcentaje elevado

el tiempo dedicado a tareas de cooperación en la modalidad bilateral. Este es un dato clave a la hora de valorar adecuadamente el significado de las cifras aportadas.

En segundo lugar, no hay que olvidar que, además del personal en sede, que es el que se recoge en la tabla y gráfico siguientes, tanto en las Oficinas Técnicas de Cooperación como en las Representaciones Permanentes existen profesionales que dedican parte de su trabajo a actividades vinculadas con la cooperación multilateral para el desarrollo, que no han sido recogidos en las tablas siguientes.

En tercer lugar, aunque dentro del personal se debería contemplar únicamente a aquellas personas que forman parte de la estructura de los diferentes Ministerios, el funcionamiento real de los diferentes departamentos obliga a incluir también en este apartado a las asistencias técnicas y otras figuras similares. Estas forman parte, de hecho, de los equipos de trabajo por lo que la no referencia a estas ofrecería una imagen muy parcial de la realidad de las capacidades en este ámbito.

Gráfico 5. Evolución del personal vinculado a la cooperación multilateral en DGPOLDE Y AECID (2009-2011)



Fuente: Elaboración propia

Por último, la recopilación de datos por las unidades ha supuesto un esfuerzo por sistematizar la elevada movilidad y diversidad de personal asociado al ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo. La escasa estabilidad del personal, la adscripción parcial a tareas multilaterales, las diferentes modalidades contractuales y la falta de información periódica al respecto dificultan enormemente el disponer

²³ En virtud del Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre se crea el Departamento de la Oficina del FONPRODE y de Cooperación Financiera bajo la recién creada Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera.

de una imagen clara de la situación durante el periodo de vigencia de la Estrategia Multilateral. Por ello, se recomienda considerar los datos que se ofrecen a continuación como una mera aproximación a la realidad de las capacidades, no como un reflejo fehaciente de la misma.

Con estas cautelas previas, si se analiza la evolución de los recursos humanos en ambos organismos en el periodo 2009-2011, (ver tablas 10 y 11) se constata que no se ha producido un fortalecimiento significativo, sino que las capacidades han permanecido estables. Debemos recordar que la Estrategia Multilateral se aprueba en 2009, así como el Plan Director, textos ambos que organizaban las prioridades y líneas de acción para la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral, tanto en lo relativo al seguimiento y evaluación de las contribuciones, como a la necesidad de incrementar la presencia y posición de España en el ámbito multilateral. A esto hay que añadir que la rotación en ambas unidades, sobre todo en DGPOLDE, ha sido también elevada durante este periodo. Este panorama permite vislumbrar que el abordaje de la estructura de recursos humanos vinculados con la cooperación multilateral ha resultado insuficiente durante el periodo de vigencia de la Estrategia Multilateral.

Respecto a las capacidades en el exterior, los equipos técnicos de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) no cuentan con personal dedicado

exclusivamente a la cooperación multilateral para el desarrollo, como ya se ha mencionado, no obstante, cada uno de los/as responsables de programas incorpora a su trabajo el seguimiento y coordinación de las iniciativas multilaterales financiadas por España para cada uno de los temas. Esta inclusión de la cooperación multilateral ha estado impulsada en los últimos años por las iniciativas multilaterales en las que España ha puesto elevado énfasis y financiación, como el *Delivering as One (DaO)* y el F-ODM. En los equipos de las OTC no necesariamente existía una experiencia y conocimiento previo de la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral, pero este se ha ido adquiriendo con el trabajo desarrollado en los últimos años. No obstante, se echa en falta un mecanismo de comunicación que permita realizar una inmersión en los temas, a partir de la puesta a disposición de los equipos de herramientas de información con las claves del trabajo multilateral que viene desarrollando España en los distintos países, la descripción de las iniciativas y líneas financiadas y un mandato claro en la gestión, coordinación y seguimiento de la cooperación para el desarrollo multilateral. En las Representaciones Permanentes, no se han producido cambios sustanciales en las capacidades cuantitativas de los equipos en los últimos años, ni en Nueva York ni en Ginebra. Esta situación, unida al incremento de fondos y socios multilaterales, ha generado dificultades para la gestión suficiente de los temas y las demandas

Tabla 10. Personas que desarrollan tareas en materia de cooperación multilateral DGPOLDE

	2009			2010			2011		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Personal funcionario	3	6	9	2	6	8	3	5	8
Asistencias técnicas	1	6	7		5	5		5	5
TOTAL	4	12	16	2	11	13	3	10	13

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Subdirección de Políticas para el Desarrollo de la DGPOLDE

Tabla 11. Personas que desarrollan tareas en materia de cooperación multilateral AECID

	2009			2010			2011		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Personal funcionario	0	6	6	4	7	11	4	8	12
Personal laboral	1		1	1		1	1		1
Asistencias técnicas	2	5	7		2	2		1	1
Becarios/as					1	1			
TOTAL	3	11	14	5	10	15	5	9	14

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Departamento de Cooperación Multilateral de la AECID

que se realizan desde sede. Esto se ha complementado con las debilidades de los mecanismos de comunicación sede-exterior, aunque, como se indicaba anteriormente, se ha mejorado en la relación bilateral con la DGPOLDE.

Por otro lado, es necesario resaltar la existencia de dos unidades encargadas, entre otros elementos, de la promoción de personal español en los organismos internacionales. En primer lugar, estaría la UFI del MAEC, que cuenta con 3 integrantes y, en segundo lugar, el Área de Reclutamiento de la AECID formada también por 3 personas. En este último caso, el elevado número de participantes en estos programas en los primeros años de vigencia de la Estrategia Multilateral, unido al reducido equipo disponible, se ha mencionado como una de las causas del limitado seguimiento de los mismos por parte del personal adscrito al Área.

Por último, en materia de evaluación, la situación institucional y de capacidades de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento durante los últimos años, recogida en otros informes como la Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española, ha limitado las posibilidades de servir de soporte y apoyo de las unidades que se dedicaban a la gestión de la cooperación multilateral, a lo que se une que han sido escasas las opciones de participar y/o liderar iniciativas de evaluación en la esfera multilateral, que retroalimentasen a las unidades internas de la Cooperación Española.

En resumen, en el ámbito de las capacidades asociadas a la cooperación multilateral para el desarrollo se ha podido observar que, durante el periodo analizado, ha persistido una escasez en el personal asociado a tareas vinculadas con este ámbito, a pesar del incremento que esta modalidad ha experimentado en los últimos años. A esto se ha unido la escasa estabilidad de gran parte del personal, vinculada con modalidades de contratación temporales y no integradas en la estructura institucional existente, y la elevada movilidad del personal, en muchos de los casos protagonizada por profesionales que sí gozaban de cierta estabilidad en el sistema por su condición de personal funcionario. Todos estos elementos han contribuido a que persista una estructura de capacidades frágil y poco consolidada que dificulta la puesta en marcha y seguimiento de la cooperación para el desarrollo multilateral.

3.2. Perspectiva estratégica

El núcleo del que parte este ejercicio evaluativo es el **análisis de los procesos** que configuran la **estrategia de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral**. Por consiguiente, se examinarán cuáles han sido los principios básicos que han orientado la Cooperación Española en el ámbito multilateral y cuáles las prácticas seguidas.

3.2.1. Contribución a la eficacia y calidad de los OMUDE

Tomando en cuenta el ámbito señalado para esta evaluación, en este primer epígrafe se abordará el grado en que la Cooperación Española ha contribuido a impulsar la calidad y eficacia de los OMUDE a través de cuatro ejes principales:

1. La reforma del sistema de desarrollo de NNUU.
2. La puesta en marcha de los MAE.
3. El refuerzo del seguimiento y la evaluación de la Cooperación Española en el ámbito multilateral.
4. La participación de la Cooperación Española en los grandes debates internacionales con el propósito de influir en la agenda global.

3.2.1.1. Reforma del sistema de desarrollo de NNUU

El proceso de reforma de las NNUU y de los diversos organismos que la componen inició su andadura en el año 1992 con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los objetivos comunes de la ONU, tales como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el desarme, la promoción del desarrollo económico y social y el respeto a los derechos humanos, entre otros ámbitos. Las medidas que se plantean en el proceso de reforma de NNUU contemplan desde la reforma de sus instancias centrales, como el Consejo de Seguridad, a la mejora del desempeño y la eficacia de la Secretaría General, pasando por cambios en la misma génesis de la organización y otros elementos relacionadas con el trabajo operacional en el terreno de los distintos organismos que forman parte del sistema de desarrollo de la organización.

Entre los distintos organismos que conforman la ONU, las agencias, los programas y los fondos especializados que componen el sistema de desarrollo de

las NNUU son los responsables de la ejecución de más del 70% del presupuesto total de NNUU y, desde 2000, han venido orientando su quehacer en la consecución de los ODM. Sin embargo, a pesar de que estos organismos de desarrollo de NNUU persiguen una serie de objetivos comunes, en la práctica siguen manteniendo mandatos distintos y cuentan con estructuras institucionales propias e independientes las unas de las otras. Cada organismo maneja un presupuesto específico y tiene sistemas de planificación y presupuestación propios, lo cual se refleja tanto en la gestión y en la ejecución como en la contratación de su personal y en la rendición de cuentas pública a sus Estados miembros y sus ciudadanías.

Por ello, en el año 2000 y al hilo, precisamente, del lanzamiento de los ODM, resurgió en el seno de las NNUU el debate sobre su reforma, tanto de sus instituciones pilares como de la estructura dedicada al desarrollo. A partir del año 2005 esta reforma del sistema de desarrollo se fue definiendo en torno a los tres ejes que integran la denominada reforma hacia la “coherencia global del sistema” (*System-wide Coherence*):

1. Una Sola ONU (One UN), es decir, que las agencias, fondos y programas de las NNUU trabajasen de forma más coherente y coordinada en el terreno de manera que, con ello, se favoreciese el propósito común de consecución de los ODM

Cuadro 1. La iniciativa DaO de NNUU

La iniciativa *DaO* nace de la Cumbre Mundial de 2005²⁴ en la que los Estados miembros de NNUU reconocieron la importancia de la experiencia y los recursos únicos del SNU sobre las cuestiones mundiales y recomendaron la aplicación de las reformas en curso de las actividades operacionales para el desarrollo, encaminadas a lograr una presencia de las NNUU en los países más efectiva, eficiente, coherente y coordinada, que diera mejores resultados y en la cual el/la Coordinador/a Residente tuviera un papel reforzado, así como un marco común de gestión, programación y supervisión.

A finales de 2006 ocho países informaron al Secretario General de su intención de implantar, con carácter piloto, la iniciativa *DaO*: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Rwanda, Tanzania, Uruguay y Vietnam. A estos ocho países piloto se unieron, posteriormente, otros 21 “voluntarios” o *self-starters*. La iniciativa comenzó a principios de 2007. La finalidad de estos ejercicios piloto era facilitar que el Sistema de desarrollo de NNUU, en colaboración con los gobiernos de los países piloto, desarrollara enfoques que mejorasen la coherencia, la eficiencia y la eficacia de las NNUU a escala nacional y que redujesen los costes de transacción para los países anfitriones.

Con la iniciativa *DaO*, NNUU pretendía impulsar el trabajo de todas las agencias, fondos y programas presentes en un determinado país de forma que siguieran un **único programa**, un **solo presupuesto**, que tuvieran un **solo líder** (el/la coordinador/a residente de las NNUU en el país en cuestión) y además, una **sola oficina**/un solo equipo con una **única voz**.

Lo que se viene conociendo como los cinco “Ones”:

One Programme: un solo programa de acción consiste en priorizar y planificar, tomando como base los ODM, con un marco de acción para todos: *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)*.

One Budget: un presupuesto común unificado. Esto es, un marco presupuestario común, una estrategia común de recaudación de fondos y un fondo fiduciario común.

One Leader: un líder para todo el SNU en el terreno implica el fortalecimiento del Sistema del Coordinador Residente (SCRNU), que tiene como objetivo principal asegurar la coherencia de las actividades operativas del SNU con los planes, prioridades y las estrategias del país; asegurar la efectividad, la complementariedad y la sinergia de las contribuciones del SNU y promover el liderazgo desde una perspectiva colegiada y de equipo.

One Office: un equipo y una única oficina (donde sea apropiado) se refiere a la capacidad de planear y administrar de manera conjunta y armonizada las herramientas y fondos del SNU. Asimismo, implica tener una presencia física unificada que sea representativa de las distintas instancias de NNUU presentes en el terreno.

One Voice: fue añadido después del lanzamiento de la iniciativa *DaO*, entendido como una única estrategia de difusión y comunicación.

Fuente: Elaboración propia, basado en la información publicada por NNUU.

24 Resolución A/60/1 de la AGNU de 2005.

por parte de los socios de desarrollo. Se pretendía la reducción de duplicidades, solapamientos, ineficiencias, así como evitar la competencia por los fondos entre las diferentes agencias, fondos y programas de NNUU, entre otros aspectos.

2. Avanzar hacia la creación de una organización especializada en temas de género que englobara a las cuatro agencias con competencias en la materia.
3. Mejora de las actividades operacionales del sistema de desarrollo.

Tal como se señala en el informe de evaluación de la ejecución de la Iniciativa *DaO*²⁵, la falta de armonización de los procedimientos de la ONU sigue siendo, hasta la fecha, uno de los principales desafíos para un enfoque coordinado de las NNUU en su aplicación de los programas de desarrollo. A lo que se suma que, en muchos casos, los propios procesos nacionales son demasiado burocráticos y, por tanto, adolecen de la necesaria agilidad administrativa y pueden llegar a suponer un impedimento adicional a la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los programas. Por ello, uno de los objetivos fundamentales de la reforma del SNU es lograr que todas las organizaciones que lo conforman puedan hacer contribuciones conjuntas y estratégicas en respuesta a prioridades de desarrollo, especialmente los ODM, configurando un sistema único de NNUU en el ámbito del país.

El interés de la Cooperación Española en el fortalecimiento del sistema multilateral de desarrollo y en el

logro de los ODM se concretó en su claro respaldo a la reforma del SNU con un doble refuerzo:

- De un lado, con el lanzamiento del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en 2006.
- Por otro, con el apoyo a la creación en 2010 de ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

Uno de los propósitos de la Cooperación Española al promover el F-ODM era respaldar la capacidad del Sistema de desarrollo de NNUU para actuar de manera unificada. La implementación del F-ODM se pretendía que sirviese como piloto, esto es, como *pretest* del cambio de enfoque institucional de NNUU, de lo específico de las agencias y organizaciones de la ONU a un auténtico pensamiento de sistema, con resultados conjuntos, a través de un programa, un equipo y un líder.

Para su establecimiento, que se produjo formalmente en el primer trimestre de 2007, el F-ODM recibió una primera contribución de 528 millones de euros del Gobierno de España al SNU. Dos años más tarde, en 2008, España contribuyó con otros 90 millones de euros, principalmente en las esferas de nutrición y seguridad alimentaria infantiles; la prevención de conflictos y el desarrollo; y el sector privado. El 85% de los recursos estaban previstos para la financiación de los 130 programas conjuntos en

Cuadro 2. El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM)

El F-ODM²⁶ se concibió como un mecanismo de cooperación internacional que tenía como meta impulsar el cumplimiento de los ODM en el mundo, prestando para ello apoyo a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones ciudadanas en sus iniciativas para luchar contra la pobreza y la desigualdad.

Los programas conjuntos del F-ODM se han ejecutado a través de 27 agencias de NNUU y se enmarcan en ocho áreas temáticas que agrupan las distintas iniciativas por sectores de intervención:

1. Infancia, seguridad alimentaria y nutrición.
2. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer.
3. Medio ambiente y cambio climático.
4. Juventud, empleo y migración.
5. Gobernanza económica democrática.
6. Desarrollo y el sector privado.
7. Prevención de conflictos y consolidación de la paz.
8. Cultura y desarrollo.

Fuente: *Elaboración propia, basado en la información publicada por el F-ODM.*

²⁵ Véase: <http://www.un.org/es/ga/deliveringasone/>

²⁶ Fuente: Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM).

las ocho áreas programáticas relacionadas con los ODM. Estos programas se han venido ejecutando en 50 países de 5 regiones del mundo, con socios que provienen de organizaciones comunitarias, gobiernos locales y nacionales, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y agencias de NNUU.

En lo que respecta a la contribución del F-ODM a la reforma del SNU, la mayoría de los actores entrevistados para esta evaluación coinciden en que, a pesar de que el F-ODM se creó bajo el marco y con la premisa de contribuir a la reforma del sistema, la aplicación de su diseño en el terreno ha supuesto, sin embargo, una carga adicional en lo tocante a la coordinación. En este sentido, a las dificultades propias de gestionar cada programa conjunto se suma la dificultad de ejecutar y dar seguimiento a proyectos que han sido liderados por 27 agencias distintas de NNUU, enmarcados en ocho ventanillas temáticas diferentes, que además agrupan sus distintas iniciativas por sectores de intervención con 130 programas conjuntos en 50 países de las siguientes regiones: América Latina y el Caribe, África, Asia, Europa oriental y Estados Árabes. Ahondando en esta misma línea, en el informe del *Examen de Pares del CAD (2011)* se señala, literalmente, lo siguiente:

“A pesar de que muchos de los entrevistados consultados para este examen de pares destacaron las intenciones y objetivos positivos del Fondo para el Logro de

los ODM, también señalaron que la aplicación conjunta de programas sobre el terreno estaba dificultada por una serie de imperfecciones en el diseño del fondo.” [pág. 55]. *“Las opiniones proporcionadas durante nuestras entrevistas con las organizaciones multilaterales sugieren que hay un número de fallos en el diseño detallado del Fondo [El Fondo PNUD español para el Logro de los ODM] lo que parece afectar a los programas conjuntos en el terreno”* [pág. 111].

En el epígrafe 3.1.1.3. Seguimiento y evaluación de la Cooperación Española en el ámbito multilateral se analiza, concretamente, el sistema de seguimiento y evaluación seguido en el F-ODM. En la actualidad se encuentra en proceso de realización la evaluación final del F-ODM como instrumento de cooperación para el desarrollo.

Respecto al apoyo de la Cooperación Española a la reforma de la arquitectura de género como parte de la reforma del SNU, la creación de ONU Mujeres supuso la fusión de cuatro instancias del SNU con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres:

- La División para el Adelanto de la Mujer (DAW).
- La Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- La Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI).

Cuadro 3. La creación de ONU Mujeres

ONU Mujeres nació en julio de 2010. Con ello, los Estados miembros de la ONU buscaban fortalecer al SNU en materia de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres reuniendo los recursos y mandatos con el fin de obtener un mayor impacto.

Las principales funciones de ONU Mujeres son:

- Dar apoyo a las entidades intergubernamentales, como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su formulación de políticas y estándares y normas mundiales.
- Dar asistencia a los Estados miembros de la ONU con el fin de implementar estos estándares, dando, cuando sea necesario, el apoyo técnico y financiero adecuado para respaldar en este sentido a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil.
- Promover que el SNU rinda cuentas de sus compromisos en materia de igualdad de género, incluyendo el seguimiento de los progresos dentro del sistema.

ONU Mujeres trabaja, por tanto, para:

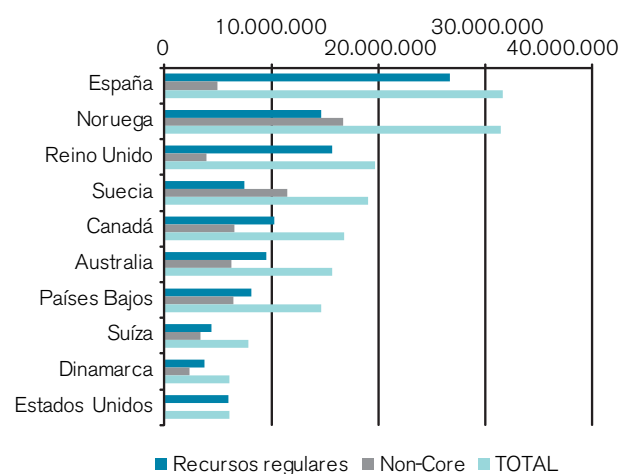
- La eliminación de la discriminación en contra de las mujeres y las niñas.
- El empoderamiento de las mujeres.
- El logro de la igualdad entre las mujeres y los hombres, como socios y beneficiarios del desarrollo, los derechos humanos, las acciones humanitarias y la paz y la seguridad.

Fuente: Elaboración propia, basado en la información publicada por ONU Mujeres.

- El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

España fue el mayor donante de ONU Mujeres en sus inicios. Según los datos del propio organismo, en 2011 España encabezó el *ranking* de donantes con más de 31 millones de dólares, de los que un 84% fueron para recursos regulares del propio organismo, tal y como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 6. Diez mayores contribuyentes al presupuesto de ONU Mujeres (2011) (en dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del propio organismo <http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2010/12/Top-10-core-and-non-core-2011-and-2012.pdf>

No obstante, este compromiso económico no se continúa al año siguiente, tal como se refleja en la tabla a continuación.

En la actualidad la Cooperación Española está participando en un ejercicio de evaluación conjunta de los Programas Conjuntos de Género del SNU que lidera ONU Mujeres y del que forman parte, asimismo, UNICEF, PNUD, FNUAP, el F-ODM y el Gobierno de Noruega²⁷. Los resultados de esta evaluación conjunta serán muy ilustrativos para la Cooperación Española, considerando que ésta ha venido financiando programas conjuntos de género tanto a través de ONU Mujeres como del F-ODM.

Por otro lado, en paralelo, en septiembre de 2008, basándose en la experiencia del F-ODM, la presidencia del *United Nations Development Group* (UNDG) y los Gobiernos de España, Reino Unido y Noruega lanzaron la llamada *Expanded Delivering as One UN funding Window for the Achievement of MDGs* (EFW) como un mecanismo de financiación multidonante que permitiera fortalecer las actividades de la iniciativa *DaO*, tanto en los países piloto como en otros países potencialmente elegibles. El EFW se estableció como un nuevo instrumento que consistía en un fondo multidonante que proporcionaba “fondos no marcados” a programas del SNU que adoptaran la iniciativa *DaO*.

Tabla 12. Listado 10 principales donantes 2011 y 2012 a ONU Mujeres (en dólares americanos)

País Donante	2011			2012		
	Recursos regulares	Non-Core	TOTAL	Recursos regulares	Non-Core	TOTAL
España	26.667.000	4.927.000	31.594.000			
Noruega	14.682.000	16.744.000	31.426.000	14.834.206	10.359.075	25.193.281
Reino Unido	15.724.000	3.946.000	19.670.000	15.873.056	2.974.863	18.847.919
Suecia	7.521.000	11.495.000	19.016.000	7.501.875	12.467.453	19.969.328
Canadá	10.289.000	6.554.000	16.843.000	10.000.000	3.982.073	13.982.073
Australia	9.495.000	6.225.000	15.720.000	10.019.868	8.212.696	18.232.564
Países Bajos	8.139.000	6.481.000	14.620.000	7.566.347	6.677.222	14.243.569
Suiza	4.443.000	3.374.000	7.817.000	9.045.950	3.227.728	12.273.678
Dinamarca	3.778.000	2.344.000	6.122.000	7.208.506	417.447	7.625.953
Estados Unidos	5.980.000	70.000	6.050.000	7.470.000	854.324	8.324.324
Finlandia				5.018.821	4.083.474	9.102.295

Nota: La ausencia de información en el caso de Finlandia (2011) y España (2012) no significa que no hayan realizado contribuciones en ese año, sino que han salido del listado de 10 principales donantes (elaborado y publicado en la web de ONU Mujeres). Según datos de la entidad, en el año 2012 las contribuciones voluntarias de España ascendían a 2 millones de dólares americanos como financiación regular (core funding) y 645.995 dólares americanos como financiación no regular (non-core funding) aunque procedentes de ajustes de balances de años anteriores y de transferencias entre tipologías de contribuciones. <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Partnerships/Donor%20Countries/BarChart-Fin%20jpg.jpg>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del propio organismo

²⁷ La información actualizada sobre este ejercicio de evaluación conjunta se encuentra en: <http://www.unwomen.org/about-us/evaluation/ongoing-strategic-evaluations/>

Cuadro 4. Evaluación Conjunta de los Programas Conjuntos de Género del SNU

- Durante los últimos años la Cooperación Española ha respaldado de manera relevante la programación conjunta (*Joint Programming*) dentro del SNU. En primer lugar, desde el F-ODM y a través de UNIFEM y, posteriormente, con ONU Mujeres.
- Los objetivos centrales que se pretenden con este proceso de evaluación son:
 - Informar a los organismos de NNUU y a sus socios nacionales sobre la efectividad y eficiencia de los programas conjuntos de género en el ámbito nacional.
 - Conocer qué resultados se han alcanzado los programas conjuntos de género.
 - Entender hasta qué punto han contribuido los programas conjuntos de género, y de qué modo, a mejorar la comunicación y la colaboración entre los diferentes organismos que trabajan en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los países socios.

Fuente: Elaboración propia, basado en la información publicada por ONU Mujeres.

Al hilo de lo anterior, y como reflejo del compromiso de España con el proceso de reforma, es importante subrayar que España ha sido el primer donante de la iniciativa *DaO* (aproximadamente un 26% de todas las aportaciones son de España: 58,1 millones de la ventana *One UN* del F-ODM y 87,7 millones de dólares del EFW). Concretamente, a través del Fondo España – PNUD para los ODM se han canalizado la

mayor parte de los fondos dirigidos al *One Fund* de los 8 países piloto.

A modo de conclusión, en el siguiente cuadro se sintetizan algunas de las principales valoraciones comunes de la Cooperación Española (elaboradas tomando como base tanto lo expresado por los distintos actores entrevistados para esta evaluación

Cuadro 5. Valoraciones comunes de la Cooperación Española sobre la reforma del SNU

- La mayoría de los actores entrevistados subrayan que, a pesar de que en muchos países se hace una planificación conjunta y un informe único, **las agencias del SNU siguen demandando una programación y unos informes específicos**, lo cual tiene, como consecuencia, una **mayor carga de trabajo y necesidad de mayores recursos**, en lugar de la ansiada simplificación.
- Los/as informantes señalan, en este sentido, que para lograr una coordinación única y eficaz en el terreno, **cada agencia del SNU debería renunciar a parte de sus competencias**, así como **modificar y armonizar los procedimientos contables y de gestión**. Sin embargo, subrayan, entre los diferentes actores de NNUU todavía no se ha llegado a una visión común sobre cuáles son los procesos de integración, coordinación y armonización más adecuados.
- Muchas voces enfatizan que, en lo tocante a la experiencia de la iniciativa *DaO*, en los países piloto no se ha “gastado mejor”, como era lo buscado y lo deseable, sino todo lo contrario, ya que ha sido necesario contar con recursos adicionales para poner la iniciativa en marcha. Por lo tanto, **con la iniciativa *DaO* no se ha racionalizado el gasto**, como era el propósito, ni tampoco se han evitado duplicidades ni se ha introducido una cultura de economía de escala, en definitiva, no se han ahorrado recursos al SNU.
- En los distintos países donde los programas de cooperación para el desarrollo de NNUU se ejecutan, numerosos actores señalan, asimismo, que si, realmente, se pretenden resolver las lagunas de financiación del SNU también sería necesario que se abriese un **debate sobre cómo se podría optimizar la relación entre la financiación regular (*core funding*) y la financiación no regular (*non-core funding*)**.
- La opinión, prácticamente unánime, de los actores entrevistados para esta evaluación es que las **diferentes agencias de NNUU siguen trabajando de forma vertical**. Cada agencia implementa sus programas y proyectos y sigue sus procesos administrativos unilateralmente. De tal forma que en lugar de simplificar y racionalizar los procesos se siguen introduciendo duplicidades y redundancias.
- Diversos actores enfatizan, en línea con lo anterior, que por mucha voluntad de coordinación y armonización que demuestren los actores de NNUU en el terreno, **los cambios deben darse en paralelo en las sedes**. Señalan, por ejemplo, algo tan ilustrativo como que en algunos contextos, especialmente en los países piloto del *DaO*, se ha empezado a renombrar, irónicamente, a la iniciativa “*Delivering as One*” como “*Delivering as if One*” pues se considera que **mientras prevalezca la actual estructura de agencias, fondos y programas en el SNU** (cada uno con su propio mandato, su entramado institucional y su cultura operativa) **no será posible seguir profundizando en este ejercicio**.
- La práctica unanimidad de actores de la Cooperación Española involucrados en la reforma del SNU subrayan que **tal como está planteada**, en terreno, la **iniciativa *DaO*** tal vez pueda llevar a mejorar las prácticas de coordinación en determinados contextos, sin embargo, **estará lejos de contribuir a la coherencia del SNU**.

Fuente: Elaboración propia.

—en sede y terreno— como los diferentes documentos analizados)²⁸ sobre los elementos clave que afectan e influyen en la reforma del SNU.

De los mensajes anteriores se desprende que todavía parece quedar un largo camino por recorrer en la reforma del SNU, esto coincide con lo expresado en el informe de evaluación de la ejecución de la Iniciativa *DaO*²⁹. En este sentido, la amplia mayoría de actores de la Cooperación Española entrevistados insisten en la necesidad de abordar una profunda reflexión, en el seno de la Cooperación Española, sobre el grado de participación futura en iniciativas como el *DaO*, así como en ONU Mujeres e iniciativas similares al F-ODM. Reflexión que, a juicio de los actores entrevistados, debería pasar por el desarrollo de mecanismos que, independientemente de los compromisos económicos que se puedan asumir por la Cooperación Española en la actual coyuntura, permitan aprovechar esta trayectoria de respaldo continuado, consolidando los aprendizajes adquiridos durante estos años.

3.2.1.2. Marcos de Asociación Estratégica

Con la intención expresa de fortalecer su dirección estratégica multilateral, la Cooperación Española promovió, a partir de 2009, la puesta en marcha de MAE plurianuales con distintos OMUDE. En el año 2009 se esbozaron unas bases y orientaciones metodológicas para el establecimiento de dichos marcos. La firma de un MAE con un OMUDE tiene como finalidad primordial servir de instrumento operativo en el trabajo multilateral y evitar, por tanto, la multiplicidad de acciones y contribuciones. España firmó su primer MAE con el PNUD, al que siguieron el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el UNIFEM, el FNUAP (en este sólo se aprobó el Acuerdo Administrativo) y, posteriormente se firmaron MAE con la OIT y el ACNUR. Todos los MAE fueron suscritos entre noviembre de 2009 y diciembre de 2011.

Según el documento *Acuerdo Marco de Asociación Estratégica para el desarrollo con organismos multilaterales. Bases y orientaciones metodológicas*, la

estructura básica de los MAE era la siguiente: (1) las bases político-estratégicas; (2) las bases para la eficacia y los resultados; y (3) las bases operacionales y recursos. Previamente España debía analizar si existían: una misión, visión y principios compartidos entre la Cooperación Española y el OMUDE; objetivos, estrategias y programas compartidos; compromiso mutuo con los principios de la Declaración de París (DP) y de la Agenda para la Acción de Accra (AAA) y una Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD).

Con ello se buscaba que España concentrara adecuadamente su ayuda multilateral regular (*core funding*), en coherencia con el III Plan Director de la Cooperación Española 2009–2012. La Cooperación Española tenía la pretensión de fortalecer así la eficacia y la eficiencia de los OMUDE a través de un apoyo estratégico, menos marcado y más previsible, a cambio de una mayor rendición de cuentas, apoyándose en tres elementos fundamentales:

1. Mediante contribuciones voluntarias que no estuvieran marcadas, la Cooperación Española se alineaba con el OMUDE, al apoyar sus propias estrategias y sus objetivos, fortaleciendo además, paralelamente, el sistema multilateral de desarrollo.
2. Con los MAE se consolidaría la relación con socios preferentes y se mejoraría el carácter estratégico de las contribuciones, por un lado, mediante el aumento de la previsibilidad, gracias a la programación plurianual y por otro, acordando las líneas y sectores de actuación prioritarias, vinculados al logro de resultados tangibles.
3. Se evitaría la creación, salvo para casos prioritarios y justificados, de fondos bilaterales en los OMUDE.

Los resultados del proceso de revisión crítica de los Marcos de Asociación de PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y FNUAP llevado a cabo entre los meses de marzo y mayo de 2013, ejercicio que se realizó en paralelo a la finalización de este proceso de evaluación (véase el Anexo 6) ha permitido extraer las siguientes conclusiones:

²⁸ Véanse el Anexo 3 de Documentación consultada y el Anexo 4 de Análisis y mapa de actores.

²⁹ Véase: *System-wide coherence - independent evaluation of lessons learned from Delivering as One* <http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/mainreport.shtml>

1. El diseño y el periodo de vigencia de los Marcos de Asociación Estratégica ha estado, en términos generales, razonablemente armonizado con el ciclo de planificación de los diferentes organismos. Las áreas temáticas prioritarias en los MAE han estado alineadas con las principales líneas y planes estratégicos de cada organismo. Sin embargo, no se puede reconstruir documentalmente cómo fue el proceso de priorización de las mismas.
2. El desarrollo de los MAE ha contribuido, entre otros factores, al mantenimiento de una cierta posición estratégica de la Cooperación Española dentro de los organismos analizados, si bien el descenso sustancial de las contribuciones en 2011 y 2012, la falta de previsibilidad presupuestaria y las debilidades en la implementación, que se mencionarán a continuación, no han ayudado a asentar suficientemente este proceso. Así, pese a los intentos por mejorar la previsibilidad, el recorte presupuestario ha impedido a la Cooperación Española asegurar flujos estables a lo largo del período de ejecución de todos los Acuerdos Estratégicos, lo cual ha redundado en un cierto debilitamiento del MAE como instrumento real de planificación. No obstante, supusieron un impulso clave para la relación de la Cooperación Española con organismos internacionales de gran relevancia para sus prioridades en materia de cooperación internacional.
3. A la hora de diseñar los MAE no se tomaron suficientemente en consideración las capacidades reales de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española. A pesar de los esfuerzos por ordenar un marco de seguimiento para cada MAE, y aunque existe abundante documentación producida desde los organismos sobre el seguimiento y evaluación de sus principales fondos, programas, proyectos y planes estratégicos, la Cooperación Española no ha conseguido desplegar, asentar y fortalecer los dispositivos, mecanismos y procesos necesarios para llevar a cabo un adecuado seguimiento de las contribuciones y las líneas de intervención financiadas. Tampoco se ha podido cumplir hasta la fecha con las previsiones en materia de evaluación contenidas en los propios MAE o llevar a cabo una evaluación del desempeño y los resultados de cada organismo en función de los intereses de la Cooperación Española.
4. En lo relativo a la gestión interna relativa a las contribuciones financieras, se ha constatado la

ausencia de una organización y sistematización centralizada de la información, lo que dificulta la obtención de una imagen fiable y actualizada de la situación de cada MAE e incide negativamente en los procesos de seguimiento e interlocución con los organismos.

5. En cuanto a la coordinación, durante el diseño, elaboración e implementación de los MAE se han visibilizado algunas de las disfunciones competenciales existentes en el seno del sistema de la Cooperación Española, en el que no están claramente definidas las tareas y responsabilidades de los diferentes actores (AECID-DGPOLDE/SGCID; sede-terreno; sede-Representaciones Permanentes; etc.), lo cual ha implicado tanto momentos de enorme complejidad institucional en el diálogo con los OMUDE como deficiencias en la obtención y uso de la información por parte de todos los actores implicados. Asimismo, desde las Representaciones permanentes se ha puesto de manifiesto su falta de participación, así como la escasa información recibida en relación con todo el proceso de elaboración y diseño de estos marcos, a lo que se ha añadido la opinión compartida entre diversos actores, tanto en AECID como desde los propios organismos internacionales, de la falta de incorporación de las OTC en terreno a este ejercicio.

En síntesis, de todo lo anterior se desprende que, si bien la conceptualización de los MAE pretendía una profundización y fortalecimiento de la colaboración de la Cooperación Española con ciertos organismos considerados esenciales en su estrategia de cooperación, a la vez que buscaba reforzar el perfil de España como actor multilateral, ha existido un cierto distanciamiento entre la conceptualización y formulación inicial de los MAE y su implementación posterior. Esto ha estado marcado en lo económico por la falta de previsibilidad y el descenso de las contribuciones, y en lo operativo, por el escaso desarrollo de los mecanismos necesarios para el seguimiento y evaluación, que ha estado condicionado por la limitación en las capacidades institucionales y recursos existentes y por los problemas de coordinación y articulación entre las distintas unidades y órganos implicados.

Por último, y respecto a la selección de los socios estratégicos y las líneas de sectores de actuación prioritaria, se observa que no en todos los casos se

ha priorizado el planteamiento recogido en la Estrategia Multilateral y el III Plan Director (que estaban bastante armonizados entre sí), introduciéndose otros criterios a la hora de decidir la firma de estos acuerdos.

3.2.1.3. Seguimiento y evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral

Seguidamente se analiza lo tocante al seguimiento y evaluación de la Cooperación Española en el ámbito multilateral que se lleva a cabo desde sede, mientras lo que respecta al terreno se aborda en el epígrafe 3.2.2. En este sentido, en lo que concierne a la evaluación de la calidad y la eficacia de los OMUDE es preciso distinguir entre:

- La valoración de la eficacia de los OMUDE por parte de los países donantes.
- Los propios procesos de seguimiento y evaluación llevados a cabo por los OMUDE. Sobre este punto, se abordarán, por su relevancia, el apoyo de la Cooperación Española a las unidades de evaluación de algunos OMUDE, la evaluación y seguimiento del F-ODM y la evaluación del *DaO*.

En primer lugar, con el ánimo de comprender las diferentes aproximaciones metodológicas que se han utilizado en los últimos años para la valoración de los OMUDE por parte de los países donantes, es interesante destacar el análisis comparativo que se presenta en el *2012 DAC Report on Multilateral Aid* de la OCDE³⁰ que las clasifica en las tres grandes categorías siguientes:

- Valoraciones exhaustivas de unos pocos o todos los organismos multilaterales más importantes, basada en una aproximación metodológica *ad hoc*. En esta categoría estarían Australia, Países Bajos, Suecia, Reino Unido y la red dedicada a la valoración del desempeño de organismos multilaterales (MOPAN)³¹.

- Revisión y actualización anual de sus fichas de información. En esta categoría estaría Noruega.
- Análisis de sus compromisos multilaterales. En esta categoría estaría Dinamarca.

En general, para el seguimiento y evaluación de las contribuciones en el ámbito multilateral, la Cooperación Española, además de sus propios procesos de seguimiento y evaluación internos, en los que juegan un papel relevante tanto la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento como las unidades responsables de la cooperación multilateral y sectorial, se nutre de diferentes fuentes de información:

- a) Los informes que elaboran otros donantes (como el MAR³² o el AMA³³).
- b) Los procesos de seguimiento y evaluación de los propios OMUDE.
- c) Otros procesos de seguimiento y evaluación que están a caballo entre una y otra categoría.

Respecto a este último punto es importante señalar que España, por un lado, forma parte de la Red de Evaluación del CAD y por otro, es miembro de la red MOPAN, pero, sin embargo, no realiza valoraciones de organismos como lo hacen otros donantes, al estilo del MAR o del AMA.

Así, en el seno del CAD, además de la publicación de informes sobre la ayuda multilateral (*DAC Report on Multilateral Aid*)³⁴, destaca la puesta en marcha de distintas iniciativas conjuntas de colaboración y coordinación entre donantes con el objetivo de valorar la eficacia de los OMUDE en términos de resultados de desarrollo³⁵.

Sintéticamente, se puede citar la metodología para la revisión de la eficacia del desarrollo de los OMUDE, elaborada bajo las orientaciones de la Red de Evaluación del CAD y promovida por Canadá, que, tras el desarrollo de pruebas piloto con el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y la OMS, se ha continuado mejorando y se ha utilizado para la revisión de nuevos organismos. Asimismo, conviene mencionar el

30 [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2012\)33&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)33&docLanguage=En)

31 *The Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN). <http://www.mopanonline.org>

32 MAR: *Multilateral Aid Review* de Reino Unido. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/collections/multilateral-aid-review>

33 AMA: *Australian Multilateral Assessment*. Disponible en: <http://aid.dfat.gov.au/partner/pages/ama-submissions.aspx>

34 De publicación bienal desde 2008 y anual desde 2010. En la Web del CAD de la OCDE están disponibles los *DAC Report on Multilateral Aid* 2008, 2010, 2011 y 2012.

35 <http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluatingmultilateraleffectiveness.htm>

trabajo conjunto entre el *United Nations Evaluation Group* (UNEG) / CAD en el desarrollo de evaluaciones por pares de los sistemas de evaluación de las organizaciones de las Naciones Unidas que, aun no siendo evaluaciones de la eficacia de los organismos, sí se entiende que pueden contribuir a esta.

Respecto a la participación en MOPAN, en la tabla a continuación se presentan, brevemente, algunos de los elementos relevantes de esta Red.

Por tanto, la Cooperación Española cuenta en principio con información valiosa sobre el estado de la ayuda multilateral y la eficacia del desarrollo desde el CAD y sobre el desempeño de los OMUDE por parte de MOPAN. Ahora bien, durante el periodo temporal que cubre este ejercicio evaluativo, las limitadas capacidades, tanto de los actores implicados en la gestión de la cooperación multilateral para el desarrollo, como del equipo de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento, han dificultado la participación activa en estos ejercicios, así

como el aprovechamiento de los mismos con el objetivo de generar evidencia para la mejora de la cooperación multilateral para el desarrollo.

En lo que respecta a los procesos de seguimiento y evaluación llevados a cabo por los propios OMUDE, es importante destacar el apoyo que ha brindado la Cooperación Española a la función de evaluación del SNU, de un lado, a través el apoyo específico a las unidades de evaluación de UNICEF y ONU Mujeres y, por otro, con el respaldo al propio sistema de seguimiento y evaluación del F-ODM.

Respecto a UNICEF y ONU Mujeres, España había comprometido un millón de euros anuales en el marco de sus MAE para el fortalecimiento de la función evaluadora, de los que únicamente se desembolsaron 1.000.000 de euros a UNICEF y 1.200.000 euros a ONU Mujeres en el año 2010³⁷. No obstante, estas contribuciones han permitido la consecución de distintos avances, como la implicación de la Cooperación Española en la Evaluación conjunta de

Cuadro 6. MOPAN (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*)

- MOPAN está conformada en la actualidad por 17 países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido y la República de Corea.
- MOPAN se estableció en el año 2002 con el fin de armonizar los enfoques que empleaban los países donantes para valorar la eficacia de organizaciones multilaterales. España es miembro activo de MOPAN desde enero 2009.
- El enfoque común se deriva de, y pretende sustituir a, los instrumentos bilaterales de valoración de la eficacia organizacional de los organismos multilaterales y, con ello, prevenir la proliferación de otros mecanismos de valoración en el futuro.
- El principal objetivo de MOPAN es la mejora del conocimiento de sus miembros sobre la forma de trabajar y asociarse con los OMUDE, la puesta en común (en el ámbito del país y en sede) de experiencias en el trabajo con OMUDE, junto con el entendimiento común de cada miembro MOPAN de las políticas y prácticas relativas a la agenda multilateral.
- El llamado Enfoque Común MOPAN es una herramienta de valoración organizacional que adopta una metodología basada en la recopilación de información y la triangulación de datos cualitativos y cuantitativos. Para cumplir este objetivo, cada año se valoran desde MOPAN una serie de instituciones multilaterales y se da a conocer el resultado de las mismas a través de los informes institucionales en sede y en cada país.
- España forma parte del *Technical Working Group* de MOPAN, que es el espacio de trabajo donde se tratan los diferentes aspectos técnicos y metodológicos de su Enfoque Común.
- En agosto de 2013 se presentaron los resultados de la evaluación externa independiente sobre el enfoque común MOPAN. En este informe se proponen, asimismo, una serie de recomendaciones a los miembros de MOPAN de cara al futuro de la Red³⁶.
- Desde el año 2013, la OCDE alberga la Secretaría de MOPAN. Esta Secretaría permanente cuenta con personal a tiempo completo que será el responsable de supervisar las valoraciones de MOPAN desde 2013 hasta 2015. La Secretaría permanente de MOPAN en la OCDE brinda la oportunidad de sumar las sinergias existentes en asuntos multilaterales de interés común con la OCDE.

Fuente: *Elaboración propia, basado en la información de MOPAN.*

36 Esta evaluación completa, así como el resto de los informes, están disponibles íntegramente en la página web de MOPAN. <http://www.mopan-online.org/>

37 Respecto a ONU Mujeres, en 2009 se había desembolsado 1.000.000 de euros para el fondo de gestión del conocimiento y evaluación.

los programas conjuntos de género de ONU Mujeres. Ahora bien, las debilidades en la implementación de los MAE, anteriormente mencionadas, han derivado en un limitado despliegue de algunas de las acciones conjuntas planteadas, como por ejemplo los estudios temáticos y evaluaciones de interés mutuo que se planteaban en el MAE de UNICEF, así como en el escaso seguimiento de las mismas, lo que se traduce en que, por ejemplo en el caso de ONU Mujeres, no se haya dado una adecuada relación entre su planificación de evaluaciones y los principales fondos y líneas estratégicas financiadas por España.

Por otro lado, concretamente en el caso de ONU Mujeres concretamente tampoco hay constancia de que los informes remitidos por el organismo hayan retroalimentado el trabajo de la Cooperación Española en género. A este respecto es importante

mencionar que su integración y funcionamiento del organismo no viene siendo un camino fácil. Por último, aun no siendo objeto de esta evaluación la valoración de ONU Mujeres, es importante mencionar que la Cooperación Española será partícipe, en 2014, de la valoración de su desempeño organizacional desde MOPAN.

Respecto a la estrategia de evaluación del F-ODM (cuyos ejes básicos se detallan en el cuadro 7), tomando como base tanto la documentación existente como la opinión de los actores consultados, la ejecución de las medidas acordadas no se ha visto acompañada, a lo largo de estos años, de la suficiente participación de la Cooperación Española ni en la toma de decisiones sobre su diseño ni tampoco sobre los cambios operados en el proceso de implementación. De nuevo, es necesario indicar que las limitaciones en el proceso de seguimiento de este

Cuadro 7. La estrategia de evaluación del F-ODM: el sistema de seguimiento y evaluación

- La estrategia de evaluación del F-ODM no estaba prevista en su esquema desde el principio, se acordó dos años después de su puesta en marcha, en diciembre de 2008, debido, entre otras razones, a la propia complejidad de su sistema de ventanillas dentro de las que, a su vez, se enmarcan distintas iniciativas en diferentes zonas geográficas.
- El sistema de seguimiento y evaluación del F-ODM se componía, inicialmente, de cuatro niveles de información o unidades de análisis que se derivan de su propio diseño y estructura. Cada una de las unidades de análisis incluye diferentes dimensiones de estudio, esto es, preguntas que serían medidas y estudiadas a través de las actividades de seguimiento y evaluación.
- Cada nivel de análisis debía construirse sobre los resultados de los anteriores con el fin de ofrecer una visión completa y coherente tanto de los avances como de los impactos del F-ODM.
- El primer nivel de análisis se centraba en el programa conjunto y es el núcleo del sistema de seguimiento y evaluación del F-ODM, considerando que la mayor parte de la información, evidencias, conclusiones y resultados de las actividades del F-ODM están asentadas sobre el estudio y el seguimiento de los programas conjuntos.
- El segundo nivel tiene ámbito de país y se planificó para que llevara a cabo en 9 países.
- El tercero suponía la metaevaluación para cada una de las ocho ventanillas temáticas.
- El cuarto nivel se trata de la evaluación del propio Fondo como instrumento, con el fin de conocer hasta qué punto ha servido para avanzar hacia el progreso en los ODM.
- De acuerdo a la estrategia de evaluación del Fondo, los principales productos de seguimiento y evaluación, por niveles, debían ser los siguientes:

Nivel 1: Informes de seguimiento semestral por cada programa conjunto.

Nivel 1: 130 evaluaciones intermedias de cada uno de los 130 programas conjuntos.

Nivel 1: 130 evaluaciones finales de cada uno de los 130 programas conjuntos.

Nivel 2: 9 evaluaciones país.

Nivel 3: 8 metaevaluaciones, una por cada una de las 8 ventanillas temáticas.

Nivel 4: 1 evaluación del F-ODM como instrumento de cooperación para el desarrollo.

- Los productos del **nivel 2** han sido 10 evaluaciones país (una más de las planificadas) en: Etiopía, Mauritania, Marruecos, Timor Oriental, Filipinas, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Honduras, El Salvador y Ecuador.
- En lo que respecta al **nivel 3**, finalmente, no se han realizado las metaevaluaciones previstas para cada una de las ventanillas temáticas; se han hecho, únicamente, una serie de estudios temáticos por ventanilla.
- Dentro de la evaluación final del F-ODM, **nivel 4** (proceso que está actualmente en curso), se analizarán, como un nivel específico de estudio, las 8 ventanillas temáticas.

Fuente: Elaboración propia, basado en la información publicada por el F-ODM.

Fondo por parte de los actores implicados en la cooperación multilateral para el desarrollo han afectado a este proceso, unido a las propias características y condiciones de implementación del mismo, que serán objeto de análisis en la evaluación final que se está realizando en la actualidad.

Con relación a la Iniciativa *DaO*, la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) preveía que fuera evaluada de cara a alimentar la preparación del marco cuatrienal de planificación de las actividades operacionales (*Quadrennial Comprehensive Policy Review - QCPR*)³⁸ de NNUU en 2013, como así ha sido. La evaluación del *DaO*³⁹ se realizó entre julio de 2011 y mayo de 2012. Esta evaluación conllevó un enorme esfuerzo político y supuso un importante desafío evaluativo, considerando, por ejemplo, que los ocho países piloto ya habían llevado a cabo en 2011 una evaluación nacional de la aplicación de la iniciativa en sus países. Este hecho, unido al ingente volumen de documentación generada por el SNU en aplicación del *DaO* o inspirada por la iniciativa, así como el enorme número de actores implicados, hizo que, finalmente, la evaluación del *DaO*, como tal, fuera un ejercicio a medio camino entre la evaluación, la metaevaluación y la revisión crítica⁴⁰.

En relación con los esfuerzos realizados para el fortalecimiento de los sistemas de evaluación en ciertos organismos y fondos, se puede concluir que la Cooperación Española no ha realizado un aprovechamiento suficiente de estos esfuerzos, tal y como queda claramente reflejado en el siguiente comentario de uno de los actores contactados:

“La Cooperación Española no se ha involucrado suficientemente en los procesos de seguimiento y evaluación de los organismos y ni siquiera, en muchos casos, los ha acompañado mínimamente ni se ha nutrido de sus experiencias ni de los resultados de sus evaluaciones, así como tampoco ha participado activamente en muchos de los debates sobre seguimiento, evaluación y cooperación. Esto se debe tanto a las limitadas capacidades institucionales de la

Cooperación Española como a la falta de orientaciones específicas al respecto”.

De todo lo anterior se desprende que, a lo largo del periodo temporal que cubre esta evaluación, la Cooperación Española, de forma paralela al incremento que se había producido en las contribuciones multilaterales, trató de implicarse en ciertas iniciativas de seguimiento y evaluación en materia multilateral. Sin embargo, las propias capacidades de los equipos implicados en la tarea, de las que se ha hablado en apartados anteriores, han impedido una participación activa y eficaz, así como el aprovechamiento de estos procesos.

Asimismo, tomando como base las fuentes consultadas, debemos señalar también que la Cooperación Española todavía no ha llevado a cabo una valoración profunda respecto a cada una de las propuestas descritas que haya permitido el desarrollo de una apuesta estratégica propia sobre el seguimiento y la evaluación de la Cooperación Española en el ámbito multilateral. En este sentido, algunas opciones posibles serían: a) llevar a cabo valoraciones propias de los OMUDE; b) aprovechar mejor el trabajo de otros donantes y a información de MOPAN; c) trabajar conjuntamente con otros donantes; d) aprovechar la información que suministran los propios OMUDE; y e) avanzar hacia una definición más clara de las prioridades de la Cooperación Española en materia multilateral para poder evaluarlas adecuadamente. Este debate y la consecuente toma de decisiones al respecto es una tarea todavía pendiente para la Cooperación Española.

En conclusión, todas estas circunstancias han limitado tanto los procesos de aprendizaje de las experiencias iniciadas y las posibilidades de propiciar una mayor rendición de cuentas por parte de los organismos hacia la Cooperación Española y de la Cooperación Española hacia la ciudadanía, como las posibilidades de retroalimentación mutua con el fin de que la Cooperación Española estuviera a la altura de alimentar los debates internacionales en torno a la

38 La AGNU aprobó el 21 de diciembre de 2012 la resolución 67/226 sobre el *Quadrennial Comprehensive Policy Review (QCPR)* de las actividades operativas de las NNUU para el desarrollo. Antes, en 2008, lo había sido el *Triennial Comprehensive Policy Review (TCPR)*.

39 Véase: <http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/index.shtml>

40 En esta misma línea, en abril de 2012 el F-ODM presentó un informe donde se presentaban una serie de evidencias basadas en las lecciones aprendidas y buenas prácticas sobre diferentes elementos estrechamente relacionados con los aspectos que serían debatidos durante el QCPR. Entre los temas clave tratados en este informe destacan: - la coherencia, la eficacia, la pertinencia y la eficiencia de los OMUDE del SNU; - la apropiación por parte de los Estados de los procesos de desarrollo y sus resultados; - el desarrollo de capacidades y la viabilidad de los resultados de desarrollo y - la responsabilidad mutua.

evaluación de la cooperación multilateral, tanto en relación con los organismos como respecto a los resultados de desarrollo.

3.2.1.4. Participación y logro de influencia en los debates internacionales

Respecto a la discusión de hasta qué punto España ha participado en los debates desde una posición construida de forma consensuada por los distintos agentes y cómo ha defendido sus líneas de trabajo en los distintos organismos, una gran parte de las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación, tanto a los actores de la Cooperación Española como de los propios organismos multilaterales, han puesto de manifiesto una evolución favorable en los últimos años en el perfil de España como donante. Ahora bien, junto a esta idea general es necesario indicar que todavía existe una clara disonancia entre la evolución cuantitativa de las contribuciones y el enriquecimiento cualitativo de su rol multilateral, tema clave para la reflexión en estos momentos de restricción presupuestaria. No obstante, a pesar de las dificultades, la valoración que se realiza por parte de los OMUDE sobre la evolución en la participación de España en los órganos decisivos, de gestión y gobierno de sus organismos, en líneas generales ha sido positiva, valorándose su papel activo, destacando el F-ODM y la implicación de España en la creación de ONU Mujeres.

En términos de elaboración de la posición española ante los organismos, desde la sede del MAEC se coordina formalmente esta posición, que se construye siguiendo distintos procesos de consulta con los actores implicados. Sin embargo, la información que se pudiese derivar de estas consultas, por ejemplo, a las Representaciones Permanentes y las OTC de AECID, no siempre se ha solicitado y/o aprovechado en toda su dimensión, bien por limitaciones de tiempo o, en muchas ocasiones, derivado de las propias inercias de trabajo y de la falta de protocolos adecuados. El equipo evaluador no ha tenido acceso, en este sentido, a referencias documentales que hayan permitido analizar y valorar la existencia de un proceso definido de trabajo coordinado entre los diferentes actores.

Por otro lado, respecto a las aportaciones realizadas desde los distintos departamentos implicados tampoco se constata que se hayan traducido en una retroalimentación por parte de los destinatarios de las mismas que hayan contribuido a un enriquecimiento del

trabajo mutuo, a la generación de acuerdos amplios sobre diferentes temáticas y, en definitiva, a la construcción de una posición conjunta robusta y coherente sobre los diferentes temas clave para la Cooperación Española.

Como antes se mencionaba, el esfuerzo de trabajo técnico de la Cooperación Española ha sido reconocido, con matices, por muchos de los interlocutores multilaterales. Ahora bien, se subraya, por ejemplo, tanto por parte de los OMUDE como de los propios actores de la Cooperación Española que en muchos casos la mayor debilidad se detecta, justamente, cuando las posiciones españolas no se han visto fortalecidas en su contenido por la información proveniente de los distintos países donde España desarrolla su cooperación multilateral. En síntesis, se destaca, como antes se adelantaba, por un lado, la ausencia de mecanismos establecidos, percibiéndose en ocasiones una cierta confusión por parte de las OTC y las embajadas, y por otro lado, una falta de retroalimentación en el proceso de diálogo entre sede-terreno, lo que se desarrollará más ampliamente en el apartado de coordinación. Esto ha sido constatado tanto durante la implementación de los proyectos del F-ODM, como para los países piloto del *DaO*, así como para los procesos de valoración de los OMUDE gestionados desde MOPAN.

En consecuencia, el fortalecimiento del perfil de España como donante, con capacidad de reacción estratégica, pasaría por fortalecer la planificación de las contribuciones conforme a las líneas de trabajo de la Cooperación Española y alineadas con el OMUDE, generar una buena coordinación interna para el establecimiento de consensos y posiciones comunes sobre los grandes temas, favorecer un adecuado seguimiento de estas contribuciones y asimismo, establecer una dinámica estable de evaluación. Sin embargo, el gran esfuerzo de España en los últimos años se ha centrado, casi en exclusiva, en la planificación y en el control financiero, lo que no ha permitido avanzar significativamente en las líneas arriba mencionadas.

3.2.2. Complementariedad y sinergias: cooperación multilateral y cooperación bilateral

Con el fin de analizar los avances en materia de complementariedad y sinergias entre la modalidad

bilateral y multilateral de la Cooperación Española, a continuación se analizarán los Marcos de Asociación País (MAP). Estos son uno de los principales instrumentos puestos en marcha por la Cooperación Española con la finalidad de incorporar en su dinámica los resultados de desarrollo esperados, los recursos previstos y los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas, sobre la base de un diálogo entre todos los actores de la cooperación.

Para su análisis, nos detendremos en cómo la *Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación País*⁴¹ (en adelante, la Metodología MAP) de la Cooperación Española plantea la articulación de su cooperación a través de los OMUDE. Con los MAP, la Cooperación Española busca crear sinergias entre todos los instrumentos de la Cooperación Española de un modo más adecuado, especialmente

entre la ayuda bilateral y la multilateral, y con ello, mejorar en el terreno la coherencia del conjunto de las políticas que influyen en el desarrollo del país socio, más allá de la de ayuda.

De acuerdo a la Metodología MAP⁴², las contribuciones a OMUDE, asignadas geográficamente, deberían ser incorporadas en los MAP contemplando los siguientes principios:

La relación entre la Cooperación Española y el OMUDE debe ser una relación entre socios. El OMUDE tiene su propio diálogo con el país socio y su propio marco de programación, aprobado por el país socio y por los órganos de gobierno del organismo. La contribución de la Cooperación Española al OMUDE debe reforzar esa relación, en una lógica de armonización y división del trabajo.

Cuadro 8. La incorporación de la modalidad multilateral en los MAP

¿Cómo se incorpora la modalidad multilateral en los MAP?

- Durante la elaboración de los MAP, y en la medida en que se seleccionen sectores específicos (educación, salud, medio ambiente, etc.) que estén priorizados en los Acuerdos de Asociación Estratégica con el Organismo Multilateral, las OTC examinarán los objetivos marcados por dichos Organismos en sus Programas de Acción para el país, valorando su coincidencia con los establecidos en el diálogo con el país socio.
- Para realizar este trabajo, la AECID sede proporcionará las directrices temáticas necesarias para desarrollar este ejercicio (MAE, líneas prioritarias de trabajo con cada organismo, regiones prioritarias, etc.).

Los criterios para la elección de una contribución de carácter multilateral sobre una de carácter bilateral (o a través de otro actor como ONGD, etc.) son los siguientes:

- **Efectos de escala:** la contribución vía el organismo multilateral permite agrupar contribuciones de otros donantes bilaterales, favorecer la coordinación de actores y agilizar la gestión, sobre todo en situaciones de emergencia o reconstrucción. Ejemplo: Fondo multidonantes en Sudán y Etiopía.
- **Expertise y capacidades instaladas** del organismo multilateral netamente superiores a las existentes en la Cooperación Española.
- **Legitimidad reconocida por la comunidad de donantes en terreno:** en Estados frágiles o en situaciones de conflicto, determinadas tareas específicas han sido delegadas en organismos multilaterales.
- **Existencia de programas conjuntos:** en numerosos programas conjuntos, se delega en un organismo internacional la ejecución y puesta en marcha de un programa específico.
- **Alineamiento con las prioridades del país socio:** en numerosos países, los organismos internacionales ya están trabajando con el país socio en un programa de reforma específico cuyos objetivos coinciden con los marcados por la Cooperación Española.
- Si **existe coincidencia de objetivos** y se valora favorablemente, la OTC propondrá, de mutuo acuerdo con el país y con el organismo multilateral, la incorporación de la modalidad multilateral para un objetivo determinado dentro del MAP.

En la medida en que el MAP sea aprobado, la **contribución prevista para el organismo será incorporada a la programación operativa (PO)** de las contribuciones multilaterales para el período correspondiente, así como en la PO de la AECID.

Fuente: Directrices para las contribuciones para la modalidad multilateral. Documento interno de AECID. Versión diciembre de 2009.

41 Edición revisada de 2011.

42 Véase el Anexo 6: Los Marcos de Asociación País y la articulación de la modalidad "acción a través de organismos multilaterales" de la Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación País. Edición revisada 2011.

La financiación a un OMUDE para un sector y un área geográfica determinada, parte de la coincidencia (total o parcial) de objetivos entre la Cooperación Española, el organismo y los países del área geográfica correspondiente.

La gestión de una contribución asignada geográficamente es responsabilidad del OMUDE según sus normas y procedimientos. En el caso de una contribución para un país determinado, a la Cooperación Española en dicho país le corresponde analizar conjuntamente la iniciativa, monitorear conjuntamente la ejecución, reportar a AECID en sede sobre el desempeño del organismo y proponer modificaciones de acuerdo con los modelos de seguimiento proporcionados desde la AECID en sede.

Estas contribuciones deben reforzar la capacidad del organismo para rendir cuentas sobre sus resultados de desarrollo. El papel de las OTC es exigir periódicamente dicha rendición de cuentas e incorporar dicha información a los MAP, así como en su diálogo con el organismo multilateral. Adicionalmente, esta información serviría a la AECID en sede y a la DGPOLDE como elemento para el seguimiento de los MAE con los organismos a nivel global y/o regional.

Complementariamente, en la Metodología MAP se señala que el seguimiento de estas contribuciones a escala regional y de país a los OMUDE debería realizarse a través de los informes de desempeño que periódicamente realizarían los propios OMUDE, su verificación en terreno y el diálogo de políticas con los mismos. De manera anual, las OTC de la AECID remitirán una ficha de valoración de la contribución, que incluirá los siguientes elementos: valoración general del desempeño del fondo; valoración general del diálogo entre el organismo internacional y el país socio; valoración general del diálogo entre el organismo internacional y la OTC. La información recogida en la ficha complementaría la información recibida a través del OMUDE y alimentaría la toma de posición en relación al desempeño del mismo.

Tras un proceso de impulso en el marco del III Plan Director, que conllevó la firma de 11 MAP⁴³ entre el

2010 y 2011, el cambio de gobierno en 2011 supuso un paréntesis en este proceso de planificación que se está retomando actualmente en el marco del IV Plan Director (en 2013⁴⁴ se han firmado dos MAP más), y en el contexto de concentración geográfica y reducción presupuestaria. Después de su revisión durante el primer semestre de 2013, ya se encuentra disponible la Metodología MAP actualizada⁴⁵, actualmente en proceso de reajuste, cuyo análisis excede el ámbito temporal de esta evaluación.

Esta falta de evidencias no nos permite llegar a conclusiones fiables sobre hasta qué punto, con la implementación de los MAP, se ha mejorado en el terreno la coherencia del conjunto de las políticas que influyen en el desarrollo del país socio. Únicamente, considerando las valoraciones expresadas por los diferentes actores que, tanto desde terreno como en sede, estaban implicados en este proceso de planificación, sí se han puesto de manifiesto algunas dificultades, al igual que las disonancias entre instrumentos, como por ejemplo, entre la cooperación bilateral y las ventanas del Fondo-ODM a la hora de materializar las prioridades estratégicas de la Cooperación Española. No obstante, esta circunstancia debe ser analizada con más profundidad en el marco de la revisión y evaluación de estos instrumentos que se ha empezado a acometer desde mediados de 2013. En conclusión, a la fecha de cierre de esta evaluación todavía no se cuenta con información y evidencias suficientes que permitan valorar hasta qué punto los MAP han ayudado a moldear la complementariedad y sinergias entre la cooperación bilateral y la cooperación multilateral de España.

3.2.3. Rendición de cuentas a la ciudadanía española

Siguiendo el *Glosario del CAD sobre términos de evaluación y gestión basada en resultados* (2002), la rendición de cuentas se entiende como la *“obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con las funciones y/o planes encomendados. Esto puede exigir una demostración*

43 En Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Etiopía, México, Namibia, Panamá, Paraguay y Uruguay.

44 En Guatemala y Perú.

45 El *Manual para el establecimiento, seguimiento y evaluación de Marcos de Asociación País* (Edición 2013) está disponible para consulta en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planificacion%20pais/MAP-Metodologia%202013%20SGCID.pdf>. Este Manual (edición 2013) queda fuera del ámbito temporal de esta evaluación.

cuidadosa, que pueda defenderse incluso judicialmente, de que la labor realizada es congruente con los términos contractuales”. Continuando con su descripción, el glosario indica que, la rendición de cuentas en materia de desarrollo puede referirse a las obligaciones de las partes de actuar de conformidad con responsabilidades, funciones y expectativas de resultados claramente definidas, a menudo con respecto al uso prudente de los recursos. En el ámbito de la evaluación denota la responsabilidad de proporcionar informes de seguimiento y evaluaciones de resultados precisos, imparciales y creíbles. Los administradores y ejecutivos del sector público, deben rendir cuentas ante los contribuyentes y/o la ciudadanía⁴⁶.

En el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo se podrían identificar, como mínimo tres niveles en la rendición de cuentas: de los organismos a los países donantes, de los organismos y de los donantes a las poblaciones que reciben la ayuda internacional y, por último, de los donantes a su población (órganos consultivos y/o especializados, Parlamento y sociedad en general).

Tal y como se recoge en el título del epígrafe, nos ocuparemos a continuación del último nivel de los anteriormente descritos. En este sentido, y sobre la base de la ampliación del concepto de rendición de cuentas más allá de los límites puramente financieros, éste plantea una serie de retos a la hora de informar de los resultados que se logran con el apoyo a organismos e iniciativas multilaterales, en las que la contribución y la atribución de resultados no se pueden trazar de forma directa (estas preocupaciones son cada vez más compartidas con la modalidad de cooperación para el desarrollo bilateral en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la cooperación española).

Dicho esto, y a pesar de que ya en la actualidad hay una cierta apropiación de ambas dimensiones del concepto de rendición de cuentas (presupuestaria y de resultados), es igualmente cierto que no se ha prestado similar atención a ambas. Como se destacaba anteriormente, por ejemplo, en el caso de los MAE con organismos multilaterales, las consideraciones en materia de rendición de cuentas no se habían desplegado suficientemente. La doble vía multilateral y multilateral de la canalización de la ayuda en este

ámbito, de la que luego se hablará más ampliamente, obliga a generar mecanismos diferenciados para cada una de las líneas y, sobre todo en el caso de la segunda, el punto desde el que parte la Cooperación Española es todavía más limitado, lo que ha generado propuestas diversas.

Dicho esto, y como resultado de que la rendición de cuentas a la ciudadanía se ha consolidado en los últimos años como una preocupación creciente por las autoridades, en especial, en lo tocante al ámbito multilateral, en el marco del crecimiento experimentado en las contribuciones realizadas bajo esta modalidad, se examinarán a continuación algunas de las iniciativas que se han puesto en marcha. En primer lugar, en el Documento de la Estrategia Multilateral ya se recogía la elaboración de informes multilaterales anuales de la Cooperación Española. Hasta la fecha de cierre de este informe se habían publicado los informes de 2009, 2010 y 2011 y se encontraba en proceso de aprobación el de 2012⁴⁷. Junto a esto, se han apoyado iniciativas en materia de evaluación y se han incluido consideraciones a este respecto en los MAE con OMUDE, en los que se recogían los objetivos, audiencias, contenidos y mecanismos para una estrategia conjunta de comunicación.

Sin embargo, el impacto que las iniciativas en materia de rendición de cuentas han tenido en los últimos años sobre la implicación y apropiación de la cooperación multilateral parece haber sido limitado, tanto en la ciudadanía en general como en los actores de la Cooperación Española. La ausencia de una movilización social significativa ante los fuertes recortes que se han experimentado en las partidas de cooperación, más allá de los actores más implicados y sensibilizados en la materia, puede ser un indicador de este hecho, aunque de carácter parcial. Asimismo, si se analiza la evolución de los resultados de los estudios sobre Cooperación Internacional y América Latina que desarrolló el CIS en el periodo 2005-2010 en el marco de un convenio con la Fundación Carolina, se puede constatar el descenso en el respaldo a la cooperación internacional para desarrollo y la percepción creciente de que España dedica muchos o bastantes recursos a este ámbito, a pesar de que las cifras presupuestarias de los últimos años no se corresponden con esta percepción.

46 Fuente: DAC (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*.

47 El Informe de cooperación del año 2012 se ha aprobado por el Consejo de Cooperación en diciembre de 2013.

Tabla 13. Resultados de los estudios sobre Cooperación Internacional y América Latina

Porcentaje de personas entrevistadas que opinan que:	2005	2006	2007	2008	2009	2010
España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que tienen los países menos desarrollados, a pesar del coste económico que ello suponga	84%	80,8%	79,8%	75,5%	71%	66,8%
El Estado debe garantizar primero el bienestar de los españoles y después el de otros países	59,2%	--	--	67,2%	67,2%	69,5%
El Estado dedica muchos o bastantes recursos a la cooperación internacional para el desarrollo	31,1%	44%	44,2%	47,4%	48,9%	52,4%
Las CCAA y Ayuntamientos tienen otras prioridades a las que dedicar recursos diferentes a la cooperación al desarrollo.	39,9%	32,9%	35,7%	46,4%	51%	55,2%
Los organismos internacionales, como la ONU, deberían tener la mayor responsabilidad en la ayuda al desarrollo, frente al Estado o las ONGD, entre otras	--	57,1%	56,5%	50,7%	50,2%	--

Fuente: Estudios sobre Cooperación Internacional y América Latina. www.cis.es

La necesidad de poner énfasis en esta cuestión ante el riesgo de que la situación económica del país afectase significativamente a la legitimidad de la cooperación internacional para el desarrollo en el conjunto de la sociedad española ya había sido mencionada en algunos documentos clave como el informe del *Examen de Pares del CAD* (2011). Las críticas a la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral que se venían repitiendo en los últimos años y la escasa respuesta a las mismas mediante mecanismos adecuados de rendición de cuentas, pueden ser parte de los factores explicativos de esta escasa defensa de la cooperación para el desarrollo realizada en el ámbito multilateral. El informe *La Realidad de la Ayuda 2011* menciona lo siguiente a este respecto en relación con la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral. *“Evaluación y rendición de cuentas de la ayuda multilateral: A pesar de la introducción de cláusulas específicas sobre seguimiento y evaluación en la mayoría de los fondos y de las contribuciones multilaterales, todavía no se puede considerar que la cooperación española esté dotada de un sistema integral de seguimiento y evaluación. De hecho, su planificación no se logra basar sobre los resultados obtenidos”* (2012, 76).

Respecto a las medidas arriba descritas, al cierre de esta evaluación, los informes multilaterales elaborados no se encontraban publicados en las web de AECID y únicamente el de 2011 estaba publicado en la web del MAEC. Asimismo, es conveniente recordar que la Estrategia Multilateral especifica que estos informes son presentados al Consejo de

Cooperación de manera previa a su publicación. Aunque este requisito se ha seguido, la temporalidad y sistematicidad en el proceso de presentación y debate en el seno de los órganos de participación, tienen todavía amplio margen de mejora, a lo que han contribuido los retrasos significativos en la redacción de estos documentos. Por otro lado, aunque la publicación en la web no agota las posibles vías de comunicación y difusión de los informes y documentos de la Cooperación Española, se considera un primer peldaño para mejorar la gestión del conocimiento y la rendición de cuentas. En este sentido, se constata que no ha habido una política de publicación sistemática de estos informes de cooperación multilateral.

En materia de evaluación, como ha sido mencionado anteriormente, han existido fuertes limitaciones derivadas de la situación institucional y de capacidades de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento, que han reducido las posibilidades de servir de soporte en el proceso de refuerzo y consolidación de la rendición de cuentas a la ciudadanía, sobre la base de la evidencia generada en las iniciativas multilaterales de evaluación.

Por otro lado, y como antes se mencionaba, en el diseño de los MAE se había incorporado la elaboración de estrategias de comunicación conjunta. Sin embargo, la revisión que se ha realizado de estos instrumentos ha puesto de manifiesto una debilidad evidente en la puesta en marcha de esta línea de actuación. No se han elaborado las estrategias de comunicación ni ha habido un desarrollo y atención

suficiente a esta materia, más allá de algunas visitas de representantes de OMUDE a las instituciones parlamentarias. Los avances han sido más el resultado de impulsos y ventanas de oportunidad que de una estrategia clara en este sentido. Asimismo, la información en materia de rendición de cuentas generada por los propios organismos, en forma de informes presentados a sus juntas ejecutivas, evaluaciones, revisiones, entre otros, no han encontrado vías para su difusión y comunicación adecuada en el sistema español, lo que ha generado una sensación de vacío en la información, con las consecuencias que esto tiene respecto al compromiso de los diferentes actores con las iniciativas y organismos que España apoya en los últimos años.

Idénticas deficiencias en materia de rendición de cuentas se han observado en relación con otras iniciativas multilaterales apoyadas mayoritariamente por España como el *DaO* o el F- ODM, de los que durante el periodo 2009-2011 no se han derivado sistemas de comunicación y difusión eficaces que hayan permitido visibilizar el apoyo brindado por parte de la Cooperación Española.

Para finalizar, y en el marco de la reconfiguración de la estructura institucional multilateral cristalizada en los últimos años con la constitución del FONPRODE⁴⁸, se observan también algunas iniciativas en materia de rendición de cuentas, ya que la normativa reguladora del Fondo incorpora una memoria de actividades y resultados anuales de la labor desarrollada. Hasta el momento no se ha hecho público ningún documento de los anteriormente mencionados, aunque en la web de la AECID se han publicado los acuerdos ministeriales con las operaciones financieras aprobadas en los últimos años, el informe FONPRODE 2011 ha sido presentado recientemente en el seno del Consejo de Cooperación y en el informe multilateral de 2010 se incluyeron referencias a las operaciones de FONPRODE en ese año.

3.2.4. Promoción de la presencia de personal español en los OMUDE

Favorecer el acceso de personal español a los OMUDE y su promoción dentro de los mismos es

uno de los objetivos de la cooperación multilateral española en los últimos años y ya se recogía en el II Plan Director 2005-2008. Se incluye dentro de las líneas de actuación de la Estrategia Multilateral y, asimismo, se desarrolla en el III Plan Director de la Cooperación Española. De igual manera, se recoge en los diversos textos analizados como un medio para lograr los propios objetivos de la Cooperación Española y como una finalidad, en la medida en que contribuye al incremento del compromiso internacional de España mediante la búsqueda de una implicación cada vez más activa y eficaz.

A título ilustrativo, el documento de la Estrategia Multilateral (2009) establece en el apartado de instrumentos y medios de actuación no financiera lo siguiente:

“El fomento y la promoción de los distintos actores de la Cooperación española dentro de los organismos multilaterales.

Un instrumento importante para potenciar la presencia española en los OMUDE es la actuación del funcionamiento y personal experto nacional en estas instituciones, ya sean en concursos de puestos de funcionario (staff) o en puestos inducidos (secondments) que pueden tener además un interés estratégico para nuestra cooperación. Se tratarán de articular mecanismos para aprovechar la valiosa experiencia y conocimientos de los funcionarios españoles dentro de los organismos multilaterales, que podría contribuir a la mejora de la Cooperación española, sin perjuicio de las responsabilidades y lealtades que estos deben a sus organismos. Además, se hará un esfuerzo para incorporar a un número creciente de mujeres en los distintos organismos multilaterales, y al mismo tiempo aumentar la financiación de jóvenes profesionales (JPO) en los distintos organismos, que se ha revelado como una vía útil de entrada en dichos organismos multilaterales. Finalmente, se promoverá la presencia de expertos españoles en género en los organismos multilaterales.” (p.54-55)

A su vez, en el mismo documento, dentro del objetivo 2, se establece como actuación prioritaria 2.1.2. lo que aquí sigue:

⁴⁸ El grueso del trabajo de campo de la evaluación finaliza en el momento en el que FONPRODE empezaba a implementarse, por lo que no se ha abordado de forma amplia y profunda en el presente ejercicio de evaluación.

“Incrementar la presencia del conjunto de los actores del sistema español de cooperación, públicos y privados, en las actividades de la cooperación multilateral.

La cooperación multilateral española se reforzará y existirá un mayor sentido de apropiación, aumentando el interés y la participación, hoy insuficiente, del conjunto de los actores públicos y privados del sistema español de ayuda. A tal fin: a. se promoverá la contratación de un mayor número de españoles en los OMD, particularmente para cargos directivos, y mantener un seguimiento más proactivo de los mismos; b. se fomentará, manteniendo la coherencia de políticas, la participación de diversos actores del sistema español de cooperación en la ejecución de programas y proyectos de los OMD; c. se estimularán a escala nacional los debates sobre la cooperación multilateral y el papel de España entre los actores interesados, con fines de sensibilización y de generación de ideas; y d. se fortalecerá la capacidad analítica sobre la cooperación multilateral del sistema español, tanto en el Gobierno como en otros actores, para aumentar su capacidad de propuesta e iniciativa política.” (p.37-38)

A lo largo de este apartado se realizará un repaso a las principales iniciativas desarrolladas en el ámbito de la Cooperación Española para promocionar esta presencia de españoles durante el periodo de análisis que cubre la evaluación. En concreto, abordaremos los principales programas de reclutamiento para los organismos de NNUU; la introducción de una línea al respecto en los MAE firmados con OMUDE; algunas de las actividades desarrolladas por la UFI; y, por último, la figura de los *secondments*.

En primer lugar, como se acaba de mencionar, entre las iniciativas orientadas al logro de este objetivo, destaca el grupo de programas de reclutamiento de personal para los organismos del SNU, gestionados a través del Área de Reclutamiento del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID: el Programa de Oficiales Profesionales Jóvenes (JPO), el Programa Voluntarios de Naciones Unidas (PVNU) y, por último, el Programa de Expertos/as Auxiliares de los Coordinadores Residentes de la ONU (SARC - *Special Assistant to the Resident Coordinator*).

Estos programas persiguen otros objetivos además de la promoción de personal (en concreto, el cumplimiento de las propias prioridades del Plan Director y el incremento de capacidades, sobre todo en el caso del Programa JPO), pero en este apartado se tratará únicamente esta finalidad, tal y como se describe en el propio documento de la Estrategia Multilateral, que se reproduce en párrafos precedentes. Como se observa en la tabla adjunta, la evolución de las plazas convocadas ha experimentado un descenso significativo desde el 2008, como resultado del descenso de financiación para estos programas. A pesar de esta caída, la presencia de España continúa siendo todavía en la actualidad muy significativa en el conjunto del programa y se sitúa como el donante que mayor número de profesionales financia. De esta forma, el 20% de los y las profesionales de los programas JPO y SARC de los organismos gestionados por el *UNDP Service Center* son financiados por España, seguido por Holanda y Alemania que representan el 12 y 11%, respectivamente. El protagonismo de la Cooperación Española en este programa, unido a que el volumen del personal del Área de Reclutamiento de la AECID no ha sufrido grandes variaciones al alza, ha condicionado en años anteriores las posibilidades de realizar un seguimiento suficiente de los y las profesionales adscritos a los programas, tanto durante su participación como una vez finalizada la vigencia de estos. A ello se ha unido la excepcionalidad que se ha dado en algunos casos en los que las plazas de JPO eran convocadas por áreas diferentes de la AECID, como es el caso de la Dirección Relaciones Culturales y Científicas, lo que dificulta la eficaz coordinación y seguimiento.

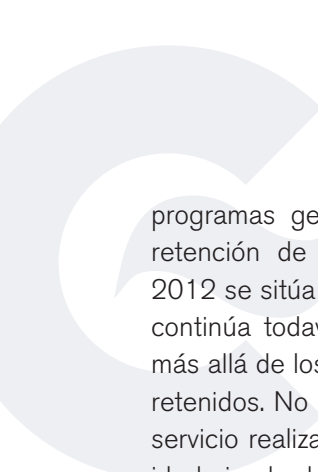
Tabla 14. Evolución de plazas en las distintas convocatorias

Año	JPO	VNU	SARC	Total
2008	86	18	16	120
2009	37	20	0	57
2010	38	20	14	72
2011	19	11	0	30
2012	0	8	0	8

Fuente: Datos facilitados por el Área de Reclutamiento AECID

Un elemento clave para valorar el objetivo de promoción de personal de estos programas tiene que ver con la consideración de la tasa de retención⁴⁹. Según el *Status Report* (Mayo 2013) respecto a los

49 Una persona se considera retenida si continúa trabajando en el SNU al menos durante 6 meses tras la finalización de su participación como JPO.



programas gestionados por el PNUD, la tasa de retención de españoles/as en el periodo 2001-2012 se sitúa en el 45%, mientras un 33% del total continúa todavía en el sistema, esto es, continúan más allá de los 6 meses mínimos para considerarlos retenidos. No obstante, según los cálculos que este servicio realiza bienalmente, la tasa de retención ha ido bajando desde el bienio 2004-2006 cuando se situaba en el 71%, para situarse en un 47% entre 2007-2009 y un 41% en el bienio 2010-2012. No obstante, no existe acuerdo entre las personas entrevistadas que trabajan en este ámbito en relación con la valoración de estas tasas. En ciertos casos, se consideran muy positivas y dentro de la media de los restantes países, mientras en otras ocasiones, se considera que son bajas comparativamente y que otros países han sabido negociar o impulsar más eficazmente el incremento de estas tasas. El equipo de evaluación no ha tenido acceso a las tasas de retención del resto de países por lo que no se puede aportar una visión sobre este punto.

Respecto a esta tasa, es necesario tener en cuenta también que, en opinión de algunas de las personas entrevistadas que han desempeñado tareas en este ámbito, la concentración, que se ha producido en ocasiones, de una gran cantidad de JPO españoles en el mismo organismo ha condicionado negativamente las posibilidades de absorción por el sistema.

En segundo lugar, otra vía para apoyar la presencia de españoles han sido los MAE firmados con los socios multilaterales clave en los que se ha incluido un capítulo denominado "Plan de acción de recursos humanos". Se establece, en algunos casos, una valoración cuantitativa de la situación de partida en la que se encuentran los y las profesionales españoles, aunque no se incluyen objetivos cuantitativos a este respecto ni niveles de mejora en términos cualitativos. Asimismo, la ausencia de un seguimiento de esta materia dificulta una valoración adecuada sobre este extremo.

En tercer lugar, es necesario mencionar el trabajo desarrollado por la UFI que tiene la función de información, asesoramiento y promoción para apoyar a los ciudadanos españoles que desean trabajar en organizaciones internacionales, no de forma exclusiva en OMUDE. Para este cometido, se realizan determinadas acciones como la elaboración y difusión de boletines con vacantes en el sistema, la

publicación en la web de documentos con información sobre procesos de selección, entre otras.

Para realizar el análisis de la evolución y situación actual de los/as profesionales españoles/as en organismos internacionales se ha tratado de recopilar toda la información disponible al respecto. Sin embargo, se ha contado con dificultades a la hora de obtener datos desagregados por niveles, sexo, organismos, años, etc. que han imposibilitado el ejercicio de cualquier análisis de la evolución de la presencia de españoles/as en los organismos.

Una cuarta y última vía de incorporación de profesionales en los organismos internacionales es a través de la figura de los *secondments*, profesionales sufragados por el presupuesto español con el fin de ocupar puestos especializados en determinados Organismos, Fondos o Programas. Estos puestos han sido utilizados, durante el periodo de análisis que cubre esta evaluación, para incorporar a profesionales españoles en estas iniciativas. No obstante, y a pesar de que permiten generar experiencia de trabajo en organismos internacionales, y, como se recoge en la propia Estrategia Multilateral, aportar conocimientos especializados, tienen algunos efectos adversos, ya que se encuentran muy ligados a la financiación española lo que hace que estos profesionales no adquieran la condición de personal propio del organismo, lo que condiciona las posibilidades de continuidad y promoción.

El equipo de evaluación no ha tenido acceso a la información cuantitativa sobre estos puestos, ni tampoco ha tenido conocimiento de los mecanismos de acceso a los mismos, de tal forma que no resulta posible ofrecer una imagen clara de la situación actual. Esta dificultad para contar con datos no contribuye a la transparencia del sistema.

De todo lo anterior, se desprende una falta de información sistematizada y completa de la situación de partida y de los avances en los últimos años, en términos de datos globales, que faciliten la valoración de los resultados alcanzados en este objetivo de la cooperación española en materia multilateral.

Finalmente, y en otro orden de cosas, a lo largo del trabajo de campo se han detectado algunas deficiencias en la coordinación entre las áreas implicadas durante el periodo evaluado, aunque esta

circunstancia parece haberse empezado a atenuar recientemente. Asimismo, y en relación con las iniciativas que las Comunidades Autónomas (CCAA) han llevado en los últimos años, se ha puesto de manifiesto también, durante la fase de entrevistas, un desconocimiento y ausencia de cualquier forma de relación con las mismas. Los aspectos de coordinación y colaboración mutua constituyen piezas esenciales para el logro de objetivos en esta materia lo que sugiere la necesidad de un fortalecimiento futuros de estos procesos.

En resumen, el repaso de las diferentes iniciativas de promoción de personal ha permitido identificar algunos avances, así como diversas áreas de mejora. No obstante, del análisis realizado no se ha podido vislumbrar la existencia de una propuesta estratégica suficientemente coherente y consensuada que soporte estas actuaciones, empresa que debería ser abordada en el futuro.

3.2.5. Procesos para la implementación de la estrategia

A continuación se analizarán los principales procesos que se han desarrollado con el fin de implementar adecuadamente el contenido de la Estrategia Multilateral. Para ello nos centraremos en dos grandes ejes: en primer lugar, en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación y, en segundo lugar, en los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores implicados.

Asimismo, es preciso indicar que todas las consideraciones sobre esta materia que se incluyan en las páginas siguientes se circunscriben, en general, al periodo anterior al año 2012, ya que el grueso del trabajo de campo y análisis sobre este ámbito corresponden a este periodo.

3.2.5.1. Gestión de la cooperación multilateral para el desarrollo

Al igual que ocurre en el ámbito bilateral, los procesos de planificación, seguimiento y evaluación son claves en el ciclo de la cooperación multilateral para el desarrollo. Para valorar la aplicación de estos procesos en los últimos años es obligado comenzar haciendo referencia a la evolución histórica que ha experimentado la Cooperación Española en este ámbito.

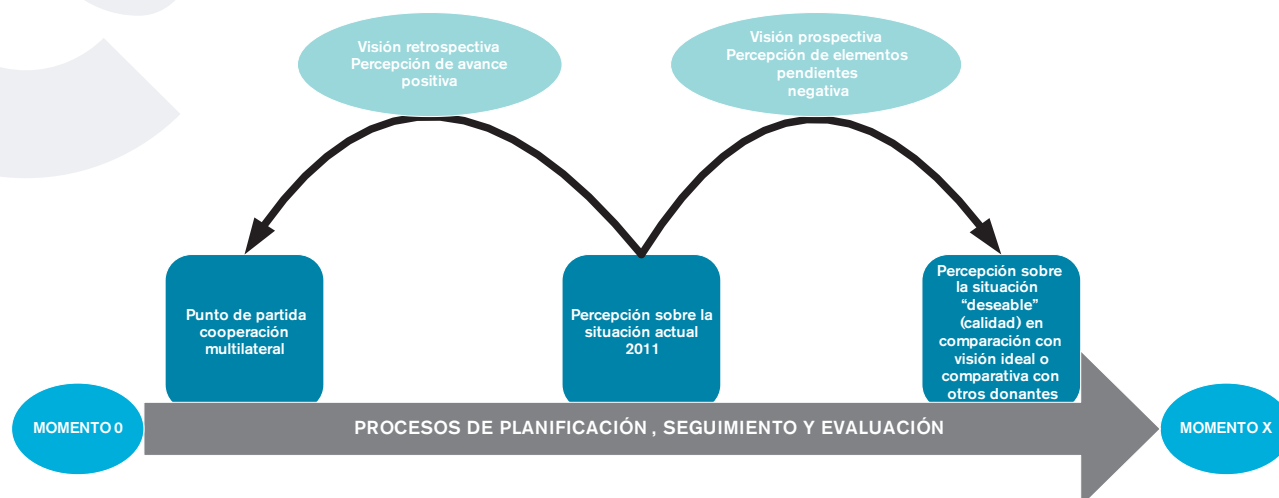
Así, las diferentes posturas de los actores entrevistados, aparentemente polarizadas, pueden comprenderse si ponemos en relación la diversidad de expectativas sobre lo que supone un buen proceso de gestión –incluyendo la planificación, el seguimiento y la evaluación– con la percepción de la situación actual y la evolución de la Cooperación Española en esta materia. El énfasis en la historia y el contexto marca grandes diferencias. Esto es, un grupo de actores, a partir de la comparación entre su visión respecto a lo que supone “gestionar bien” la cooperación multilateral para el desarrollo y la realidad actual de la Cooperación Española, concluyen que existen grandes debilidades en este ámbito: por inercias, defectos de organización, infrutilización de los mecanismos existentes.

Paralelamente, otro grupo de actores, compuesto en su mayoría por quienes tienen una amplia experiencia de trabajo dentro del sistema, añaden a esta reflexión una perspectiva comparada y observan la mejora producida en los últimos años. En este sentido, perciben que el camino para la calidad de los procesos es largo y que la Cooperación Española está empezando. Este hincapié en los aspectos históricos y la visión más procesual hacia la calidad es lo que marca la visión más positiva. Una descripción gráfica de esta idea se recoge en el esquema 3.

Partiendo de esta idea general, se describirán a continuación algunos elementos que van a permitir obtener las claves esenciales para la valoración de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación en materia multilateral en la Cooperación Española:

1. Los recursos humanos y su evolución y los efectos de ambos en la marcha de los procesos.
Si bien esta cuestión se ha abordado al inicio del capítulo, cabe reiterar que a lo largo del periodo 2009-2011 (en el que se ha centrado el análisis de este aspecto), el personal dedicado a la cooperación multilateral en AECID y SGCID ha estado sujeto a cambios relevantes en cuanto a su composición y funciones, lo que se ha traducido en una falta de estabilidad y ha generado dificultades para realizar una adecuada planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación en el ámbito multilateral. Entre otros factores, el tamaño de los equipos, la excesiva movilidad y una deficiente gestión de la información han

Esquema 3. Visiones de los actores en materia de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación multilateral



Fuente: Elaboración propia.

generado una sobrecarga del personal y una fragmentación del conocimiento. En términos generales, las capacidades asignadas a la gestión de la cooperación multilateral no han estado a la altura de las necesidades a las que pretendía hacer frente la Cooperación Española.

2. Los instrumentos para la planificación y el seguimiento.

Además de la propia Estrategia Multilateral, los instrumentos de planificación que se identifican en distintos documentos son los PACI, la programación presupuestaria plurianual, los MAP, la PO y los MAE con OMUDE, entre otros.

Para los actores entrevistados ninguno de estos instrumentos cumple adecuadamente esta función. Por un lado, los PACI se han utilizado para identificar prioridades de trabajo para el año siguiente, pero no han sido fruto de un proceso de concertación y acuerdo entre los diferentes actores que trabajan en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo. En algunos casos, el documento PACI se ha recibido ya muy avanzado el año y sin un mandato claro de que debía ser una guía para la cooperación multilateral. Por otra parte, los marcos presupuestarios plurianuales, tanto en los MAE como en otros fondos y programas, no han sido identificados por los actores como instrumentos útiles de planificación. Asimismo, en muchas ocasiones, los actores, tanto de la Cooperación Española como de organismos multilaterales, ponen de manifiesto la persistencia de

una falta de previsibilidad de las contribuciones, con las consecuencias que este hecho tiene para una correcta planificación. Por último, los marcos de resultados incluidos en los MAE no se han utilizado como herramientas para el seguimiento del acuerdo estratégico y las reuniones anuales han servido más para una presentación de información sobre la labor de los organismos que para la rendición mutua de cuentas.

3. La existencia y el uso de criterios claros para sustentar la toma de decisiones en materia de cooperación multilateral para el desarrollo.

Un elemento clave para los procesos de planificación, sobre todo cuando uno de los objetivos es la selectividad y concentración de organismos, así como el desarrollo de un trabajo más estratégico, es la existencia de criterios claros y conocidos, basados en evidencias, que sustenten la toma de decisiones y la interlocución con los organismos. Durante el proceso de evaluación no se han podido inferir claramente este conjunto de criterios, más allá de valoraciones individuales de los actores. Esto, unido al hecho de que no han existido procesos sistemáticos de seguimiento y/o evaluación, ni de producción y análisis de información relevante sobre los organismos, ha derivado en una toma de decisiones poco asentada en evidencias.

4. Evolución competencial.

La evolución y las fricciones generadas por la distribución competencial entre las distintas áreas,

que ya se han abordado en el apartado de estructura, han dificultado el trabajo eficaz y la adecuada canalización de los flujos de información necesarios para acometer los procesos de planificación, seguimiento y evaluación durante los últimos años.

5. Procesos de gestión de la información y el conocimiento.

Durante el periodo de análisis que ha cubierto la presente evaluación, los diferentes actores implicados en la cooperación multilateral para el desarrollo no han contado con un sistema de archivo y gestión documental que haya facilitado el seguimiento de las diferentes iniciativas, la coordinación entre los y las diferentes profesionales, así como que haya permitido disponer de una base documental para la revisión de acuerdos y cumplimiento de objetivos, entre las muchas potencialidades de este tipo de mecanismos. Este hecho, que contribuye negativamente a la eficacia y eficiencia de los procesos de trabajo plantea un amplio margen para la mejora.

Como se ha indicado anteriormente, los procesos de planificación, seguimiento y evaluación deben estar sustentados en un sistema de gestión de la información y el conocimiento que permita obtener insumos clave sobre los que basar la toma de decisiones. La Cooperación Española carece de un sistema de esta naturaleza y la práctica en ocasiones se limita a la solicitud de comentarios o valoraciones de documentos, por parte de las unidades directamente implicadas en la materia objeto de debate. En muchas ocasiones, la premura en la realización de esta tarea provoca que esos comentarios no circulen adecuadamente entre los restantes actores implicados. Asimismo, no siempre se produce una devolución de los resultados de los procesos que estas aportaciones han alimentado. Por tanto, la ausencia de este sistema, en interconexión con todo lo referido hasta el momento, ha condicionado negativamente la potencialidad que estos procesos hubiesen tenido para la toma de decisiones, la planificación, el seguimiento y la evaluación.

3.2.5.2. Coordinación

A la hora de abordar el análisis de los procesos de coordinación de la Cooperación Española en materia multilateral, es conveniente comenzar indicando que, tal y como se recoge en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el MAEC tiene entre sus competencias la dirección de la política española de cooperación internacional y la coordinación de los órganos de la AGE que actúen en esta materia. El conjunto de las competencias de gestión de la Cooperación Española se encuentran distribuidas entre varios departamentos ministeriales, lo que subraya la importancia de la coordinación para la mayor eficacia posible de la ayuda. Para una mayor claridad en el análisis, se han estructurado las relaciones de coordinación en tres niveles, que se abordan en las páginas siguientes:

- A. Coordinación política: interministerial e interterritorial.
- B. Coordinación estratégica intraministerial.
- C. Coordinación operativa: interna y externa.

Nivel de coordinación política: interministerial e interterritorial

Se identifica un primer **nivel de coordinación de carácter político**, constituido por aquellos órganos previstos para llevar a cabo la coordinación de la acción española global en materia de cooperación para el desarrollo, no únicamente lo que se circunscribe a la cooperación multilateral. Este nivel comprende, en primer lugar, la coordinación entre los diferentes Ministerios y, en segundo lugar, entre la AGE, las CCAA y las Entidades Locales (EELL). Los órganos que constituyen este primer nivel son la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (actualmente denominada Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo -CIPCD)⁵⁰, la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo⁵¹, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el

50 Regulado por el Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre <http://www.boe.es/boe/dias/2005/12/20/pdfs/A41454-41455.pdf> que ha sido modificado recientemente por el Real Decreto 1424/2012 de 11 de octubre que modifica el Estatuto de la Agencia <http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/16/pdfs/BOE-A-2012-12912.pdf>

51 Regulada por Real Decreto 680/2008, de 30 de abril <http://www.boe.es/boe/dias/2008/05/10/pdfs/A23066-23068.pdf>. Esta comisión ha sido suprimida en virtud de lo recogido en el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre. <http://www.boe.es/boe/dias/2008/05/10/pdfs/A23066-23068.pdf>

Desarrollo⁵² y, por último, la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo⁵³.

1. Coordinación política interministerial

La **Comisión Interministerial de Cooperación Internacional** es el órgano de coordinación técnica interdepartamental de la AGE en materia de cooperación para el desarrollo. Está adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la SECIP y a ella acuden representantes de los ministerios con rango de Directores/as Generales.

A pesar del mandato, recogido en el Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre, de que este órgano debe reunirse al menos dos veces al año, entre 2009 y 2012 la Comisión Interministerial se reunió sólo en seis ocasiones, dos de ellas en 2009 (3 de febrero y 7 de mayo), anualmente los dos años siguientes: 2010 (26 de enero), 2011 (28 de febrero) y, por último, dos en 2012 (11 de julio y 11 de diciembre). El objetivo fundamental de las reuniones, según las Actas analizadas, fue la presentación y posterior dictamen de los Planes Anuales de Cooperación y, en 2009, el mismo cometido respecto al III Plan Director 2009-2012. Se hizo referencia en estas reuniones a los objetivos y actividades previstas para la cooperación multilateral que se encontraban incluidos en los documentos de planificación presentados en cada ocasión. Sin embargo, más allá de estos elementos, no se puede identificar y valorar la existencia o no de procesos reales de debate y coordinación que hayan permitido articular mejor el trabajo en este ámbito.

Por su parte, la **Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación Internacional** (suprimida por Real Decreto de 30 de diciembre de 2011) se creó en abril de 2008 para el impulso del debate político, especialmente en lo que se refiere al principio de coherencia de políticas. Estaba compuesta por los titulares de algunos Ministerios y por Secretarios/as de Estado:

Sólo llegó a reunirse dos veces. La primera en julio de 2008, supuso la constitución de este nuevo órgano, y en ella se valoraron las cuestiones generales vinculadas con la elaboración del III Plan Director durante ese año. La segunda de las reuniones, en febrero de 2011, tuvo como principal eje temático el Reglamento del FONPRODE, que desde su constitución ha pasado a convertirse en uno de los principales instrumentos de la cooperación multilateral.

2. Coordinación política interterritorial

La **Comisión Interterritorial** es un órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas (AGE, CCAA y EELL) que llevan a cabo acciones de cooperación para el desarrollo. Aunque en su normativa de funcionamiento se indica que este órgano debe reunirse al menos 2 veces al año, los encuentros se produjeron con periodicidad anual entre 2009 y 2011 con el fin de aprobar el III Plan Director en 2009 (2 de febrero) y los PACI en 2010 (22 de enero) y 2011 (17 de enero). En 2012, la Comisión se reunió en dos ocasiones, el 21 de mayo para la emisión del dictamen sobre el PACI 2012 y el 13 de noviembre con motivo de la presentación del borrador de IV Plan Director (2013-2016). A pesar de los objetivos que se le atribuyen, los contenidos de las reuniones, se han reducido, en términos generales, al debate y aprobación de los documentos estratégicos periódicos de la Cooperación Española y no se han desplegado sus atribuciones en otro sentido. Tanto la Comisión Permanente como los Grupos de Trabajo constituidos no parecen haber tenido actividad en los últimos años (Respecto a la primera, la normativa establece que debe reunirse, al menos, 4 veces al año)⁵⁴.

Para finalizar, la **Conferencia Sectorial** constituida por la AGE y las CCAA, con participación de los Gobiernos Locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, se creó con el objetivo de reforzar la coordinación de las principales líneas de la

52 Regulado por el Real Decreto 2124/2004, de 3 de noviembre <http://www.boe.es/boe/dias/2004/11/18/pdfs/A38089-38090.pdf> que modifica el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/15/pdfs/A01852-01855.pdf>. Sin embargo, el Real Decreto 1424/2012 de 11 de octubre que modifica el Estatuto de la Agencia modifica también este órgano. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/16/pdfs/BOE-A-2012-12912.pdf>

53 Las Conferencias Sectoriales, según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, son órganos de cooperación de composición multilateral y naturaleza sectorial. Están integradas por el titular del Departamento Ministerial competente y por todos los Consejeros de los Gobiernos autonómicos responsables de la misma materia. Por su composición, por su número y por su actividad constituyen el pilar principal de la cooperación interadministrativa.

En el año 2009 se creó la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo. http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales.html.

54 En los documentos de seguimiento de los PACI se hace referencia en algunos casos a las reuniones de la Comisión Permanente. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con otros órganos consultivos, no se ha podido acceder a ninguna de las actas de estas reuniones.

política pública de cooperación internacional para el desarrollo y el impulso de la coherencia de políticas de cooperación internacional para el desarrollo de las distintas Administraciones Públicas. El rango de los asistentes es el de titular de Ministerio y Secretaría de Estado, en el caso de la AGE, y de titulares de Consejería, en lo relativo a las CCAA. Por la Federación Española de Municipios y Provincias participan el titular de la presidencia y dos personas designadas por su Comisión Ejecutiva. Se ha reunido en 3 ocasiones desde su constitución: una en 2009 y dos en 2010, y uno de los elementos recurrentes en los debates ha sido el de la participación de las CCAA en la cooperación multilateral y las vías para la coordinación de la misma. Asimismo, en la primera de las reuniones se trató ampliamente el tema de los MAE, su relación con otros acuerdos firmados anteriormente, así como con los mecanismos de relación con organismos internacionales impulsados por las distintas CCAA. Esta Conferencia no volvió a reunirse desde 2010 y se ha disuelto en 2013, al entenderse que los objetivos que perseguía podían alcanzarse en el seno de la Comisión Interterritorial.

Nos encontramos, por tanto, ante un primer nivel de coordinación, muy vinculado con los aspectos globales de la cooperación internacional para el desarrollo española, pero que, no de manera exclusiva, están vinculados con los aspectos de la cooperación para el desarrollo multilateral. Sin embargo, dado que la cooperación para el desarrollo comprende tanto la vertiente bilateral como multilateral, determinadas cuestiones de esta última quizás deberían abordarse con una mayor profundidad, dada la visibilidad y relevancia de esta modalidad en el curso de la agenda global. El grado de institucionalidad de este nivel es bastante elevado (convocatorias personales con amplio margen, órdenes del día y actas, etc.), en su labor aborda únicamente cuestiones de alta política, no los aspectos de planificación, implementación y coordinación más operativa, la periodicidad de las reuniones es más dilatada (incluso contraviniendo la propia normativa de periodicidad de sus reuniones) y, a pesar de tener un mandato de coordinación amplio, su contenido se ha limitado, en términos generales, al debate y aprobación de los documentos periódicos estratégicos, al menos, en el periodo de vigencia de la estrategia multilateral.

B. Coordinación estratégica intraministerial

En un segundo peldaño, se situarían los mecanismos de coordinación que implican a los departamentos

que, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tienen atribuidas las competencias en materia de cooperación internacional para el desarrollo y, más específicamente, en materia de cooperación multilateral. Se ocuparían, por tanto, de las decisiones estratégicas sobre este ámbito y su eje pivotaría alrededor de la SECI (actualmente SECIPI).

Este grupo estaría constituido por los niveles de dirección de las unidades con competencias específicas en materia de cooperación multilateral. En la Cooperación Española, como se ha mencionado en el apartado de Estructura, bajo el paraguas de la SECI, se ubicaban, hasta el cambio de legislatura, la AECID y la DGPOLDE, aunque la primera era una agencia estatal adscrita al MAEC a través de la SECI, en virtud del Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la AECID. Las competencias en materia multilateral estaban repartidas en ambos órganos, en concreto, entre el Departamento de Cooperación Multilateral de AECID, creado en 2007, en el primer caso, y la Subdirección General de Planificación, Políticas para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda, en el segundo, en cuyo seno, aunque no mediante formalización expresa, se constituye en 2008 la Unidad para la Cooperación Multilateral y la Unión Europea con el fin de ejercer las funciones de carácter multilateral. Desde la creación de ambas unidades, la coordinación de su labor se configuró como un reto para el buen desarrollo del trabajo. A la luz de la información analizada durante la presente evaluación, este proceso de coordinación resultó de cierta complejidad y derivó en algunas disfunciones. En este sentido, tras la creación de las diferentes unidades, el tipo de liderazgo asumido por los responsables de las unidades, la ubicación jerárquica y funcional de cada una en la estructura orgánica, las atribuciones prácticas, los cambios en las competencias (formalmente o *de facto*), entre otros aspectos, tuvieron una influencia en la marcha de los procesos de coordinación aunque estos, no obstante, nunca han estado sujetos a procesos y estructuras "institucionalizados". En este sentido, el mecanismo más institucionalizado que existe para la coordinación en este nivel es la reunión que ha tenido lugar, al menos durante el periodo 2010-2012, entre las unidades implicadas, y la Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales del MAEC con el fin de coordinar aquellos elementos clave del trabajo multilateral. Esta fórmula tiene un carácter no institucionalizado, de tal manera

que depende de la voluntad de las personas que componen y dirigen las unidades en cada momento. El equipo de evaluación no ha podido comprobar la existencia de ningún documento escrito donde se recoja su existencia ni sus atribuciones generales, sus acuerdos no se traducen en actas (ni públicas ni internas) a las que el equipo de evaluación haya tenido acceso, ni parecen haberse articulado hasta el momento mecanismos de seguimiento para los acuerdos asumidos. Todos estos elementos ponen de manifiesto la limitada capacidad de este mecanismo para garantizar una coordinación efectiva de la cooperación multilateral en el núcleo central de su dirección estratégica.

C. Coordinación operativa: interna y externa

En el **nivel de coordinación operativa** entrarían en juego todas las unidades implicadas en la ejecución en materia de cooperación para el desarrollo multilateral dentro del MAEC: unidades dentro de la DGPOLDE, AECID (sede y las oficinas técnicas de cooperación en terreno) y las Representaciones permanentes de España ante los organismos internacionales. Estas unidades, además de coordinarse entre sí, necesitan llevar a cabo actividades de coordinación con otros Ministerios y las CCAA, así como con los propios organismos internacionales. Es en este nivel de coordinación donde los procesos se tornan más complicados y deficientes. Un primer aspecto que hay que tener en cuenta es que no existen sistemas de coordinación claros y conocidos por los actores en los diferentes niveles. En la mayoría de los casos, es la propia necesidad y el contacto personal lo que va generando una estructura y sistema *ad hoc* de comunicación que, aunque permite ir desarrollando los procesos, en ocasiones de manera relativamente satisfactoria según las personas consultadas, tiene muchos inconvenientes derivados de la propia ausencia de formalización de los mecanismos, ya que la rotación de personal y la ausencia de relación personal entre los nuevos miembros de los equipos puede paralizar o suspender los procesos existentes.

Pero más allá de la consideración de la propia estructura existente en este nivel, es necesario hacer referencia también a la valoración que se realiza de los procesos y actividades que se han ido desarrollando en materia de coordinación hasta el momento en los diferentes ejes que articulan este nivel operativo.

a. Interna:

La DGPOLDE y la AECID

Un primer eje es el que debe existir entre las **unidades centrales en sede** (la **DGPOLDE** y la **AECID**) **en los niveles operativos**. En este punto, como resultado de la falta de claridad en la distribución competencial entre ambas unidades multilaterales y/o, en ocasiones, de la interpretación que esa distribución ha tenido en los aspectos operativos del trabajo, se han generado problemas de coordinación y comunicación que han dificultado la unidad y acción común. Esto se ha vislumbrado tanto en las OTC como en las relaciones con los propios organismos que, en ocasiones, no han percibido de forma suficiente una unicidad en la voz y el mensaje que se recibía de la Cooperación Española, ni tampoco información clara sobre los interlocutores a quienes debían dirigirse.

La AECID / la DGPOLDE sede y terreno (OTC)

Un segundo eje de coordinación es el que se establece **entre sede (tanto la DGPOLDE como la AECID) y terreno, en concreto, las OTC**. En este aspecto también se han dado disfunciones que se identifican ya desde la propia concepción del mandato de estas unidades. Así, se resalta, por parte de las unidades en el exterior, una falta de claridad respecto al papel que las OTC deben cumplir en la relación con los organismos multilaterales. A la ausencia de un mandato claro se ha añadido la falta de información sobre el trabajo que desde sede, y con consecuencias en el terreno, se estaba llevando a cabo en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo. Nos referimos, por ejemplo, a la puesta a disposición de estas unidades de información sobre los programas que se estaban financiando, las contribuciones, los informes, etc. Asimismo, se destaca el limitado papel que se otorga a las OTC a la hora de aportar elementos que contribuyan a alimentar la toma de decisiones. En este sentido, desde el terreno se indica que son limitadas las ocasiones en que se les solicita información y datos relacionados con las diferentes iniciativas multilaterales y, en el caso de que esta petición se produzca, muy raramente se recibe retroalimentación sobre el uso y consecuencias que determinados valoraciones

enviadas desde terreno han tenido en el ámbito multilateral.

La DGPOLDE / la AECID con Representaciones permanentes

Una situación similar se ha dado en parte en la relación entre la **sede (tanto DGPOLDE como AECID) y las Representaciones permanentes**. A este nivel, en opinión de las unidades implicadas, los procesos de coordinación han sido algo más eficaces en la relación con la DGPOLDE. No obstante, esto se ha producido siempre sobre la base de la falta de institucionalidad de los procesos, que de nuevo se asientan en los contactos personales de los actores que están ocupando los puestos clave, no en una estructura formalizada de coordinación. Se dan ciertas similitudes con la situación de las OTC en cuanto a ausencia de claridad de mandato, gestión de la información y retroalimentación necesaria de la misma, entre otros elementos esenciales. En ocasiones, incluso, la información clave sobre los términos de los acuerdos con los organismos se recibía directamente a través del propio OMUDE y no desde las unidades en sede.

b. Externa:

MAEC y organismos internacionales de desarrollo

Esta situación de la coordinación entre los niveles de MAEC con competencias en la cooperación para el desarrollo multilateral tiene también consecuencias en **el trabajo que se realiza con los propios organismos (coordinación externa)**, que ponen de manifiesto también las deficiencias en los flujos de información interna dentro de MAEC, fundamentalmente entre sede y terreno. Esto se ha solventado, en parte, en el terreno, mediante la puesta en marcha de sistemas de coordinación *ad hoc* con cada uno de los organismos, a través de la articulación de un esquema de reuniones de coordinación y seguimiento periódicos. No obstante, este mecanismo ha sido resultado más de la voluntad de las partes que de la existencia de un mandato para que se llevase a cabo. En este sentido, los flujos de información deficientes entre sede y terreno, así como la ausencia de claridad de funciones atribuidas desde sede a las OTC en esta materia han restado eficacia a estos mecanismos que, no obstante, se consideran de utilidad por los actores.

La DGPOLDE / la AECID con otros ministerios (interministerial)

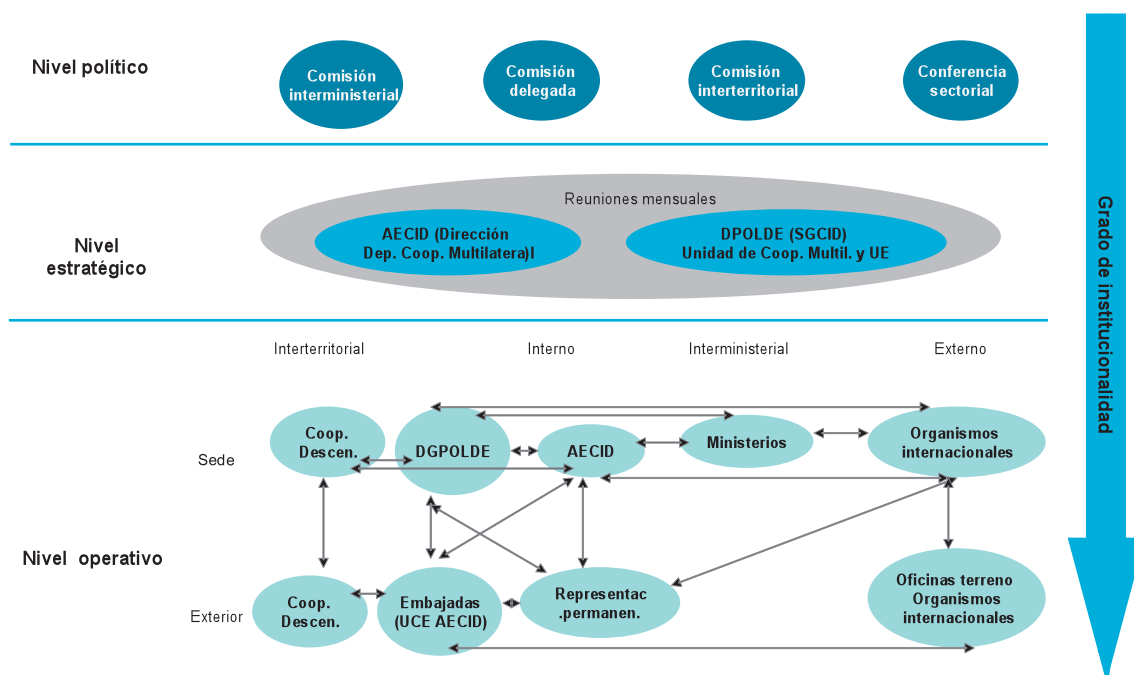
Otro eje que debe ser tomado en consideración es la **relación con los restantes Ministerios (coordinación interministerial) con competencias en materia multilateral**. Estos cuentan con unidades para gestionar las cuestiones internacionales y, en muchas ocasiones, se ubican también dentro de las Representaciones permanentes expertos/as sectoriales de los Ministerios. La competencia esencial en asuntos internacionales y cooperación internacional recae en el MAEC, que debe salvaguardar la unidad de acción en el exterior. Sin embargo, no se dispone de mecanismos formalizados de coordinación entre los Ministerios para la conformación de la posición española en los diferentes ámbitos temáticos y, en opinión de los actores implicados, los contactos se producen de forma puntual y de nuevo sobre la base de la ausencia de institucionalidad, situación que se agrava en el terreno, donde se dan muy escasos contactos con expertos/as de los departamentos ministeriales en algunas materias que se están trabajando. Esto condiciona también los mecanismos de retroalimentación de aquellas aportaciones que se realizan desde los diferentes departamentos y Ministerios implicados.

La DGPOLDE / la AECID con cooperación descentralizada (interterritorial)

Por último, y aunque no se ha analizado en profundidad esta evaluación, es necesario realizar una breve mención a la cooperación descentralizada ya que, tanto en sede como en terreno, ha realizado actividades en materia multilateral. Los procesos de coordinación, en el caso de existir, tienen los mismos rasgos que los anunciados para otros actores, donde la característica fundamental sigue siendo la ausencia de institucionalidad de las relaciones de coordinación, más allá de lo indicado respecto a los órganos de coordinación en el nivel de política general. Un ejemplo de la falta de coordinación lo representa la ausencia de contactos durante el periodo evaluado entre la Área de Reclutamiento de AECID con las CCAA que articulan programas similares de fomento de personal a organismos internacionales.

Los diferentes niveles de coordinación se resumen en el gráfico siguiente, en el que además se recoge la situación en materia de coordinación. En este

Esquema 4. Niveles de coordinación del ámbito multilateral, actores y órganos implicados



Fuente: Elaboración propia

sentido, se observa que, a medida que descendemos en el nivel jerárquico desde aspectos de coordinación política global hasta cuestiones más operativas y regulares, se dan dos procesos:

- En primer lugar, desciende el nivel de articulación de los sistemas de coordinación existentes (continuo institucionalidad-no institucionalidad).
- En segundo lugar, se multiplican las relaciones entre unidades (aumento de la densidad), las relaciones se hacen más complejas y menos claras y los procesos poseen más disfunciones.

3.3. Posición estratégica

Como se ha indicado anteriormente, por posición estratégica entendemos el lugar en el cual una organización trata de tener efecto, así como dónde se ubican las ventajas comparativas y oportunidades para lograrlo. En el caso de la Cooperación Española en el ámbito multilateral, esto nos llevará a analizar los espacios hacia los que se han dirigido los esfuerzos: los OMUDE, los instrumentos y modalidades de la Cooperación Española en el ámbito multilateral, los ámbitos geográficos, las diferentes temáticas, los distintos sectores, etc.

3.3.1 Organismos y fondos receptores de la cooperación multilateral para el desarrollo

El incremento del presupuesto para la cooperación internacional a partir de 2005, gran parte del cual fue canalizado por la vía multilateral, fue acompañado por un mandato de concentración que se plasmó en los principales documentos estratégicos que se fueron aprobando a lo largo de esos últimos años, principalmente, la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo y el III Plan Director.

Ya en el documento de *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española* (2009) se define el objetivo de la concentración y se identifican cuatro grandes criterios:

1. Contribución a la gobernanza del sistema internacional de cooperación para el 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) que se subdividen en un muy amplio conjunto de subcriterios por cada uno de los criterios anteriores.

El III Plan Director hace referencia también a estos criterios arriba recogidos. Y, por su parte, el Informe Multilateral de 2010 incorpora, a su vez, una propuesta de los principales criterios clave que deben guiar los esfuerzos en selectividad y concentración: A) acelerar el progreso hacia la consecución de los ODM; B) mejorar la capacidad de respuesta humanitaria y de reconstrucción postconflicto; e C) incrementar la provisión de bienes públicos globales.

Sin embargo, en la práctica de los actores, la decisión sobre la dirección de las contribuciones en materia de cooperación multilateral solo parcialmente se ha basado en estos elementos. Un aspecto esencial que condiciona este hecho tiene que ver con la ausencia de una unificación y operacionalización posterior de estos criterios que haya dado lugar a un marco de selectividad, alimentado con la información y evidencias recogidas a partir de la propuesta de criterios acordada. En consecuencia, nos encontramos ante una ausencia de marco analítico claro para la selección de organismos.

Los criterios aducidos por los actores vinculados con las decisiones multilaterales a la hora de valorar los procesos de toma de decisiones nos permiten corroborar esta ausencia de un panorama claro que sustente la toma de decisiones. Los diferentes discursos analizados mencionan los siguientes: la utilización de criterios técnicos como la eficacia y el nivel de ejecución presupuestaria, las posibilidades de visibilización de la Cooperación Española, la confluencia con prioridades españolas, el que los destinatarios sean organismos centrales del sistema y vinculados con la reforma del mismo, entre otras cuestiones. Como se puede observar, no existen criterios unificados, compartidos y/o jerarquizados para la selección de los receptores de las contribuciones.

Como panorama general, y según los datos de los informes multilaterales anuales, las contribuciones gestionadas por el MAEC se destinaron a 67 OMUDE en 2009, 70 en 2010 y 64 en 2011. Por

tanto, se observa cierta estabilidad en las cifras y fluctuaciones, pero sin una tendencia clara hacia la reducción y selectividad, a pesar de lo indicado en la Estrategia Multilateral.

Asimismo, respecto al número de contribuciones diferentes, los mismos informes muestran cómo se pasa de 320 en 2009, a 174 en 2010 y 214 en 2011. Las cifras parecen mostrar un descenso global entre 2009 y 2011, a pesar del repunte en este último año. De ello se deduce que no parece haber tampoco resultados claros en términos de selectividad y concentración, en línea con lo expresado en el párrafo anterior.

No obstante, si se ahonda en este punto, emergen algunos elementos que aportan claves de interés en este panorama.

En primer lugar, surge la necesidad de distinguir entre la diferente tipología de contribuciones multilaterales que existen y sus destinatarios. El volumen de socios multilaterales no puede llevar a igualar la consideración de los mismos. En este sentido, la evolución cuantitativa nos permite observar cómo en el caso del SNU, el 83% de las contribuciones entre 2008-2011 se encuentran concentradas en 10 socios. Por tanto, del análisis realizado es posible observar cómo un conjunto de socios e iniciativas estratégicas van emergiendo como ejes claros, frente a pequeñas contribuciones en iniciativas que, en muchos casos, no constituyen la médula espinal de nuestra cooperación. No obstante, este incremento del número de socios multilaterales que se vivió en años anteriores está siendo objeto de revisión en el actual periodo. Asimismo, como se verá en el apartado siguiente, existe una enorme diversidad de modalidades para hacer efectivas esas contribuciones, lo que en ocasiones redundaba en una dispersión y falta de claridad sobre el trabajo que se está desarrollando. Por otro lado, se observa cómo esta dispersión también entraña "costes" para el sistema, en términos de los esfuerzos para el seguimiento y la gestión administrativa de expedientes, que detraen esfuerzos y recursos que podría haberse dedicado a un mayor seguimiento de los organismos e intervenciones prioritarias.

En segundo lugar, y dando un paso más respecto a la reflexión anterior, en el conjunto de organismos e iniciativas que han marcado los esfuerzos financieros

multilaterales, en términos globales, sí parecen vislumbrarse ciertos ejes comunes, que se repiten en los discursos y en los textos programáticos que guían la cooperación multilateral para el desarrollo: la preocupación por el fortalecimiento y reforma del SNU, la lucha contra la pobreza y el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) (prioridades reiteradas para nuestra cooperación) parecen permear las decisiones esenciales. No obstante, y a pesar de estas visiones compartidas, las decisiones no se han basado en la existencia de una evidencia suficiente que haya servido de argumento para la toma de decisiones.

Sin embargo, se ha constatado una cierta materialización de estas visiones compartidas en algunos instrumentos como los MAE con PNUD, UNICEF, UNIFEM, FNUAP, ACNUR y OIT, sobre todo, aquellos que fueron firmados en los primeros momentos. Esta asociación estratégica también se articula sobre la base de un cambio en las modalidades e instrumentos de cooperación internacional con los socios, en línea con las recomendaciones del CAD, marcado por un intento de avanzar hacia una cooperación multilateral para el desarrollo menos marcada.

Por otro lado, el compromiso con la reforma del sistema y los ODM se trasluce también en la contribución a la iniciativa *DaO* y en la constitución del F-ODM, aunque quizás debería haberse hecho una apuesta mayor por lograr un multilateralismo real de ambas iniciativas, en línea con los esfuerzos para la constitución de la entidad compuesta de género ONU Mujeres.

Se acometerá a continuación el análisis de los destinatarios de la cooperación multilateral, con el que se pretende aportar una imagen de la evolución y situación actual de las prioridades, en cuanto a organismos, temas y áreas geográficas que han resultado de los esfuerzos en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo en los últimos años y especialmente aquellos vinculados con la selectividad y concentración. No obstante, es conveniente distinguir, y más en el contexto actual de crisis económica, entre los esfuerzos financieros, traducidos en contribuciones a los organismos, y aquellos esfuerzos vinculados con el incremento de la presencia de España en el ámbito multilateral mediante el abordaje estratégico y la focalización en determinados

temas, que no necesariamente tienen que ser proporcionales a los desembolsos económicos, tal y como se ha indicado anteriormente.

Los diferentes documentos programáticos recogen consideraciones sobre los organismos hacia los que se debe enfocar el trabajo multilateral. En concreto, la Estrategia Multilateral habla del SNU y especifica 16 organismos: el PNUD, UNICEF, ACNUR, FAO, PMA, OMS/OPS, el FNUAP, UNESCO, la OIT, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), UN-HABITAT, FIDA, INSTRAW, *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), la ONUDI. Se incluyen además otros organismos no prioritarios, pero con los que España colaborará en la medida en que sus objetivos se alineen con las prioridades de la Cooperación Española, existan relaciones fluidas de colaboración y diálogo y surjan oportunidades de interés a través de programas y líneas sectoriales. Dentro de este grupo se citan, entre otros, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *United Nations Capital Development Fund* (UNCDF) y la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA). En el caso de los bancos multilaterales y la UE, aunque no forman parte de esta evaluación, se recoge también una propuesta para trabajar. En el grupo de fondos globales y sistemas innovadores de financiación se destaca: GFATM, FMAM (Fondo para el Medio Ambiente Mundial), la GAVI, la FTI-EFA y UNITAID. Respecto a los organismos regionales se recoge la Organización de Estados Americanos (OEA), la CAN y SICA, así como en el caso de África: UA, *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (CEDEAO), entre otros. Por último, se destaca la cooperación española con la SEGIB. El III Plan Director de la Cooperación Española, recoge de forma general y sintética, las mismas referencias especificadas en la Estrategia Multilateral.

Si se analiza el peso que estas prioridades han tenido en el trabajo multilateral de la Cooperación Española se observa cómo, de acuerdo con lo que se recoge en la Estrategia Multilateral y el III Plan Director, el SNU (y la prioridad de su reforma contemplados en el III Plan Director) ha concentrado el grueso de la ayuda multilateral española (1.884 millones de euros) en el periodo 2009-2011, solo por detrás de las contribuciones a la UE (2.671 millones de euros).

Tabla 15. Organismos internacionales receptores de mayor volumen de AOD neta (2009-2011) por carácter de la contribución (en euros)

Organismo		Multilateral	Multibilateral	% Multilateral	% Multibilateral
Naciones Unidas					
FIDA	334.500.000,00	38.000.000,00	296.500.000,00	11,36%	88,64%
PNUD	282.390.229,77	109.574.999,13	172.815.230,64	38,80%	61,20%
PMA	239.616.999,79	49.814.999,79	189.802.000,00	20,79%	79,21%
UNICEF	223.181.758,93	68.059.997,24	155.121.761,69	30,50%	69,50%
FAO	111.605.019,04	10.878.489,13	100.726.529,90	9,75%	90,25%
ONU Mujeres	86.630.864,52	52.660.000,00	33.970.864,52	60,79%	39,21%
FNUAP	78.437.919,14	39.499.999,70	38.937.919,44	50,36%	49,64%
CERF	75.000.000,00	45.000.000,00	30.000.000,00	60,00%	40,00%
ACNUR	74.034.337,30	26.255.000,00	47.779.337,30	35,46%	64,54%
OMS	64.913.390,45	51.313.306,05	13.600.084,40	79,05%	20,95%
UNRWA	40.351.271,76	24.000.000,00	16.351.271,76	59,48%	40,52%
OIT	40.096.087,36	11.325.767,36	28.770.320,00	28,25%	71,75%
UNESCO	32.008.998,00	14.464.845,68	17.544.152,32	45,19%	54,81%
HABITAT	30.647.570,00	8.150.000,00	22.497.570,00	26,59%	73,41%
ONU	24.632.076,32	20.436.973,31	4.195.103,01	82,97%	17,03%
UNDPKO	20.351.207,21	20.351.207,21	0,00	100,00%	0,00%
ACNUDH	13.968.715,00	7.392.000,00	6.576.715,00	52,92%	47,08%
OCHA	13.150.000,00	0,00	13.150.000,00	0,00%	100,00%
PNUMA	12.347.704,08	5.136.114,83	7.211.589,25	41,60%	58,40%
OIEA	12.199.087,72	7.370.809,29	4.828.278,43	60,42%	39,58%
ONUSIDA	11.864.524,00	11.264.524,00	600.000,00	94,94%	5,06%
INSTRAW	10.374.335,00	4.160.000,00	6.214.335,00	40,10%	59,90%
ONUDI	8.723.318,50	3.683.051,50	5.040.267,00	42,22%	57,78%
FNUDC	5.315.000,00	5.040.000,00	275.000,00	94,83%	5,17%
CDB	4.153.189,17	3.153.189,17	1.000.000,00	75,92%	24,08%
CEPAL	4.053.929,00	40.000,00	4.013.929,00	0,99%	99,01%
PVNU	4.008.956,71	1.268.201,49	2.740.755,22	31,63%	68,37%
UNCCD	3.336.040,00	3.336.040,00	0,00	100,00%	0,00%
CMNUCC	3.242.729,07	3.169.529,07	73.200,00	97,74%	2,26%
UNCCP	2.800.000,00	2.800.000,00	0,00	100,00%	0,00%
UNMAS	2.200.000,00	2.100.000,00	100.000,00	95,45%	4,55%
Grupo Banco Mundial					
AIF	591.499.999,16	590.999.999,16	500.000,00	99,92%	0,08%
BM	371.948.785,34	2.142.538,00	369.806.247,34	0,58%	99,42%
FTI	140.000.000,00	0,00	140.000.000,00	0,00%	100,00%
MDRI	42.960.000,00	42.960.000,00	0,00	100,00%	0,00%
BIRD	24.369.816,92	8.973.630,52	15.396.186,40	36,82%	63,18%
CFI	2.583.551,30	0,00	2.583.551,30	0,00%	100,00%
Otros Organismos Multilaterales					
GFATM	247.247.593,35	104.500.000,00	142.747.593,35	42,27%	57,73%
OEI	48.994.395,45	1.920.000,00	47.074.395,45	3,92%	96,08%
SEGIB	41.926.036,30	9.807.881,11	32.118.155,19	23,39%	76,61%
OPS	31.550.000,00	0,00	31.550.000,00	0,00%	100,00%
IFFIm	28.425.000,00	28.425.000,00	0,00	100,00%	0,00%
NEPAD	20.350.000,00	0,00	20.350.000,00	0,00%	100,00%
UA	20.000.000,00	20.000.000,00	0,00	100,00%	0,00%

Tabla 15. Organismos internacionales receptores de mayor volumen de AOD neta (2009-2011) por carácter de la contribución (en euros) (cont.)

Organismo		Multilateral	Multibilateral	% Multilateral	% Multibilateral
Otros Organismos Multilaterales					
CEDEAO	19.817.000,00	6.600.000,00	13.217.000,00	33,30%	66,70%
SICA	17.570.000,00	17.570.000,00	17.570.000,00	100,00%	100,00%
FMAM	17.000.000,00	13.000.000,00	4.000.000,00	76,47%	23,53%
OEA	15.846.541,64	1.000.000,00	14.846.541,64	6,31%	93,69%
CIHEAM	10.338.241,00	7.498.606,00	2.839.635,00	72,53%	27,47%
OIM	8.114.019,11	3.654.019,11	4.460.000,00	45,03%	54,97%
DNDi	7.000.000,00	0,00	7.000.000,00	0,00%	100,00%
PM	6.403.300,30	6.403.300,30	0,00	100,00%	0,00%
OCDE	5.316.570,00	850.000,00	4.466.570,00	15,99%	84,01%
OISS	3.300.949,71	905.411,84	2.395.537,87	27,43%	72,57%
MMV	3.000.000,00	0,00	3.000.000,00	0,00%	100,00%
OIJ	2.787.728,12	1.497.380,00	1.290.348,12	53,71%	46,29%
OIM	2.736.606,08	1.186.606,08	1.550.000,00	43,36%	56,64%
OSCE	2.726.806,54	2.565.806,54	161.000,00	94,10%	5,90%
CAN	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00	0,00%	100,00%
GAVI	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00	100,00%	0,00%

Nota: En la siguiente tabla se han incluido las mayores contribuciones a organismos multilaterales en el periodo 2009-2011 organizadas según el carácter de la contribución: multilateral o bilateral canalizada vía organismos (multibilateral). Aunque se han mantenido en la tabla todas las contribuciones, independientemente del tipo de organismo, sólo se hará mención en el texto a aquellas que se encuentren en el marco del objeto de la evaluación.

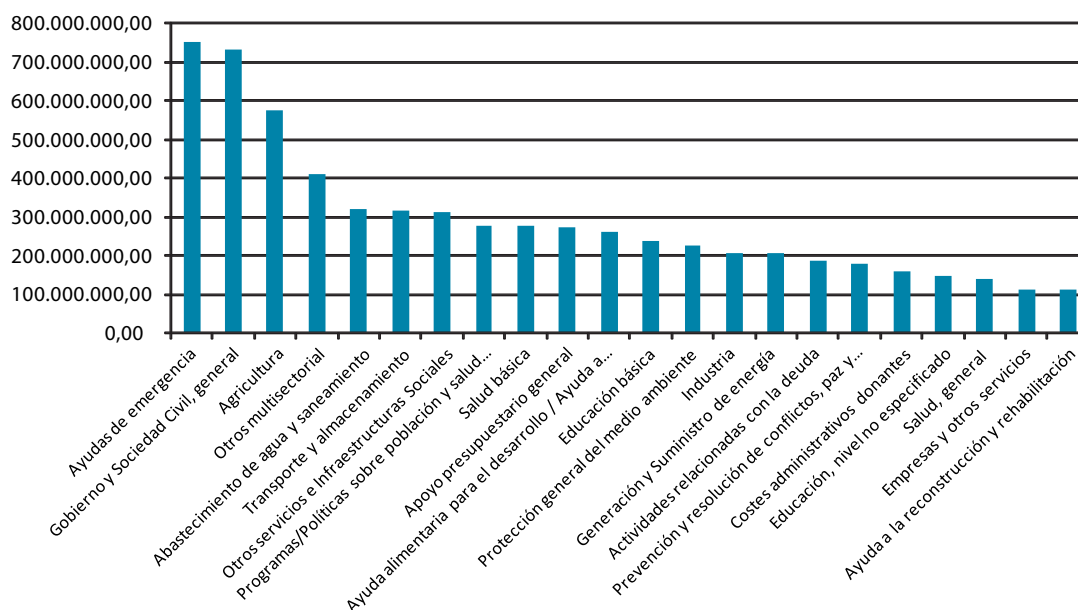
Fuente: Datos Área de Estadística (SGCID)

Dentro de este grupo, un conjunto de organismos han marcado los esfuerzos cuantitativos en los últimos años de forma medular: FIDA (en modalidad reembolsable), PNUD, PMA, UNICEF, FAO, ONU Mujeres, FNUAP, ACNUR y OMS. El carácter prioritario de estos organismos se ha traducido en la firma con varios de ellos de MAE, como se ha indicado anteriormente. Iniciativas calificadas como innovadoras como la FTI o GFATM también han concentrado buena parte de los esfuerzos económicos de la Cooperación española. Frente a esto, organismos calificados como prioritarios, por ejemplo el UNCTAD, de hecho no lo han sido en términos cuantitativos: se ubica en el puesto 40 en el listado de organismos de NNUU y si se compara con el grupo de otros organismos se ubicaría en el puesto 34.

A la luz de este análisis de los datos de AOD, se pueden identificar algunas ideas clave:

1. Tanto la Estrategia Multilateral como el III Plan Director parecen establecer un panorama excesivamente amplio y ambicioso respecto a los organismos prioritarios para la Cooperación Española, que debido a ese carácter ha sido difícil hacer efectivo en su conjunto.
2. Asimismo, se observa en algunos casos que, en términos cuantitativos, se han puesto mayores esfuerzos financieros en algunos organismos multilaterales en principio no prioritarios que en los que sí lo eran, como en el caso de la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), con 48 millones.
3. En ocasiones, al incluir las prioridades sectoriales en el III Plan Director se ha ampliado el ya relativamente abundante volumen de organismos prioritarios. En concreto, para el tema de Infancia y juventud se introduce la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y, en el de salud, se incluye al Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA).
4. A su vez, en los informes multilaterales se hace referencia a nuevas iniciativas impulsadas también por España, es el caso del *Global Agricultural and Food Security Programme* del BM que, aunque enmarcado en el ámbito de la seguridad alimentaria, prioritario para la Cooperación Española, supone un elemento añadido más en el ya amplio espectro inicial.
5. Por último, cabe destacar, aunque se analizará con detalle en el apartado siguiente, el peso de la

Gráfico 7. Principales sectores receptores de AOD multilateral siguiendo los criterios del CAD (2009-2011) (en euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Unidad de Estadística (SGCID)

cooperación bilateral vía organismos multilaterales (multilateral). Muchos organismos han concentrado elevadas contribuciones de esta naturaleza en el periodo analizado, aunque algunas excepciones ponen de manifiesto los esfuerzos realizados para avanzar hacia el multilateralismo mediante el aumento de la financiación regular (*core funding*) no marcada, como ONU Mujeres y FNUAP.

En cuanto a los ámbitos sectoriales, resulta conveniente introducir ciertas cautelas en la valoración de los datos por cuanto gran parte de la ayuda no aparece asignada a sectores o bien se define como multisectorial, lo que puede distorsionar la imagen ofrecida. No obstante, nos permite una aproximación a este aspecto.

Así, los sectores que han recibido mayores contribuciones siguiendo los criterios del CAD han sido los de ayudas de emergencia, gobierno y sociedad civil, agricultura y agua y saneamiento, todos ellos prioritarios según el III Plan Director. Destaca, no obstante, la significativa presencia del sector de transporte y almacenamiento entre los más significativos en términos cuantitativos. Esta ha sido producto de contribuciones realizadas por el Ministerio de Industria y Turismo al Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), lo que lo sitúa fuera del

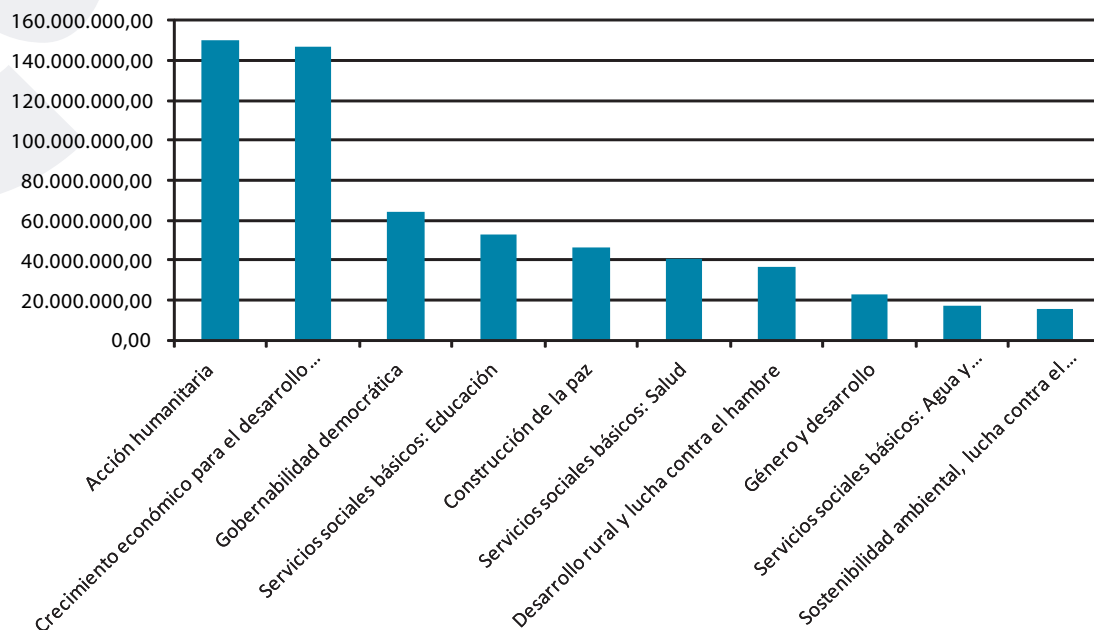
grueso de la evaluación enmarcada en la labor del MAEC.

Si se considera la distribución de la cooperación multilateral para el desarrollo en función de los sectores recogidos en el III Plan Director, de nuevo el grueso ha ido a acción humanitaria, seguida de crecimiento económico y gobernabilidad democrática. Los servicios sociales básicos ocupan también los primeros puestos, encabezados por educación, a la que sigue salud y, por último, agua y saneamiento.

No obstante, y con las excepciones especificadas, en general, la cooperación multilateral española ha estado orientada a los sectores prioritarios del conjunto de la Cooperación Española. Sin embargo, y esto constituye otro tema que convendría valorar más profundamente, es necesario tener en cuenta el elevado número de sectores calificados como prioritarios en el III Plan Director lo que, en ocasiones, hace complicado que las contribuciones se alejen de la amplia gama de posibilidades de contribución.

Por último, respecto a la prioridad geográfica de las contribuciones, y de nuevo con todas las cautelas derivadas de falta de marcaje de las contribuciones en un número elevado de intervenciones, así como respecto a las posibilidades reales de identificar el

Gráfico 8. Principales sectores receptores de AOD multilateral siguiendo el III Plan Director (2009-2011) (en euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Unidad de Estadística (SGCID)

destino de las contribuciones multilaterales, se puede observar en el gráfico siguiente cómo el mayor volumen de apoyo multilateral se ha dirigido a África Subsahariana, en este caso, en su modalidad multilateral pura. En segundo lugar, encontramos a América Latina, otras de las áreas geográficas prioritarias, aunque destaca en este caso que el grueso de las contribuciones se hayan orientado por la vía multilateral. Esta circunstancia se repite en el caso de América del Norte, Central y El Caribe. Destaca, no obstante, el peso (segundo mayoritario) de Europa en lo relativo a la ayuda multilateral, apoyo marcado esencialmente por las contribuciones españolas a la UE⁵⁵. Oriente Medio y Norte de África también concentran buena parte de la ayuda, en este caso, con un mayor equilibrio entre las distintas modalidades, con algo más de peso de la cooperación multilateral frente a la multilateral.

De nuevo, la distribución de la AOD multilateral por áreas geográficas, a excepción de lo dicho respecto a Europa, sigue las consideraciones recogidas en el III Plan Director. No obstante, y en línea con lo mencionado anteriormente, la amplitud de las posibilidades que este documento aporta condiciona

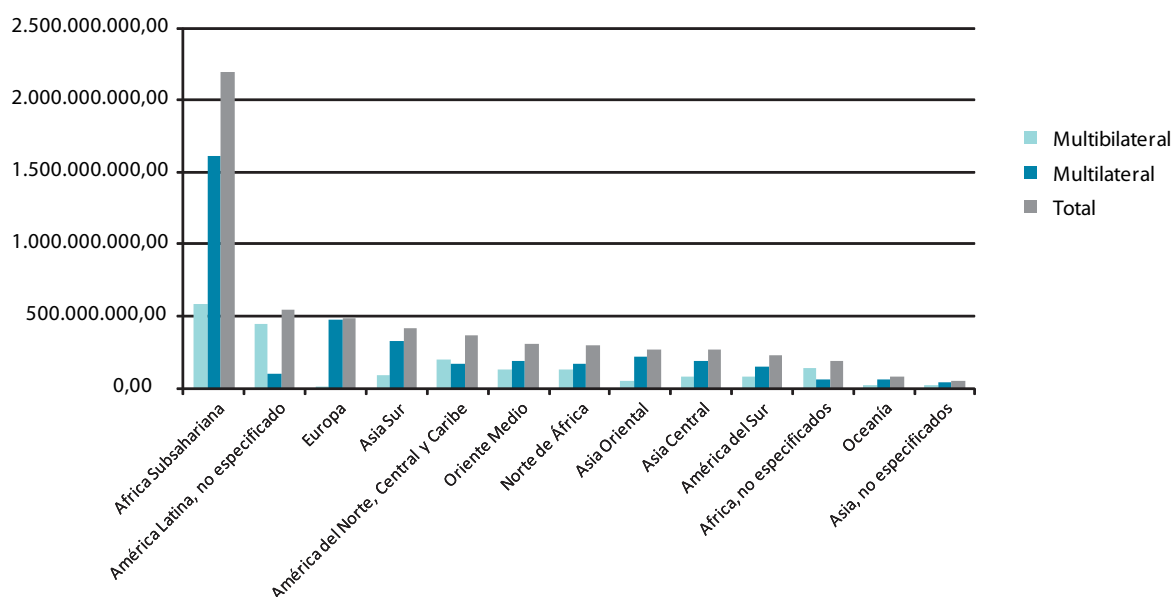
la valoración que se hace de este hecho. El IV Plan Director ha hecho un mayor esfuerzo de selectividad y concentración geográfica.

3.3.2. Instrumentos y modalidades de la cooperación multilateral

El análisis de las modalidades de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y sus tendencias en los últimos tiempos nos lleva a abordar, en primer lugar, las cuestiones vinculadas con la cooperación reembolsable y no reembolsable y, en segundo lugar, nos conduce también a adentrarnos en uno de los grandes debates que, tanto en España como en los restantes países del CAD y en los propios OMUDE continúa presente y activo: la discusión sobre la financiación regular (*core funding*) frente a la financiación no regular (*non-core funding*).

Con relación al primer aspecto, el FONPRODE nace como un instrumento propio, al servicio de todo el sistema de la Cooperación Española, dedicado exclusivamente a operaciones de financiación directa e indirecta (a través de intermediarios financieros, fondos de inversión, OMUDE y otras instituciones

⁵⁵ Tal y como se ha matizado, aunque excede el ámbito de este análisis, es importante tener en cuenta que la UE es, a su vez, un donante multilateral, por lo que indirectamente las contribuciones al FED y al presupuesto comunitario terminan teniendo efectos en terceros países.

Gráfico 9. Principales áreas geográficas receptoras de AOD multilateral (en euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Unidad de Estadística (SGCID)

intermediarias), reembolsables y no reembolsables⁵⁶. En 2010, y de forma paralela a la discusión de la extinción del FAD y de la puesta en marcha del FONPRODE, se creó una nueva categoría, el FAD financiero o FAD de cooperación reembolsable, que incorporaba instrumentos de inversión, una de las claves del FONPRODE. Se trataba de aportaciones a fondos de inversión creados por instituciones multilaterales o bilaterales, o incluso fondos privados, que debían tener mandato de desarrollo.

El FAD fue creado a través del artículo 7 del Real Decreto 16/1976, de 24 de agosto, con el objetivo fundamental de tener presencia en los países en desarrollo, facilitando la prestación de créditos de carácter ligado a aquellos estados, apoyando, de este modo, la internacionalización de la economía española. El FAD fue asumiendo a lo largo de los años otras funciones propias de la Cooperación Española, como la ayuda humanitaria y de emergencia o las aportaciones a los fondos y programas de los OMUDE. A lo largo de los años, el FAD había incorporado una gran variedad de instrumentos hasta convertirse en un gran cajón de sastre, acogiendo no sólo operaciones de crédito ligado, sino también acciones de ayuda

humanitaria y de emergencia, cuotas, suscripciones y aportaciones de capital a las instituciones financieras internacionales (IFI), así como las cuotas y contribuciones a programas y fondos de OMUDE. El FAD se componía de tres mecanismos:

- FAD Internacionalización, que incluía créditos ligados a la internacionalización de la empresa española y que estaba gestionado desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
- FAD Cooperación, que incluía aportaciones a organismos multilaterales, bajo la gestión del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Fondo para IFI y gestión de la Deuda Externa (FIDE), que se destinaba a pagar las cuotas y reposiciones a las IFI, así como a cumplir con los compromisos internacionales de cancelación de deuda, y que estaba gestionado por el Ministerio de Economía y Hacienda y fondos para identificación y estudios de viabilidad.

Todas las modalidades de cooperación financiera incluidas en FONPRODE tienen como finalidad "la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y

⁵⁶ El FONPRODE se crea mediante la Ley 36/2010, de 22 de octubre, y su funcionamiento se regula en el Real Decreto 845/2011 de 17 de junio. Con ello culmina la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), lo que supone un avance fundamental en la política española de cooperación internacional para el desarrollo y satisface una de las reivindicaciones históricas de la sociedad civil española.

comunidades, la igualdad de género y la defensa de los derechos humanos”, quedando totalmente excluida en FONPRODE la posibilidad de ligar la ayuda a los intereses comerciales y procesos de internacionalización de la empresa española⁵⁷.

Las principales operaciones comprometidas en este ámbito en el marco temporal de la evaluación han sido al Fondo Africano de Agricultura (2010) con 300.000.000 , al FIDA (2010) con 286.000.000 y en Apoyo a la Primavera Árabe (2011), a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), con 300.000.000 . Es importante tener en cuenta que este tipo de operaciones no tienen impacto en déficit público. El incremento de la cooperación reembolsable y el fomento de las líneas de financiación que supongan alianzas público-privadas, en el marco del sector de desarrollo económico y potenciación del tejido productivo, han emergido con énfasis en la cooperación internacional para el desarrollo en los últimos años, también en el caso de la Cooperación Española. No obstante, todavía es un momento demasiado prematuro para analizar con mayor detalle el despliegue del FONPRODE en esta materia.

Los cambios directivos y las reducciones en materia de cooperación como resultado del contexto de crisis económica están suponiendo actualmente una cierta reconfiguración de las expectativas y posibilidades iniciales en este ámbito. Dado el periodo analizado y el proceso de revisión que está experimentado FONPRODE en la actualidad, no se ha considerado pertinente su análisis en la presente evaluación, que sí deberá acometerse en el futuro.

El segundo gran debate que está presente en la Cooperación Española en el ámbito multilateral es el referente a las tipología de las contribuciones a los organismos multilaterales: la financiación regular (*core funding*) frente a la financiación no regular (*non-core funding*)⁵⁹.

La cooperación para el desarrollo española con los OMUDE vincula su diálogo de políticas y su apoyo financiero a los planes estratégicos y marcos financieros plurianuales adoptados por dichos organismos, con una definición clara de objetivos y resultados, indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación que alienten la adopción de una gestión

Cuadro 9. El FONPRODE

El FONPRODE se concibe como el principal instrumento de la cooperación financiera española, que sustituye al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) Cooperación (desligado de intereses comerciales) parte del FIDE (Fondo para IFI y Gestión de Deuda Externa) y al Fondo de Microcréditos, lo que en 2010 se definió como FAD financiero. Una de las principales características de FONPRODE es, como fue el FAD, la gran diversidad de mecanismos que prevé. La principal novedad del FONPRODE, que se inició en el último año de FAD, ha sido la inclusión de instrumentos de inversión, como uno de los instrumentos llamados a ser centrales.

Con cargo al FONPRODE se financian concretamente:

- Proyectos y programas de desarrollo, con carácter de donación de Estado a Estado, en países menos adelantados, de renta baja, de renta media y de renta media-baja, en los sectores prioritarios de la Cooperación Española.
- Contribuciones financieras a programas de desarrollo y OMUDE internacionales no financieros de los que España forme o pase a formar parte.
- Aportaciones a fondos globales y fondos fiduciarios constituidos, o por constituir, en organismos multilaterales no financieros, que tengan en la lucha contra la pobreza su principal objetivo.
- Aportaciones a determinados fondos en IFI.
- Aportaciones a programas de microfinanzas.
- Concesión créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales y con carácter no ligado.
- Adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en vehículos de inversión financiera.

Fuente: Directrices para las contribuciones para la modalidad multilateral. Documento interno de AECID. Versión diciembre de 2009.

58 Tal como se desgana en el capítulo 2. (*Apartado 2.1. Conceptos básicos sobre Cooperación Multilateral*), se considera que una contribución de un país miembro del CAD es multilateral cuando su contribución de AOD se une a la de otros países y su desembolso se efectúa a criterio de la OMUDE, negociado en consenso con el país donante pero sin “marcaje”. En contraposición, la cooperación bilateral es aquella en la que los países donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean estos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones. Frente a la bilateral, en la cooperación multilateral los países donantes aportan fondos directamente a los OMUDE con el fin de que estos lo utilicen en la financiación de sus propias actividades, por tanto, la gestión queda en manos de cada OMUDE y no de los Estados donantes.

orientada a resultados y que permitan valorar su desempeño. En 2009 la Cooperación Española había canalizado el 51% de su AOD a través de OMUDE, tanto a través de financiación regular (*core funding*) como de financiación no regular (*non-core funding*). Este porcentaje supera el promedio del CAD, que es del 40%. Específicamente, de la ayuda multilateral total española en 2009, el 39% era financiación no regular (*non-core funding*), lo cual situaba a España como uno de los donantes con una cuota más alta de AOD no regular, junto con Australia, Noruega y Estados Unidos.

Aunque, históricamente, la Cooperación Española más reconocida y visible ha sido la cooperación bilateral, sin embargo la cooperación multilateral española ha ido ocupando un papel cada vez más relevante como resultado del incremento de su peso cuantitativo y de la voluntad política, materializada en la apuesta al respecto en los documentos estratégicos, como el III Plan Director 2009-2012 y la propia Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo. Tal como se señala en esta última, cuando el objetivo de la cooperación para el desarrollo es abordar globalmente los problemas del desarrollo, la modalidad multilateral resulta, en principio, más adecuada que la bilateral, considerando que la pobreza y la desigualdad no pueden solucionarse dentro de los límites de un país y tienen sus raíces en procesos que atraviesan los Estados. Sin embargo, en ocasiones, los Gobiernos de los Estados donantes perciben en la cooperación para el desarrollo multilateral “pura” una pérdida del control en el destino de la ayuda y una, aparente, menor visibilidad. Por ello, en muchas ocasiones, hacen visibles sus reticencias en aumentar sus cuotas de financiación regular (*core funding*) a los OMUDE, inclinándose por la llamada vía multilateral y “marcando”, por tanto, sus contribuciones a través de financiación no regular (*non-core funding*).

España ha sido objeto de recomendaciones constantes por parte del CAD de la OCDE en esta materia, en línea con la necesidad de incrementar su porcentaje de financiación regular (*core funding*). Sin embargo, y sobre la base de ciertas percepciones sobre el control de los fondos y las previsiones de visibilidad, la Cooperación Española en el ámbito

multilateral ha estado caracterizada por el énfasis en la financiación no regular (*non-core funding*). Esta tendencia ha comenzado a suavizarse en los últimos años, como resultado, entre otras cuestiones de dichas recomendaciones del CAD. No obstante, el nuevo contexto socioeconómico ha vuelto a poner sobre la mesa este debate.

Si acudimos a los países del entorno de la OCDE, veremos que este debate también está presente. Concretamente, el *DAC Report on Multilateral Aid* de la OCDE de 2011 pone de manifiesto las tendencias hacia el incremento de la cooperación multilateral en los últimos ejercicios y aprovecha para situar los términos del debate. Frente a un mayor control y visibilidad de lo multilateral, la cooperación multilateral permite el desarrollo del plan estratégico del organismo y reduce en muchas ocasiones los gastos de transacción, ya que evita la generación de estructuras específicas para responder a los requerimientos de los donantes.

Según una encuesta del CAD realizada en 2010, menos de la mitad de los países del CAD se reúnen, al menos cada 3 años, de forma interna, para discutir la distribución de las contribuciones bilaterales y multilaterales. Los modelos de decisión utilizados, descentralizados o centralizados (en función de si son una o varias unidades las que participan en el proceso de toma de decisiones), son diversos también entre los socios a la hora de decidir dónde dirigir geográficamente las contribuciones. Por tanto, muchos de los elementos que caracterizan las decisiones estratégicas de la Cooperación Española en materia multilateral se dan de igual manera en otros países donantes. Por ello, en los informes sobre la ayuda multilateral de 2011 y de 2012 se hace referencia explícita a este aspecto y se incluyen algunas recomendaciones a los países miembros del CAD de la OCDE a la hora de seleccionar la mejor vía de canalización de las contribuciones.

En conclusión, al analizar la orientación de la Cooperación Española en el periodo estudiado, se constata que, a pesar de que, como propósito, la Cooperación Española había hecho propias las sugerencias del CAD en el sentido⁵⁹ de reducir las contribuciones marcadas y evitar la creación de nuevos fondos bilaterales,

59 A pesar de que España sigue situándose por debajo de la media de los donantes de la OCDE en financiación regular (*core funding*), en comparación con el resto de países miembros.

la puesta en marcha de distintos fondos bilaterales con distintos OMUDE durante este período contradice, en parte, esta recomendación. Así, más allá de que con el fin de encaminarse hacia los retos del logro del cumplimiento de los ODM y de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, se creasen y pusiesen en marcha el F-ODM con PNUD y el Fondo para la Igualdad de Género con UNIFEM, también se han venido lanzando otros fondos multilaterales con los OMUDE⁶⁰.

Si analizamos detenidamente la tendencia de la financiación de España al sistema multilateral de desarrollo entre 2007 y 2011, la distribución de las contribuciones de la Cooperación Española ha llevado, en muchos casos, a la fragmentación de la ayuda en los distintos países y no a la búsqueda concentración y complementariedad, debido, fundamentalmente, al efecto indirecto de la implementación de la financiación multilateral. Tal y como hemos citado y de acuerdo al reciente informe *2012 DAC Report on Multilateral Aid*, esto no es exclusivo de la Cooperación Española, la mayoría de las políticas de los Estados miembros de la OCDE respecto a la financiación de los organismos multilaterales siguen estando fragmentadas en la actualidad y, por tanto, de alguna manera, contribuyen a la incoherencia del sistema multilateral de desarrollo en su conjunto. Concretamente, esta canalización de las contribuciones de la Cooperación Española a través de financiación no regular (*non-core funding*) ha conllevado la generación de estructuras de control presupuestario y seguimiento específicas, así como un incremento de los gastos administrativos para los organismos.

En el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan (2011), la comunidad internacional acordó “mejorar la coherencia” de sus “políticas en relación a las instituciones multilaterales y a los fondos y programas globales”. Utilizando “eficazmente los canales multilaterales existentes y priorizando aquellos que demuestren mejor rendimiento”. De igual manera, se acordó trabajar con el fin de “reducir la proliferación de estos canales” y para

fin de 2012 convenir “principios y directrices para orientar” sus “esfuerzos conjuntos”. En la Declaración de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo se señala, además, que “(...) mientras continúan implementando sus respectivos compromisos sobre eficacia de la ayuda, las organizaciones multilaterales y los programas y fondos globales fortalecen su participación en los mecanismos de coordinación y mutua responsabilidad a nivel nacional, regional y global”.

Sin embargo, a pesar de los reiterados y declarados esfuerzos de la comunidad internacional de donantes en la redefinición de su quehacer dentro del sistema multilateral, la realidad continúa avanzando en una dirección algo diferente. Así, la mayor parte de las políticas de cooperación para el desarrollo de los países miembros del CAD de la OCDE, como por ejemplo la Cooperación Española, fundamentalmente mantienen su posicionamiento en los organismos multilaterales, más allá de su mandato básico, mediante la celebración de acuerdos marco específicos, prestando financiación “marcada”, destinada, en gran medida, a los programas temáticos o específicos de cada país, y, a veces, mediante la creación de fondos fiduciarios con un solo donante dentro de los OMUDE. El CAD se refiere a esta dinámica como la “bilateralización” o “privatización” de la ayuda multilateral.

Este contexto requerirá, en consecuencia, un cambio de visión de la Cooperación Española en el ámbito multilateral, en línea con lo proclamado en los últimos años, que busque defender las posiciones e intereses españoles en los órganos de gobierno de los organismos, mediante las alianzas con otros donantes y mediante un trabajo de preparación y de generación de discurso, de ideas e iniciativas que eleven el perfil de España en este ámbito.

En el ámbito de las OTC, no obstante, se constata una defensa y apuesta clara por la modalidad multilateral que, como comentábamos, se justifica en el caso de aquellos temas o programas en los que se considera

60 En acción humanitaria destaca, por ejemplo, la creación y puesta en marcha de fondos bilaterales como el “Fondo España - ACNUR de asistencia en contextos humanitarios”, el “Fondo España - Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (CICR) de asistencia en contextos humanitarios”, el “Fondo FAO” y el “Fondo España - UNICEF asistencia en contextos humanitarios”. En temas de género podemos señalar Fondos y Programas como el “Fondo para la Igualdad de Género”, el “Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Erradicación de la Violencia”, el “Programa Global Ciudades Seguras”, el “Programa de Presupuestos Sensibles al Género”, el “Programa de Mujeres Indígenas”, el “Programa de Paz y Seguridad”, el “Programa de Pobreza, raza y etnia”, el “Programa de Participación política de las mujeres” y la “Red de Mujeres Españolas y Africanas por un Mundo mejor”, entre otros.

claramente que un organismo multilateral aporta un valor añadido. La inexistencia de atribuciones claras por parte de las OTC en el ámbito multilateral, y la percepción de falta de control sobre los fondos, puede ser uno de los elementos explicativos de esta preocupación. Sin embargo, y tal y como se refiere en documentos recientes, como la *Revisión de Pares del CAD* (2011), las OTC están llamadas a jugar un papel esencial en la transmisión de información y valoraciones sobre el valor de los organismos, que en un sistema de gestión del conocimiento, alimenten con evidencias y datos las posturas y valoraciones de la Cooperación Española en las juntas ejecutivas de los organismos, en línea con la necesidad de una mayor presencia estratégica en los mismos.

Desde el MAEC se perseguía que esta financiación no regular (*non-core funding*) estuviera, en la medida de lo posible, siempre dirigida y alineada con el III Plan

Director 2009-2012. Sin embargo, tras un primer acercamiento a los datos, considerando tanto las contribuciones a los fondos temáticos mundiales para los sectores priorizados como las contribuciones a programas geográficos o regionales, así como las asignaciones para estos últimos que se incluyen en los MAP y/o en la PO de las OTC de la AECID, es posible concluir que esto no siempre ha sido así. A pesar de las exigencias presupuestarias desarrolladas durante 2010, que incidieron en la mejora de los procedimientos de gestión y programación de la cooperación multilateral española y que promovieron la implementación de ciertas orientaciones para la modalidad de la cooperación multilateral en la PO, la programación de las contribuciones, entendida como estratégica y planificada, no siempre se ha dado, tal como hemos señalado. Sino, si acaso, una distribución de la asignación de los montos con una cierta lógica.

4 Conclusiones

A continuación se presentan las principales conclusiones extraídas de la *Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral* durante el periodo 2009-2011.

4.1 Estructura que sustenta la estrategia de la Cooperación Española en el ámbito multilateral

Conclusión 1. Aunque se han producido avances en lo relativo a la arquitectura institucional y distribución competencial de los asuntos relativos a la cooperación multilateral para el desarrollo, estos no han sido suficientes para sustentar el trabajo en este ámbito, ni han estado enmarcados en apuestas estratégicas claras. Las reestructuraciones y cambios en las unidades no han facilitado ni su anclaje en el sistema ni la eficacia de los procesos de planificación, seguimiento, evaluación y coordinación entre los distintos actores y departamentos implicados.

Conclusión 2. Los recursos humanos del sistema (en volumen, niveles de rotación, etc.), tanto en sede como en el exterior, a pesar de los avances identificados durante la evaluación, no han estado a la altura del incremento de la AOD multilateral española ni de los retos planteados por el sistema multilateral en cuanto a la garantía de la presencia y posición española en los organismos y foros, ni se encuentran ancladas en una estrategia global, aunque flexible, que marque el camino futuro. En consecuencia, se mantiene como un tema pendiente para la Cooperación Española.

4.2. Perspectiva estratégica

4.2.1. Calidad y eficacia de los OMUDE

Reforma del Sistema de desarrollo de NNUU

Conclusión 3. A lo largo de estos años la acción multilateral promovida por la Cooperación Española se ha alineado con la prioridad de impulsar el desarrollo y la lucha contra la pobreza en la agenda estratégica de los principales foros multilaterales de desarrollo y en particular, con la reforma del sistema de desarrollo de NNUU. Esto se concretó con el lanzamiento del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en 2006, el impulso a la iniciativa *Delivering as One (DaO)* en 2008 y el respaldo a la creación de la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) en 2010.

A pesar del importante aliento que han supuesto estos procesos apoyados por la Cooperación Española para la reforma del sistema de desarrollo de NNUU, la falta de armonización de los procedimientos de la ONU sigue siendo, en la actualidad, uno de los principales desafíos para un enfoque coordinado de las NNUU en su aplicación de los programas de desarrollo. La opinión unánime de los actores, manifestada a lo largo de esta evaluación, es que las diferentes agencias de NNUU siguen trabajando de forma vertical, es decir, cada organismo de desarrollo de la ONU implementa sus programas y proyectos y sigue sus procedimientos administrativos unilateralmente; de tal forma que, en lugar de simplificar y

racionalizar los procesos, se siguen introduciendo duplicidades y redundancias. Las distintas voces subrayan, en este sentido, que por mucha voluntad de coordinación y armonización que demuestren los actores en el terreno, los cambios deberían darse, en paralelo, en las sedes.

Conclusión 4. Las medidas apoyadas por la Cooperación Española en el ámbito multilateral para la consecución de la reforma del Sistema de desarrollo de NNUU tienen todavía un amplio margen de mejora. Iniciativas como el *DaO*, que han recibido un significativo impulso de la Cooperación Española, no han dado los frutos esperados ya que, hasta el momento, el sistema de desarrollo de NNUU no ha integrado en su dinámica de trabajo, ni generalizado suficientemente, las lecciones aprendidas de esta iniciativa piloto.

Con la puesta en marcha y el desarrollo del F-ODM, la Cooperación Española y el PNUD contaban con un *piloto*, esto es, con un *pretest* del cambio de enfoque institucional. Sin embargo, en la práctica, a pesar de que el F-ODM se creó bajo el marco y con la premisa de contribuir a la reforma del sistema de desarrollo a través de su programación conjunta, no ha escapado a esta misma inercia de unilateralidad y verticalidad.

El respaldo a la labor de ONU Mujeres, tanto en términos financieros como con la relevante presencia de la Cooperación Española en sus órganos de gobierno, ha materializado el compromiso con esta iniciativa que representa un claro ejemplo de reunión de recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. No obstante, el escaso margen de previsibilidad, dadas las reducciones en su presupuesto, sumado a la complejidad de este ejercicio de reestructuración están afectando negativamente a la consolidación de la institución.

Marcos de Asociación Estratégica

Conclusión 5. A partir del año 2009 la Cooperación Española promovió la puesta en marcha de los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) plurianuales con ciertos OMUDE, como socios preferentes, con el fin, entre otros aspectos, de mejorar el carácter estratégico de las contribuciones multilaterales de la Cooperación Española gracias a la programación plurianual y al acuerdo de líneas y sectores prioritarios, vinculados al logro de resultados.

Estos MAE, que han materializado un gran esfuerzo de diseño y conceptualización, han servido para lograr una mayor armonización con la planificación del organismo, así como para contribuir en el desarrollo de un perfil multilateral más consolidado de España como donante dentro de los diferentes organismos. Sin embargo, en su proceso de implementación, seguimiento y evaluación, los MAE no han servido ni para garantizar la previsibilidad incluida en la planificación, debido a que no se han cumplido los plazos para los desembolsos y, en ocasiones, no se ha desembolsado lo comprometido, ni tampoco para el seguimiento de sus marcos de resultados, pues además de que no forman parte de todos los MAE firmados (es el caso de Fondo de Naciones Unidas para la Población-FNUAP), en aquellos en que sí existen, no ha habido capacidad en el sistema de cooperación español para darle el adecuado seguimiento. En este sentido, en el Plan Director 2013 – 2016 se señala, específicamente, que se revisarán los MAE “(...) conjuntamente con los organismos internacionales como mecanismo que integra los criterios (...) de concentración, previsibilidad, seguimiento, evaluación, responsabilidad y participación”. Asimismo, no se han explicitado los criterios utilizados a la hora de priorizar y seleccionar los organismos con los que se han firmado los MAE.

Seguimiento y evaluación de la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral

Conclusión 6. La Cooperación Española no ha aprovechado suficientemente los esfuerzos que ha realizado para el fortalecimiento de la función evaluadora del sistema de desarrollo de NNUU en aras de su propia mejora y aprendizaje. Concretamente, ha habido una insuficiente retroalimentación al sistema de cooperación español del apoyo específico a las unidades de evaluación de Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y ONU Mujeres, así como del respaldo al propio sistema de seguimiento y evaluación del F-ODM o de otras iniciativas como la *Multilateral Organization Performance Assessment Network* (MOPAN).

Esto ha condicionado los procesos de aprendizaje, rendición de cuentas y mejora de la Cooperación Española y, asimismo, ha limitado su peso sustantivo en los debates internacionales en torno a la evaluación de la cooperación multilateral, tanto en relación al desempeño organizacional de los OMUDE como

respecto a los resultados de desarrollo. Las principales razones de esto las encontraríamos tanto en las limitadas capacidades institucionales de la Cooperación Española a lo largo de este período como en la falta de orientaciones específicas al respecto.

Conclusión 7. La Cooperación Española no ha llevado a cabo todavía un ejercicio de reflexión, implicando a los decisores políticos, a los responsables de la gestión de la cooperación multilateral para el desarrollo en AECID y SGCID y a los responsables de la evaluación de la Cooperación Española, y abierto a la participación de otros actores, sobre la forma más adecuada de realizar el seguimiento y evaluación del ámbito multilateral, lo que le permitiría dotarse de una apuesta estratégica propia de acuerdo a las orientaciones de los distintos planes directores.

Participación y logro de influencia en los debates internacionales

Conclusión 8. El compromiso de España con la cooperación multilateral para el desarrollo se ha materializado, además de en un mayor esfuerzo en sus contribuciones económicas (atenuado en la actualidad en el contexto de la crisis económica), en una evolución positiva en su perfil internacional como donante. Sin embargo, la articulación de los procesos de consulta entre los diferentes actores con el fin de generar una posición clara y consensuada en los debates internacionales continúa siendo una tarea pendiente. Han faltado mecanismos de retroalimentación que contribuyesen a una mejora continua de los procesos, así como actividades de seguimiento y evaluación que los alimentasen, y una de las mayores debilidades se ha mostrado cuando las posiciones españolas no se han visto fortalecidas en su contenido por la información proveniente de las oficinas en terreno donde España desarrolla su cooperación multilateral. Esto se ha producido asimismo, aunque en menor medida, en el caso de las representaciones permanentes.

4.2.2. Complementariedad y sinergias: cooperación multilateral y cooperación bilateral

Conclusión 9. A pesar de que ha sido una de las principales preocupaciones de la Cooperación Española durante el periodo analizado, no parece haberse alcanzado todavía la complementariedad entre la

ayuda bilateral y la ayuda multilateral en el terreno. Las valoraciones de los actores que, tanto desde terreno como en sede, estaban implicados en este proceso de planificación ponen de manifiesto las distintas dificultades encontradas a la hora de materializar las prioridades estratégicas de la Cooperación Española, señalando, concretamente, como ejemplo, la cooperación bilateral y las ventanas del Fondo-ODM, como se refleja a lo largo del informe.

Conclusión 10. A la fecha de cierre de esta evaluación todavía no se cuenta con información y evidencias suficientes que permitan valorar hasta qué punto los MAP han ayudado a moldear la complementariedad y sinergias entre la cooperación bilateral y la cooperación multilateral de España. En esta misma línea, los cauces de diálogo establecidos en el terreno entre los OMUDE, los diferentes actores de la Cooperación Española, las Embajadas y los Gobiernos de los países socios, todavía se encuentran en fase de construcción.

4.2.3. Rendición de cuentas a la ciudadanía española

Conclusión 11. Aunque en el ámbito de la cooperación internacional ha venido consolidándose desde hace tiempo un concepto de rendición de cuentas que abarca tanto el control financiero como la información sobre los avances en el logro de resultados, todavía esta ampliación del concepto no se ha incorporado suficientemente a la cooperación multilateral para el desarrollo española. En este sentido, el excesivo énfasis en el control financiero, frente a los resultados, ha podido limitar el impacto de la rendición de cuentas pública a la ciudadanía, condicionando paralelamente la evolución de las percepciones de la sociedad española respecto a la cooperación internacional en general. Algunos posibles indicadores de este hecho han sido la escasa movilización ante los significativos recortes en materia de cooperación internacional, así como el descenso en el respaldo ciudadano hacia la cooperación para el desarrollo y el aumento de la percepción de que España dedica muchos o bastantes recursos a este ámbito (*Resultados de los estudios 2005-2010 CIS-Fundación Carolina*).

Conclusión 12. Las iniciativas en materia de rendición de cuentas, como los informes multilaterales 2009, 2010 y 2011 y el de 2012, que se encuentra

en proceso de aprobación, han supuesto un avance positivo en este ámbito. Ahora bien, los retrasos en su proceso de elaboración y la ausencia de una política de publicación y difusión sistemática han restado eficacia a estas iniciativas y son indicadores claros de que todavía queda un amplio camino por recorrer en esta materia.

Conclusión 13. A pesar de ser un tema recurrente en los últimos años y de que han aumentado las exigencias en este ámbito, las iniciativas desarrolladas en materia de rendición de cuentas, aunque han supuesto avances positivos, han resultado ser más actividades puntuales que elementos configuradores de una estrategia global de comunicación y rendición de cuentas en materia de cooperación para el desarrollo multilateral, de la que la Cooperación Española todavía carece. La situación institucional y de capacidades de los actores vinculados con la cooperación multilateral, así como de la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento, durante el periodo de análisis ha influido negativamente en la consolidación y avances en esta materia.

4.2.4. Promoción de personal español en los OMUDE

Conclusión 14. El impulso del acceso de personal español a los OMUDE y su promoción dentro de los mismos se ha incorporado sistemáticamente a los textos programáticos en materia multilateral. Las iniciativas desarrolladas a lo largo de los últimos años por la Unidad de Funcionarios Internacionales (UFI) del MAEC y el Área de Reclutamiento para Organismos Internacionales del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID han permitido identificar un conjunto de avances en este objetivo, pero han emergido también diversas áreas de mejora. Ahora bien, el elemento que subyace en todo el análisis realizado es la ausencia de una propuesta estratégica suficientemente coherente y consensuada que permita sustentar y articular las diferentes actuaciones en esta materia, que aunque con objetivos específicos distintos, abordan este ámbito de actuación.

Conclusión 15. Se constata la ausencia de un sistema de información completo en la Cooperación Española que permita conocer la situación global de los recursos humanos españoles en el sistema de

cooperación internacional, fruto de las diferentes vías de acceso al Sistema de Naciones Unidas (SNU), y que sirva de base para analizar periódicamente su evolución y los avances alcanzados. Tampoco se ha generado evidencia suficiente sobre cuáles son las mejores estrategias para mejorar la presencia de personal español en organismos multilaterales.

4.2.5. Procesos para la implementación de la estrategia

Conclusión 16. Los esfuerzos en materia de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación al desarrollo multilateral han experimentado algunos avances en los últimos años. Sin embargo, estos han sido irregulares y sobre la base más de impulsos puntuales que de una apuesta estratégica y estructurada. Asimismo, no han estado debidamente sustentados en una estructura orgánica y funcional estable y robusta, adaptada a los requerimientos de la complejidad de la modalidad multilateral.

Conclusión 17. La cooperación multilateral española carece de un sistema de información y gestión del conocimiento suficientemente estructurado que soporte los procesos, tanto de planificación, seguimiento y evaluación, como de coordinación entre los diferentes actores implicados y contribuya a garantizar las sinergias y eficiencia del trabajo.

Conclusión 18. Los documentos previstos para la planificación [Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), programación presupuestaria plurianual, y los MAE con OMUDE] no han cumplido, suficientemente, una función de planificación ni tampoco se han podido utilizar para el seguimiento de la acción multilateral. La ausencia de un trabajo conjunto para su elaboración, los retrasos en su publicación, la falta de previsibilidad de los marcos presupuestarios, entre otras, han sido algunas de las razones que contribuyen a explicar este hecho.

Conclusión 19. A pesar de que se han desarrollado prácticas para mejorar la coordinación, no se identifica, sobre todo en los niveles más operativos, la existencia de una estructura clara de coordinación, que contemple la multiplicidad y multidireccionalidad de las relaciones entre actores y que garantice una buena transmisión, gestión y uso de la información para sustentar el trabajo que se desarrolla en el

ámbito multilateral. Ahora bien, los esfuerzos individuales y mecanismos informales desarrollados en el seno de los departamentos implicados han suplido, en ocasiones, las carencias derivadas de la ausencia de esta estructura.

Los procesos de coordinación que se han empleado en materia multilateral, hasta el momento, no han funcionado adecuadamente, a pesar de que se han producido algunos avances. Hay que distinguir distintos niveles:

- *Los órganos de coordinación política* (Comisión interterritorial, Comisión delegada, Comisión interministerial, Conferencia sectorial). No han asumido excesivas atribuciones en este ámbito, a pesar de las posibilidades que se contemplan en su mandato. Esto ha tenido efectos en la rendición de cuentas y respaldo del trabajo multilateral, pero se ha visto influido también por la ausencia de un sistema de gestión del conocimiento e información.
- *Los niveles de coordinación estratégica intraministerial en el seno del MAEC*. Aunque se han dado algunos avances en la organización institucional y en la clarificación de competencias entre las unidades implicadas, se han producido también diversos cambios de estructura en el periodo que cubre la presente evaluación. Este hecho, unido a la nueva coyuntura política marcada por el cambio de gobierno en noviembre de 2011 y a las características del contexto actual de crisis económica, plantean la conveniencia de revisar y apuntalar este aspecto. A esto se une la circunstancia de que no existe una estructura y procesos de coordinación claros e institucionalizados que faciliten la toma de decisiones conjuntas y el logro de una unidad de discurso y acción.
- *La coordinación operativa interna*. AECID sede, DGPOLDE, Oficina Técnica de Cooperación de la AECID (OTC), representaciones permanentes. Aunque se han implementado algunas iniciativas de coordinación, estas han tenido un carácter informal y dependiente de las voluntades de los actores, así como de sus propios contactos personales. No hay claridad de procesos, mandatos, funciones y competencias en cada nivel respecto a la cooperación para el desarrollo multilateral. No se han diseñado procesos de coordinación y seguimiento que permitan trabajar de forma conjunta y generar sinergias y aprendizajes con el fin de

aumentar nuestro perfil como donante en los distintos niveles (sede, terreno, etc.).

- *La coordinación operativa externa*. También es clave la *coordinación de los actores al interior del MAEC (en sus distintos niveles y ubicaciones), con otros ministerios, con la cooperación descentralizada y con los organismos internacionales*. Desde sede no se han definido y articulado procesos claros de coordinación que tengan reflejo en el terreno lo que ha condicionado la buena marcha de los procesos.

Conclusión 20. Desde sede no se ha articulado una definición clara de atribuciones de las OTC que:

- especifique sus funciones y tareas en el ámbito multilateral y en relación con los organismos en el terreno;
- provea de información sobre la cooperación multilateral española en su ámbito geográfico, así como sobre los mensajes que deben transmitir y
- establezca un mecanismo para transmitir información y mensajes a sede, así como para recibir retroalimentación de los procesos de comunicación iniciados.

Lo que se ha observado ha sido la existencia de cambios de criterios constantes y vacíos en la toma de decisiones sobre el papel de las OTC en el ámbito multilateral. Una situación similar, aunque en menor medida, es la que experimentan las Representaciones permanentes de España en el exterior, sobre todo en aquellas cuestiones vinculadas con la información proveniente de sede respecto a la asunción de compromisos presupuestarios y apoyo a iniciativas en el ámbito multilateral.

4.3. Posición estratégica

Conclusión 21. De acuerdo al "2011 DAC Report on Multilateral Aid" de la OCDE, la Cooperación Española ha canalizado el 51% de su AOD a través de organizaciones multilaterales, tanto a través de financiación regular (*core funding*) como a través de financiación no regular (*non-core funding*) para programas específicos, superando, por tanto, el promedio del CAD, que es del 40%. Específicamente, de su ayuda multilateral total en 2009, el 39% era no regular, lo cual sitúa a la Cooperación Española como uno de los donantes con un porcentaje más

alto de AOD canalizada como financiación no regular (*non-core funding*), junto con Australia, Noruega y Estados Unidos. Desde el MAEC se perseguía que esta financiación no regular (*non-core funding*) de España estuviera, en la medida de lo posible, siempre dirigida y alineada con el III Plan Director 2009-2012. Sin embargo, a la luz del análisis de las contribuciones a fondos temáticos mundiales, así como a las asignaciones contempladas en los MAP, entre otros elementos, se ha podido concluir que esto no siempre ha sido así.

Conclusión 22. A pesar de que durante 2010 se produjeron mejoras en los procedimientos de gestión y programación de la cooperación multilateral española que conllevaron la implementación de ciertas orientaciones para la modalidad de la cooperación multilateral en la PO, en la Cooperación Española no siempre se ha dado una programación de las contribuciones, entendida como estratégica y planificada. Esto se ha debido, entre otros aspectos, a la falta de claridad de los objetivos estratégicos, a la variedad de ciclos temporales de programación de los organismos (que no siempre coinciden con los de la Cooperación Española), a las limitadas capacidades de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española y, en menor medida, a la paulatina disminución de los fondos asignados que, en ocasiones, no ha permitido cumplir con los compromisos adquiridos.

Organismos y fondos receptores de la cooperación para el desarrollo multilateral

Conclusión 23. Durante el periodo evaluado, se han realizado esfuerzos de concentración de la cooperación para el desarrollo multilateral que han derivado en una reducción del número de organismos y fondos a los que contribuye la cooperación española. Sin embargo, y a pesar de que se desprenden en el discurso de los actores algunos elementos comunes (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Reforma del sistema, lucha contra la pobreza) que permiten vislumbrar la existencia de una senda compartida, no se han operativizado los criterios que deberían sustentar la toma de decisiones, ni se han transmitido adecuadamente las evidencias y argumentos empleados.

Conclusión 24. El interés por el SNU ha cristalizado en una apuesta financiera por los organismos enmarcados en éste y en un impulso de las iniciativas vinculadas con la reforma del Sistema de desarrollo de

NNUU (impulso del *DaO*, constitución de la entidad compuesta de género, apoyo al QCPR) que ha convertido esta línea en una apuesta clara de la estrategia española en materia multilateral.

Conclusión 25. La evolución de la AOD desde la aprobación de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el desarrollo ha permitido constatar una adecuación de las contribuciones, en términos globales, a las prioridades sectoriales recogidas en los diferentes documentos de programación global. Sin embargo, la propuesta de organismos multilaterales prioritarios incluida en la Estrategia Multilateral resulta excesivamente amplia y, por otro lado, se han financiado otros organismos e iniciativas no contempladas inicialmente. Como se indicaba anteriormente, no se han desarrollado criterios claros ni una evidencia suficiente que permita comprender con precisión el destino de los fondos multilaterales, a lo que se añade los efectos negativos que, en ocasiones, los procesos de selección hayan podido tener sobre la finalidad de reducir la fragmentación de la AOD.

Respecto al destino geográfico, aunque las orientaciones generales se han cumplido, destaca el peso significativo que ha tenido la cooperación multilateral en África Subsahariana y las distintas regiones de Asia, frente a un mayor peso de la modalidad multilateral en algunos países de América Latina, Central y El Caribe.

Conclusión 26. A la hora de valorar el trabajo que se ha desarrollado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo multilateral, resulta imprescindible desarrollar una distinción entre, por una parte, el apoyo financiero de España a los organismos e iniciativas multilaterales y, por otra, la presencia española en el sistema multilateral y los órganos de gobernanza de los organismos. Ambas líneas de acción tienen repercusiones fundamentales para el trabajo interno y para la proyección externa, sin embargo, se constata que no siempre se han analizado y valorado de manera suficiente por los actores implicados. En este sentido, ha faltado una reflexión sistemática y basada en evidencias con el fin de potenciar las complementariedades y aprovechar las sinergias en la línea de potenciar y consolidar el perfil de la Cooperación Española como actor clave en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo.

Instrumentos y modalidades de la cooperación para el desarrollo multilateral

Conclusión 27. A pesar de que se ha constatado un proceso de cambio en la acción multilateral de la Cooperación Española, cuya aspiración ha sido que fuera coherente con los objetivos y principios que rigen la política de cooperación para el desarrollo de España en sentido amplio, el sistema de cooperación multilateral y bilateral de la Cooperación Española presenta limitaciones y debilidades que han condicionado su eficacia en el logro de resultados de desarrollo. Respecto a las cuestiones vinculadas con la cooperación reembolsable y no reembolsable, la constitución de FONPRODE ha contribuido a dotar de un mayor protagonismo a la cooperación financiera reembolsable, también desde el ámbito multilateral. No obstante, todavía es un momento demasiado prematuro para analizar con mayor detalle el despliegue del FONPRODE en esta materia.

Conclusión 28. Uno de los grandes debates que, tanto en España como en los restantes países del CAD y en los propios OMUDE continúa presente y activo, es la discusión sobre la financiación regular (*core funding*) frente a la financiación no regular (*non-core funding*). España ha sido objeto de recomendaciones constantes por parte del CAD de la OCDE en esta materia, en línea con la necesidad de incrementar su porcentaje de financiación regular (*core funding*). Sin embargo, y sobre la base de ciertas percepciones sobre el control de los fondos y las previsiones de visibilidad, la Cooperación Española en el ámbito multilateral ha estado caracterizada por el énfasis en la financiación no regular (*non-core funding*). Esta tendencia ha comenzado a suavizarse en los últimos años, como resultado, entre otras cuestiones de las recomendaciones del CAD.

Conclusión 29. Las voces más críticas al ámbito multilateral perciben en la cooperación para el desarrollo multilateral “pura”, financiación regular (*core funding*), una pérdida del control del gobierno del país donante en el destino de la AOD y una, aparente, menor visibilidad. De ahí, las reticencias de algunos sectores de la Cooperación Española en inclinarse a aumentar el porcentaje financiación regular (*core funding*) a los OMUDE y orientarse, en mayor medida, por la llamada vía multilateral, financiación no regular (*non-core funding*), con el “marcaje” de las contribuciones. De acuerdo al informe “2012 DAC

Report on Multilateral Aid”, este tipo de políticas de los países donantes (Estados miembros de la OCDE) respecto a la financiación de los organismos multilaterales contribuyen tanto a la fragmentación como a la incoherencia del sistema multilateral de desarrollo en su conjunto.

4.4. Coherencia de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y grado de alineamiento de los actores

Conclusión 30. Se ha podido constatar que la valoración de los OMUDE sobre la participación de España en los órganos decisorios de gestión y gobierno de sus organismos, en líneas generales es bastante positiva. Se valora el rol activo de la Cooperación Española en muchos espacios, destacándose, concretamente, su papel en la puesta en marcha del F-ODM y la implicación de España en la creación de ONU Mujeres.

Conclusión 31. La Cooperación Española mantiene su posicionamiento en los OMUDE, además de apoyando el mandato básico del organismo, a través de la celebración de acuerdos marco específico y presutando financiación “marcada”, financiación no regular (*non-core funding*), destinada, en gran medida, a los programas temáticos o específicos en cada país, y, a veces, mediante la creación de fondos fiduciarios con un solo donante dentro de agencias. Mientras que algunos fondos no básicos podrían justificarse porque suponen un verdadero valor añadido, en la mayoría de los casos, sin embargo, conllevan, tal como señala el CAD en su informe “2012 DAC Report on Multilateral Aid”, un agravamiento de la fragmentación de la ayuda multilateral.

Una preocupación constante de los actores de la Cooperación Española respecto a la modalidad multilateral española gira en torno a cómo se podría optimizar la relación de los fondos regulares (*core funding*) y no regulares (*non-core funding*). La decisión sobre el peso que deben tener las diferentes modalidades de cooperación (regular o *core funding* y no regular o *non-core funding*) no ha sido objeto de una reflexión suficiente que haya permitido contribuir a la clarificación del perfil que España quiere asumir como donante multilateral. Esta decisión tiene consecuencias a la hora de articular la

estructura y procesos que deben sustentar los esfuerzos multilaterales.

4.5. Pertinencia de la acción multilateral: valor añadido en el conjunto de la política de cooperación para el desarrollo de España

Conclusión 32. La práctica totalidad de los actores entrevistados durante el proceso de evaluación han coincidido en que la cooperación multilateral es una parte relevante de la cooperación para el desarrollo española que debe mantenerse y reforzarse. La selección de esta modalidad responde a diferentes razones, unas de carácter más político, como el logro de visibilidad y presencia en foros internacionales relevantes, y otras relacionadas con la posibilidad de tener una mayor eficacia o de trabajar en ámbitos en los que España se encuentra en una posición más débil. Por ello, esta modalidad no debe limitarse al acompañamiento de la política de cooperación bilateral ni debe utilizarse únicamente como una vía para el aumento de la AOD, sino que debe tener sus objetivos propios, vinculados claramente con su valor agregado y con la participación de España en la gobernanza del sistema multilateral.

Conclusión 33. A pesar de esto, la modalidad de cooperación multilateral, esto es, su definición, características, ventajas y retos, no ha sido explicada suficientemente a los actores de la Cooperación Española, lo que ha derivado en ausencia de conocimiento, comprensión y adhesión a la misma como parte esencial de la Cooperación Española.

Conclusión 34. Entre las ventajas de la cooperación multilateral que han ido emergiendo a lo largo de todo el proceso de evaluación se identifican las siguientes:

- Se aprovecha la experiencia adquirida por los OMUDE y la legitimidad de estas instituciones a nivel mundial.

- Se incrementan las posibilidades de lograr influencia e impacto con el fin de dar respuesta a problemas globales.
- Permite abordar cuestiones globales delicadas desde una posición de cierta neutralidad, alejada de intereses nacionales, y contribuyendo a reducir la fragmentación de la ayuda.
- Se pueden lograr efectos de escala como la reducción de los gastos de transacción.
- Permite intervenir en países o áreas huérfanas en las que difícilmente pueden cooperar donantes bilaterales.
- Permite gestionar cantidades crecientes de fondos.
- Entre los retos que existen para los OMUDE y la Cooperación Española en el marco de esta modalidad, destacan:
 - La realización de un adecuado seguimiento y evaluación de las contribuciones sin generar duplicidades ni cargas adicionales para ninguna de las partes.
 - En línea con lo expresado sobre el *DaO*, la mejora de la coordinación entre los distintos OMUDE en terreno no siempre es eficiente y, por tanto, puede multiplicar los costes administrativos.
 - La necesidad de cambiar el enfoque tradicional propio de la cooperación bilateral, asumiendo la lógica que permea el trabajo multilateral y los principios de la relación con los OMUDE.
 - La complementariedad entre la cooperación para el desarrollo multilateral, la bilateral, así como un uso estratégico y pertinente de la modalidad multilateral.

Conclusión 35. La Cooperación Española ha asumido desde 2005 una decisión estratégica a favor de la cooperación multilateral, como parte esencial de la política de cooperación para el desarrollo española. Sin embargo, y a pesar de los documentos programáticos y avances operativos de los últimos años, las acciones que se han ido adoptando no han estado suficientemente sustentadas en una visión e ideas estratégicas comunes, ni en los necesarios esfuerzos estructurales y organizativos que deben ser soporte imprescindible para avanzar con pasos firmes en esta materia.

5 Recomendaciones

A continuación se presentan las principales recomendaciones elaboradas en el marco de la Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral durante el periodo 2009-2011.

5.1. Recomendaciones globales

Recomendación 1. Fortalecer una cooperación multilateral más estratégica y concentrada que siga apostando por el multilateralismo democrático como respuesta a los problemas globales. Los bienes públicos globales escapan de la capacidad de los Estados y dependen de la voluntad de construir consensos y compromisos en el ámbito mundial, no siendo posible erradicar la pobreza y luchar contra las desigualdades desde perspectivas netamente locales.

En este sentido, la Cooperación Española debe aprovechar las ventajas comparativas de la cooperación multilateral, generando una estructura que soporte sus objetivos estratégicos en este ámbito, y que permita trabajar articuladamente para enfrentar los retos que se plantean para esta modalidad de cooperación.

Recomendación 2. Mejorar la orientación estratégica de la contribución financiera española a la cooperación multilateral considerando que las decisiones sobre la asignación de fondos a los OMUDE estén basadas, tal como señala el CAD, en la capacidad del OMUDE para garantizar:

1. Una adecuada Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) y una buena gobernanza.
2. La eficacia y la eficiencia de sus programas.

3. La prestación eficaz y eficiente de su ayuda a escala nacional.
4. La armonización entre donantes y el alineamiento con el país socio y a escala nacional.

Este marco de orientaciones estratégicas debe ser operativizado de manera consensuada por los diferentes actores con capacidad decisoria, con el fin de generar un marco de criterios que guíen las decisiones sobre contribuciones en materia multilateral, y que permitan sustentar las decisiones en la necesaria evidencia que pueda ser transmitida y difundida.

Recomendación 3. Desarrollar un plan de concentración multilateral que, sobre la base de unos criterios vinculados a las prioridades de la Cooperación Española, al desempeño de los organismos y a su relevancia (temática, geográfica, etc.), entre otros, priorice un número limitado de socios clave donde se concentrarían los esfuerzos, tanto financieros como respecto a la relación estratégica entre España y los mismos. Dicho plan debería incluir igualmente otros organismos que, aun no siendo prioritarios en términos de contribuciones económicas, requieran una presencia y participación activas por parte de España en sus debates y decisiones globales, ya sea por el liderazgo o la ventaja comparativa de la Cooperación Española en los mismos respecto a otros donantes, por la significación temática, global o regional de dichos organismos, o por cualquier otro argumento debidamente justificado en el propio plan.

Recomendación 4. La Cooperación Española debe hacer propios los tres principios rectores de la ayuda multilateral que señala el CAD:

1. Utilizar y fortalecer los canales de acción y financiación multilateral existentes. Sopesar cuidadosamente

los pros y los contras antes de promover la creación de nuevos canales.

2. Garantizar la coherencia de políticas en la toma de decisiones, dentro de las distintas instancias del Estado, en lo que respecta a la financiación de acciones en materia multilateral.
3. Utilizar los mecanismos de coordinación multilateral existentes para los distintos sectores en lugar de promover la creación de mecanismos de coordinación *ad hoc*.

Recomendación 5. Asegurar que se aprovechan adecuadamente las lecciones aprendidas de los nuevos instrumentos que se pongan en marcha en el ámbito multilateral, de tal forma que se incorporen de manera equilibrada y realista sus ventajas y potenciales desafíos en el contexto del sistema de cooperación español.

Recomendación 6. En un contexto de crisis económica y de reducción presupuestaria, la Cooperación Española debería aprovechar los llamados elementos *tangibles* a favor de la cooperación multilateral, entre los que destacan los llamados efectos de escala (la agilidad de gestión y de uso de los fondos comunes contribuye a reducir gastos de transacción), junto con los efectos multiplicadores y las capacidades instaladas de los OMUDE, que se acompaña de la legitimidad reconocida tanto por la comunidad de donantes como por los actores en los países socios.

Recomendación 7. Las Embajadas y las OTC, de acuerdo a las directrices estratégicas de sede, deberían promover espacios de diálogo en los países socios, con el fin de coordinar y consensuar las bases de la relación con las instancias nacionales y los OMUDE.

Recomendación 8. Asegurar que la distribución y selección de modalidades y áreas geográficas aprovecha las ventajas comparativas y experiencia de la Cooperación Española, así como que contribuya a una mayor complementariedad. En este sentido, se sugiere priorizar o reforzar lo multilateral donde la ventaja comparativa bilateral es menor y reducir y/o adecuar lo multilateral en los lugares con mayor ventaja comparativa. No obstante, debería evitarse, en la medida de lo posible, la *multilateralización* de la ayuda por las consecuencias que comporta para el sistema multilateral y la ayuda al desarrollo global,

tales como el incremento de los costes de transacción y el aumento de la fragmentación, entre otros..

Recomendación 9. Dada la multiplicidad de actores que participan de la cooperación multilateral, resulta necesario desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento, que garantice el acceso de todos los actores implicados a las decisiones y los datos esenciales sobre la planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación para el desarrollo multilateral.

Recomendación 10. En el marco de la actual coyuntura que se ha visto afectada, en lo político, por el cambio de gobierno en noviembre de 2011 y, en lo económico, por la reducción presupuestaria, así como sobre la base de las nuevas líneas estratégicas asumidas para la cooperación multilateral y lo recogido en el IV Plan Director, se debe reestructurar jerárquica, competencial y funcionalmente el trabajo multilateral, respecto a su planificación, seguimiento y evaluación. En este sentido, resulta necesario desarrollar una estructura organizativa estable y suficientemente dotada, que sea fruto de acuerdos y consensos que aseguren su estabilidad con independencia de los cambios en el contexto político, pero suficientemente flexibles para que, una vez estén ancladas en el sistema, puedan adaptarse a los cambios y nuevos retos que se vayan produciendo en el contexto internacional.

5.2. Recomendaciones específicas

Reforma del SNU

Recomendación 11. La Cooperación Española debería acometer una reflexión sobre cuál va a ser su grado de participación futura en la reforma del sistema de desarrollo de NNUU. En paralelo, en la línea de rentabilizar los esfuerzos acometidos como principal donante de la iniciativa *DaO*, la Cooperación Española debería instar a NNUU en el mensaje de superación de su fase experimental (países piloto). Esto es, que “Una Sola ONU” se convierta en la forma/ mecanismo habitual de operar de NNUU. La Cooperación Española debería promover en los espacios oportunos que se incorporen las buenas prácticas y lecciones aprendidas identificadas a través de *DaO*, del FODM y de los programas conjuntos de género, entre otros.

Recomendación 12. Considerando el respaldo inicial de la Cooperación Española a la creación y desarrollo de ONU Mujeres, evidenciado en su apoyo financiero y en su protagonismo en los órganos de gobierno, deberían aprovecharse los esfuerzos invertidos con el fin de seguir manteniendo un papel relevante en el desarrollo de esta institución.

Marcos de asociación estratégica

Recomendación 13. Dadas las constatadas limitaciones de los MAE firmados, tanto en su implementación, seguimiento y evaluación, como respecto a sus dificultades de diseño y sus salvedades en cuanto a la planificación, no se recomienda la firma de nuevos acuerdos de asociación estratégica con OMUDE hasta que se defina la estrategia que España quiere desplegar en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo.

Seguimiento y evaluación de la cooperación española en el ámbito multilateral.

Recomendación 14. Dada la escasa retroalimentación y el limitado provecho que la Cooperación Española ha extraído, hasta la fecha, de iniciativas como MOPAN, debería hacer una revisión tanto de su nivel de participación como de su grado de implicación. La Cooperación Española debería armonizarse con aquellos esfuerzos multilaterales de seguimiento y evaluación, como aquellas iniciativas promovidas en el seno del CAD, que le permitan una mayor optimización de los recursos dirigidos a los OMUDE, así como la obtención de mayores beneficios con su presencia en estos espacios, siempre garantizando una utilización efectiva de los resultados de estar en estos foros y una participación de calidad en los procesos.

Participación y logro de influencia en los debates internacionales

Recomendación 15. Promover mecanismos de retroalimentación que contribuyan a una mejora continua de los procesos de consulta entre los diferentes actores de la Cooperación Española con el fin de articular una posición clara y consensuada en los debates internacionales (así como actividades de seguimiento y evaluación que los alimenten) que permitan fortalecer las posiciones españolas en su

contenido gracias a la información proveniente de las oficinas en terreno donde España desarrolla su cooperación multilateral.

Complementariedad entre la modalidad multilateral y la bilateral

Recomendación 16. Mejorar la complementariedad y sinergias entre la modalidad bilateral y la modalidad multilateral promoviendo los espacios de coordinación entre todos los actores de la cooperación presentes en el terreno. En este sentido, el papel de las OTC será crucial, ya que el proceso de elaboración e implementación de los MAP permitirían contar con información actualizada que serviría a la SGCID y a la AECID-sede como criterio de juicio sobre el trabajo de los OMUDE a escala regional. La coordinación entre actores bilaterales, nacionales y multilaterales deberá tener en cuenta los resultados de desarrollo esperados, los recursos previstos y los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas.

Comunicación y rendición de cuentas

Recomendación 17. Elaborar un plan de comunicación y rendición de cuentas que permita visibilizar el trabajo que se realiza en la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral que:

- Incorpore una visión amplia de la rendición de cuentas que incluya tanto elementos de control financiero como cuestiones de ventaja comparativa, desempeño y resultados de los organismos.
- Incluya elementos descriptivos sobre el trabajo que se realiza en este ámbito que puedan difundirse a la ciudadanía.
- Contemple diferentes soportes y herramientas en función de los momentos y las audiencias.
- Establezca objetivos, prioridades e indicadores para el próximo periodo que faciliten su seguimiento y evaluación.

Promoción de personal español en organismos internacionales

Recomendación 18. Desarrollar una estrategia de promoción de personal español en organismos que, sobre la base de la realización de un estudio comparativo sobre las estrategias de promoción de profesionales en organismos internacionales que están llevando a cabo otros donantes, incorpore

unos objetivos globales comunes sobre los que se articule el trabajo de las diferentes unidades y departamentos con competencias en esta materia, a la vez que se convierta en un paraguas que enmarque las iniciativas que se pongan en marcha en el futuro.

Recomendación 19. Desarrollar un sistema de información que permita un aprovechamiento más eficiente de la información suministrada por los propios organismos internacionales para conocer, con el mayor nivel de desagregación posible, la situación global de los recursos humanos españoles en todos los organismos (independientemente de la presencia y contribuciones de España en los mismos) y los cambios que se vayan produciendo en esta distribución.

Coordinación

Recomendación 20. En materia de coordinación:

- Redefinir el papel de los distintos órganos de coordinación de la política de cooperación global en materia de cooperación para el desarrollo multilateral, ajustando las estructuras necesarias (quizás mediante la constitución de subgrupos para agilizar la toma de decisiones) a los requerimientos de las competencias asumidas.
- En el nivel de dirección estratégica de la política de cooperación para el desarrollo multilateral, institucionalizar un sistema de coordinación entre las direcciones de AECID y SGCID que establezca un marco mínimo de ámbitos de decisión y consenso, que garantice la periodicidad y agilidad de las relaciones, que formalice los acuerdos para garantizar el seguimiento de los mismos y que favorezca la pervivencia de las estructuras más allá de los cambios en los responsables.
- En el nivel operativo: Desarrollar un marco de funciones y competencias para todos los actores clave del sistema en sede y terreno que delimite su marco de actuación y aclare su papel en la cooperación multilateral, en relación con cada una de las modalidades asumidas y la distribución de las mismas.

Recomendación 21. Desarrollar un sistema de coordinación entre las unidades que garantice la comunicación de las posiciones y decisiones, así como la retroalimentación de los procesos.

Organismos y fondos receptores de la cooperación multilateral

Recomendación 22. Con el fin de seguir contribuyendo al fortalecimiento del sistema de desarrollo de NNUU, así como de contribuir a un uso eficaz de los recursos de la Cooperación Española, se recomienda seguir apoyando la denominada programación conjunta (*joint programmes/ joint programming*), que además aparece recogida en la resolución del QCPR y por tanto, es un mandado de los Estados miembros al SNU. No obstante, se recomienda esperar a los resultados de las evaluaciones en curso antes de acometer la creación de nuevos fondos fiduciarios de características similares al F-ODM, puesto que con estos no parece haberse introducido una cultura de economía de escala, ni haberse racionalizado el gasto, ni tampoco, haberse evitado duplicidades.

Instrumentos y modalidades de la cooperación multilateral

Recomendación 23. Considerando el contexto actual de reducción presupuestaria, sería recomendable que la Cooperación Española reflexionara sobre el papel que las diferentes vías de canalización de recursos, financiación regular (*core funding*) y financiación no regular (*non-core funding*), deberían jugar en el nuevo escenario, así como el rol que tendrían que desempeñar las contribuciones reembolsables y no reembolsables. Respecto a este último punto, será necesario tener en cuenta también el proceso de revisión que está experimentado FONPRODE en la actualidad.

Recomendación 24. En definitiva, sería recomendable que desde la SGCID se promoviese un debate en el seno de la Cooperación Española que estuviera orientado a la revisión de la perspectiva estratégica de su cooperación multilateral para el desarrollo en los próximos años. Dicho proceso debería incluir una definición más clara de prioridades y, en consonancia con las directrices del CAD sobre cooperación multilateral y con los principios de la agenda de eficacia del desarrollo, tendría que implicar cambios en el modelo de gestión. En este sentido, la adopción de un perfil renovado como donante podría traducirse en la práctica en una menor carga de gestión administrativa, entendida como el seguimiento de cuentas de fondos y proyectos, si, como contrapartida, se impulsara una

gestión más estratégica de los mecanismos de relación y rendición de cuentas con los OMUDE: menor fragmentación de los mecanismos e instrumentos en favor de un mayor peso de la financiación regular, presencia más activa en las juntas ejecutivas, mayor aprovechamiento de las evaluaciones e informes de seguimiento generados tanto por los propios organismos como por otros donantes y por las redes en las que participa la Cooperación

Española, etc. Para ello, entre otros aspectos, habría que clarificar el reparto de funciones en el seno del MAEC, asegurar una dotación suficiente de los equipos de AECID y SGCID, mejorar la coordinación entre sede y terreno, promover iniciativas conjuntas con otros donantes e impulsar una política de comunicación más activa hacia la sociedad española acerca de la cooperación multilateral para el desarrollo.

1 Anexo. Propuesta metodológica

1. Justificación

La Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo (en adelante Estrategia Multilateral) se publicó en 2009 con el triple objetivo de:

- Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático, equitativo y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo.
- Incrementar el compromiso internacional de España a través de una implicación más activa y eficaz en el sistema multilateral y un mayor y más equilibrado respaldo a sus organismos.
- Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala internacional, para hacer frente a los desafíos que impone el proceso de globalización.

Sobre la base del propio mandato de la Estrategia, que preveía la realización de una **revisión y evaluación de medio plazo** no más tarde de los tres años posteriores a su aprobación, desde la DG POLDE se decidió en 2011 llevar a cabo dicha evaluación intermedia. La finalidad que se perseguía inicialmente con esta evaluación era doble: contar con un elemento de referencia sobre la idoneidad de la Estrategia y establecer una valoración global en términos de realizaciones y logros que condujera a su reformulación y actualización.

Independientemente de que la audiencia a la que se dirige esta evaluación intermedia sea más amplia, los principales actores destinatarios de las recomendaciones del presente informe son la Secretaría de

Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).¹

2. Antecedentes

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

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

El compromiso multilateral que expresa la LCID fue traducido al ámbito estratégico por el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008, que dedica su

¹ Para un análisis más amplio de los actores y de su papel en la evaluación, se recomienda la lectura del Anexo 4.

capítulo quinto a definir las bases de un “multilateralismo activo, selectivo y estratégico”. Este capítulo señala que el objetivo que inspira el compromiso multilateral de la Cooperación española es “el apoyo a la comunidad internacional en sus esfuerzos para que se cumplan los compromisos de la Declaración del Milenio”.

Tomando en cuenta todos estos elementos, en la **Estrategia Multilateral de la Cooperación Española**, al igual que ocurre para el conjunto de la Cooperación española, y de acuerdo con la legislación vigente, se adopta como referente principal y

meta última, aunque no única, el cumplimiento de los ODM, y por ello tiene como fundamento y propósito final la lucha contra la pobreza. En este marco, la Estrategia Multilateral de Cooperación española se articula en torno a los tres grandes objetivos antes mencionados, que se complementan y que se promoverán de forma simultánea, ya que no existe una relación jerárquica entre ellos.

Los 3 objetivos generales se desglosan en una serie de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias que se recogen sintéticamente en la tabla siguiente:

Objetivos generales, líneas estratégicas y actuaciones prioritarias de la Estrategia Multilateral

Objetivos generales, líneas estratégicas y actuaciones prioritarias		
Objetivos generales	Líneas estratégicas	Actuaciones prioritarias
1. Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo	1.1. Mejorar el contenido de desarrollo de las políticas y servicios promovidos por los organismos multilaterales de desarrollo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar una actuación más decidida y eficaz de los organismos multilaterales para la provisión de bienes públicos globales y regionales. 2. Prestar apoyo a los organismos multilaterales de desarrollo para fortalecer las capacidades de los gobiernos para la gobernanza democrática y el diseño e implementación de políticas nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza. 3. Fortalecer las capacidades de los organismos multilaterales de desarrollo para la formación de consensos políticos y la generación de conocimiento experto sobre el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. 4. Mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema multilateral para la movilización de recursos y la financiación del desarrollo.
	1.2. Contribuir a la más adecuada especialización de los organismos multilaterales de desarrollo y a potenciar su coordinación, entre ellas y con el resto de los actores internacionales, en particular la UE.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover una actuación más selectiva y estratégica y una mayor coordinación en la actuación de Naciones Unidas, de los organismos financieros multilaterales de desarrollo y de la UE, con objeto de mejorar su eficacia y su impacto.
	1.3. Mejorar la eficacia y eficiencia operativa de los organismos multilaterales de desarrollo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Situar el apoyo español en marcos de planificación y financiación plurianual de carácter estratégico de los organismos multilaterales de desarrollo. 2. Mejorar los mecanismos y práctica sistemática de evaluación de la eficacia y la eficiencia de los organismos multilaterales de desarrollo.
2. Incrementar el compromiso multilateral de España a través de una implicación activa y eficaz en el sistema internacional y un mayor y más equilibrado respaldo a sus instituciones	2.1. Aumentar la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo, incrementando tanto el apoyo económico como su actividad en materia de análisis y propuesta de políticas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar las crecientes aportaciones económicas a los organismos multilaterales de desarrollo para que sean más previsible y permitan una mayor influencia española en sus políticas y programas. 2. Incrementar la presencia del conjunto de los actores del sistema español de cooperación, públicos y privados, en las actividades de la cooperación multilateral.
	2.2. Mejorar los niveles de coordinación y coherencia entre departamentos de la Administración General del Estado y con el resto de los actores españoles, tanto en su representación multilateral como en las oficinas sobre el terreno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer unos mecanismos permanentes de coordinación interdepartamental e interministerial para mejorar la comunicación y asegurar una acción más coordinada y eficaz.
	2.3. Mejorar la complementariedad y las sinergias entre la cooperación bilateral y multilateral española.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfocar la ayuda multilateral a una serie limitada de sectores con posibles efectos de complementariedad con líneas de trabajo de la Cooperación española.

Objetivos generales, líneas estratégicas y actuaciones prioritarias de la Estrategia Multilateral (cont.)

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

Fuente: Estrategia Multilateral de la Cooperación Española (2009)

Para hacer efectiva la premisa de un multilateralismo activo, selectivo y estratégico, recogida en el II Plan Director, la **Estrategia multilateral de la Cooperación Española para el desarrollo** define un conjunto de criterios que se agrupan en los siguientes cuatro grandes ámbitos.

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

desarrollo, actividades operacionales y de generación y difusión de conocimiento especializado).

Criterios de selección de socios multilaterales



Fuente: Estrategia multilateral de la Cooperación Española (2009)

En función de estos cuatro grandes ámbitos se realiza un desarrollo de los criterios, que se detallan en el cuadro siguiente:

Resumen de los criterios de selección de socios multilaterales

1. Contribución a la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo y a la provisión de bienes públicos globales y regionales.	En relación con la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo:	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad normativa. • Singularidad o exclusividad del mandato y funciones. • Capacidad de coordinación de otros actores de la cooperación al desarrollo y con ellos. • Papel y capacidad de las organizaciones multilaterales como foros de diálogo.
	En relación con bienes públicos internacionales y marcos normativos de especial relevancia para el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008:	<ul style="list-style-type: none"> • Relevancia y capacidad en la lucha contra pandemias globales. • Relevancia y capacidad para promover la preservación del medio ambiente global. • Relevancia y capacidad para el mantenimiento de la paz y la seguridad humana. • Relevancia y capacidad para promover la estabilidad económica y financiera internacional. • Relevancia y capacidad para promover el crecimiento económico sostenido y equitativo.
	En relación con su papel en la generación de conocimiento especializado sobre desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Relevancia, impacto y difusión de las actividades de investigación y generación de doctrina y conocimiento. • Capacidad de desarrollar enfoques innovadores. • Implicación de los centros e institutos españoles y de la UE.
	En relación con el gobierno de los OMD	<ul style="list-style-type: none"> • Representatividad y legitimidad. • Transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. • Sentido de pertenencia de los países miembros.
2. Complementariedad entre los organismos multilaterales y de la Cooperación española con ellas.	En relación con los objetivos y estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • La convergencia de objetivos y prioridades. • Diálogo de políticas. • Identificación de ventajas comparativas. • Fortalecimiento de las capacidades de los países receptores.
	En relación con la participación de los actores de la Cooperación española	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidades que se abran en cada organismo para la participación. • Vínculos de las organizaciones multilaterales con ONG y con otros actores de la Cooperación española. • Presencia de funcionarios, expertos, y voluntarios españoles. • Vínculos de colaboración
3. Relevancia en términos de movilización de recursos y financiación del desarrollo.		<ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de la financiación multilateral. • Suficiencia de recursos. • Equidad y la proporcionalidad en el reparto. • Predictibilidad y estabilidad de las contribuciones. • Calidad, eficacia y eficiencia de las actividades de los organismos multilaterales.
4. Calidad, eficacia y eficiencia de las actividades de los organismos multilaterales (programas de desarrollo, actividades operacionales y de generación y difusión de conocimiento especializado).		<ul style="list-style-type: none"> • Concreción de su mandato en un plan o marco estratégico. • Eficacia y sostenibilidad. • Eficiencia. • Transparencia en la gestión. • Declaración de París. • Identificación de sus propias debilidades

Fuente: *Estrategia multilateral de la Cooperación Española (2009)*

Para llevar a cabo los objetivos planteados, la Estrategia Multilateral define un conjunto de medios e instrumentos generales de actuación.

Instrumentos financieros de actuación

- Contribuciones generales: mediante cuotas o contribuciones obligatorias que todos los países miembros deben aportar y contribuciones voluntarias o *core funds*, que la Cooperación española potenciará.
- Fondos globales o 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 BPI o Regionales.
- Fondos específicos. En regiones o sectores concretos de prioridad para la Cooperación española, donde se considere que el sistema internacional no presta suficiente atención, la Cooperación española actuará de manera activa negociando la

creación de fondos específicos en el seno de organismos de NNUU para abordar dichos sectores o cubrir esas regiones.

- Apoyo a programas o proyectos concretos sobre el terreno. Finalmente, la Cooperación española podrá contribuir a financiar bilateralmente o junto a otros donantes, la ejecución de proyectos específicos de carácter multilateral identificados por los organismos multilaterales sobre el terreno.

Otros instrumentos y medios de actuación no financieros

- La construcción de alianzas con otros países miembros, incluyendo Estados en desarrollo y, en determinadas circunstancias, con actores no estatales.
- El establecimiento de un diálogo político y técnico con las organizaciones multilaterales, a tres niveles: a. órganos de gobierno; b. secretariados; y c. oficinas en el terreno.
- El refuerzo de la armonización entre la ayuda bilateral y la cooperación multilateral.
- El fomento y la promoción de los distintos actores de la Cooperación Española dentro de los organismos multilaterales.

A su vez, el III Plan Director de la Cooperación Internacional 2009-2012 introduce unas prioridades para el ámbito multilateral que se concretan en:

1. Mejorar la selectividad y concentración de la ayuda multilateral
2. Reforzar la efectividad de los OMUDE, mediante una ayuda más estratégica, menos marcada y más previsible, a cambio de una mayor rendición de cuentas
3. Mejorar la complementariedad y sinergias entre la ayuda bilateral y la multilateral a nivel de terreno.

Establece a su vez unas **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**.
- La Cooperación Española estrechará las relaciones con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), y en particular con los principales **Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD)**.

- 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.
- La **Unión Europea (UE)**
- Se aumentará y reforzará la cooperación con los **organismos regionales**, los cuales juegan un papel creciente en varias regiones en desarrollo.
- Se buscará lograr una participación más activa y reflexiva en los principales **Fondos Globales**,

Para finalizar, el III Plan Director hace una referencia expresa a la necesidad de mejorar la coordinación interna de la administración española en su acción multilateral y seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

3. Descripción del objeto de la evaluación y del marco teórico conceptual empleado

En octubre de 2011 se inició el proceso de evaluación de la Estrategia Multilateral, concebido como un ejercicio de carácter mixto en el que, por una parte participase la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento y, por otro, un consultor que aportase una mirada externa al proceso.

Fruto de la complejidad tanto de la propia Estrategia como del ámbito que aborda, en los primeros momentos de la evaluación fue necesario acotar y determinar los contornos específicos del objeto evaluado, así como plantear una propuesta metodológica que permitiese responder a los retos que éste planteaba. Se ofrece a continuación una descripción de ese ejercicio.

En los inicios del proceso de evaluación, se constató que lo que los distintos actores entendían por “estrategia” multilateral, no se agotaba en el documento denominado Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo, sino que, por el contrario, existía un conjunto de fuentes que aportaban información, directrices y orientaciones en este ámbito, entre ellas el II y el III Plan Director, los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) 2009, 2010 y 2011 y los Informes de Cooperación Multilateral de 2009 y 2010.

Paralelamente, tras una inmersión conceptual se vislumbra que, frente al tradicional interés por la evaluación de programas, políticas o proyectos, en los últimos años, ha empezado a surgir un nuevo interés por la evaluación de las estrategias como objetos en sí mismos, independientemente de lo que se conoce como “planes estratégicos”.

Fruto de estas reflexiones iniciales emerge una pregunta esencial, ¿qué se entiende por estrategia? Las siguientes páginas permitirán clarificar el concepto a partir de la literatura reciente al respecto.

El concepto de estrategia se ha vinculado generalmente con la idea del ámbito o espacio hacia el que se dirige una organización y la forma en la que ésta intenta llegar hasta ahí, lo que sitúa el objeto en un nivel muy general y difícil de articular en un enfoque evaluativo con pretensión de utilidad.

Frente a esta idea, y con el objetivo de tomar una estrategia como un objeto de evaluación se planteaba como necesario desarrollar algún marco de análisis que permita un acercamiento a este instrumento. Así, autores referentes en el campo de la evaluación como Patton y Patrizi (2011), siguiendo el trabajo que Mintzberg (2007) estaba realizando en el ámbito empresarial, van a ofrecer herramientas para la evaluación de las estrategias mediante el examen de los **patrones de comportamiento**. Estos se definen como aquellas acciones observables de los diferentes actores a lo largo del tiempo, que pueden ser rastreadas y evaluadas por su coherencia e impacto como estrategia. La estrategia, por tanto, se perfila como el conjunto de comportamientos consistentes a través de los que una organización establece por un tiempo su posición en el entorno.

A continuación se describirá con un poco más de detalle este planteamiento. La propuesta de Mintzberg (2007), que se centra en rastrear la estrategia como patrones de comportamiento organizacional, supone una dirección relativamente reciente en el análisis de las estrategias. Aunque tiene su mayor influencia en el sector privado, su marco de trabajo es también aplica-

ble y adecuado para el trabajo en el sector público y no lucrativo, en la medida en que ambos comparten la complejidad de los retos enfrentados y la necesidad de construir conocimiento fuerte y capacidades adaptativas para lograr éxito en esas áreas.

En el análisis de Mintzberg sobre la formación de estrategias, este autor distingue tres elementos importantes:

- Un entorno, que cambia constante e irregularmente
- Un sistema operativo de la organización o burocracia, que busca estabilizar las acciones
- Un liderazgo, que media entre los elementos anteriores, esto es, trata de mantener la estabilidad, pero asegurando la adaptación a los cambios del entorno.

La estrategia, por tanto, se perfila como el conjunto de comportamientos consistentes a través de los que una organización establece por un tiempo su espacio en el entorno. De la misma manera, el cambio estratégico será aquel que suponga una respuesta de la organización a los cambios en el entorno, restringidos por la burocracia y acelerados, o no, por el liderazgo (Mintzberg, 2007:24-25).

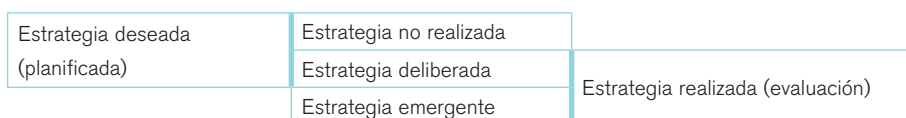
Desde su enfoque de trabajo, Mintzberg aporta dos interesantes distinciones que pueden ser de gran utilidad en el contexto de la evaluación de estrategias.

A. Estrategia realizada y estrategia deseada

- Estrategia realizada: espacio al que llega una organización después de un periodo de tiempo
- Estrategia deseada: plan inicial

El autor constata que no siempre lo deseado es lo realizado. En el proceso de implementación se van desechando cuestiones. A su vez, la estrategia deseada intersecciona con la estrategia emergente lo que finalmente hace llegar hasta la estrategia realizada. El siguiente esquema muestra de una forma gráfica esta descripción.

Proceso de desarrollo estratégico



Fuente: Mintzberg, 2007. Traducción propia

Desde esta óptica, las percepciones sobre la implementación de la estrategia y su realización en el mundo real contrastan significativamente con la aproximación clásica de rendición de cuentas en evaluación (comparación de la implementación y los resultados con lo inicialmente planificado). Por tanto, la evaluación de una estrategia necesariamente nos permitirá constatar que algo de lo planificado quedará sin realizar, algo se implementará aproximadamente según lo esperado y otras cosas nuevas emergerán. Por tanto, el énfasis del proceso de ubica en el **aprendizaje y adaptación, no rendición de cuentas.**²

B. Posición estratégica vs perspectiva estratégica

- POSICIÓN: lo que se hace, con quién y el espacio en el que se hace.
- PERSPECTIVA: cómo se hace, cómo trabaja el equipo.

Conviene detenernos con algo más de amplitud en esta distinción clave en la propuesta de Mintzberg. Para explicar con algo más de detalle estos dos elementos, adaptaremos el ejemplo recogido por Patrizi y Patton (2012:14). Imaginemos un programa de atención a población desempleada, orientado a hombres inmigrantes desempleados de larga duración en un municipio (esto sería la posición estratégica). Originalmente, el programa se centraba en asesoramiento general que ayude a estos hombres a encontrar opciones formativas y educativas adecuadas en la comunidad (externalizar toda la formación sería su perspectiva estratégica). Un cambio en la posición estratégica se produciría en el caso de que decidiéramos cambiar nuestra población objetivo ampliándola a mujeres y a hombres de bajos ingresos con nacionalidad española, como resultado de ciertos cambios en el contexto que provocan que estos colectivos empiezan también a demandar este tipo de servicios de forma creciente. No se cambia la misión, pero sí se da una modificación profunda en la composición de los grupos participantes. Por otro lado, también se puede comenzar a observar que la estrategia de internacionalización no resulta eficaz, porque los cursos no se adaptan a las particularidades de la población o la oferta no es adecuada. En

este contexto, se podría realizar un cambio en la perspectiva estratégica, cambiando el asesoramiento general sobre formación, por el diseño y realización interna de los programas formativos. Esto supondría contratar a profesionales de la pedagogía, docentes, etc., implicaría el diseño de las propuestas formativas, quizás cambiar la estrategia de formación, entre otros elementos.

Para aclarar mejor estos conceptos, imaginémos un ejemplo mucho más sencillo, utilizado en parte por el propio Mintzberg (2007). Somos un restaurante de comida rápida de hamburguesas. Nuestro producto estrella son las hamburguesas de ternera y nuestro principal público objetivo son jóvenes de 15 y 30 años (esto sería nuestra posición). La perspectiva de trabajo es el autoservicio, es nuestra forma de hacer que presuponemos como clave de nuestro éxito. Si quisiésemos cambiar nuestra posición, podríamos cambiar nuestro producto, por ejemplo, diseñar una hamburguesa más ligera (de pollo) orientada más hacia los desayunos y tratar de hacer una campaña publicitaria que atraiga a población mayor de 30 años. Nuestra forma de hacer (el autoservicio) va a seguir siendo la misma y cambiamos nuestro qué y nuestro a quién. Si quisiésemos cambiar nuestra perspectiva modificaríamos, por ejemplo, nuestra forma de hacer pasando del autoservicio a establecer un sistema tradicional con camareros/as sirviendo las mesas. Si, en una modificación completa, nos planteásemos modificar nuestra perspectiva y nuestra posición, podríamos intentar hacer hamburguesas más sofisticadas (de acuerdo con las tendencias actuales en la cocina), dirigidas a una población de nivel económico superior y servidas en un entorno moderno y elegante con camareros/as acordes con el concepto moderno y chic de nuestra nueva imagen.

Todos los elementos anteriores nos van a permitir, siguiendo la propuesta de Patrizi y Patton (2011), aportar un marco emergente para evaluar la estrategia multilateral de la Cooperación Española, de tal forma que podamos responder adecuadamente a los compromisos adquiridos, teniendo en cuenta la necesidad de:

- INTEGRAR LOS LÍMITES: Adecuarnos a unos requerimientos de tiempos y recursos para la rea-

² Esta virtud del enfoque se conecta con una de las finalidades concretas del ejercicio evaluativo que aquí se propone

lización de la evaluación. No obstante, como se ha descrito a lo largo del informe, esta previsión inicial quedó alterada por los cambios que sufrió la División de Evaluación durante el desarrollo de la evaluación.

- **ABORDAR UNA DIVERSIDAD DE ORIENTACIONES Y PRÁCTICAS ESTRATÉGICAS:** en línea con otras evaluaciones de estrategias analizadas, la estrategia multilateral se encuentra desarrollada en diversos textos que, a su vez, se han trasladado de diversa forma a las planificaciones operativas y, por ende, a las actuaciones de los diferentes actores.
- **CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA:** En este sentido, nos alineamos con la propuesta de Mintzberg que diferencia una estrategia de un programa e incluso de los modelos o cadenas lógicas, así como con su planteamiento sobre el desarrollo de una estrategia (deseada, realizada).
- **RIGOR TÉCNICO Y METODOLÓGICO:** Es necesario aportar un marco teórico y metodológico que nos permita acotar el objeto de evaluación y, paralelamente, llevar a cabo un proceso de trabajo con el necesario rigor técnico y metodológico, de tal manera que podamos acometer con las mayores garantías un ejercicio de esta magnitud e importancia.
- **INNOVACIÓN:** Desde tiempos muy recientes, la Cooperación Española dispone de documentos estratégicos (estrategias, planes directores, etc.) lo que ha supuesto nuevos retos a la hora de acometer las evaluaciones de estas planificaciones. Es necesario ofrecer marcos evaluativos novedosos que respondan adecuadamente a los requerimientos y permitan desarrollar nuevos enfoques en nuestro ámbito de conocimiento.

Por tanto, tomando como punto de partida el contexto y las características específicas del objeto de evaluación, lo que configura finalmente la “estrategia” evaluada es el conjunto de líneas de trabajo esenciales que han caracterizado el “modo de hacer” de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y que se encuentran en los diferentes documentos estratégicos, no únicamente en el documento denominado Estrategia Multilateral.

Con estas premisas el equipo de evaluación ha pretendido trabajar en una aproximación que tenga en articulase cuatro elementos no excluyentes, **las 4P**

de Mintberg: plan, posición, perspectiva y patrón.

Estas cuatro categorías de estrategia han sido identificadas por Mintzberg durante décadas de investigación. Es necesario aclarar, asimismo, que no representan categorías mutuamente excluyentes y que todas tienen un lugar en la formulación y ejecución de la estrategia.

1. Estrategia como plan

Los planes representan las intenciones racionales de los actores estratégicos, normalmente formuladas en un momento del tiempo. En el ámbito social, es común que los planes estratégicos tomen la forma de teorías del cambio o modelos lógicos. Los planes proveen de una primera aproximación útil que ayuda a comprender cómo los actores estratégicos ven el mundo en términos de causa y efecto, así como qué valoran y en qué creen. Desde esta óptica, los planes son tratados más como datos que como una guía para gestionar la evaluación. Pueden ser usados para informar el análisis de la estrategia porque arrojan luz sobre las dinámicas que rodean la creación de la estrategia.

En este sentido, para la evaluación que nos ocupa, además del propio texto de la Estrategia Multilateral, se han utilizado otros documentos estratégicos, los dos planes directores, los PACI y los informes de cooperación multilateral, que constituyen los principales elementos que configuran la estrategia como plan.

2. Estrategia como perspectiva

La perspectiva refleja los valores, competencias, creencias y preferencias relativas a cómo se deben hacer las cosas y cómo es más probable que se logren los efectos. La perspectiva refleja el sentido, la creencia y el juicio de la institución sobre cómo puede ser efectiva. Las perspectivas emergen del cuerpo de la experiencia que una institución acumula por su trabajo. El/la evaluador/a necesita averiguar la perspectiva, que es probable que no sea conocida explícitamente. La información sobre la perspectiva se obtiene de diversas fuentes: patrones de conducta que se identifican en las formas de trabajar, por ejemplo, procesos de decisión de arriba-abajo, de abajo-arriba, basados en el consenso, entre otros, así como de aquellas pautas basadas en una teoría del cambio repetida.

3. Estrategia como posición

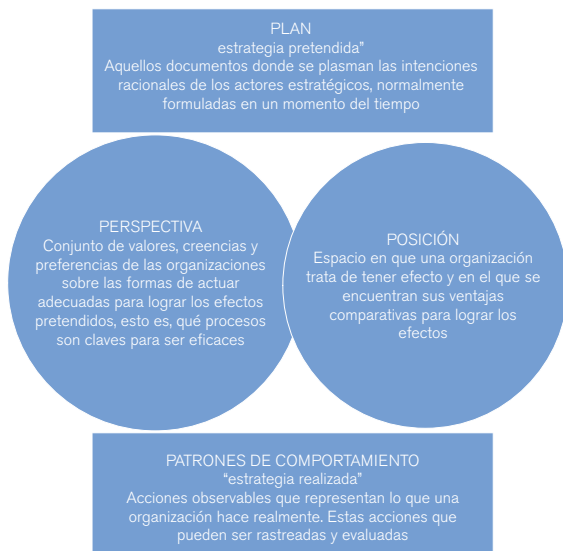
Literalmente, nos referimos al espacio en el que una organización trata de tener efecto y en el que se ubican las ventajas y oportunidades. Sin posición, es difícil considerar un marco de efectos porque la posición enmarca la estrategia en términos de gestión en el espacio y el tiempo.

4. Estrategia como patrón de conducta

La identificación de patrones es la herramienta analítica central en la evaluación de estrategias para generar hipótesis sobre acciones, perspectivas y posiciones. Los patrones emergen desde lo que actualmente se hace y nos informan acerca de las fuerzas, pensamientos y aprendizajes que guían las acciones. Representa la estrategia realmente realizada.

Por tanto, disponemos de cuatro definiciones de estrategia:

Las 4P de Mintzberg



Fuente: Mintzberg, 2007. Traducción propia

- Planes para el futuro (estrategia pretendida "intended strategy")
- Pautas de comportamiento (estrategia realizada "realized strategy")
- Posiciones en el terreno (generalmente lo referido a productos y mercados – adaptar a nos)
- Perspectivas en lo abstracto

En función de todo lo descrito hasta el momento, el proceso desarrollado a continuación ha conllevado las siguientes tareas:

1. **Estrategia como plan:** En un primer momento, se procedió a realizar un análisis de los principales documentos estratégicos vinculados con el ámbito multilateral con el fin de identificar cuál era la estrategia inicialmente planificada para dirigir el trabajo en el ámbito multilateral. En el ámbito de la Cooperación Española, los documentos básicos donde se plasman las principales claves del trabajo multilateral de la Cooperación Española han sido: el II Plan Director (2005-2008), la Estrategia Multilateral (2009), el III Plan Director (2009-2012), los Planes anuales de Cooperación Internacional y los Informes Multilaterales 2009 y 2010. El resultado de este ejercicio de análisis fue, en primer lugar, una descripción amplia de las principales líneas de acción que se contemplaban en los documentos para, posteriormente, extraer aquellos elementos comunes que se reiteraban en la mayoría de los documentos.
2. **Estrategia como posición y perspectiva:** Con el trabajo realizado en la fase anterior, se obtuvo un primer mapa de las prioridades del trabajo en el ámbito multilateral. Con ellos, se trató de articular un primer esbozo de aquellos procesos que podrían estar constituyendo los elementos clave de la perspectiva y posición estratégica. Un primer producto de este proceso de síntesis se ofrece a continuación.

Ideas fuerza

Ideas fuerza		
IIPD	Estrategia multilateral	IIIPD
Desarrollo capacidades países en desarrollo	Crecimiento ayuda, vinculado con eficacia, eficiencia e impacto	Consolidar posición en foros
Fortalecer instituciones internacionales	Reequilibrio presencia en distintos ámbitos	Fortalecimiento de recursos humanos y organizativos internos para gestión, seguimiento y evaluación
Incrementar volúmenes de ayuda	Selectividad, de acuerdo con política española de CI	Selectividad y concentración (acuerdos)
Selección	Coordinación interministerial para coherencia	Efectividad, mediante más estrategia, menos marcaje y más previsibilidad
Atención a prioridades sectoriales y geográficas	Presencia de España: debates y propuestas, también personal	Mejorar complementariedad y sinergias bi y multilateral
Promoción cooperación multilateral	Provisión de bienes públicos	Coordinación interna
Participación de España en organismos (doctrina y normativa)	Capacidad de gobiernos"	Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas
Influir en grandes líneas	Capacidad de OМУDES"	Reforma del sistema
Articulación de posiciones	Reforma del sistema para mejorar eficacia e impacto	Estrechar lazos IFI (BMD)
Coordinación interna	Eficacia y eficiencia: acuerdos estratégicos, evaluación y seguimiento	Reforzar participación en debates políticas comunitarias
Promoción personal español	Aumentar participación: económica (previsibilidad) y presencia de actores	Cooperación con organismos regionales, también africanos
Fondos globales	Coordinación y coherencia interna	Fondos globales: mejora de la efectividad y complementariedad y alineamiento con países
Acceso a mercados (ámbito comunitario)	Complementariedad y sinergias bilateral y multilateral	
Reducción barreras arancelarias (ámbito comunitario)	Reforma	
Mediterráneo: Desarrollo del sector privado (ámbito comunitario)	Capacidad de gobiernos en desarrollo participar en organismos"	
América Latina: cohesión social (ámbito comunitario)	Transparencia y rendición de cuentas	
Coherencia política IFI y desarrollo humano sostenible	Transparencia y rendición de cuentas a nivel interno	
Incorporación países a economía mundial (IFI)	Respuestas globales	
Contribución a debates (IFI)		
Influencia en IFI (Coordinación interna)		
Concertación de posiciones UE (IFI)		
Aumento de recursos humanos y económicos (IFI)		
Fomento conocimiento por sociedad civil (IFI)		
Participación española (IFI)		
Aumento financiación (OMUDES)		
Elaboración doctrinal (OMUDES)		
Promoción personal español (OMUDES)		
Coordinación NNUU e IFI (OMUDES9)		
Coordinación y crisis humanitarias (OMUDES)		
Previsibilidad (OMUDES)		
Paci 2009	Paci 2010	Paci 2011
Contribuir al debate internacional	Dirección estratégica (planificación, seguimiento y evaluación)	Planificación estratégica (seguimiento y evaluación)
Calidad de la ayuda	Complementariedad	Integración bilateral y multilateral
Acuerdos estratégicos	Reforma del sistema multilateral	Presencia en foros multilaterales
Evaluación y seguimiento	Seguimiento en terreno	Reforma del sistema de desarrollo de NNUU
Rendición de cuentas	Presencia de españoles	G20
		UE
		Complementariedad
Informe 2009	Informe 2010	Paci 2011
Selectividad	Fonprode y programa de cooperación reembolsable, programa de cooperación financiera, fondos multidonantes de coinversión	
Concentración	Gestión, programación y seguimiento de la cooperación multilateral	

Ideas fuerza		
Informe 2009	Informe 2010	Paci 2011
Eficacia de las OМУDES	Evaluación del desempeño: MOPAN	
Reforma del sistema de desarrollo de NNUU	Política de recursos humanos	
Reforma IFI, sobre todo BMD		
Reforzar implicación en debates y políticas de desarrollo UE		
Coordinación interna		

En un segundo momento, se trató de extraer los elementos comunes de los diferentes documentos y

estos se organizaron en perspectiva y posición estratégica, dando lugar a un primer esquema de trabajo.

<p>PERSPECTIVA ESTRATÉGICA</p> <p>Conjunto de valores, creencias y preferencias de las organizaciones sobre las formas de actuar adecuadas para lograr los efectos pretendidos, esto es, qué procesos son claves para ser eficaces.</p>	A. Fortalecer instituciones internacionales	Incremento volumen de ayuda Participación de España en organismos (generación debate y normativa/Influir en grandes líneas)
	B. Reforma del sistema	Una sola ONU y Fondo ODM, partición países socios, IFI
	B. Contribuir a eficacia y calidad de los organismos	Acuerdos estratégicos Evaluación y seguimiento Rendición de cuentas Previsibilidad MOPAN
	C. Selectividad	
	D. Concentración	
	E. Instrumentos	Fondos globales, FONPRODE, multibi
	F. Complementariedad y sinergias bilateral/multilateral	
	G. Coordinación interna	A Articulación posiciones con otros actores Coordinación interministerial
	H. Accountability	
	I. Fortalecimiento de capacidades internas	
J. Promoción personal interno en OМУDES		
<p>POSICIÓN ESTRATÉGICA</p> <p>Espacio en que una organización trata de tener efecto y en el que se encuentran sus ventajas comparativas para lograr los efectos.</p>	A. Según los criterios de selección de OMD recogidos en la Estrategia y otros criterios de priorización B. Ámbitos: OМУDES y otros (UE e IFI)	

3. Esta primera aproximación se trabajó en diversos momentos, junto con actores clave de la cooperación española en materia multilateral, con el fin de afinar en mayor grado este primer esbozo de tal forma que los actores implicados en este ámbito se vieran identificados en este mapa. El foco analítico de esta evaluación iban a ser estos procesos estratégicos de ahí la importancia de esta fase. En esta tarea participaron el titular de la DGPOLDE

(ahora sustituida por la SGCID), miembros y exmiembros de la Subdirección General encargados de la Cooperación Multilateral de la DGPOLDE y miembros del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID.

Como resultado de esta revisión se obtuvo un nuevo esquema con pequeñas modificaciones respecto del anterior.

<p>PERSPECTIVA ESTRATÉGICA</p> <p>Conjunto de valores, creencias y preferencias de las organizaciones sobre las formas de actuar adecuadas para lograr los efectos pretendidos, esto es, qué procesos son claves para ser eficaces.</p>	A. Reforma del sistema	Una sola ONU y Fondo ODM, participación países socios, IFI
	B. Contribuir a eficacia y calidad de los organismos	Acuerdos estratégicos Evaluación y seguimiento Rendición de cuentas Previsibilidad MOPAN Incremento volúmenes de ayuda Participación debates/influir en líneas
	C. Selectividad	
	D. Concentración	
	E. Instrumentos	Fondos globales, FONPRODE, multibi
	F. Complementariedad y sinergias bilateral/multilateral	
	G. Coordinación interna	Articulación posiciones con otros actores Coordinación interministerial
	H. Accountability	
	I. Fortalecimiento de capacidades internas	
	J. Promoción personal interno en OMD	
<p>POSICIÓN ESTRATÉGICA</p> <p>Espacio en que una organización trata de tener efecto y en el que se encuentran sus ventajas comparativas para lograr los efectos.</p>	A. Según los criterios de selección de OMD recogidos en la Estrategia y otros criterios de priorización	
	B. Ámbitos: OMD y otros (UE e IFI)	

- Una vez ajustadas los diferentes procesos estratégicos que configuraban la perspectiva y la posición, se diseñaron las preguntas de evaluación en colaboración con los actores clave de la cooperación multilateral.
- Se elaboró la matriz de evaluación en la que, si fuese necesario, se añadirán los criterios y dimensiones con los que se relacionan las preguntas de evaluación.
- Se operacionalizaron las preguntas (indicadores, fuentes de verificación). Para el caso que nos ocupa, muchos de los indicadores se identifican con lo que Mintzberg denomina **patrones de comportamiento**. Este rastreo y análisis de los patrones de comportamiento nos permitirá

determinar a su vez cuál ha sido la verdadera estrategia realizada.

A partir de ahí, se procedió a realizar el trabajo de campo y las restantes fases del proceso de evaluación, proceso que se detalla en el apartado siguiente y que se orientó sobre esta estructura metodológica.

No obstante, a lo largo del proceso de evaluación, como resultado del análisis de la información que se iba recopilando, se procedió a realizar un ajuste final que permitiese ajustar mejor el trabajo que se venía realizando en este ámbito. El producto final de este ajuste, que ha servido de guía para organizar el informe de evaluación, se adjunta a continuación.

Síntesis procesos esenciales de la estrategia multilateral (perspectiva y posición)

PERSPECTIVA ESTRATÉGICA	A. Contribución a eficacia y calidad de los organismos A.1. Reforma del sistema de desarrollo de Naciones Unidas A.2. Marcos de Asociación Estratégica A.3. Seguimiento y evaluación de la cooperación al desarrollo española en el ámbito multilateral A.4. Participación y logro de influencia en los debates internacionales
	B. Complementariedad y sinergias: cooperación multilateral y cooperación bilateral
	C. Rendición de cuentas a la ciudadanía española
	D. Promoción de la presencia de personal español en los OMUDE
	E. Procesos para la implementación de la estrategia: E.1. Gestión de la cooperación multilateral para el desarrollo E.2. Coordinación
POSICIÓN ESTRATÉGICA Espacio en que una organización trata de tener efecto y en el que se encuentran sus ventajas comparativas para lograr los efectos.	A. Organismos y fondos receptores de la cooperación multilateral para el desarrollo
	B. Instrumentos y modalidades de la Cooperación Multilateral

4. Objetivos, alcance de la evaluación y actores implicados

El **objetivo general** de esta evaluación se concretó, por tanto, en **identificar y valorar los procesos estratégicos fundamentales** que han configurado el trabajo en el ámbito multilateral (**perspectiva y posición**), a partir del **análisis e identificación de las principales acciones observables (patrones de comportamiento)** que se han seguido desde su puesta en marcha, con el fin tanto de contribuir a la mejora y el aprendizaje, como de extraer lecciones aprendidas y ofrecer recomendaciones útiles para la gestión.

Este propósito general ha estado mediado desde el principio por la existencia de un conjunto de decisiones respecto al objeto que han afinado el alcance de la evaluación.

En primer lugar, es preciso señalar que, si bien la cooperación multilateral para el desarrollo se enmarca en la esfera más amplia de las relaciones multilaterales de España, dicho marco general no es objeto de la presente evaluación.

En segundo lugar, respecto a los ámbitos de la acción multilateral, esta evaluación se ha **concentrado en**

organismos multilaterales de desarrollo, sobre todo aquellos vinculados con la familia de las Naciones Unidas, dejando fuera, por tanto, el trabajo que se realiza en el marco de la Unión Europea (UE) y con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI).

En consecuencia, el grueso del análisis se ha centrado en el trabajo que se realiza desde el **Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación**, contemplando, de forma tangencial y para elementos vinculados con la coordinación, el trabajo desarrollado desde otros Ministerios, principalmente los de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones públicas³.

En tercer lugar, a pesar del peso que supone la acción humanitaria en el conjunto de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) multilateral, dadas sus particularidades en este informe solo se ofrecerán algunas cifras globales, de tal forma que el análisis detallado del apoyo a la acción de la OCHA y otros organismos debería ser abordado en el marco de la evaluación de la acción humanitaria de la Cooperación Española.

En cuarto lugar, el grueso de la evaluación se ha centrado en la **cooperación multilateral de carácter no reembolsable**. Aunque, tras la aprobación y puesta

³ Si bien durante el periodo evaluado recibían otro nombre, en este informe se ha optado por la denominación actual de los Ministerios que ostentan competencias relacionadas con la cooperación multilateral para el desarrollo, de acuerdo con dispuesto en el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

en marcha del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), se han identificado algunos elementos clave de la cooperación financiera reembolsable, el limitado recorrido de la Oficina del FONPRODE y el actual horizonte presupuestario han desaconsejado poner demasiado énfasis en este ámbito. No obstante, en el análisis de algunas cifras de AOD se han incluido también partidas de naturaleza reembolsable hacia organismos prioritarios.

Por último, conviene recordar que no se ha buscado recabar el punto de vista de los países ni poblaciones beneficiarias ni tampoco se han analizado los resultados en el terreno de las diferentes iniciativas de cooperación multilateral para el desarrollo. Un análisis que incorporase este enfoque sería recomendable en el caso de que se pretendiese un acercamiento a los efectos del esfuerzo multilateral realizado por la Cooperación Española en los últimos años, objeto diferente al de la presente evaluación.

Respecto a su **tipología**, se trata de una evaluación mixta e intermedia, diseñada e implementada por la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la DGPOLDE, y que ha contado en algunos momentos con la participación de un consultor externo.

En relación con el **marco temporal** de la evaluación, éste ha abarcado principalmente el periodo 2009-2011. En este sentido, es importante indicar que el grueso del trabajo de campo se realizó durante la primera fase de la evaluación y estaba esencialmente enfocado hacia ese periodo. No obstante, como resultado de las diferentes fases y actualizaciones del trabajo de campo, y atendiendo a los cambios de contexto producidos durante el desarrollo del ejercicio, se ha considerado recomendable incluir algunos datos y referencias a años posteriores. A lo largo del texto se indicarán aquellos casos en los que los datos son posteriores al 2011 y se incluirán referencias para comprender su pertinencia para el análisis.

Actores

Para el proceso evaluativo se ha identificado un primer abanico de actores que será incorporado, en mayor o menor grado, en el proceso de determina-

ción de preguntas. Un primer abanico de actores cuya participación se considera relevante en la evaluación serían:

– Nivel político, directivos/as y técnicos/as:

Dirección General de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). (Director General, miembros de la Subdirección General encargados de la Cooperación Multilateral, Sectoriales, Evaluación) Actualmente esta Dirección ha sido sustituida por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID)

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID): Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, Oficinas técnicas de Cooperación y otras Unidades de Cooperación en el Exterior (UCE). Actualmente, el Departamento de Cooperación Multilateral ha sido sustituido, en la nueva estructura de AECID, por la Dirección de Cooperación Multilateral, Sectorial y Financiera.

Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad DGPEAMGS: (Subdirección General de Organismos Internacionales Técnicos y Subdirección de Naciones Unidas y Asuntos Globales, Representaciones permanentes ante organismos internacionales)

OMUDE con MAE, sociedad civil y ONGD para el desarrollo, entre otros.

Para este proceso de selección se ha hecho necesario considerar un conjunto de criterios (Cronbach⁴ –relevancia e influencia-; peso de los distintos actores clave; valoración del propio equipo, etc.) que guiarán la selección

5. Preguntas y niveles de análisis de la evaluación

En función del objeto y el carácter intermedio de la evaluación, se plantearon las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo se ha llevado a cabo la implementación de la estrategia (perspectiva y posición) y cuáles han sido sus resultados?

4 Cronbach, L. (1980). *Toward Reform of Program Evaluation*, Jossey Bass, San Francisco.

2. ¿Cuál es el grado de coherencia de la estrategia y el grado de alineamiento de los actores con ella?
3. ¿Qué estructura y procesos sustentan la aplicación de la estrategia?

Tras los primeros momentos de reflexión sobre el propia propuesta de evaluación con los niveles directivos, y en función del contexto político en el que este ejercicio iba a llevarse a cabo, se decidió la incorporación de una cuarta pregunta de evaluación que se configurase a la vez como la finalidad última del proceso que se planteaba. Es la cuestión de la **pertinencia de la acción multilateral**.

Como se ha adelantado en los apartados previos, el objeto de la evaluación se definía, no a través únicamente del documento de la estrategia multilateral, sino que trataba de recoger los principales lineamientos estratégicos, que se encontraban dispersos en los diferentes documentos programáticos, así como en la práctica de los diferentes actores.

A partir de ahí, la médula del análisis evaluativo serían los procesos estratégicos que configuraban la estrategia española en el ámbito multilateral, en función del esquema que se detallará en el apartado siguiente.

En función de este panorama, las categorías de preguntas se centrarán en:

- Cuestiones sobre los procesos estratégicos, tratando de analizar su implementación, de identificar cuáles habrían caracterizado verdaderamente el comportamiento de los actores en lo multilateral, destacar avances, logros, así como áreas de mejora
- Indagación en las relaciones entre estructura, proceso y resultados.
- Análisis de las tensiones generadas entre los diferentes procesos estratégicos analizados y la coherencia del conjunto.

Estas preguntas se concretaron en subpreguntas, que se operacionalizaron en una matriz de evaluación en la fase de diagnóstico y diseño de la evaluación. La primera pregunta se centraba en la implementación y los resultados de la misma, dando

respuesta a qué había pasado; la segunda, se centraba en el diseño y trataba de analizar el vínculo entre este y la implementación; la tercera se enfocaba hacia la estructura que sustenta la implementación del conjunto de la estrategia y, la última, finalidad global del proceso, se centraba en analizar lo que suponía para España el trabajo en el ámbito multilateral, frente a otras modalidades de cooperación internacional. Se desglosa, a continuación, el conjunto de preguntas y subpreguntas que han guiado el ejercicio evaluativo

Preguntas clave de la evaluación

1. Implementación de la estrategia (perspectiva y posición) y resultados

- 1.1. ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles no? ¿Cuáles han emergido?
- 1.2. ¿Qué factores explican la evolución (desarrollo, incorporación...) de los procesos estratégicos?
- 1.3. ¿Cómo se han aplicado los procesos estratégicos que configuran la estrategia realizada?
- 1.4. ¿Cuáles han sido los principales logros, avances, áreas de mejora en la acción multilateral para el desarrollo de la CE?
- 1.5. Evidencia de aprendizajes

2. Coherencia de la estrategia y grado de alineamiento de los actores con ella

- 2.1. ¿Qué procesos estratégicos han sido integrados en el comportamiento de los actores de la CE? ¿Cómo? ¿Resultados?
- 2.2. ¿Grado de coherencia entre los diferentes elementos de la estrategia?
- 2.3. ¿Cuáles han sido las principales tensiones entre la perspectiva y posición estratégica y cómo se han manejado?
- 2.4. Tensiones entre la ejecución y la estrategia deseada

3. Estructura y procesos que sustentan la aplicación de la estrategia

- 3.1. ¿Los mecanismos y procesos puestos en marcha para la planificación, implementación, el seguimiento y la evaluación de la acción multilateral de la CE han sido los adecuados?
- 3.2. La distribución de las capacidades internas orientados a la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia han resultado suficientes y adecuadas

4. Pertinencia de la acción multilateral

- 4.1. ¿Cuál es el valor añadido de la acción multilateral en el conjunto de la política de Cooperación?

6. PLAN DE TRABAJO

El proceso de evaluación se estructuró en tres periodos de tiempo diferentes, en los que se realizaron las actividades que se detallan a continuación⁵.

⁵ Cabe señalar que el apoyo del consultor externo se limitó a las subfases 1 y 2 de la fase 1.

Fase 1. Noviembre 2011- Febrero de 2012

El plan de trabajo de ese periodo se organizó en tres subfases:

- 1) **Configuración del equipo** evaluador y **diseño teórico-metodológico** (octubre-noviembre, 2011)
Supuso la definición del objeto de evaluación; la búsqueda de un marco teórico acorde con las particularidades del mismo; la elaboración, a partir de las preguntas clave, de la **matriz de evaluación**, en la que se definieron los **indicadores y las técnicas** concretas que se iban a emplear; y la selección de los actores concretos que formarían parte del estudio.
- 2) **Primera revisión documental y primer trabajo de campo** (noviembre, 2011 a enero, 2012)
Durante esta subfase se inició la sistematización de documentos y se realizaron las primeras entrevistas a los actores clave.
- 3) **Análisis y elaboración del informe preliminar de trabajo de campo** (enero-febrero, 2012)

Fase 2. Marzo-Julio 2012

Las subfases realizadas en esta segunda fase fueron:

- 1) **Revisión del proceso y propuesta de 2º trabajo de campo** (marzo 2012)
Durante el mes de marzo de 2012 se llevó a cabo la **revisión de todo el proceso de evaluación** realizado hasta ese momento con el objetivo de adecuar la propuesta a las lagunas de información todavía existentes, así como a la nueva coyuntura política⁶, con el fin de incorporar en el proceso las necesidades manifestadas por los nuevos gestores. Lo que se pretendía con ello era que el informe resultante facilitase recomendaciones de interés al nuevo equipo encargado de definir los ejes estratégicos de la cooperación al desarrollo multilateral, así como las prioridades del trabajo para los próximos años.
- 2) **Realización de segundo trabajo de campo y segunda parte de la revisión documental** (abril-junio, 2012)

- 3) **Análisis y elaboración del primer borrador de informe final** (junio-julio, 2012).

La **elaboración del borrador de informe final** (durante los meses de junio y julio) conllevó la finalización de la sistematización, análisis e interpretación de la información recogida.

Fase 3. Enero-Diciembre 2013

Con objeto de actualizar el documento, así como incorporar elementos que permitieran hacer un cierto nexo entre el pasado y las nuevas prioridades y cambios operados, se procedió a una nueva revisión y actualización de información, así como a la realización de entrevistas adicionales a personas previamente identificadas y/o contactadas con el fin de ajustar el contenido del informe.

Por otro lado, coincidiendo con esta fase final de la evaluación multilateral se procedió a la realización de una revisión de los cuatro principales Marcos de Asociación Estratégica (MAE) firmados con organismos multilaterales: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICEF, el Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP) y ONU Mujeres, que en general finalizaban su vigencia en 2012. Este ejercicio, basado fundamentalmente en una revisión documental, también ha servido de insumo para este informe. No obstante, el proceso y el informe resultante de esta evaluación se ubican en el periodo de transición entre estos dos momentos. Finalmente, el informe de evaluación se termina en junio de 2013.

Las subfases que configuraron esta fase fueron:

- 1) **Revisión del borrador de informe final, propuesta de 3er trabajo de campo (recopilación documental y entrevistas)** (enero, 2013)
- 2) **Realización de tercer trabajo de campo y tercera parte de la revisión documental** (febrero-abril, 2013)
- 3) **Análisis y reelaboración de informe final** (abril-diciembre, 2013).

En el Anexo 2 se encuentra la matriz de evaluación con las preguntas evaluativas principales. Durante el

⁶ El 20 de noviembre de 2011 tuvieron lugar las elecciones generales en España, con el resultado del cambio del partido en el Gobierno, la supresión de la DGPOLDE, la creación de la SGCID y el nombramiento de nuevos titulares en los puestos directivos de la AECID.

trabajo de campo se realizaron un total de **29 entrevistas** en las que se recogió la opinión de **35 personas**⁷. La mayoría de las entrevistas fueron individuales (salvo en tres ocasiones), cubriendo el siguiente espectro: responsables del MAEC en el ámbito multilateral (en sede y en el exterior: Representaciones permanentes de Ginebra y Nueva York⁸), responsables y técnicos/as de la DGPOLDE, responsables y técnicos/as de AECID (sede y terreno), representantes de la sociedad civil (un experto de la academia y una representante de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo - ONGD) y asimismo, a responsables de distintos Organismos Multilaterales

de Desarrollo (OMUDE), concretamente del FNUAP, de ONU Mujeres, del PNUD y de UNICEF⁹. Además, las evaluadoras participaron como observadoras en la sesión de reclutamiento organizada por la Unidad de Funcionarios Internacionales (UFI) en abril de 2013, en la que vinieron a España representantes de Recursos Humanos de la Secretaría General de las Naciones Unidas, de ONU Mujeres y del FNUAP.

Se ofrece a continuación un esquema de síntesis con los tres periodos analizados en el que se detallan las actividades desarrolladas en cada una de las fases.

Fase	Subfase/ Tareas previstas	Equipo
Fase 1. Noviembre 2011- Febrero 2012	I. Diagnóstico y diseño <ul style="list-style-type: none"> - Acotación del foco y alcance de la evaluación. - Construcción del marco teórico-metodológico adecuado para la estrategia (perspectiva y posición estratégica) - Determinación de los aspectos a evaluar. - Preguntas y necesidades informativas. - Operacionalización: fuentes, métodos y técnicas. - Incorporación de información ya sistematizada (documental). - Elección y diseño de los principales instrumentos metodológicos (técnicas). II. Trabajo de campo <ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental (parcial) - Entrevistas a informantes clave (parcial) III. Realización informe preliminar de trabajo de campo	I. Diagnóstico y diseño <ul style="list-style-type: none"> - 1 coordinadora (dedicación parcial) - 3 técnicas de evaluación (dedicación parcial) - 1 consultor externo (dedicación completa) II. Trabajo de campo: <ul style="list-style-type: none"> - 1 consultor externo (dedicación completa)
Fase 2: Marzo 2012-Julio 2012	I. Rediseño del proceso de evaluación II. Trabajo de campo. <ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental (parcial) - Entrevistas a informantes clave (parcial) - Incorporación del trabajo de campo realizado en el primer periodo III. Análisis, síntesis y elaboración del informe de evaluación <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de borrador de informe final. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 coordinadora (dedicación parcial) - 2 técnicas de evaluación (dedicación parcial)
Fase 3: Enero 2013-Diciembre 2013	I. Revisión del borrador de informe y propuesta de actualización del proceso II. Trabajo de campo. <ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental (parcial) - Entrevistas a informantes clave (parcial) - Incorporación del trabajo de campo realizado en el primer periodo III. Análisis, síntesis y elaboración del informe de evaluación <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de borrador de informe final. - Validación del informe final. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 coordinador (dedicación parcial) - 2 técnicas de evaluación (dedicación parcial)
Difusión: 2014	Comunicación y uso de los productos finales fruto de la evaluación.	

7 El detalle de los actores entrevistados aparece recogido en el Anexo 4 de este informe.

8 La Representación permanente de España ante la Oficina de Naciones Unidas y organismos internacionales con sede en Ginebra y la Misión permanente de España ante Naciones Unidas en Nueva York.

9 La propuesta de organismos internacionales recogía a PNUD, UNICEF, ONU-Mujeres y FNUAP. La entrevista a PNUD finalmente se desarrolló mediante un cuestionario escrito por la imposibilidad de cuadrar la agenda en el periodo en el que se realizó el segundo y tercer trabajo de campo. La selección de los organismos se basó en la combinación de dos elementos: el volumen de ayuda que reciben y el carácter estratégico para la Cooperación Española, que se ilustra con la firma de los primeros cuatro marcos de asociación estratégica con OMUDE.

7. Limitaciones de la evaluación

Los límites a los que se ha enfrentado esta evaluación desde el encargo inicial han sido de diversa naturaleza.

En primer lugar, la Cooperación Española no dispone de mecanismos y procesos para una recogida sistemática de información sobre el trabajo que se desarrollaba en el ámbito multilateral, lo que ha dificultado sustancialmente la recopilación y análisis de los datos, especialmente en el caso de los datos de personal español en organismos internacionales. Este hecho, además de implicar la existencia de lagunas informativas, se traduce en otras limitaciones, tanto para el propio proceso de evaluación como para la buena marcha de la cooperación multilateral para el desarrollo, que se desgranarán con mayor detalle en el apartado de análisis.

En segundo lugar, como se ha señalado, el proceso de evaluación se vio afectado por varias interrupciones temporales y finalmente quedó estructurado en tres periodos de tiempo diferentes. Este desarrollo irregular y complejo se explica, por un lado, por la descomposición del equipo de trabajo de la evaluación y su reducción cuantitativa en distintos momentos del proceso y, por otro, por los cambios en los restantes miembros de la División, incluida la persona titular de la misma. Esta circunstancia llegó incluso a poner en cuestión la propia viabilidad del proceso evaluativo.

Por último, ha de señalarse que para la gestión y coordinación de la evaluación estaba prevista la constitución de un **comité de seguimiento** organizado en dos niveles:

– *Comité de seguimiento directivo*: constituido en representación de la DGPOLDE, por el titular de la DGPOLDE, por el Vocal Asesor responsable de

temas vinculados con la Cooperación Multilateral y Unión Europea y por el titular del Departamento de Cooperación Multilateral de la AECID.

– *Comité de seguimiento ampliado*: constituido por los actores anteriores, a los que se añadirían por parte de la DGPOLDE la Subdirectora adjunta responsable de temas de Cooperación Multilateral y por parte de la AECID, por la jefa de Área de Programas de Organismos internacionales.

No obstante, el comité de seguimiento directivo nunca llegó a conformarse y el comité de seguimiento ampliado tuvo una única reunión, el 23 de noviembre de 2011, con la ausencia de representación por parte de la AECID.

Ahora bien, durante la tercera fase de la evaluación volvió a conformarse un nuevo comité de seguimiento, integrado por el titular de la Subdirección General de Planificación de Políticas para el Desarrollo de SGCID; el Subdirector Adjunto de la Subdirección General de Planificación de Políticas para el Desarrollo de SGCID; la Subdirectora Adjunta de la Subdirección General de Naciones Unidas y Asuntos Globales de la Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales Globales y de Seguridad; la adjunta al titular de la Dirección General de Coordinación de Políticas Comunes y de Asuntos Generales de la Unión Europea; el jefe del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID; la jefa de Área de Programas de Organismos Internacionales del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID; la jefa de Área de Reclutamiento para Organismos Internacionales del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID y la jefa de Unidad de Funcionarios Internacionales de la Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales Globales y de Seguridad, que revisó y comentó el borrador del informe final y mantuvo una reunión de contraste con la División de Evaluación el 12 de julio de 2013.

2 Anexo. Matriz de evaluación

Matriz de evaluación – Estrategia Multilateral – versión junio-2012		Indicador / Patrón de comportamiento	Técnica y Fuente de verificación
Pregunta	Subpregunta		
1. Implementación de la estrategia (perspectiva y posición) y resultados	1.1 ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles se han descartado? ¿Cuáles han emergido?	A. Calidad y eficacia A.1.1. Evolución de las contribuciones económicas a los OMUDE, por tipo de contribución, instrumento y organismo (<i>core/ non-core</i> .. fondos bilaterales) con especial atención a los de mayor contribución global y con MAE	A.1.1.1.1. Revisión documental
		A.1.1.2. Evolución de la posición de España en los foros vinculados con los organismos seleccionados para el trabajo de campo	A.1.1.2.1. Revisión documental A.1.1.2.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		A.1.1.3. Tipos y grado de participación de España en las reuniones vinculadas con los organismos seleccionados (Comités, reuniones de seguimiento y evaluación); quién participa (nivel, perfil, sexo, minorías étnicas...), calidad de las intervenciones (refuerza el discurso o añade otros elementos, incluye iniciativas, etc.), cuánto participa, frecuencia y tipo de referencias a cuestiones de género y derechos humanos en posiciones españolas.. (vinculado con reforma del sistema)	A.1.1.3.1. Revisión documental A.1.1.3.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		A.1.1.4. Mecanismos de preparación del contenido y posición de España en las reuniones: quién participa (perfil, sexo, edad...), cuándo se empieza a preparar, quién lidera... (vinculado con reforma del sistema)	A.1.1.4.1. Revisión documental A.1.1.4.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		A.1.1.5. Tipos de decisiones alcanzadas y puestas en marcha en relación con organismos seleccionados promovidas por España (identificar aquellas vinculadas con género y derechos humanos) (vinculado con reforma del sistema)	A.1.1.5.1. Revisión documental
		A.1.1.6. Tipos de elementos estratégicos (perspectiva y posición) que se identifican en la participación de España en OMUDE seleccionados	A.1.1.6.1. Revisión documental A.1.1.6.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		A.1.1.7. Valoraciones de los diferentes actores clave sobre el tipo, contenido, proceso (también preparación), calidad y resultados de la participación de España (equipos españoles, equipos vinculados a otros organismos, otros donantes) (referencia a incorporación de género y derechos humanos-actores participantes, quiénes toman la palabra, quiénes preparan posición, qué contenidos...)	A.1.1.7.1. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		A.1.1.8. Grado de utilización de los actores de la Metodología para la Gestión del Ciclo de la Asociación con Organismos Multilaterales, por tipo de actor	A.1.1.8.1. Entrevista a actores (MAEC)
		A.1.1.9. Valoración de la utilidad de la Metodología para la Gestión del Ciclo de la Asociación con Organismos Multilaterales, por tipo de actor (fortalezas y debilidades)	A.1.1.9.1. Entrevista a actores (MAEC)

Matriz de evaluación – Estrategia Multilateral – versión junio-2012			
Pregunta	Subpregunta	Indicador / Patrón de comportamiento	Técnica y Fuente de verificación
1. Implementación de la estrategia (perspectiva y posición) y resultados	1.1 ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles se han descartado? ¿Cuáles han emergido?	A.1.1.10.MAE: Evolución en el número y análisis de características y proceso llevados cabo para la elaboración de los MAE firmados; principales acciones conducentes a elaboración, elementos contemplados, etc.	A.1.1.10.1. Revisión documental
		A.1.1.11. MAE: Grado de implementación de los elementos recogidos en los MAE aprobados	A.1.1.11.1. Revisión documental A.1.1.11.2. Entrevista a actores (MAEC, OMIUDE)
		A.1.1.12. Valoración de los actores sobre el diseño, puesta en marcha y utilidad del MAE como instrumento orientativo para el trabajo multilateral con el organismo	B.1.1.12.1. Entrevista a actores (MAEC, OMIUDE)
		A.1.1.13. Tipo, características y resultados de la participación de España en el "Enfoque Común de MOPAN" (quién participa, cómo se define la posición de España, principales ejes de la posición española, etc. -vincular con preguntas de reforma-)	A.1.1.13.1. Revisión documental A.1.1.13.2. Entrevista a actores (MAEC)
		A.1.1.14. Tipo de participación, características, resultados, valoración de implicados en los proceso de valoración de MOPAN	A.1.1.14.1. Revisión documental A.1.1.14.2. Entrevista a actores (MAEC)
		A.1.1.15. Tipos de iniciativas puestas en marcha en materia de rendición de cuentas (ante ciudadanía y la población directamente afectada por acciones) y valoración de la utilidad de las mismas	A.1.1.15.1. Revisión documental A.1.1.15.2. Entrevista a actores (MAEC, sociedad civil)
		A.1.1.16. Evolución en el proceso de programación y planificación de contribuciones multilaterales, en función de: tipo de actores implicados en la decisión, acciones conducentes a la decisión, criterios empleados para la toma de decisiones, utilización y percepción de utilidad del manual de contribuciones y valoración de los principales actores sobre la calidad y eficacia del proceso (fortalezas y debilidades identificadas)	A.1.1.16.1. Revisión documental A.1.1.16.2. Entrevista a actores (MAEC)
		A.1.1.17. Tipos, características y principales resultados de las medidas puestas en marcha para el seguimiento de contribuciones multilaterales en terreno: quién las lleva a cabo, cómo, etc.	A.1.1.17.1. Revisión documental A.1.1.17.2. Entrevista a actores (MAEC, sociedad civil)
		A.1.1.18. Valoraciones del seguimiento en terreno por los actores que lo llevan a cabo	A.1.1.18.1. Revisión documental A.1.1.18.2. Entrevista a actores (MAEC, sociedad civil)
		A.1.1.19. Tipos de medidas, según características, actor que impulsa y resultados principales, conducentes a incrementar la participación de actores públicos y privados en el sistema multilateral	A.1.1.19.1. Revisión documental A.1.1.19.2. Entrevista a actores (MAEC)

Matriz de evaluación – Estrategia Multilateral – versión junio-2012			
Pregunta	Subpregunta	Indicador / Patrón de comportamiento	Técnica y Fuente de verificación
1. Implementación de la estrategia (perspectiva y posición) y resultados	1.1 ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles se han descartado? ¿Cuáles han emergido?	B. 1.1.1 Complementariedad y sinergias bilateral/multilateral	B.1.1.1.1. Revisión documental
		B.1.1.1.1.Evolución de la contribución marcada/no marcada a los organismos	B.1.1.1.2.1. Revisión documental B.1.1.1.2.2. Entrevista a actores (MAEC, AECID OTC)
		B.1.1.1.2. Grado de incorporación de las contribuciones multilaterales a las programaciones país, tanto operativas como estratégica	B.1.1.1.3.1. Revisión documental B.1.1.1.3.2. Entrevista a actores (MAEC, AECID OTC)
		B.1.1.1.3. Tipos de medidas diseñadas y puestas en marcha por tipo de actor con el fin de contribuir a la complementariedad de la acción multilateral (en sede y terreno)	B.1.1.1.4.1. Entrevista a actores (MAEC, AECID OTC)
		B.1.1.1.4. Grado de coordinación en la elaboración y puesta en marcha de las medidas conducentes a la complementariedad	B.1.1.1.5.1. Revisión documental B.1.1.1.5.2. Entrevista a actores (MAEC, AECID OTC)
		B.1.1.1.5. Principales avances en materia de complementariedad	C.1.1.1.1.1. Revisión documental C.1.1.1.1.2. Entrevista a actores (MAEC...)
		C.1.1.1. Coordinación interna	C.1.1.1.2.1. Revisión documental C.1.1.1.2.2. Entrevista a actores (MAEC...)
		C.1.1.1.1. Tipos y características de los mecanismos/órganos puestos en marcha en materia de coordinación interna: quién los ha impulsado y diseñado, composición prevista, funciones asignadas, carácter consultivo/decisorio/informativo, funcionamiento real de los mismos (quién participa-nivel, sexo, minorías, grado de participación, etc.)	C.1.1.1.3.1. Entrevista a actores (MAEC, cooperación descentralizada, sociedad civil)
		C.1.1.1.2. Correlación entre las temáticas/acuerdos abordados en los mecanismos de coordinación y el trabajo realizado por los actores en el ámbito multilateral	D.1.1.1.1. Revisión documental D.1.1.1.2. Entrevista a actores (MAEC, sociedad civil)
		C.1.1.1.3. Valoración de los actores implicados, por tipo de actor, en los mecanismos en función de su utilidad y eficacia en la articulación y trabajo coordinado en materia multilateral (puntos fuertes y débiles respecto a su diseño, implementación, resultados, etc.)	D.1.1.1.2.1. Valoración de los mecanismos puestos en marcha para contribuir a una mayor transparencia y rendición de cuentas en materia multilateral, por tipo de actor implicado: función asignada a cada uno, actor encargado de su realización, proceso de puesta en marcha (dificultades, efectos positivos, etc.), principales productos y resultados (previstos y no previstos), etc.
	D.1.1.1.2.1. Valoración de los mecanismos puestos en marcha para contribuir a una mayor transparencia y rendición de cuentas en materia multilateral por los diferentes actores implicados	D.1.1.2.1. Entrevista a actores (MAEC, sociedad civil)	

Matriz de evaluación – Estrategia Multilateral – versión junio-2012	
Pregunta	Subpregunta
1. Implementación de la estrategia (perspectiva y posición) y resultados	1.1 ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles se han descartado? ¿Cuáles han emergido?
	Indicador / Patrón de comportamiento
	Técnica y Fuente de verificación
E.1.1.1.1.Fortalecimiento de capacidades internas. E.1.1.1.1. Tipos de medidas puestas en marcha para el fortalecimiento de capacidades internas en materia multilateral por tipo: - Personal: evolución cuantitativa, distribución por edad, sexo, nivel, minorías étnicas, perfil profesional... - Organizativas: correspondencia de perfiles con necesidades detectadas, etc. - Orgánica: cambios en la configuración institucional, creación de ...	E.1.1.1.1.1. Revisión documental E.1.1.1.2. Entrevista a actores (MAEC)
E.1.1.1.2. Grado de correspondencia entre las medidas puestas en marcha y las necesidades detectadas	E.1.1.2.1. Revisión documental E.1.1.2.2. Entrevista a actores (MAEC, expertos/as multilaterales)
Ebis.1.1.1. Promoción personal interno en OMUDE Ebis.1.1.1.1. Tipos de medidas puestas en marcha para la promoción de personal interno en OMUDE	Ebis.1.1.1.1.1. Revisión documental Ebis.1.1.1.1.2. Entrevista a actores (MAEC)
Ebis.1.1.1.2. Resultados de las medidas puestas en marcha en materia de promoción de personal interno en OMUDE: evolución cuantitativa, perfiles seleccionados, ubicación, etc.	Ebis.1.1.1.2.1. Revisión documental Ebis.1.1.1.2.2. Entrevista a actores (MAEC)
A. POS 1.1.1. A.POS.1.1.1.1. Tipología (y evolución) de criterios utilizados para la selección de los organismos, por tipo de actor	A. POS 1.1.1.1.1. Revisión documental A. POS 1.1.1.1.2. Entrevista a actores (MAEC)
A. POS.1.1.2. Grado de aplicación (y características del proceso) de los criterios por los distintos actores y resultados alcanzados	A. POS 1.1.1.2.1. Revisión documental A. POS 1.1.1.2.2. Entrevista a actores (MAEC)
Ab.POS. 1.1.1. Selectividad Abi.POS. 1.1.1. Tipos y evolución de los criterios de selectividad de organismos, atención a la consideración de cuestiones de género y derechos humanos, según actor	Ab.POS.1.1.1.1.1. Revisión documental Abi.POS.1.1.1.1.2. Entrevista a actores (MAEC)
Abi.POS.1.1.2. Valoración de los actores respecto al diseño, proceso y resultados de la selectividad de organismos	Abi.POS.1.1.2.1. Entrevista a actores (MAEC)
Abi.POS.1.1.3. Resultados en el proceso de selección de los organismos	Abi.POS.1.1.3.1. Revisión documental Abi.POS.1.1.3.2. Entrevista a actores (MAEC)
Ab.1.1.4.Comparación entre los criterios utilizados para la selección de organismos y los organismos finalmente seleccionados	Abi.POS.1.1.4.1. Revisión documental

Matriz de evaluación – Estrategia Multilateral – versión junio-2012			
Pregunta	Subpregunta	Indicador / Patrón de comportamiento	Técnica y Fuente de verificación
1. Implementación de la estrategia (perspectiva y posición) y resultados	1.1 ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles se han descartado? ¿Cuáles han emergido?	Ac.POS.1.1.1.1. Concentración	Ac.POS.1.1.1.1.1. Revisión documental
		Ac.POS.1.1.1.1. Evolución de las prioridades en materia de concentración temática (sectorial y horizontal) y geográfica empleados en el ámbito multilateral (referencia a la incorporación o no de temas de género y derechos humanos)	Ac.POS.1.1.1.1.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		Ac.POS.1.1.1.2. Mecanismos articulados con el fin de lograr una mayor concentración en el trabajo de los organismos de acuerdo a las prioridades establecidas para la CE en esta materia y grado de aplicación de los mismos	Ac.POS.1.1.1.2.1. Revisión documental Ac.POS.1.1.1.2.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		Ac.POS.1.1.1.3. Evolución de los resultados de la aplicación de los mecanismos de concentración	Ac.POS.1.1.1.3.1. Revisión documental Ac.POS.1.1.1.3.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		B. POS. 1.1.2. Correspondencia entre los organismos priorizados (por tipo de actor) para desarrollar el trabajo multilateral y los compromisos (contribuciones, fondos, MAE, etc.) adquiridos por tipo de actor.	B. POS 1.1.2.1. Revisión documental B. POS 1.1.2.2. Entrevista a actores (MAEC)
		C. Instrumentos	C.POS.1.1.1.1. Revisión documental C.POS.1.1.1.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		C.1.1.1.1. Tipos de instrumentos clave utilizados en materia multilateral, por tipo de actor	C.POS.1.1.1.1. Revisión documental C.POS.1.1.1.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		E.1.1.1.2. Evolución de los instrumentos clave en términos cuantitativos y cualitativos (priorización) por tipo de actor	C.POS.1.1.1.2.1. Revisión documental C.POS.1.1.1.2.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		E.1.1.1.3. Valoraciones de los actores multilaterales sobre la pertinencia y eficacia de los instrumentos utilizados por la CE en materia multilateral (puntos fuertes y débiles), por tipo de actor	C.POS.1.1.1.3.1. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
		C.1.1.1.4. Resultados de cada instrumento en relación con los objetivos de la acción multilateral (fortalecimiento del sistema multilateral)	C.POS.1.1.1.4.1. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE)
	1.2. ¿Qué factores explican la evolución (desarrollo, descarte, incorporación...) de los procesos estratégicos?	1.2.1. Tipos de factores (internos, externos; de contexto, estructura y resultados; etc.) que han influido en el desarrollo de los diferentes procesos estratégicos, según tipo de actor	1.2.1.1. Entrevistas a actores (MAEC)
	1.3. ¿Cómo se han aplicado los procesos estratégicos que configuran la estrategia realizada?	(La respuesta a este indicador se desprende del análisis de los procesos estratégicos que se realiza en la pregunta 1.1 ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles se han descartado? ¿Cuáles han emergido? RECOPILAR INFORMACIÓN PARA ANALIZAR ESTE PUNTO)	

Matriz de evaluación – Estrategia Multilateral – versión junio-2012			
Pregunta	Subpregunta	Indicador / Patrón de comportamiento	Técnica y Fuente de verificación
1. Implementación de la estrategia (perspectiva y posición) y resultados con ella	1.4 ¿Cuáles han sido los principales logros, avances, áreas de mejora en la acción multilateral para el desarrollo de la CE según su estrategia?	1.4.1. Tipología y características de los principales logros de la acción multilateral (por tipo de actor) (tener en cuenta procesos y subprocesos/ presencia o ausencia de cuestiones vinculadas con género y derechos humanos)	1.4.1.1. Revisión documental 1.4.1.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE, etc.)
		1.4.2. Tipología y características de los principales avances de la acción multilateral (por tipo de actor) (tener en cuenta procesos y subprocesos/ presencia o ausencia de cuestiones vinculadas con género y derechos humanos)	1.4.2.1. Revisión documental 1.4.2.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE, etc.)
2. Coherencia de la estrategia y grado de alineamiento de los actores con ella	2.1. ¿Qué procesos estratégicos han sido integrados en el comportamiento de los actores de la CE? ¿Cómo? ¿Resultados?	1.4.3. Tipología y características de las principales áreas de mejora de la acción multilateral (por tipo de actor) (tener en cuenta procesos y subprocesos/ presencia o ausencia de cuestiones vinculadas con género y derechos humanos)	1.4.3.1. Revisión documental 1.4.3.2. Entrevista a actores (MAEC, OMUDE, etc.)
		<i>Nuestra propuesta de evaluación se basa en la idea de que una estrategia realizada son los patrones de comportamiento de los actores. En consecuencia, los indicadores de la pregunta 1 tratan de identificar y analizar esas pautas de comportamiento de los actores. Por tanto, esta pregunta aparece contestada con los indicadores de la pregunta 1.</i>	
	2.2. ¿Grado de coherencia entre los diferentes procesos estratégicos (perspectiva y posición)?	2.2.1. Grado de interrelación e interdependencia entre los diferentes procesos estratégicos (perspectiva y posición) de la acción multilateral.	2.2.1.1. Análisis conjunto de los resultados de la revisión documental y las entrevistas 2.2.1.2. Taller con actores multilaterales para contraste de análisis
		2.2.2. Grado de interrelación e interdependencia de los procesos estratégicos tanto con los compromisos de la CE en materia de derechos humanos como con los ODM	2.2.2.1. Análisis conjunto de los resultados de la revisión documental y las entrevistas 2.2.2.2. Taller con actores multilaterales para contraste de análisis
		2.2.3. Grado de interrelación e interdependencia de los procesos estratégicos con los avances en igualdad de género entre mujeres y hombres	2.2.3.1. Análisis conjunto de los resultados de la revisión documental y las entrevistas 2.2.3.2. Taller con actores multilaterales para contraste de análisis
		2.2.4. Tipos de efectos (positivos y/o negativos, multiplicadores y/o regresivos) que el desarrollo de cada proceso estratégico tiene sobre la evolución de los restantes	2.2.4.1. Revisión documental 2.2.4.2. Entrevista a actores (MAEC) 2.2.4.3. Taller con actores multilaterales para contraste de análisis

Matriz de evaluación – Estrategia Multilateral – versión junio-2012			
Pregunta	Subpregunta	Indicador / Patrón de comportamiento	Técnica y Fuente de verificación
2. Coherencia de la estrategia y grado de alineamiento de los actores con ella	2.2. ¿Grado de coherencia entre los diferentes procesos estratégicos (perspectiva y posición)?	2.2.5. Valoración de los actores sobre la coherencia de los diferentes aspectos de la perspectiva y la posición estratégica	2.2.5.1. Entrevista a actores (MAEC) 2.2.5.2. Taller con actores multilaterales para contraste de análisis
	2.3. ¿Cuáles han sido las principales tensiones entre la perspectiva y posición estratégica y cómo se han manejado? ¿Y entre la ejecución y la estrategia deseada?	2.3.1. Tipología de tensiones generadas por la aplicación de cada uno de los procesos estratégicos en relación con los restantes por tipo de actor 2.3.2. Mecanismos empleados para el manejo de las tensiones generadas por la aplicación de los procesos estratégicos, por tipo de actor, y resultados de los mismos.	2.3.1.1. Revisión documental 2.3.1.2. Entrevista a actores (MAEC) 2.3.1.3. Taller con actores multilaterales para contraste de análisis 2.3.2.1. Revisión documental 2.3.2.2. Entrevista a actores (MAEC) 2.3.2.3. Taller con actores multilaterales para contraste de análisis	2.3.1.1. Revisión documental 2.3.1.2. Entrevista a actores (MAEC) 2.3.1.3. Taller con actores multilaterales para contraste de análisis
3. Estructura y procesos que sustentan la aplicación de la estrategia	3.1. Los mecanismos y procesos puestos en marcha para la planificación, implementación, el seguimiento y la evaluación de la acción multilateral de la CE han sido los adecuados	3.1.1. Número y tipo de mecanismos de programación y ejecución contemplados en los documentos estratégicos puestos en marcha (el documento contemplaba tres)	3.1.1.1. Revisión documental 3.1.1.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE
		3.1.2. Número y tipo de otros mecanismos para la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la acción multilateral que se han diseñado	3.1.2.1. Revisión documental 3.1.2.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE.
		3.1.3. Número y tipo de otros mecanismos que se han puesto en marcha, en relación con los diseñados	3.1.3.1. Revisión documental 3.1.3.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE
	3.1.5. Factores explicativos de la puesta en marcha o no del conjunto de mecanismos diseñados para la implementación, el seguimiento y la evaluación de la acción multilateral por tipo de mecanismo	3.1.5.1. Revisión documental 3.1.5.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE	3.1.5.1. Revisión documental 3.1.5.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE

Matriz de evaluación – Estrategia Multilateral – versión junio-2012			
Pregunta	Subpregunta	Indicador / Patrón de comportamiento	Técnica y Fuente de verificación
3. Estructura y procesos que sustentan la aplicación de la estrategia	3.1. Los mecanismos y procesos puestos en marcha para la planificación, implementación, el seguimiento y la evaluación de la acción multilateral de la CE han sido los adecuados	3.1.6. Tipo y formas de implementación de los mecanismos puestos en marcha, distinguiendo entre: - implican coordinación actores: número de reuniones, frecuencia, actores participantes (por sexo), niveles de participación (directivo, técnico), tipos de decisiones resultantes, grado de aplicación de las decisiones, tipos de acciones de las que se desprende la sensibilidad hacia el Enfoque Basado en Derechos Humanos y enfoque de género. - elaboración de documentos: tipos de medidas contempladas y grado de aplicación de las decisiones contempladas, los documentos están utilizando un lenguaje no sexista, sensibilidad a género y derechos de las medidas contempladas...	3.1.6.1. Revisión documental 3.1.6.2. Entrevistas a actores (MAEC, OMUDE)
		3.1.7. Los mecanismos puestos en marcha están contribuyendo a la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la acción multilateral (cuáles sí y cuáles no, a qué otros aspectos están contribuyendo...) con el propósito de lograr la finalidad definida	3.1.7.1. Revisión documental 3.1.7.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE, OMUDE
3. Estructura y procesos que sustentan la aplicación de la estrategia	3.2. La distribución de las capacidades internas orientadas a la implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia han resultado suficientes y adecuados	3.1.8. Los mecanismos puestos en marcha son los necesarios y suficientes para una adecuada implementación, seguimiento y evaluación de la acción multilateral (cuáles sí y cuáles no, a qué otros aspectos están contribuyendo...) con el propósito de lograr la finalidad definida	3.1.8.1. Revisión documental 3.1.8.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE, OMUDE
		3.2.1. Distribución de los recursos económicos para el impulso de la implementación, para seguimiento y evaluación, por partidas. 3.2.2. Volumen y distribución de los recursos humanos dirigidos al impulso de la implementación, seguimiento y evaluación: perfil y nivel (directivo, técnico, etc.), sexo, edad, incorporación de grupos específicos (discapacidad, minorías étnicas, etc.) 3.2.3. Grado de correspondencia entre los perfiles existentes y las necesidades en materia de implementación, seguimiento y evaluación	3.2.1.1. Revisión documental 3.2.1.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE, OMUDE 3.2.2.1. Revisión documental 3.2.2.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE. 3.2.3.1. Revisión documental. 3.2.3.2. Entrevista semiestructurada actores MAEC: Multilaterales AECID y Multilaterales DGPOLDE.
4. Pertinencia de lo multilateral	4.1. ¿Cuál es el valor añadido de la acción multilateral en el conjunto de la CE?	4.1.1. Valoración de actores multilaterales (MAEC, OMUDE) y otros expertos/as en materia multilateral sobre la pertinencia del trabajo multilateral en el marco de la CE	4.1.1. Entrevistas a actores multilaterales más expertos/as 4.1.1.2. Taller de contraste con actores multilaterales
		4.1.2. Síntesis del análisis realizado a lo largo de toda la evaluación	4.1.2.2. Síntesis de análisis 4.1.2.2. Taller de contraste con actores multilaterales

3

Anexo. Documentación consultada

Marco legislativo

Título / Referencia	Edición	Fecha
Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo	BOE	1998
Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos	BOE	2006
Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo	BOE	2010
Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	BOE	2008
Real Decreto 2217/2004 de 26 noviembre (Consejo de Cooperación)	BOE	2004
Real Decreto 680/2008 de 30 abril (Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo)	BOE	2008
R.D. 22/2000, de 14 enero, que regula la composición, competencias, organización y funcionamiento de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo	BOE	2000
R.D. 2124/2004, de 3 noviembre, que modifica la composición, competencias, organización y funcionamiento de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo	BOE	2000
R.D. 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo	BOE	2011
Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	BOE	2012

Cooperación Española

Título / Referencia	Edición	Fecha
Actas de la Comisión de Seguimiento PACI-PD correspondientes a los años 2009-2011	MAEC	2009-2011
Acuerdo Marco de Asociación Estratégica para el Desarrollo con organismos multilaterales Bases y orientaciones metodológicas. Primer borrador	DGPOLDE-MAEC	2009
Código de financiación responsable del FONPRODE	AECID	2010
Cómo hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo	SGCID-MAEC	2012
Contrato de Gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	AECID	2009
Dictámenes del Consejo de Cooperación y de la Comisión de Seguimiento PACI - PD	MAEC	2009-2011
Directrices para las contribuciones bajo la modalidad multilateral. Documento inédito	AECID	2009
Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre)	AECID	2007
Evaluación de la Implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española	DGPOLDE-MAEC	2011
Informe de actividades 2009. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	AECID	2009
Informe de cooperación multilateral 2009. Recuperado en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2009INFORME_COOP%20MULTILATERAL.pdf	AECID/MAEC	2010

Cooperación Española

Título / Referencia	Edición	Fecha
Informe de cooperación multilateral 2010	AECID/ MAEC	2011
Informe de Ejecución. Contrato de gestión 2009-2010. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	AECID	2010
Informe de Evaluación intermedia del Plan Director de la Cooperación Española 2009 - 2012	DGPOLDE MAEC	2011
Informe de Evaluación del Plan Director 2005-2008	DGPOLDE MAEC	2008
Informe final de la programación operativa 2010 de AECID. 11 de octubre de 2010. Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda. Gabinete Técnico	AECID	2010
Informe sobre el Plan Director de la cooperación española 2009-2012	MAEC	2009
Informe sobre la propuesta de Normativa del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) <i>Reforma del FAD</i>	MAEC	2010
La Ayuda Programática. Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación	AECID	2008
Manual del sistema de programación operativa AECID: Instrucciones para el ejercicio 2011. Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda. Gabinete Técnico. AECID	AECID	2010
Manual para la Gestión de las Contribuciones Multilaterales no Financieros de Desarrollo (primer borrador)	AECID	2010
Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española	MAEC	2007
Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (I)	SECIPI, MAE	1998
Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (II)	SECIPI, MAE	2001
Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación País	DGPOLDE- MAEC	2010
Metodología de Programación Operativa AECID (Manual)	AECID	2009
Metodología para el Establecimiento de Marcos de Asociación País (versión 1)	DGPOLDE- MAEC	2010
Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)	DGPOLDE MAEC	2009 2010 2011
Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda 2009-2012. Un salto cualitativo en la eficacia de la Cooperación Española	DGPOLDE- MAEC	2011
Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008	DGPOLDE MAEC	2005
Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012	DGPOLDE MAEC	2009
Estrategia multilateral de la Cooperación Española	DGPOLDE MAEC	2009
Marco de Asociación España- ACNUR	MAEC	2010
Marco de Asociación España-FIDA	MAEC	2011
Marco de Asociación España-FNUAP	MAEC	2010
Marco de Asociación España-OIT	MAEC	2010
Marco de Asociación España-PMA	MAEC	2011
Marco de Asociación España-PNUD	MAEC	2009
Marco de Asociación España-UNICEF	MAEC	2009
Marco de Asociación España-UNIFEM	MAEC	2009
Muestra de telegramas y discursos de MAEC	MAEC	2009-2011
Seguimiento Planes Anuales de Cooperación Internacional	DGPOLDE MAEC	2008 2009 2010 2011

Organismos multilaterales de desarrollo

Título / Referencia	Edición	Fecha
Accra Agenda for Action (AAA)	OECD	2008
An Evidence-based Review of MDG-F Experiences to Date: A contribution to the QCPR Process	ONU	2012
Assessing the Development Effectiveness of Multilateral Organizations: Guidance on the Methodological Approach, Junio, 2012. Network on Development Evaluation. Recuperado en: http://www.oecd.org/dataoecd/4/13/50680187.pdf	OECD	2012
Australian Multilateral Assessment (AMA), Government of Australia, Canberra	AusAID	2012
Busan Partnership for Effective Development Co-operation (2011)	OECD	2011
Consenso Europeo sobre Desarrollo (2006/C 46/01)	UE	2006
DAC Report on multilateral aid 2012. Recuperado en: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)33&docLanguage=En	OECD	2012
DAC Report on multilateral aid 2011. Recuperado en: http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_33721_46022639_1_1_1_1,00.html [	OECD	2011
DAC Report on multilateral aid 2010. Recuperado en: http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_33721_46022639_1_1_1_1,00.html	OECD	2010
DAC Report on multilateral aid 2008. Recuperado en: http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_33721_46022639_1_1_1_1,00.html	OECD	2009
DAC Peer Review 2011 Spain. Recuperado en: http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_34603_49315065_1_1_1_1,00.html	OCDE	2011
Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de desarrollo (2005) y programa de acción de Accra (2008)	OCDE - CAD	2008
Evaluation in Development Agencies, Better Aid	OECD	2010
Estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas. Naciones Unidas. Recuperado en: http://www.unevaluation.org/unevaluationstandards	ONU	2005
Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Recuperado en: http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf	OCDE	2002
Informe de evaluación independiente de las lecciones aprendidas del proceso "Delivering as One"	ONU	2012
Informe del Peer Review del CAD a la Cooperación Española 2007	CAD	2007
Informe del Peer Review del CAD a la Cooperación Española 2011	CAD	2011
Informe de medio término del examen de pares del CAD a la Cooperación Española	CAD	2010
Normas de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas. Naciones Unidas Recuperado en: http://www.unevaluation.org/unevaluationstandards	ONU	2005
Memorándum presentado por España al CAD (2011) para el ejercicio del Peer Review del CAD	MAEC	2011
Nota Informativa: la Estrategia de Seguimiento y Evaluación del F-ODM	ONU	2012
Quality Standards for Development Evaluation. DAC Guidelines and References Series. OECD-DAC. Recuperado en: http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_33721_1916746_1_1_1_1,00.html	DAC	2010
Red de evaluación del desempeño de las organizaciones multilaterales. Evaluación según el Enfoque común 2012. Guía de Implementación	MOPAN	2012
Resolución A/60/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2005 para la Iniciativa DaO	ONU	2005

Otra bibliografía sobre ámbito multilateral, cooperación y evaluación

Ámbito multilateral, cooperación y evaluación	Autor	Año
"Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa". Borrador (en edición)	LIGERO, J. A,	2011
Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. Serie: Directrices y Referencias del CAD	OCDE - CAD	2010
<i>Evaluación de la acción de los poderes públicos. Madrid</i> , Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda	MONNIER, E.	1995
<i>Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies. Second Edition</i> , Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall	WEISS, C. H.	1998
<i>Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECIC</i>	CIDEAL	2010
Informe I: Gobernanza global e instituciones multilaterales. Hacia una política de desarrollo global sostenible" en CIECODE (2011) <i>Hacia un nuevo libro blanco de la política española de desarrollo</i> . Disponible en web: Recuperado en: http://www.unmundosalvadorsoler.org/ciecode/libroblanco.aspx	DE LA ROCHA VÁZQUEZ, Manuel y RODRÍGUEZ PINZÓN, Érika	2011
<i>La cooperación financiera en España, ¿hacia un nuevo paradigma de desarrollo?</i> España: CONGDE y Plataforma 2015 y más. Recuperado en: http://www.coordinadoraongd.org/uploads/documentos/20120525_110528_CooperacionFinanciera.pdf	FRESNILLO I SALLÁN, Iolanda y GÓMEZ-OLIVÉ I CASAS, Dani	2012
<i>La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad. N° 51/2010. Fundación Alternativas</i> . Recuperado en: http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/la-cooperacion-multilateral-espanola-de-la-retorica-a-una-practica-de-calidad	FERNÁNDEZ CARCEDO, María y SÁNCHEZ MIRANDA Gallego, Carmen	2010
"La evaluación en la encrucijada. Avances y retos en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo" en revista <i>Sistema</i> . Número 220	ESPINOSA, J.	2011
<i>La Realidad de la Ayuda 2010: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis</i>	INTERMÓN-OXFAM	2011
<i>La realidad de la ayuda 2011. La evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis</i> . http://www.intermonoxfam.org/es/documentos/27/03/12/informe-completo-realidad-de-ayuda-2011	INTERMÓN-OXFAM	2012
<i>Multilateralismo: ¿Un camino para salir de la pobreza?</i> Cuadernos FIE. N° 35. Madrid: Fundación Iberoamérica Europa	FERNÁNDEZ LUIÑA, Eduardo	2010
<i>Outcome mapping. Building learning and Reflection into Development Programs</i> , IDRC/CRDI, Canadá	EARL, S., CARDEN, F. y SMUTYLO, T.	2001
<i>Program Theory-Driven Evaluation Science. Strategies and Applications</i> , Claremont Graduate University, Lawrence Erlbaum Associates, Nueva York	DONALDSON S. I.	2007
<i>Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad</i> . Madrid: Ex Libris Editorial	AYUSO, A. y CASCANTE, K.	2009
Síntesis y conclusiones de la sesión de trabajo "LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: RETOS PARA 2012 Y 2015" Madrid, abril de 2011	INTERMÓN-OXFAM	2011
"Strategy as the Focus for Evaluation", <i>Evaluating Estrategy</i> , number 128, Winter 2010, American Evaluation Association	PATTON, M. O. y PATRIZI, P.	2010
"Strategy Evaluation: Emerging Processes and Methods", <i>Evaluating Estrategy</i> , number 128, Winter 2010, American Evaluation Association	PATRIZI, P.	2010
<i>Toward Reform of Program Evaluation</i> , Jossey Bass, San Francisco	CRONBRACH, L.	1980
<i>Tracking strategies. Toward a general theory</i> . New York: Oxford University Press	MINTZBERG, Henry	2007
"Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions", <i>Evaluation</i> , Vol. 14 (1) 29-48	ROGERS, P.	2008
<i>Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text</i> . 3rd. ed. Thousand Oaks, Sage	PATTON, M.O.	1997
<i>Fonprode y la cooperación financiera para el desarrollo</i> . Revista Española de desarrollo y cooperación, n° 29, invierno 2012	VVAA	2012

4 Anexo. Análisis y mapa de actores¹⁰

Análisis de *stakeholders*

Marco teórico

*Actores implicados*¹¹

La evaluación de programas y servicios tiene como una de sus características principales ser **útil**.

La idea de utilidad lleva emparejada la pregunta: ¿útil para quién?

La evaluación es **útil**:

- Para las instituciones y organismos que financian las políticas o programas.
- Para las administraciones y organismos que lo/la diseñan y ejecutan.
- Para todos los agentes o actores sociales implicados: beneficiarios, instituciones locales, agentes sociales, sociedad civil.

La apertura de la fase de definición de las necesidades de informativas de la evaluación a los intereses de los *stakeholders* refuerza la utilidad, la credibilidad y la apropiación de los resultados de la misma.

Nirenberg O. et al. (2000): "Los usuarios, destinatarios o beneficiarios, así como la comunidad en general, son actores sociales de ineludible consideración en el proceso evaluativo... (su inclusión supone) una forma de compensar el peso del equipo evaluador y

sus puntos de vista y, a la vez, hacer viable la aplicación de los procesos evaluativos para luego lograr la aceptación y la apropiación de los resultados y recomendaciones por parte de los miembros del programa y/o proyecto".

EL CONCEPTO DE STAKEHOLDERS: son todas aquellas personas que pueden influir o verse influenciadas por el objeto de la evaluación.

Actores sociales que resultan afectados o afectan al programa o política que se quiere evaluar.

El *stakeholder* tiene un interés directo o indirecto en la política o programa y en su evaluación.

Se suele denominar también: agente crítico, actor social o parte interesada.

Scriven, Evaluation Thesaurus, SAGE (1991):

Un stakeholder es aquella persona que pone en juego de manera substancial su ego, su credibilidad, su poder, su futuro y otros tipos de inversión en un programa, por lo que hasta cierto punto asume algún riesgo en ello.

Esto incluye al personal del programa y muchos que pueden no estar directamente involucrados en las actividades cotidianas del mismo. Algunos stakeholders pueden no ser conscientes de que lo son...

¹⁰ El análisis de actores y el grueso del trabajo de campo se realizó antes de la modificación de la estructura orgánica del MAEC. En consecuencia, en el texto conviven denominaciones de ambos periodos.

¹¹ Fuente: Universidad de Zaragoza. <http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo/drupal/sites/default/files/S4%20ACTORES%20IMPLICADOS.pdf>

Actores sociales clave y audiencias

Actores sociales clave: son los protagonistas principales de la política o programa evaluado.

Audiencia: es un concepto más amplio, compuesto por todas aquellas personas u organizaciones interesadas en conocer los resultados de la evaluación.

Los **actores sociales** clave se dividen en tres niveles:

1. Responsables de la evaluación.
2. Los que **encargan la evaluación** (comanditarios): aquellos que teniendo poder de decisión dentro de un sistema organizacional han **demandado la realización de la evaluación**.
 - a. Políticos (responsabilidad de financiar y fijar las estrategias).
 - b. Técnicos (responsables de implementar las políticas).
3. Los **destinatarios** o beneficiarios del programa.

Las **audiencias**

- **Audiencias primarias:** grupos que mantienen vínculos estrechos con el programa (sería un concepto similar al de actores clave).
 - Los que toman las decisiones.
 - Los que financian el programa.
 - Los equipos técnicos que tienen un papel decisivo en la gestión, como facilitadores y asesores.
- **Audiencias secundarias:** tienen una relación directa con el programa pero menos estrecha, aunque sí un fuerte interés por los resultados.
 - Hacen algún uso de los mismos en aspectos concretos de su trabajo.
 - Incluye a la población objetivo del programa y a aquellas personas o grupos que pueden ver afectado su trabajo por los resultados de la evaluación.
- **Audiencias terciarias:** los más alejados del programa pero muestran interés por mantenerse informadas.

- Puede incluir futuros participantes en el programa, el público en general y grupos de especial interés.

Clasificación según Monnier¹² (1995):

- Gobierno.
- Representantes nacionales o locales.
- Servicios administrativos: nacionales, regionales, municipales, etc.
- Cuerpos funcionariales, colegios profesionales, etc.
- Agentes económicos, etc.
- Expertos/as, investigadores/as, etc.
- El público en general, o sus instancias representativas: sindicatos, grupos sociales organizados o no, medios de comunicación, etc.

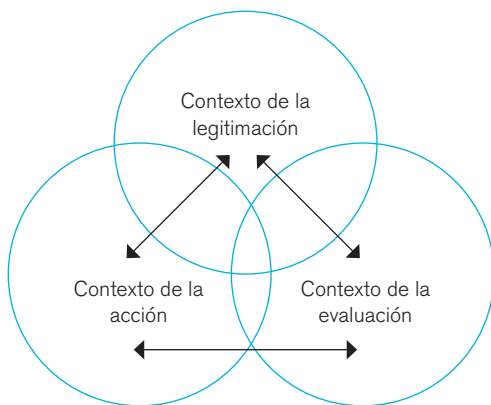
Monnier propone conocer en qué contexto se sitúa cada *stakeholder*:

- **Contexto de la legitimación:** Se compone de actores clave a los que llamaríamos responsables legítimos de la decisión. Esta legitimidad puede ser otorgada de forma jurídica, política o científico-técnica.
- **Contexto de la acción:** Con responsabilidad en la estructuración y términos operativos de la acción. Tienen cierta autonomía en la estructuración de la misma y sus actitudes y comportamientos la condicionan. Son los actores que de una forma u otra implementan el programa. Por ejemplo, técnicos, dirección y colaboradores.
- **Contexto de la evaluación o de reacción:** Lo componen actores sociales heterogéneos, que reaccionan ante el programa, ya sea porque son los beneficiarios, porque no reciben los beneficios o porque se erigen en defensores de uno u otro grupo. Por tanto, son actores de la sociedad civil sometidos a /o beneficiados por la política. Personas susceptibles de emitir una opinión, movilizar masas, o alzarse como un contrapoder económico.

De acuerdo a Monnier, la representación gráfica de la evaluación de la de la acción de los poderes públicos sería así:

MONIER, Eric. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales. 1995. Pág. 117.

Evaluación de la acción de los poderes públicos



Fuente: MONNIER, Eric

En resumen:

- Hay distintos actores y audiencias con diferentes intereses, responsabilidades y/o posicionamientos.
- Todos estos actores y audiencias detentan intereses legítimos respecto a la evaluación y sus resultados.
- Sus demandas informativas son múltiples y diversas.

La decisión sobre **quiénes participan, cómo y qué necesidades informativas se van a considerar en la evaluación** es importante por diversas razones, entre ellas: **razones de utilidad, de apropiación, de credibilidad, de ética.**

De acuerdo a las necesidades informativas y las **preguntas de evaluación** señaladas a continuación, se plantea un **clasificación de dichas preguntas dependiendo del tipo de audiencia**¹³, por lo

tanto, del tipo de usuario de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, lo que **facilitará**, posteriormente **el diseño de una respuesta de gestión, también llamada respuesta de de la administración.**

1. Implementación de la estrategia (perspectiva y posición) y resultados

- 1.1. ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles no? ¿Cuáles han emergido?
- 1.2. ¿Qué factores explican la evolución (desarrollo, incorporación,...) de los procesos estratégicos?
- 1.3. ¿Cómo se han aplicado los procesos estratégicos que configuran la estrategia realizada?
- 1.4. ¿Cuáles han sido los principales logros, avances, áreas de mejora en la acción multilateral para el desarrollo de la Cooperación Española?
- 1.5. Evidencia de aprendizajes.

2. Coherencia de la estrategia y grado de alineamiento de los actores con ella

- 2.1. ¿Qué procesos estratégicos han sido integrados en el comportamiento de los actores de la CE? ¿Cómo? ¿Resultados?
- 2.2. ¿Grado de coherencia entre los diferentes elementos de la estrategia?
- 2.3. ¿Cuáles han sido las principales tensiones entre la perspectiva y posición estratégica y cómo se han manejado?
- 2.4. Tensiones entre la ejecución y la estrategia deseada

3. Estructura y procesos que sustentan la aplicación de la estrategia

- 3.1. ¿Los mecanismos y procesos puestos en marcha para la planificación, implementación, el seguimiento y la evaluación de la acción multilateral de la Cooperación Española han sido los adecuados?
- 3.2. La distribución de las capacidades internas orientados a la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia han resultado suficientes y adecuadas

4. Pertinencia de la acción multilateral

- 4.1. ¿Cuál es el valor añadido de la acción multilateral en el conjunto de la política de Cooperación?

¹³ Para el anclaje de las preguntas de evaluación respecto a los *stakeholders* se ha optado por la clasificación por tipo de audiencia (primaria, secundaria y terciaria) y por niveles (directivo, técnico y otros), al considerarse la diferenciación más adecuada tomando en cuenta el objeto de la presente evaluación.

Identificación de actores según nivel (directivo, técnico y otros)

Identificación de las audiencias de la Evaluación de la Cooperación Española en el ámbito multilateral		
Nivel directivo	Nivel técnico	Otros
SECI DGPOLDE Dirección de la AECID ¹⁴ Dirección OMUDE Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad DGPEAMGS Direcciones de AECID (excluido multilateral) Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral AECID Vocal asesor/a DGPOLDE Subdirección General de Planificación, Políticas para el desarrollo y Eficacia de la Ayuda de la DGPOLDE Subdirección General de Organismos Internacionales Técnicos Coordinación OTC Subdirección General de Naciones Unidas y Asuntos Globales, Representaciones permanentes ante organismos internacionales) Jefatura Departamento Multilateral AECID Subdirección adjunta Unidad de Cooperación Multilateral y UE DGPOLDE Representaciones permanentes en el exterior Comisión interministerial Comisión interterritorial Comisión delegada Conferencia sectorial	Equipo técnico Departamento Cooperación Multilateral AECID Equipo técnico Unidad de Cooperación Multilateral y UE DGPOLDE Representaciones permanentes en el exterior Personal técnico sectorial AECID Personal técnico sectorial DGPOLDE Equipos técnicos OTC Personal técnico Ministerios sectoriales	Sociedad civil Consejo de Cooperación

Organización de los actores según tipo de audiencia a la que pertenecen

AUDIENCIA PRIMARIA Aquellos grupos que mantienen vínculos más estrechos con la EM	AUDIENCIA SECUNDARIA Aquellos grupos que tienen una relación directa con la EM pero menos estrecha	AUDIENCIA TERCIARIA Aquellos grupos más alejados de la EM pero que muestran un alto interés por mantenerse informados
SECI SGCID Dirección de la AECID Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral AECID Vocal asesor/a DGPOLDE Subdirección General de Planificación, Políticas para el desarrollo y Eficacia de la Ayuda de la DGPOLDE Coordinación OTC Equipos técnicos OTC Jefe Departamento Multilateral AECID Subdirección adjunta de Unidad de Cooperación Multilateral y UE DGPOLDE Representaciones permanentes Nueva York y Ginebra (Nivel técnico y directivo) Equipo técnico Departamento Multilateral AECID Equipo técnico Unidad de cooperación multilateral y UE DGPOLDE	Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad DGPEAMGS Direcciones AECID (excluido multilateral) Personal técnico sectorial AECID Personal técnico sectorial DGPOLDE Personal técnico Ministerios sectoriales Subdirección General de Naciones Unidas y Asuntos Globales, Representaciones permanentes ante organismos internacionales Subdirección General de Organismos Internacionales Técnicos Dirección OMUDE	Sociedad civil Consejo de Cooperación Parlamento Comisión interministerial Comisión interterritorial Comisión delegada Conferencia sectorial

14 Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID).

Anclaje de las **preguntas de evaluación** de la Evaluación de la Cooperación Española en el ámbito multilateral (necesidades informativas, cri-

terios de juicio) de acuerdo al **tipo de audiencia**, clasificada como **primaria, secundaria y terciaria**.

Preguntas de evaluación Necesidades informativas	AUDIENCIA PRIMARIA
1.1. ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles no? ¿Cuáles han emergido? 1.2. ¿Qué factores explican la evolución (desarrollo, incorporación,...) de los procesos estratégicos? 1.3. ¿Cómo se han aplicado los procesos estratégicos que configuran la estrategia realizada? 1.4. ¿Cuáles han sido los principales logros, avances, áreas de mejora en la acción multilateral para el desarrollo de la Cooperación Española (CE)? 1.5. Evidencia de aprendizajes.	DGPOLDE Dirección AECID Dirección Cooperación Sectorial y Multilateral AECID Vocal asesor/a DGPOLDE Subdirección General de Planificación, Políticas para el desarrollo y Eficacia de la Ayuda de la DGPOLDE Jefe del Departamento Multilateral AECID Subdirección adjunta Unidad de Multilateral y UE DGPOLDE Representaciones permanentes (Nivel directivo)
2.1. ¿Qué procesos estratégicos han sido integrados en el comportamiento de los actores de la CE? ¿Cómo? ¿Resultados? 2.2. ¿Grado de coherencia entre los diferentes elementos de la estrategia? 2.3. ¿Cuáles han sido las principales tensiones entre la perspectiva y posición estratégica y cómo se han manejado? 2.4. Tensiones entre la ejecución y la estrategia deseada	DGPOLDE Dirección AECID Dirección Cooperación Sectorial y Multilateral AECID Vocal asesor/a DGPOLDE Subdirección General de Planificación, Políticas para el desarrollo y Eficacia de la Ayuda de la DGPOLDE Jefe del Departamento Multilateral AECID Subdirección adjunta Unidad de Multilateral y UE DGPOLDE Representaciones permanentes (Nivel directivo)
3.1. ¿Los mecanismos y procesos puestos en marcha para la planificación, implementación, el seguimiento y la evaluación de la acción multilateral de la CE han sido los adecuados? 3.2. La distribución de las capacidades internas orientados a la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia han resultado suficientes y adecuadas	Coordinación OTC Equipos técnicos OTC Representaciones permanentes (Nivel técnico) Equipo técnico multilaterales AECID Equipo técnico multilaterales DGPOLDE Dirección AECID Dirección Cooperación Sectorial y Multilateral AECID Subdirección General de Planificación, Políticas para el desarrollo y Eficacia de la Ayuda de la DGPOLDE Jefe del Departamento Multilateral AECID Subdirección adjunta Unidad de Multilateral y UE DGPOLDE Vocal asesor/a DGPOLDE
4.1. ¿Cuál es el valor añadido de la acción multilateral en el conjunto de la política de Cooperación?	SECI DGPOLDE Dirección AECID Dirección Cooperación Sectorial y Multilateral AECID

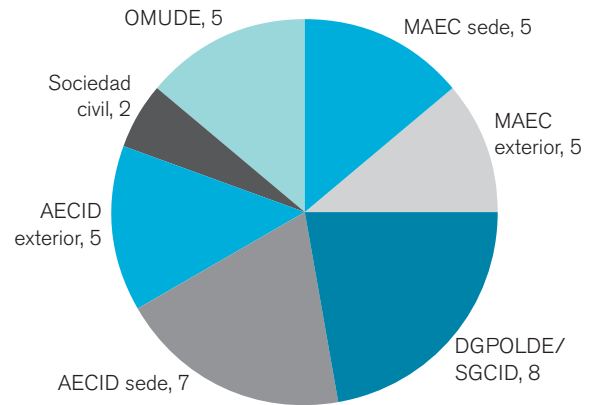
Preguntas de evaluación Necesidades informativas	AUDIENCIA SECUNDARIA
<p>1.1. ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles no? ¿Cuáles han emergido?</p> <p>1.2. ¿Qué factores explican la evolución (desarrollo, incorporación,...) de los procesos estratégicos?</p> <p>1.3. ¿Cómo se han aplicado los procesos estratégicos que configuran la estrategia realizada?</p> <p>1.4. ¿Cuáles han sido los principales logros, avances, áreas de mejora en la acción multilateral para el desarrollo de la Cooperación Española (CE)?</p> <p>1.5. Evidencia de aprendizajes.</p>	
<p>2.1. ¿Qué procesos estratégicos han sido integrados en el comportamiento de los actores de la CE? ¿Cómo? ¿Resultados?</p> <p>2.2. ¿Grado de coherencia entre los diferentes elementos de la estrategia?</p> <p>2.3. ¿Cuáles han sido las principales tensiones entre la perspectiva y posición estratégica y cómo se han manejado?</p> <p>2.4. Tensiones entre la ejecución y la estrategia deseada</p>	
<p>3.1. ¿Los mecanismos y procesos puestos en marcha para la planificación, implementación, el seguimiento y la evaluación de la acción multilateral de la CE han sido los adecuados?</p> <p>3.2. La distribución de las capacidades internas orientados a la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia han resultado suficientes y adecuadas</p>	<p>Personal técnico sectorial AECID Personal técnico sectorial DGPOLDE Personal técnico Ministerios sectoriales</p>
<p>4.1. ¿Cuál es el valor añadido de la acción multilateral en el conjunto de la política de Cooperación?</p>	<p>Subdirección General de Naciones Unidas y Asuntos Globales, Representaciones permanentes ante organismos internacionales Subdirección General de Organismos Internacionales Técnicos Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad DGPEAMGS Direcciones AECID (excluido multilateral) Dirección OMUDE</p>

Preguntas de evaluación Necesidades informativas	AUDIENCIA TERCIARIA
<p>1.1. ¿Qué procesos estratégicos se han aplicado? ¿Cuáles no? ¿Cuáles han emergido?</p> <p>1.2. ¿Qué factores explican la evolución (desarrollo, incorporación,...) de los procesos estratégicos?</p> <p>1.3. ¿Cómo se han aplicado los procesos estratégicos que configuran la estrategia realizada?</p> <p>1.4. ¿Cuáles han sido los principales logros, avances, áreas de mejora en la acción multilateral para el desarrollo de la Cooperación Española (CE)?</p> <p>1.5. Evidencia de aprendizajes.</p>	
<p>2.1. ¿Qué procesos estratégicos han sido integrados en el comportamiento de los actores de la CE? ¿Cómo? ¿Resultados?</p> <p>2.2. ¿Grado de coherencia entre los diferentes elementos de la estrategia?</p> <p>2.3. ¿Cuáles han sido las principales tensiones entre la perspectiva y posición estratégica y cómo se han manejado?</p> <p>2.4. Tensiones entre la ejecución y la estrategia deseada</p>	
<p>3.1. ¿Los mecanismos y procesos puestos en marcha para la planificación, implementación, el seguimiento y la evaluación de la acción multilateral de la CE han sido los adecuados?</p> <p>3.2. La distribución de las capacidades internas orientados a la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia han resultado suficientes y adecuadas</p>	
<p>4.1. ¿Cuál es el valor añadido de la acción multilateral en el conjunto de la política de Cooperación?</p>	<p>Sociedad civil Consejo de Cooperación Parlamento Comisión interministerial Comisión interterritorial Comisión delegada Conferencia sectorial</p>

Mapa de actores

Se han entrevistado a un total de **36 personas en 28 entrevistas**, la mayoría de ellas individuales (salvo en tres ocasiones), cubriendo el siguiente espectro: responsables del MAEC en el ámbito multilateral (en sede y en el exterior: Reper de Ginebra y Nueva York), responsables y técnicos de DGPOLDE/SGCID, responsables y técnicos de AECID (sede y terreno), representantes de la sociedad civil (un experto de la academia y una representante de ONGD) y responsables de OMUDE (FNUAP, UNICEF y ONU Mujeres)¹⁵.

Número y distribución de informantes (entrevistas)



Listado de informantes (entrevistas)

Tipo de organismo	Organización/Área/ Departamento	Número de personas entrevistadas
MAEC sede	Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad Unidad de Funcionarios Internacionales	5
MAEC exterior	Representación permanente Nueva York Representación Permanente Ginebra	4
DGPOLDE/ SGCID	Jefatura de la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento, DGPOLDE Vocal Asesor, DGPOLDE/ SGCID. Unidad de Cooperación Multilateral y Unión Europea de la DGPOLDE/ SGCID Subdirección General de Planificación, Políticas para el desarrollo y Eficacia de la Ayuda de la DGPOLDE/ SGCID Jefaturas de Área y asistencias técnicas sectoriales de la Subdirección General de Planificación, Políticas para el desarrollo y Eficacia de la Ayuda de la DGPOLDE/ SGCID	8
AECID sede	Dirección AECID Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral Departamento de Cooperación Multilateral Oficina de Acción Humanitaria Área de Reclutamiento Ex Área de reclutamiento	7
AECID exterior	OTC Colombia OTC Marruecos OTC Mozambique OTC Nicaragua	5
Sociedad civil	ONGD Intermón Oxfam Coautor de la Estrategia Multilateral de la CE	2
OMUDE	FNUAP ONU Mujeres UNICEF PNUD	5
<i>Número total de informantes</i>		36

¹⁵ La propuesta de organismos internacionales recogía a PNUD, UNICEF, ONU-Mujeres y FNUAP. La entrevista a PNUD finalmente se desarrolló mediante un cuestionario escrito por la imposibilidad de cuadrar la agenda en el periodo en el que se realizó el segundo y tercer trabajo de campo. La selección de los organismos se basó en la combinación de dos elementos: el volumen de ayuda que reciben y el carácter estratégico para la Cooperación Española, que se ilustra con la firma de los primeros cuatro marcos de asociación estratégica con OMUDE.

5

Anexo. Guiones de entrevista

Modelo guión de entrevista –genérico

Presentación de la persona entrevistadora

Presentación del proceso

Ideas: Evaluación intermedia de la Estrategia Multilateral. Mandato recogido en la propia Estrategia. Proceso de aprendizaje y mejora que nos permita identificar y valorar los principales procesos que han configurado el trabajo en el ámbito multilateral en los últimos años.

PRESENTACIÓN DE LA PERSONA ENTREVISTADA

- Nombre y cargo actual
- Indíqueme, por favor, cuál ha sido su **vinculación con el ámbito de la acción multilateral** en la cooperación española.
- Descripción, en caso de que no esté claro, de cuáles son sus **funciones generales** en relación con este ámbito (*con el fin de orientar de la mejor manera posible el desarrollo de la entrevista*)

BLOQUE 1. Introducción y valoraciones globales

Desde su punto de vista, ¿cuáles son las principales **“señas de identidad”** o cuáles son los aspectos o líneas que caracterizan el trabajo que la Cooperación Española realiza en el ámbito multilateral?

En su opinión, ¿cuáles han sido los **principales cambios**, si los ha habido, en la acción multilateral de la CE? ¿A qué cree que se han debido?

¿Cuáles son, en su opinión, los **principales logros y avances** alcanzados en los últimos años en el marco de la acción multilateral?

Desde su punto de vista, ¿cuáles son los **principales factores** que han influido en los logros, avances, etc.?

¿Cuáles son, en su opinión, las **principales áreas de mejora** en el marco de la acción multilateral?

BLOQUE 2. Planificación, seguimiento, coordinación

Planificación, seguimiento, implementación

Para el caso específico de los **marcos estratégicos**, se ha elaborado una **Metodología para la Gestión del Ciclo de la Asociación con Organismos Multilaterales**, ¿conoce el documento? ¿Suele utilizarlo en tu trabajo en el ámbito multilateral? ¿De qué forma?

¿Cómo valoraría la **utilidad de la Metodología** para la Gestión del Ciclo de la Asociación con Organismos Multilaterales? ¿Podría identificar las principales **fortalezas y debilidades**?

¿Podría describirme los principales **mecanismos para la planificación, implementación, seguimiento y evaluación** de la acción multilateral? ¿Cómo se han implementado?

(Mecanismos: en estrategia se contemplan PACI, programación plurianual y definición de marcos estratégicos con organizaciones. En el caso de AECID, habría que incluir referencias a otros mecanismos como los MAP o programación operativa)

Aquí el/la entrevistador/a tiene que tener en cuenta la siguiente clasificación para orientar las posibles respuestas a esta pregunta.

– implican coordinación actores: número de reuniones, frecuencia, actores participantes (por sexo), niveles de participación (directivo, técnico), tipos de decisiones resultantes, grado de aplicación de las decisiones, tipos de acciones de las que se desprende la sensibilidad hacia el Enfoque Basado en los Derechos Humanos y el enfoque de género..

– elaboración de documentos: tipos de medidas contempladas y grado de aplicación de las decisiones contempladas, los documentos están utilizando un lenguaje no sexista, sensibilidad a género y derechos de las medidas contempladas..

Asimismo, hay que tener también en mente las Comisiones mixtas y otras reuniones técnicas con organismos...

En su opinión, ¿los mecanismos puestos en marcha **están contribuyendo a la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la acción multilateral**? ¿En qué medida? ¿Qué mecanismos cree que están contribuyendo y cuáles no? ¿Por qué? ¿Cree que alguno de estos mecanismos **está contribuyendo a otros fines distintos** de la planificación, seguimiento y evaluación? ¿A cuáles? ¿Por qué?

¿Cree que los mecanismos que se han puesto en marcha **son suficientes** para una adecuada implementación, seguimiento y evaluación de la acción multilateral? ¿Cree que todos son **necesarios**? ¿Cuáles sí y cuáles no? ¿Por qué? ¿Qué **otros mecanismos serían necesarios**? ¿Por qué?

¿Cree que los **recursos económicos y humanos** que se han articulado para impulsar la implementación, seguimiento y evaluación son **suficientes**? ¿Crees que están **bien distribuidos**? ¿Por qué?

Desde su punto de vista, ¿cuáles son los **principales factores** que han influido en la evolución de los mecanismos de planificación, programación, seguimiento y evaluación?

En su opinión, ¿cuáles son las **principales áreas de mejora** que se identifican en este ámbito?

Fortalecimiento de capacidades

Respecto a las capacidades existentes para la acción multilateral, ¿qué medidas se han puesto en marcha con el fin de **fortalecer las capacidades internas** en materia de acción multilateral? ¿Ha aumentado el personal? ¿Cuántas personas? ¿Sexo, de qué nivel, de qué perfil profesional, etc.? ¿Se ha realizado algún plan de formación sobre el ámbito multilateral?

¿En qué medida los perfiles seleccionados (y su número) han dado **respuesta a las necesidades y retos existentes** en materia de planificación, implementación, seguimiento y evaluación?

¿Se ha realizado alguna **reestructuración organizativa**? ¿En qué ha consistido? ¿Se han movido profesionales en función de las necesidades detectadas? ¿Se ha creado alguna unidad nueva, se ha modificado alguna existente?

En general, y en caso de que se haya producido alguno, ¿cree que los **cambios realizados se corresponden con las necesidades existentes** en esta materia?

Desde su punto de vista, ¿cuáles son los **principales factores** que han influido en la evolución de las capacidades?

Coordinación de la acción multilateral

(Tener presente: interministerial, en sede, REPER, terreno (OTC), con ONGD)

En materia de coordinación de la acción multilateral, ¿qué **mecanismos u órganos se han puesto en marcha** para contribuir a una mejora de la coordinación interna en el marco del trabajo multilateral? ¿En qué consisten? ¿Quién los ha impulsado? ¿Quién participa? ¿Cómo es su mecánica de funcionamiento? ¿Para qué funciones concretas fueron diseñados? ¿Tienen una finalidad consultiva, decisoria, informativa?

En el caso de que existan estos mecanismos, ¿considera que los **temas y acuerdos** a los que se llega con estos mecanismos, **se convierten en un guía para el trabajo** de los actores en el ámbito multilateral?

¿Cuál es tu **valoración sobre el funcionamiento y resultados** de estos mecanismos? ¿Consideras que son **útiles**, que son **eficaces**? ¿Cuáles son, en tu opinión, los principales **puntos fuertes y débiles** de estos mecanismos?

Desde su punto de vista, ¿cuáles son los **principales factores** que han influido en la situación actual y evolución de los mecanismos de coordinación?

Contribuciones: planificación, seguimiento y retroalimentación

En cuanto a la programación y planificación de contribuciones multilaterales, ¿cómo se da el proceso de **asignación de contribuciones multilaterales**? ¿Qué **actores están implicados** en esta decisión? ¿Qué acciones se llevan a cabo para tomar esta decisión? ¿Qué **criterios** se tienen en cuenta para la toma de decisiones?

(Si no se ha nombrado el manual de contribuciones. Importante: el manual de contribuciones es un instrumento vinculado con el multilateral y AECID): ¿Conoce el **manual de contribuciones**? ¿En qué medida se utiliza para la asignación de contribuciones? En tu opinión, ¿cuál es la utilidad del manual en el proceso de asignación de contribuciones multilaterales?

¿Cuáles han sido los principales **cambios y/o avances**, si existen, en el **proceso de asignación** de contribuciones multilaterales que se han producido en los últimos años? ¿Qué **factores** cree que explican estos cambios? *(El objetivo final aquí es conocer si se ha mejorado la asignación plurianual, en aras de una mayor previsibilidad)*

En términos globales, ¿cuál es su **opinión sobre el proceso de asignación** de contribuciones multilaterales? ¿Resulta eficaz? ¿Podría indicarme sus principales fortalezas y debilidades?

¿Conoce las medidas que se están poniendo en marcha para el **seguimiento de contribuciones multilaterales en el terreno y en sede**? ¿Quién es el responsable de su puesta en marcha? ¿Cómo se suele realizar? Desde su punto de vista, ¿cuáles han sido los principales resultados de las medidas puestas en marcha para realizar el seguimiento de las contribuciones multilaterales?

Preparación de contenido y trabajo con organismos

(Tener en cuenta para este punto la existencia de: reuniones técnicas de seguimiento con multilaterales regionales; comisiones mixtas y juntas ejecutivas)

En cuanto a la preparación y participación en reuniones de organismos, ¿qué mecanismos se han diseñado y

puesto en marcha para **preparar la posición de España** en las reuniones de los organismos e instituciones multilaterales? ¿Podría describirmelos brevemente: quién participa, cómo se articula el proceso, quién lo lidera, con qué antelación se prepara...? ¿Cómo han **evolucionado estos mecanismos** en los últimos años? Asimismo, ¿cuál es su **valoración** sobre los procesos de preparación de la participación de España? ¿**Valoración de los mecanismos articulados**, de la coordinación con otros actores...? ¿Las **puestas en marcha de la estrategia y del III Plan Director** han supuesto algún cambio en el proceso?

¿Cuál es su **valoración sobre la participación de España** en los organismos multilaterales? ¿**Calidad** de la participación? ¿**Resultados** alcanzados con la participación? Podría poner algún ejemplo.

Desde su punto de vista, ¿**se ha dado una evolución en la participación** de España en los organismos internacionales? ¿Cuáles han sido los **principales cambios** que se han dado en el marco de esta evolución?

BLOQUE 3. Selectividad/concentración/complementariedad/instrumentos

Selectividad

(Tener en cuenta aquí la existencia de criterios del manual de contribuciones, criterios de la estrategia y directrices de selección multilateral de AECID)

¿Qué **criterios se utilizan** (y en qué medida) a la hora de seleccionar a los organismos con los que trabajar en el ámbito multilateral? ¿Se utilizan los criterios de la estrategia? ¿Ha habido **cambios** en los criterios utilizados? ¿**Cuáles** han sido? ¿Se incorporan **cuestiones de género o de derechos humanos** en los criterios o en la propia selección de los organismos?

¿Cuál es, en su opinión, la **utilidad de los criterios** de la estrategia?

¿Cuáles han sido los **principales resultados** de la aplicación de estos criterios de selección?

¿Cuál es su **opinión sobre todo el proceso que lleva a la selección de organismos**: cómo se ha

diseñado (si tiene un diseño formal), si se ha llevado a cabo (y cómo) ese diseño propuesto y cuáles han sido los principales resultados de este proceso?

Concentración

En relación con el proceso de concentración, ¿cómo se está realizando, por parte de la cooperación española, el proceso de concentración (temática y geográfica) del trabajo con los organismos? ¿Cuáles han sido los **principales resultados** alcanzados hasta el momento en este ámbito? ¿Y cuáles son las **perspectivas de futuro** que se vislumbran?

Desde su punto de vista, ¿cuáles son los **principales factores** (internos y externos) que han influido en la situación actual y evolución de la selectividad y concentración?

Instrumentos

(Instrumentos financieros: contribuciones generales, contribuciones voluntarias, fondos globales o multidonantes, fondos específicos, apoyo programa o proyecto concreto. Instrumentos no financieros: construcción de alianzas otros países, establecimiento diálogo político y técnico con OMUDE, refuerzo armonización bilateral y multilateral, fomento y promoción de actores CE en OMUDE)

Desde su punto de vista, ¿cuáles son los **instrumentos clave** que utiliza la cooperación española en materia multilateral? ¿Se han dado **cambios** en los instrumentos en los últimos años? Si es que sí, ¿me podría explicar brevemente cuál ha sido la **evolución** en la utilización y priorización de instrumentos en el ámbito multilateral?

¿Qué **papel cree que jugará Fonprode** en esta materia?

¿Cuáles han sido, desde su punto de vista, los **principales resultados alcanzados** con cada uno de los instrumentos en relación con los objetivos de la acción multilateral? ¿A qué **objetivos ha contribuido cada uno de ellos y de qué manera**?

Desde su punto de vista, ¿cuáles son los **principales factores** que han influido en la evolución de los instrumentos y de sus resultados?

¿Cuáles son, en su opinión, los **principales puntos fuertes y débiles** de cada uno de los instrumentos que se utilizan en el ámbito multilateral? ¿Son **adecuados** para el trabajo en el ámbito multilateral? ¿Crees que permiten contribuir al logro de los objetivos que se marca la CE en el ámbito multilateral?

Complementariedad y sinergias

¿Qué **medidas se han puesto en marcha** para contribuir a una mayor complementariedad en la acción multilateral y bilateral? ¿Cómo ha sido el **proceso de puesta en marcha** de estas medidas: quién es el responsable, cómo se ha articulado el proceso, coordinación entre los diferentes actores vinculados con el trabajo multilateral...?

En su opinión, ¿cuáles han sido los principales **avances** en materia de complementariedad?

Desde su punto de vista, ¿cuáles son los **principales factores** que han influido en la situación actual y evolución de la complementariedad?

BLOQUE 4. Rendición cuentas y MOPAN

Rendición de cuentas

¿Qué **iniciativas se han puesto en marcha** (sede y terreno) para contribuir a una mayor rendición de cuentas y transparencia sobre el ámbito multilateral? ¿Quién es **responsable** de esta iniciativa: DGPOLDE/ SGCID, AECID, otro? ¿**Cómo** se ha llevado a cabo: quién, mecanismos de coordinación con otros actores, dificultades...? ¿Qué productos se han derivado de este proceso? ¿Qué **resultados** se han logrado con esta iniciativa? ¿Cuál es tu **opinión** sobre la utilidad de estas iniciativas?

MOPAN

¿Cuál ha sido la **participación** de la DGPOLDE/ SGCID o AECID en MOPAN? ¿En qué ha consistido? ¿Cómo es el proceso de **trabajo interno previo** a las reuniones de MOPAN? ¿Cuáles han sido los **elementos fundamentales del discurso de España en este foro**? Desde su punto de vista, ¿cuáles son los principales **resultados** de la participación de España en MOPAN? ¿A qué **demanda responden** los informes de MOPAN y qué aspectos no cubre? ¿Cuál es su opinión sobre la **utilidad** de los informes?

¿Cómo **valoraría la participación de** España en MOPAN, teniendo en cuenta todo lo que hemos comentado respecto a características, proceso de trabajo, resultados alcanzados, etc.?

BLOQUE 5. Otros temas

Participación actores españoles

¿Qué medidas se han puesto en marcha para **augmentar la participación de actores españoles** en el sistema multilateral? ¿Quién las ha llevado a cabo? ¿Cuáles han sido los **resultados principales** de estas iniciativas?

(Si habla de personal interno en OMUDE) ¿**Dónde** se han ubicado en términos generales los/as profesionales seleccionados, cuál ha sido el **perfil medio** de los seleccionados?

(Si solo habla de promoción de personal interno, indagar) ¿**Conoce alguna otra iniciativa** que tenga por objetivo promocionar actores públicos o privados en el sistema multilateral? ¿En qué ha consistido?

Coherencia de la estrategia

¿Considera que los elementos fundamentales/líneas de actuación esenciales en el ámbito multilateral configuran un **conjunto coherente**? ¿Hay una **adecuada interrelación** entre los diferentes elementos y líneas de acción? ¿Por qué?

En algunas ocasiones, cuando aplicamos las medidas recogidas en un determinado plan o estrategia

*nos damos cuenta de que se producen algunas **"tensiones"** de carácter práctico, es decir, que los avances en alguna línea de actuación pueden producir efectos adversos en el avance de otras y viceversa, que la puesta en marcha de ciertas medidas produce efectos multiplicadores en otras líneas de trabajo, ¿considera que esto se están dando en el trabajo multilateral? ¿Cree que los avances en alguno de los procesos estratégicos: selectividad, articulación de posiciones, coordinación, previsibilidad, complementariedad, concentración, etc. está teniendo efectos positivos (en el sentido de potenciar el trabajo en otras líneas) o negativos (en el sentido de neutralizar los resultados de otras líneas)? ¿Qué tipo de **tensiones identificaría** en el trabajo multilateral? ¿Podría ponerme algún ejemplo? ¿A qué cree que se debe esta situación?*

Cuándo se han producido estas tensiones, ¿**Cómo se han resuelto**? ¿Qué mecanismos se han articulados y con qué resultados?

BLOQUE 5. Valoración final

En tu opinión, ¿cuál es el **valor añadido del trabajo en lo multilateral**: en su relación con lo bilateral y en sí mismo?

Como síntesis final, ¿cuáles han sido los **ámbitos esenciales** donde habría que reforzar?

COMENTARIOS, ELEMENTOS QUE SE QUIERAN AÑADIR, etc.

Muchas gracias por su colaboración

6

Anexo. Revisión de los Marcos de Asociación Estratégica: UNICEF, FNUAP, ONU Mujeres y PNUD

Antecedentes

Durante la vigencia del III Plan Director (2009-2012), se buscó una alianza más estratégica entre la Cooperación Española y varios organismos multilaterales de desarrollo (OMUDE) mediante el establecimiento de unos acuerdos denominados Marcos de Asociación Estratégica (MAE).

Los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) representan un esfuerzo por materializar las recomendaciones del CAD y los criterios de la Agenda de Eficacia, de modo que se contribuyera, por un lado, a una **actuación más selectiva y estratégica** de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y, por otro, al proceso de reforma del sistema de Naciones Unidas. Así, en su concepción los MAE pretendían ser un instrumento para:

- a. **Posicionar más estratégicamente** la Cooperación Española en el ámbito multilateral, mediante herramientas que contribuyeran a su mejor planificación, seguimiento y evaluación.
- b. **Evolucionar hacia una mayor contribución core**, en lugar de un uso bilateralizado de la cooperación multilateral. A través de este instrumento, España se ha sumado y se ha alineado con las principales líneas estratégicas de los OMUDE, contribuyendo al fortalecimiento de sus capacidades institucionales y operativas en algunos ámbitos.

En 2012 venció la vigencia de los MAE firmados con PNUD, UNICEF, ONU-MUJERES (que se subrogó

en el marco suscrito con UNIFEM) y FNUAP (en este caso sólo existe un Acuerdo Administrativo)¹⁸.

Dado que **durante el periodo de vigencia de los MAE no se materializaron las previsiones en materia de seguimiento y evaluación contempladas en los mismos**, se consideró oportuno, como paso previo al nuevo ciclo de negociación con los organismos, llevar a cabo una revisión de los MAE citados. El escaso margen temporal en el que ha debido llevarse a cabo esta revisión, implica una serie de limitaciones importantes:

- No ha podido realizarse una evaluación o un análisis en profundidad de cada uno de los MAE, por lo que el énfasis se ha situado en identificar algunas ideas-fuerza o elementos clave de cara al nuevo ciclo que se inicia, más que en una revisión sistemática y minuciosa del ciclo anterior.
- En cuanto a las técnicas utilizadas, se ha tratado de un ejercicio de análisis documental. Se ha realizado una revisión de la documentación generada por los propios organismos y por el MAEC, con el objetivo de contrastar las dimensiones estratégicas recogidas en cada MAE con la información contenida en dicha documentación. Ante la limitación de tiempo y recursos, este análisis documental no se contrasta con la información generada a través de entrevistas o cuestionarios a los principales actores implicados, lo que habría permitido contar con una visión más amplia, enriquecer la comprensión y triangular los datos.

¹⁸ Existen otros dos MAE firmados con ACNUR y OIT, que no han sido objeto de esta revisión.

Como resultado del proceso, se ha elaborado un informe para cada uno de los organismos, que se acompaña de este documento de síntesis que pretende alimentar la reflexión sobre el propio instrumento MAE y sus posibilidades de configuración futura.

Conclusiones preliminares de carácter general

1. El diseño y el periodo de vigencia de los Marcos de Asociación Estratégica ha estado, en términos generales, **razonablemente armonizado con el ciclo de planificación de los diferentes organismos**. Las áreas temáticas prioritarias en los MAE han estado alineadas con las principales líneas y planes estratégicos de cada organismo. Sin embargo, no se puede reconstruir documentalmente cómo fue el proceso de priorización de las mismas. Para tener una información más completa en este sentido, sería necesario entrevistar a las personas que se ocuparon de la formulación de los MAE y de su negociación con los organismos.
2. El desarrollo de los MAE ha contribuido, entre otros factores, al mantenimiento de una **cierta posición estratégica de la Cooperación Española dentro de los organismos** analizados, si bien el descenso sustancial de las contribuciones en 2011 y 2012, la falta de previsibilidad presupuestaria y las debilidades en la implementación, que se mencionarán a continuación, no han ayudado a asentar suficientemente este proceso. Así, pese a los intentos por mejorar la previsibilidad, **el recorte presupuestario ha impedido a la Cooperación Española asegurar flujos estables a lo largo del período de ejecución de todos los Acuerdos Estratégicos**, lo cual ha redundado en un cierto debilitamiento del MAE como instrumento real de planificación.
3. A la hora de diseñar los MAE **no se tomaron suficientemente en consideración las capacidades reales de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española**. A pesar de los esfuerzos por ordenar un marco de seguimiento para cada MAE, y aunque existe abundante documentación producida desde los organismos sobre el seguimiento y evaluación de sus principales fondos, programas, proyectos y planes estratégicos, la Cooperación Española no ha conseguido

desplegar, asentar y fortalecer los dispositivos, mecanismos y procesos necesarios para llevar a cabo un adecuado seguimiento de las contribuciones y las líneas de intervención financiadas. Tampoco se ha podido cumplir hasta la fecha con las previsiones en materia de evaluación contenidas en los propios MAE o llevar a cabo una evaluación del desempeño y los resultados de cada organismo en función de los intereses de la Cooperación Española.

4. En lo relativo a la gestión interna relativa a las contribuciones financieras, se ha constatado la **ausencia de una organización y sistematización centralizada de la información**, lo que dificulta la obtención de una imagen fiable y actualizada de la situación de cada MAE e incide negativamente en los procesos de seguimiento e interlocución con los organismos.
5. En cuanto a la coordinación, **durante el diseño, elaboración e implementación de los MAE se han visibilizado algunas de las disfunciones competenciales existentes** en el seno del sistema de la Cooperación Española, en el que no están claramente definidas las tareas y responsabilidades de los diferentes actores (AECID-DGPOLDE/SGCID/SGCID; sede-terreno; sede-representaciones permanentes; etc.), lo cual ha implicado tanto momentos de enorme complejidad institucional en el diálogo con los OMUDE como deficiencias en la obtención y uso de la información por parte de todos los actores implicados.

En síntesis, de todo lo anterior se desprende que **ha existido un cierto distanciamiento entre la conceptualización y formulación inicial de los MAE y su implementación posterior**, marcada en lo económico por la falta de previsibilidad y el descenso de las contribuciones, y en lo operativo, por el escaso desarrollo de los mecanismos necesarios para el seguimiento y evaluación, que ha estado condicionado por la limitación en las capacidades institucionales y recursos existentes y por los problemas de coordinación y articulación entre las distintas unidades y órganos implicados.

Recomendaciones preliminares

De cara al mantenimiento futuro de los MAE, se recomienda llevar a cabo una reflexión más profunda sobre los instrumentos y líneas de acción

necesarios para mejorar la posición estratégica de España dentro de los OMUDE, en el marco del replanteamiento global de la Cooperación Española en el ámbito multilateral, actualmente condicionado por el contexto de restricción presupuestaria y por la necesidad de revisar las prioridades y alianzas.

Dicha reflexión debería considerar, entre otros, los siguientes elementos:

- A. La constatación de que **no siempre más financiación significa un mejor posicionamiento estratégico**, como quedó reflejado en el ciclo anterior.
- B. La asunción de que un mejor posicionamiento pasa, entre otros factores, por **fortalecer los dispositivos de seguimiento y evaluación de las contribuciones multilaterales**; teniendo a su vez una mayor presencia y participación en las Juntas Ejecutivas de los organismos, y asumiendo **un rol mucho más “exigente” como donante** (en los ámbitos de seguimiento y rendición de cuentas), para lo cual se necesita de **una acción más coordinada, intensiva y focalizada** (de manera que se permita una optimización de los recursos y capacidades disponibles).

En todo caso, **se hace necesario reforzar las capacidades, así como los mecanismos de coordinación y de gestión de la información existentes en la Cooperación Española**, para asegurar el

adecuado seguimiento y la evaluación de los instrumentos o acciones que se pongan en marcha en el futuro.

Si se opta por una cooperación multilateral *core*, en línea con ciertos pasos dados por los MAE y de acuerdo a las recomendaciones del CAD de la OCDE, es posible que un instrumento como el Marco de Asociación Estratégica, tal y como está diseñado actualmente, no fuera necesario. Posiblemente bastaría con un Acuerdo Administrativo claro y bien definido, que sirviera como elemento referencial para el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, si el enfoque que se quiere dar a la cooperación multilateral es multilateral, esto es, con una presencia significativa de fondos específicos, entonces sí se hace necesario seguir articulando Marcos de Asociación en los términos definidos, con una especial atención al contenido de la matriz de resultados estratégicos.

Nota: Este documento ha sido elaborado por el consultor Ernesto García López, bajo la supervisión de la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, unidad que asume la responsabilidad sobre su contenido.

Datos de contacto:

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento

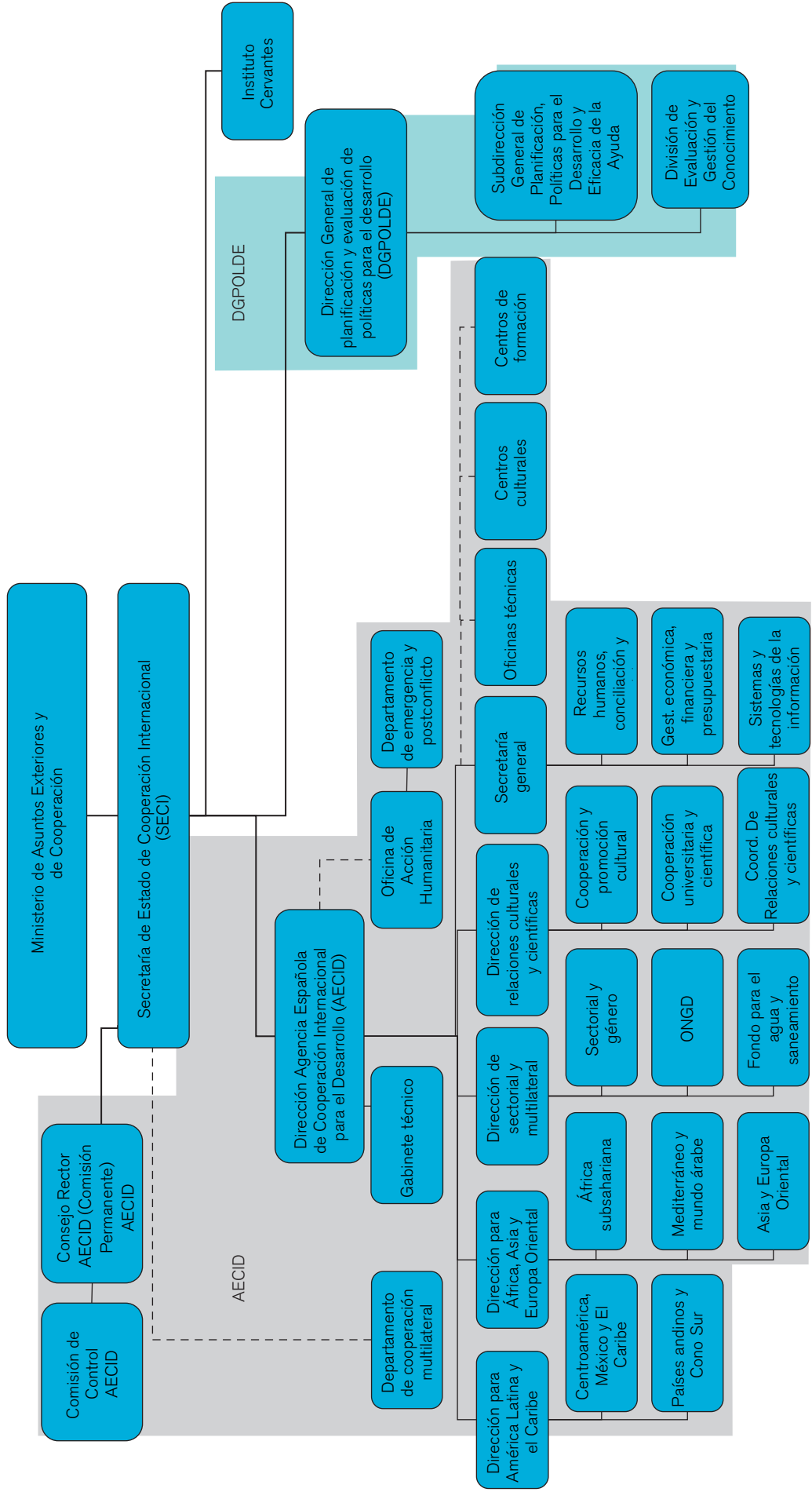
evaluacion-sgcid@maec.es

91.394.88.08

7

Anexo. Organigrama de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SECI)

Real Decreto 941/2010, de 23 de julio <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20275&tn=1&vd=&p=20121016>



8

Anexo. Ficha de evaluación del CAD

FICHA EVALUACIÓN DEL CAD					
Título	Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral	Lugar	España		
Sector	400 Multisectorial	Subsector	430 Otros multisectorial 4310 Ayuda multisectorial		
Tipo de evaluación	Intermedia, interna (con apoyos puntuales de un consultor externo)	Coste ()	Asumido con recursos propios de la institución		
Fecha de la intervención	2009-2011	Agente ejecutor	Actores de la Cooperación Española	Población beneficiaria	Población beneficiaria general a la que se dirigen las diferentes iniciativas de la Cooperación Española
Fecha de la evaluación	Noviembre 2011- Diciembre 2013	Agente evaluador	División de Evaluación de políticas para el desarrollo y Gestión del Conocimiento- SGCID		
Antecedentes y objetivo general de la intervención	<p>La Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo se publicó en 2009 con el triple objetivo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático, equitativo y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo. Incrementar el compromiso internacional de España a través de una implicación más activa y eficaz en el sistema multilateral y un mayor y más equilibrado respaldo a sus organismos. Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala internacional, para hacer frente a los desafíos que impone el proceso de globalización. <p>Sobre la base del propio mandato de la Estrategia Multilateral, que preveía la realización de una revisión y evaluación de medio plazo no más tarde de los tres años posteriores a su aprobación, desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE/ SGCID)¹⁹² en 2011 se acordó llevar a cabo esta evaluación intermedia.</p>				
Principios y objetivo general de la evaluación	El objetivo general de esta evaluación se concretó en identificar y valorar los procesos estratégicos fundamentales que configuraban el trabajo en el ámbito multilateral a partir del análisis e identificación de los patrones de comportamiento que se han seguido desde su puesta en marcha, con la doble finalidad de: por un lado, contar con un elemento de referencia sobre la idoneidad de la Estrategia Multilateral y por otro, establecer una valoración global en términos de realizaciones y logros que condujera a su reformulación y actualización.				
Metodología y herramientas	<p>Con el fin de abordar la estrategia multilateral como un objeto de evaluación fue necesario desarrollar algún marco de análisis que permitiese un acercamiento a este instrumento. Con este fin, se acudió a algunos autores referentes en el campo de la evaluación en el contexto internacional que estaban ofreciendo herramientas para la evaluación de las estrategias mediante el examen de los patrones de comportamiento. Este es el enfoque teórico-conceptual que se ha utilizado para la evaluación y sobre el que se ha asentado todo el diseño metodológico posterior.</p> <p>De esta forma, tomando como punto de partida el contexto y las características específicas del objeto de evaluación (la estrategia multilateral de la cooperación española en un sentido amplio), lo que configura finalmente la "estrategia" evaluada es el conjunto de líneas de trabajo esenciales que han caracterizado el "modo de hacer" de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y que se encuentran en los diferentes documentos estratégicos, no únicamente en el documento denominado Estrategia Multilateral.</p> <p>En cuanto a las técnicas aplicadas, la evaluación se ha basado principalmente en la revisión documental, análisis de datos secundarios y la realización de entrevistas semiestructuradas a actores clave de la Cooperación Española y del ámbito multilateral.</p>				

19 Esta evaluación se inició en 2011, momento en el que las competencias en materia de formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo correspondían a la DGPOLDE. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha suprimido la DGPOLDE y sus competencias han sido asumidas por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID).

Conclusiones de carácter específico

1. La Cooperación Española ha asumido desde 2005 una decisión estratégica a favor de la cooperación multilateral. Sin embargo, y a pesar de los avances operativos de los últimos años, las acciones adoptadas no han estado suficientemente sustentadas en una visión e ideas estratégicas comunes, ni en los necesarios esfuerzos estructurales y organizativos requeridos.
2. La práctica totalidad de los actores entrevistados durante el proceso de evaluación han coincidido en que la cooperación multilateral es una parte relevante de la cooperación para el desarrollo española que debe mantenerse y reforzarse. A pesar de esto, la modalidad de cooperación multilateral, no ha sido explicada suficientemente a los actores de la Cooperación Española, lo que ha derivado en una evidente ausencia de conocimiento, comprensión y adhesión a la misma como parte esencial de la Cooperación Española.
3. Uno de los grandes debates que, tanto en España como en los restantes países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en los propios OMUDE continúa presente y activo, es la discusión sobre la financiación regular (*core funding*) frente a la financiación no regular (*non-core funding*). El énfasis tradicional de la Cooperación Española en la financiación no regular ha llevado al CAD a emitir distintas recomendaciones en este sentido. Es importante señalar que en la Cooperación Española se ha observado, en los últimos años, una cierta tendencia a suavizar el peso de esta modalidad de financiación.
4. En la misma línea, una preocupación constante de los actores de la Cooperación Española respecto a la modalidad multilateral española gira en torno a cómo se podría optimizar la relación de los fondos regulares y no regulares. La decisión sobre el peso que deben tener las diferentes vías de canalización de recursos (regular y no regular) no ha sido objeto de una reflexión suficiente.
5. Respecto a la estructura, aunque se han producido avances en lo relativo a la arquitectura institucional y distribución competencial, estos no han sido suficientes para sustentar el trabajo en este ámbito, ni han estado enmarcados en apuestas estratégicas claras. Los recursos humanos del sistema (en volumen, niveles de rotación, etc.), tanto en sede como en el exterior, no han estado a la altura del incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) multilateral española ni de los retos planteados.
6. A lo largo de estos años la acción multilateral promovida por la Cooperación Española se ha alineado con la prioridad de impulsar la reforma del sistema de desarrollo de NNUU, mediante el apoyo al F-ODM, la iniciativa *DaO* y a ONU Mujeres. Tanto los esfuerzos de la Cooperación Española para respaldar estas iniciativas, como los resultados globales de las mismas, tienen todavía un amplio margen de mejora.
7. A partir del año 2009 la Cooperación Española promovió la puesta en marcha de los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) plurianuales con ciertos OMUDE. Estos MAE han servido en términos de armonización con el organismo y en aras de una mayor consolidación del perfil multilateral de España como donante. Sin embargo, los MAE no han servido suficientemente ni para garantizar la previsibilidad incluida en la planificación, ni tampoco para el seguimiento de sus marcos de resultados. De otro lado, a lo largo del periodo evaluado no se han explicitado los criterios utilizados a la hora de priorizar y seleccionar los organismos con los que se han firmado los MAE.
8. La Cooperación Española no ha aprovechado suficientemente los esfuerzos que ha realizado para el fortalecimiento de la función evaluadora del sistema de desarrollo de NNUU en aras de su propia mejora y aprendizaje ni ha llevado a cabo todavía un ejercicio de reflexión sobre la forma más adecuada de realizar el seguimiento y evaluación del ámbito multilateral.
9. El compromiso de España con la cooperación multilateral para el desarrollo se ha materializado, además de en un mayor esfuerzo en sus contribuciones económicas (atenuado en la actualidad en el contexto de la crisis económica), en una evolución positiva en su perfil internacional como donante. Sin embargo, ha faltado una reflexión sistemática y basada en evidencias con el fin de potenciar las complementariedades y aprovechar las sinergias en la línea de reforzar y consolidar el perfil de la Cooperación Española como actor clave en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo.
10. Aunque en el ámbito de la cooperación internacional ha venido consolidándose desde hace tiempo un concepto de rendición de cuentas que abarca, tanto el control financiero como la información sobre los avances en el logro de resultados, todavía esta ampliación del concepto no se ha incorporado suficientemente a la cooperación multilateral para el desarrollo española. Las iniciativas desarrolladas en materia de rendición de cuentas, aunque han supuesto avances positivos, han resultado ser más actividades puntuales que elementos configuradores de una estrategia global de comunicación y rendición de cuentas.
11. Respecto al impulso del acceso de personal español a los OMUDE y su promoción dentro de los mismos, el elemento que subyace en todo el análisis realizado es la ausencia de una propuesta estratégica suficientemente coherente, coordinada y consensuada, así como de un sistema de información completo en la Cooperación Española que permita conocer la situación global y la evolución periódica de los recursos humanos españoles en el sistema de cooperación internacional.
12. Los esfuerzos en materia de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación al desarrollo multilateral han experimentado algunos avances en los últimos años. Sin embargo, estos han sido irregulares y sobre la base más de esfuerzos puntuales que de una apuesta estratégica y estructurada.

Conclusiones de carácter específico	<ol style="list-style-type: none"> 13. A pesar de que se han desarrollado prácticas para mejorar la coordinación, no se identifica, sobre todo en los niveles más operativos, la existencia de una estructura clara de coordinación y que garantice una buena transmisión, gestión y uso de la información. Ahora bien, los esfuerzos individuales y mecanismos informales desarrollados en el seno de los departamentos implicados han suplido, en ocasiones, las carencias derivadas de la ausencia de esta estructura. 14. Desde sede no se ha articulado una definición clara de atribuciones de las OTC que, entre otros elementos, especifique sus funciones y tareas en el ámbito multilateral y en relación con los OMUDE en el terreno. 15. A pesar de que, en los últimos años, se han realizado esfuerzos de concentración de la cooperación para el desarrollo multilateral que han derivado en una reducción del número de organismos y fondos a los que contribuye la Cooperación Española, no siempre se ha dado una programación estratégica y planificada de las contribuciones. 16. La evolución de la AOD desde la aprobación de la <i>Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo</i> ha permitido constatar una adecuación de las contribuciones, en términos globales, a las prioridades sectoriales recogidas en los diferentes documentos de programación global. Sin embargo, la propuesta de organismos multilaterales prioritarios incluida en la <i>Estrategia Multilateral</i> resulta excesivamente amplia y, por otro lado, se han financiado otros organismos e iniciativas no contempladas inicialmente. Respecto al destino geográfico, aunque las orientaciones generales se han cumplido, destaca el peso significativo que ha tenido la cooperación multilateral en África Subsahariana y las distintas regiones de Asia, frente a un mayor peso de la modalidad multilateral en algunos países de América Latina y El Caribe.
Recomendaciones de carácter específico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer una cooperación multilateral más estratégica y concentrada que siga apostando por el multilateralismo democrático como respuesta a los problemas globales. En este sentido, la Cooperación Española debe aprovechar las ventajas comparativas de la cooperación multilateral, generando una estructura que soporte sus objetivos estratégicos en este ámbito y desarrollando de manera consensuada un marco de criterios operativos que guíen las decisiones sobre contribuciones en materia multilateral. 2. Desarrollar un plan de concentración multilateral que, sobre la base de unos criterios vinculados a las prioridades de la Cooperación Española, al desempeño de los organismos y a su relevancia (temática, geográfica, etc.), entre otros, priorice un número limitado de socios clave donde se concentrarían los esfuerzos, tanto financieros como respecto a la relación estratégica entre España y los mismos. Dicho plan debería incluir igualmente otros organismos que, aun no siendo prioritarios en términos de contribuciones económicas, requieran una presencia y participación activas por parte de España en sus debates y decisiones globales. 3. Sería aconsejable que la Cooperación Española reflexionara sobre el papel que las diferentes vías de canalización de recursos multilaterales, financiación regular (core funding) y financiación no regular (non-core funding), deberían jugar en el nuevo escenario, así como el rol que tendrían que desempeñar las contribuciones reembolsables y no reembolsables. 4. Asegurar que se aprovechen adecuadamente las lecciones aprendidas de los nuevos instrumentos que se pongan en marcha en el ámbito multilateral. 5. Asegurar que la distribución y selección de modalidades y áreas geográficas tome en cuenta tanto las ventajas comparativas y experiencia de la Cooperación Española como la de los OMUDE, de tal manera que contribuya a una mayor complementariedad. En este sentido, se sugiere priorizar o reforzar la modalidad multilateral donde la ventaja comparativa bilateral es menor y reducir y/o adecuar la multilateral en los lugares con mayor ventaja comparativa de la cooperación española. 6. Dada la multiplicidad de actores que participan de la cooperación multilateral, resulta necesario desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento que garantice el acceso de todos los actores implicados a las decisiones y los datos esenciales sobre la misma. Asimismo, las Embajadas y las OTC, de acuerdo a las directrices estratégicas de sede, deberían promover espacios de diálogo en los países socios, con el fin de coordinar y consensuar las bases de la relación con las instancias nacionales y los OMUDE. 7. La Cooperación Española debería acometer una reflexión sobre cuál va a ser su grado de participación futura en la reforma del sistema de desarrollo de NNUU, tratando de que se rentabilicen los esfuerzos acometidos en iniciativas como el DaO y en la creación y desarrollo de ONU Mujeres. En este sentido, se recomienda seguir apoyando la denominada programación conjunta (joint programmes/ joint programming), así como esperar a los resultados de las evaluaciones en curso antes de acometer la creación de nuevos fondos fiduciarios de características similares al F-ODM. 8. Dada la escasa retroalimentación y el limitado provecho que la Cooperación Española ha extraído, hasta la fecha, de iniciativas como MOPAN, debería hacer una revisión tanto de su nivel de participación como de su grado de implicación. En la misma línea, la Cooperación Española debería participar en los esfuerzos multilaterales de seguimiento y evaluación, como son las iniciativas promovidas en el seno del CAD que se orientan al incremento de la eficacia de los OMUDE. 9. Elaborar un plan de comunicación y rendición de cuentas que permita visibilizar el trabajo que se realiza en la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral. 10. Desarrollar una estrategia de promoción de personal español en organismos, preferiblemente sobre la base de la realización de un estudio comparativo sobre las estrategias de promoción de profesionales en organismos internacionales que están llevando a cabo otros donantes. Paralelamente, se recomienda desarrollar un sistema de información que permita conocer, con el mayor nivel de desagregación posible, la situación global y evolución de los recursos humanos españoles en todos los organismos. 11. Se recomienda revisar la estructura organizativa asociada a la cooperación para el desarrollo multilateral con el fin de que se aclaren las competencias y el reparto de funciones en el seno del MAEC, principalmente entre AECID y SGCID, tanto en sede como en terreno. En la misma línea, se debería definir un sistema de coordinación entre las unidades implicadas, tanto en sede como en terreno. 12. En función de la revisión de la estructura organizativa, así como de la determinación de las prioridades estratégicas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo multilateral, se recomienda fortalecer las capacidades de las diferentes unidades para el seguimiento de la cooperación multilateral. 13. En línea con lo anterior, sería necesario mejorar la complementariedad y sinergias entre la modalidad bilateral y la modalidad multilateral, promoviendo los espacios de coordinación entre todos los actores de la cooperación presentes en el terreno, de acuerdo a las orientaciones estratégicas provenientes de sede.

Recomendaciones de carácter específico	<p>14. En definitiva, sería recomendable que desde la SGCID se promoviese un debate en el seno de la Cooperación Española que estuviera orientado a la revisión de la perspectiva estratégica de su cooperación multilateral para el desarrollo en los próximos años. Dicho proceso debería incluir una definición más clara de prioridades y, en consonancia con las directrices del CAD sobre cooperación multilateral y con los principios de la agenda de eficacia del desarrollo, tendría que implicar cambios en el modelo de gestión. En este sentido, la adopción de un perfil renovado como donante podría traducirse en la práctica en una menor carga de gestión administrativa, entendida como el seguimiento de cuentas de fondos y proyectos, si, como contrapartida, se impulsara una gestión más estratégica de los mecanismos de relación y rendición de cuentas con los OMUDE: menor fragmentación de los mecanismos e instrumentos en favor de un mayor peso de la financiación regular, presencia más activa en las juntas ejecutivas, mayor aprovechamiento de las evaluaciones e informes de seguimiento generados tanto por los propios organismos como por otros donantes y por las redes en las que participa la Cooperación Española, etc. Para ello, entre otros aspectos, habría que clarificar el reparto de funciones en el seno del MAEC, asegurar una dotación suficiente de los equipos de AECID y SGCID, mejorar la coordinación entre sede y terreno, promover iniciativas conjuntas con otros donantes e impulsar una política de comunicación más activa hacia la sociedad española acerca de la cooperación multilateral para el desarrollo.</p>
Agentes que han intervenido	<p>Responsables del MAEC en el ámbito multilateral (en sede y en el exterior: Representaciones permanentes de Ginebra y Nueva York), responsables y técnicos/as de la DGPOLDE/ SGCID, responsables y técnicos/as de AECID (sede y terreno), representantes de la sociedad civil, y asimismo, responsables de distintos OMUDE, concretamente del FNUAP, de ONU Mujeres, del PNUD y de UNICEF</p>