
GUÍA DE
MODALIDADES
E INSTRUMENTOS
DE COOPERACIÓN
DE LA AECID



Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID

© AECID, 2014

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo(AECID)

Av. Reyes Católicos, 4

28040 Madrid, Spain

Teléfono: +34 91 583 81 00

NIPO: 502-14-027-6

www.aecid.es

Coordinación:

Vicente Gómez Juanes – *Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad (Gabinete Técnico) - AECID.*

Equipo de trabajo:

Abad Zapatero, María – *Departamento de Cooperación Multilateral - AECID.*

Calabuig Tormo, Carola – *Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo - MAEC.*

Cortés Fernández, Javier – *Sociedad Estatal España, Expansión Exterior.*

Díaz Barral, Blanca – *Secretaría General - AECID.*

Freres Kauer, Christian – *Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad (Gabinete Técnico) - AECID.*

Fuente Salvador, Carmen – *Departamento de la Oficina del FONPRODE y de Cooperación Financiera - AECID.*

Gómez Climent, Laura – *Sociedad Estatal España, Expansión Exterior.*

Jiménez de Gregorio, Javier – *Gabinete Técnico - AECID.*

Martín Villalba, Dolores – *Departamento de Cooperación Sectorial - AECID.*

Mayeur Dawel, Carolina – *Oficina de Acción Humanitaria - AECID.*

Mayoral Gil-Casares, Diego – *Departamento de Cooperación y Promoción Cultural - AECID.*

Pérez Medina, Dolores – *Departamento de Cooperación con los Países Andinos y el Cono Sur - AECID.*

Rodríguez Arteaga, Carmen – *Departamento de Cooperación Sectorial - AECID.*

Rubio Pinillos, Guadalupe – *Departamento de ONGD - AECID.*

del Saso Antuñano, M^a Cruz – *Departamento de la Oficina del FONPRODE y de Cooperación Financiera - AECID.*

Email: *eficacia@aecid.es*

Página Web: *http://www.aecid.es/ES/la-aecid/eficacia-y-calidad*

Diseño original y maquetación:

Frank Martínez Soriano

Ana Carlota Cano

Ignacio Sagrario

PRÓLOGO



La mejora de la eficacia es un desafío permanente de cualquier política pública, pero quizás ha sido en la cooperación al desarrollo donde más se ha avanzado en la construcción de un marco doctrinal y operativo. En efecto, es un objetivo mencionado en muchos documentos claves como la “Alianza de Busan para una Cooperación eficaz para el desarrollo” de 2011, y en foros internacionales como la reunión ministerial de la Alianza Global para una cooperación eficaz para el desarrollo celebrada en México el pasado abril.

De ahí que es lógico que sea un eje central de la Cooperación Española (CE), tal y como se observa en un capítulo específico del Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. En ese documento se citan cinco desafíos de la agenda de eficacia y calidad de nuestra cooperación, de los cuales el cuarto es: “reforzar el uso de modalidades propicias para la eficacia”.

Responder a este desafío implica la puesta en práctica de diversos procesos relacionados con la toma de decisiones y la gestión de la cooperación. La Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) lo está impulsando, entre otras formas, a través de los Marcos de Asociación País. Por su parte, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) lo ha establecido como un Resultado de Gestión en su Plan Estratégico 2014-2017.

Para concretar este compromiso, el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la ayuda (GTEC) -un foro técnico de AECID y de SGCID- decidió elaborar esta Guía de modalidades e instrumentos de cooperación que será el primer documento de la Cooperación Española que intenta sistematizar una clasificación de las diferentes maneras en que se concreta la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria.

Se trata de un documento que pretende ser didáctico e instrumental, basándose en la experiencia propia y en buenas prácticas de la comunidad internacional de donantes. No es un mero glosario, sino debe servir de referencia clave para la toma de decisiones.

Todo ello ha sido posible gracias al esfuerzo realizado por un conjunto de profesionales de todas las direcciones en sede de AECID, que conformaron un subgrupo ad hoc del GTEC. Asimismo, la guía ha sido validada mediante un proceso de consulta en el que han participado varios coordinadores de Oficinas Técnicas de Cooperación y los miembros de la Red de Puntos Focales de Eficacia y Calidad, creada recientemente. Esperamos que llegue a ser una referencia importante en el sistema de la CE e incluso más allá, sobre todo entre los países de habla hispana.

Gonzalo Robles Orozco

Secretario General de Cooperación

Internacional para el Desarrollo

Vicepresidente de AECID

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Madrid, junio de 2014

ÍNDICE

Pág	01	1. CONSIDERACIONES GENERALES
Pág	01	1.1. INTRODUCCIÓN
Pág	02	1.2. PRINCIPIOS Y ACUERDOS SOBRE EFICACIA Y CALIDAD DE LA AYUDA
Pág	04	1.3. NIVELES DE ANÁLISIS Y CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN
Pág	07	2. MODALIDADES DE AYUDA
Pág	07	2.1. MODALIDADES SEGÚN LA NATURALEZA DE LO QUE SE TRANSFIERE
Pág	07	2.2. MODALIDADES SEGÚN LAS CONDICIONES ASOCIADAS
		2.2.1. AYUDA CONDICIONADA/NO CONDICIONADA
		2.2.2. AYUDA LIGADA/NO LIGADA
		2.2.3. AYUDA MARCADA/NO MARCADA
		2.2.4. AYUDA REEMBOLSABLE/NO REEMBOLSABLE
Pág	012	2.3. MODALIDADES SEGÚN LAS VÍAS DE CANALIZACIÓN DE LA AYUDA
		2.3.1. AYUDA QUE SE TRANSFIERE A ORGANISMOS INTERNACIONALES (OOII) Y REGIONALES
		2.3.2. AYUDA QUE SE EJECUTA DIRECTAMENTE POR LA AECID
		2.3.3. AYUDA QUE SE TRANSFIERE DIRECTAMENTE A ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO RECEPTOR (INSTITUCIONES DE GOBIERNO CENTRAL, REGIONAL O LOCAL)
		2.3.4. ASOCIACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO EMPRESARIAL: ALIANZAS PÚBLICO – PRIVADAS (APPD)
		2.3.5. AYUDA QUE SE EJECUTA VÍA ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD) Y ORGANIZACIONES HUMANITARIAS
		2.3.6. AYUDA QUE SE EJECUTA VÍA OTROS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL
		2.3.7. AYUDA QUE SE EJECUTA A TRAVÉS DE OTROS DONANTES (INCLUYENDO OFERENTES DE PAÍSES DEL SUR)
		2.3.7.1. LA COOPERACIÓN DELEGADA
		2.3.7.2. APOYO A COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR
Pág	020	2.4. MODALIDADES DE AYUDA SEGÚN EL NIVEL DE ALINEAMIENTO CON LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO
		2.4.1. AYUDA PROGRAMÁTICA
		2.4.2. INTERVENCIONES DE DESARROLLO PUNTUALES, NO ALINEADAS CON POLÍTICAS Y PROGRAMAS LIDERADOS POR EL PAÍS RECEPTOR
Pág	022	3. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN
Pág	022	3.1. PROYECTOS Y PROGRAMAS
		3.1.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
		3.1.2. TIPOS
		3.1.3. UTILIZACIÓN DE LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS
Pág	024	3.2. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA
		3.2.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
		3.2.2. TIPOS
		3.2.3. UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

Este PDF es Interactivo:

- En el índice pinche en la sección que desee consultar y accederá automáticamente a la página.
- Pinchando en el número de cada página accedes al índice directamente.

Pág	027	3.3. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN MULTILATERAL NO REEMBOLSABLE 3.3.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES 3.3.2. TIPOS 3.3.2.1. CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS 3.3.2.2. CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS 3.3.2.3. FONDOS FIDUCIARIOS (FF) 3.3.2.4. FONDOS GLOBALES 3.3.3. UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN MULTILATERAL NO REEMBOLSABLE
Pág	032	3.4. INSTRUMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA AYUDA PROGRAMÁTICA 3.4.1. APOYO PRESUPUESTARIO 3.4.1.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES 3.4.1.2. TIPOS 3.4.2. LOS FONDOS COMUNES O CESTA DE DONANTES 3.4.2.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES 3.4.3. UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE AYUDA PROGRAMÁTICA
Pág	036	3.5. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN FINANCIERA REEMBOLSABLE 3.5.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES 3.5.2. TIPOS 3.5.2.1. INSTRUMENTOS DE DEUDA: CRÉDITOS, LÍNEAS DE CRÉDITO Y PRÉSTAMOS 3.5.2.2. OPERACIONES DE CAPITAL 3.5.2.3. MICROFINANZAS 3.5.3. UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN REEMBOLSABLE
Pág	042	3.6. PARTICIPACIÓN DE LA AECID EN LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA. 3.6.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES 3.6.2. TIPOS 3.6.2.1. ASISTENCIAS TÉCNICAS O SUBCONTRATACIONES 3.6.2.2. ACUERDOS DE COOPERACIÓN DELEGADA 3.6.2.3. ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LAS FACILIDADES DE INVERSIÓN
Pág	044	3.7. OPERACIONES DE ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA 3.7.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES 3.7.2. TIPOS 3.7.3. UTILIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DE ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA
Pág	046	4. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
Pág	046	4.1. SUBVENCIONES 4.1.1. NORMATIVA 4.1.2. TIPOS DE SUBVENCIONES 4.1.2.1. SUBVENCIONES Y AYUDAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOMETIDAS A LOS PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD Y CONCURRENCIA 4.1.2.2. SUBVENCIONES Y AYUDAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL CONCEDIDAS EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO 4.1.2.3. SUBVENCIONES NOMINATIVAS O PREVISTAS EN UNA NORMA DE RANGO LEGAL 4.1.2.4. SUBVENCIONES Y AYUDAS DE CONCESIÓN DIRECTA PARA INTERVENCIONES EN EL CAMPO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA 4.1.3. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN 4.1.4. JUSTIFICACIÓN

Este PDF es Interactivo:

- En el índice pinche en la sección que desee consultar y accederá automáticamente a la página.
- Pinchando en el número de cada página accedes al índice directamente.

Pág	051	4.2. CONTRATOS 4.2.1. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 4.2.1.1. NORMATIVA 4.2.1.2. CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS 4.2.1.3. TIPOS BÁSICOS DE CONTRATOS 4.2.1.4. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN 4.2.2. CONTRATOS PRIVADOS
Pág	053	4.3. COLABORACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES E INSTITUCIONES 4.3.1. A NIVEL INTERNACIONAL 4.3.2. A NIVEL NACIONAL 4.3.2.1. CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON COMUNIDADES AUTÓNOMAS 4.3.2.2. CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON OTRAS ENTIDADES 4.3.2.3. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN
Pág	055	4.4. GESTIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA DE LOS PROCEDIMIENTOS 4.4.1. GESTIÓN DEL GASTO 4.4.2. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS 4.4.3. COMPROMISOS DE GASTO DE CARÁCTER PLURIANUAL
Pág	056	4.5. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL FONPRODE Y DEL FCAS 4.5.1. GESTIÓN DEL FONPRODE 4.5.2. GESTIÓN DEL FCAS
Pág	059	5. ORIENTACIONES PARA LA SELECCIÓN DE MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN
Pág	059	5.1. INTRODUCCIÓN
Pág	060	5.2. MARCOS DE ACTUACIÓN DE LA AECID 5.2.1. MARCO LEGAL 5.2.2. MARCO DE RECURSOS ECONÓMICOS 5.2.3. MARCO DE ORGANIZACIÓN Y RECURSOS HUMANOS 5.2.4. MARCOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 5.2.5. MARCO DE RELACIONES CON OTROS ACTORES Y DONANTES
Pág	064	5.3. ANÁLISIS DE POSIBLES CONTEXTOS DE ACTUACIÓN 5.3.1. ESTRATEGIAS DIFERENCIADAS 5.3.2. PAÍSES DE RENTA MEDIA 5.3.3. PAÍSES MENOS ADELANTADOS (PMA) 5.3.4. ESTADOS EN SITUACIÓN DE FRAGILIDAD 5.3.5. CONTEXTOS HUMANITARIOS 5.3.6. CONTEXTOS TRANSNACIONALES 5.3.7. PAÍSES DE SALIDA
Pág	071	5.4. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES SOBRE MODALIDADES E INSTRUMENTOS EN LA AECID 5.4.1. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA 5.4.2. LA CONVERGENCIA DE MODALIDADES HACIA RESULTADOS DE DESARROLLO 5.4.3. LA AYUDA PROGRAMÁTICA COMO TENDENCIA GENERAL EN LA SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS Y MODALIDADES
Pág	078	ANEXO I. DECLARACIÓN DE ACCRA (2008)
Pág	082	ANEXO II. EJEMPLO DE CÁLCULO DE LIBERALIDAD EN UNA OPERACIÓN DE PRÉSTAMO
Pág	083	ANEXO III. GLOSARIO DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL TEXTO

Este PDF es Interactivo:

- En el índice pinche en la sección que desee consultar y accederá automáticamente a la página.
- Pinchando en el número de cada página accedes al índice directamente.

1. CONSIDERACIONES GENERALES



1.1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la cooperación, los términos “modalidad” e “instrumento” suelen utilizarse indistintamente para designar las distintas opciones de distribución y materialización de la ayuda de que disponen los donantes.

La presente Guía persigue dar a conocer la naturaleza y características principales de las modalidades e instrumentos de suministro y administración de la ayuda más habituales en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria, analizar su adecuación en función del contexto donde se aplican y su adaptación a las peculiaridades de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La Guía tiene, por tanto, un doble propósito:

- *De carácter didáctico*, mediante la clasificación, descripción y difusión entre el personal de la AECID y los socios principales con los que ésta trabaja del abanico de opciones de suministro y administración de la ayuda de que la AECID dispone, tanto desde una perspectiva genérica como en relación con los mecanismos presupuestarios para su desembolso (subvenciones en sus distintas modalidades, créditos, contratos, etc.).
- *De carácter instrumental*, como herramienta que facilite la toma de decisiones tanto de sede como de terreno sobre las posibles modalidades o instrumentos de cooperación a programar y adoptar en cada país, atendiendo a la realidad del país socio, a la de la propia cooperación española y de otros donantes en el mismo.

Con independencia de otros criterios que puedan orientar el análisis de las modalidades e instrumentos más adecuados de cooperación al desarrollo, el debate sobre esta cuestión se sitúa en el marco de la reflexión y las recomendaciones que en los últimos años la comunidad internacional de donantes y de países en desarrollo vienen consensuando en relación con la mejo-

ra de la calidad y eficacia de la ayuda internacional. En consecuencia, la Guía se fundamenta principalmente en los criterios de calidad y eficacia de la ayuda y en cómo esos criterios han de orientar la práctica de la planificación y la gestión de la AECID.

Cabe señalar que esta Guía está orientada hacia la aplicación de modalidades e instrumentos que son de competencia directa de la Agencia, aunque también se incluye información sobre algunos instrumentos que no lo son, pero que acaban formando parte de la propuesta de la Cooperación Española (por ejemplo, conversión de deuda o ciertos mecanismos de cooperación de la UE). En este caso, el criterio utilizado es que, si bien a la Agencia no le compete tomar decisiones sobre la utilización de estos instrumentos, en muchas instancias puede participar en dicho proceso, y su papel puede ser relevante en las fases de implementación y seguimiento de las intervenciones resultantes. En cualquier caso, la coexistencia de estos otros instrumentos en la oferta de Cooperación Española en un contexto determinado acaba haciendo necesario unos niveles mínimos de coherencia y articulación para que la propuesta de asociación con el país socio sea consistente.

Con estas finalidades, la Guía desarrolla, para cada modalidad e instrumento considerados, unas notas estructuradas que explican sus principales características y en las que se incluye, para la mayoría de ellos, un cuadro descriptivo de los riesgos y oportunidades¹ que comporta su uso, los contextos más adecuados para su utilización, buenas prácticas, etc. Asimismo, incorpora directrices para la elección de las modalidades e instrumentos de cooperación más idóneos en cada contexto de actuación, considerando los principales criterios a tener en cuenta en cada caso. En este sentido, se aportan todos los elementos que deben ser tenidos en cuenta para una correcta elección, pero evitando, en todo caso, un posicionamiento previo, que solo podrá producirse en función de cada caso concreto y en el ámbito de decisión que corresponda. Por otro lado, es evidente que un documento de este tipo nunca puede ser exhaustivo y no puede sustituir

¹ En aquellos casos en los que no se incluye una valoración de riesgos y oportunidades, se debe a que se ha considerado que se trata de modalidades fruto de la lógica de clasificación aplicada, para las que dicho análisis tiene escasa relevancia práctica.

el papel de otro tipo de guías especializadas para una modalidad o instrumento en concreto, en las que se puede profundizar más en los aspectos operativos de su aplicación práctica.

De modo más concreto, el documento se estructura en los siguientes apartados:

- Introducción a los principales criterios y consensos internacionales sobre la calidad y eficacia de la ayuda, tomando como base fundamentalmente las conclusiones y recomendaciones de las declaraciones de París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).
- Establecimiento de los criterios de clasificación para distinguir modalidades, instrumentos y procedimientos administrativos para el desembolso de los fondos de la AECID.
- Una descripción de las principales modalidades de cooperación.
- Información básica de los instrumentos de cooperación.
- Mecanismos y procedimientos administrativos existentes.
- Orientaciones generales para la selección por la AECID de modalidades e instrumentos a aplicar en un determinado país.

El ejercicio de sistematización y clasificación que se pretende con esta Guía es bastante novedoso en el ámbito de la Cooperación Española (CE) y se apoya, por un lado, en la escasa bibliografía de este tipo disponible, pero, sobre todo, en la experiencia acumulada en el seno de la AECID. En este sentido, es evidente que análisis de este tipo pueden abordarse desde otras perspectivas, igualmente válidas, y conducir a clasificaciones diferentes, también aceptables. Sin embargo, el trabajo realizado pretende ofrecer una propuesta adaptada a las necesidades de la CE y, particularmente, de la AECID y es ahí donde puede resultar de utilidad su aportación.

Con todo, la evolución de los postulados internacionales sobre los que se sustentan los principios de eficacia y calidad de la AOD, así como la constante aparición de nuevas variantes de las modalidades o de los instrumentos de cooperación exigen que este texto deba estar sometido, a partir de su publicación, a una constante revisión, por lo que la propuesta contenida en este documento tiene el carácter de primera edición del mismo.

Este trabajo ha sido el fruto de un largo proceso en el que han intervenido muchas personas, siempre bajo

la coordinación del Gabinete Técnico de la AECID, concretamente a través de su Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad. Arranca con un estudio preliminar que la AECID encargó en 2010 a la Fundación CIDEAL que, posteriormente, ha sido revisado, completado y reelaborado por un grupo de trabajo creado ad hoc en el seno del Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad (GTEC), constituido por expertos de diferentes unidades de la sede central de la AECID. Posteriormente, el documento ha sido sometido a la valoración de un grupo de personal técnico de la AECID en el exterior.

1.2. PRINCIPIOS Y ACUERDOS SOBRE EFICACIA Y CALIDAD DE LA AYUDA

Como es bien conocido, aunque la revisión del sistema internacional de ayuda al desarrollo se venía manteniendo desde distintas perspectivas y en sucesivas cumbres – Consenso de Monterrey (2002), Declaración de Roma (2003), memorando de Marrakech (2004), entre otras- es la [Declaración de París](#) (DP) del 2 de marzo de 2005 la que sistematiza toda una serie de principios orientadores de las relaciones de cooperación, que atañen a ambas partes (donantes y receptores) y que se sintetizan en los siguientes criterios:

- **Apropiación:** *“Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo”.*

El concepto de apropiación plantea que los socios receptores deben ser los principales líderes y protagonistas en la relación de cooperación y, en consecuencia, son ellos quienes deben marcar la pauta a los socios donantes para que la ayuda responda de la mejor forma posible a las necesidades, prioridades y objetivos del propio país receptor.

- **Alineación:** *“Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios”*

Consecuentemente con el principio anterior, la política de cooperación de los donantes debe articularse (alinearse) con las políticas y estrategias del país socio, incluyendo la aplicación de los propios sistemas nacionales de gestión financiera, administrativa y presupuestaria.

- **Armonización:** *“Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces”.*

Los diferentes donantes deben coordinar sus estrategias y acciones de cooperación de ma-

nera que se logre una eficaz división del trabajo y la necesaria complementariedad de sus intervenciones. Esta armonización debe estar a cargo, preferentemente, del propio socio receptor o, en ocasiones, de un donante específico.

- Gestión orientada al logro de resultados: *“Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados”*
Según este criterio, la ayuda se legitima por los resultados que se logran y por tanto su gestión debe basarse en estos últimos y no en los medios empleados (esto es, en el presupuesto desembolsado o gastado, en los recursos invertidos o en las acciones ejecutadas) para alcanzarlos. Ello requiere de una planificación por objetivos y de sistemas de información e indicadores que faciliten el seguimiento y evaluación periódicos, el aprendizaje y la toma de decisiones.
- Mutua responsabilidad: *“Donantes y socios son responsables de los resultados de desarrollo”*.

Por último, este criterio abunda en el principio de corresponsabilidad y mutua confianza que ha de presidir toda relación de cooperación, de forma que ambas partes, socio donante y socio receptor, son responsables conjuntamente de los resultados que logre la ayuda al desarrollo.

En el ámbito humanitario, los consensos internacionales de los que participa España en materia de calidad y eficacia están recogidos en los [“Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria”](#) (los 23 principios GHD aprobados en Estocolmo en 2003 y refrendados por el CAD en 2006) y en el [Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria de 2008](#). Ambos documentos defienden la promoción de los principios humanitarios fundamentales de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia como marco de referencia imprescindible para todos los actores humanitarios en terreno.

Este mandato humanitario, y los criterios de calidad que derivan del mismo, obligan a modular la aplicación de los criterios de la DP en este ámbito. Así por ejemplo, el criterio de alineación con las estrategias del país socio puede chocar frontalmente con el principio de neutralidad según el cual, en una situación de conflicto, la AH no puede favorecer a ninguno de los bandos en conflicto ni a ningún grupo de víctimas en particular. El cuanto al principio de armonización, se pone énfasis en la coordinación bajo el liderazgo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de Naciones Unidas, que se considera un elemento esencial. En cuanto a los mecanismos de ges-

tión para consecución de resultados, la especificidad de la AH, que actúa en escenarios de alta imprevisibilidad, y se dedica a atender necesidades que han sido identificadas por la comunidad internacional, no permite elaborar el mismo tipo de planificación por objetivos que se da en el ámbito de desarrollo, lo que no significa que no exista la necesidad de mejorar la atención a resultados en el ámbito humanitario.

Posteriormente, la [Declaración de Accra](#) (Ghana) de septiembre de 2008 supuso un avance en la profundización de los principios de la Declaración de París y en las recomendaciones y acuerdos sobre la forma de llevarlos a cabo. En ese Foro de Alto Nivel también se introducen consideraciones importantes sobre la aplicación de estos principios en los países en situación de fragilidad y/o conflicto y la necesidad de vincular la acción humanitaria con instrumentos de desarrollo sostenible. En el Anexo I se incluyen los acuerdos alcanzados en Accra, dada su importancia para orientar la práctica de la cooperación de la AECID y, en consecuencia, la influencia que deben tener a la hora de orientar las decisiones sobre las modalidades e instrumentos a utilizar.

El Foro de Alto Nivel de eficacia de la ayuda, realizado a fines de 2011 en Busan, Corea del Sur, fue un hito importante en la agenda internacional. Como parte de un proceso orientado a mejorar la eficacia, se estableció en Busan un nuevo marco de trabajo más incluyente -la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo-, al incorporar actores distintos a los donantes del Norte que hasta entonces han dominado este ámbito, y más amplio, apostando por pasar de una agenda enfocada en la ayuda a otra que sitúa al desarrollo mismo en el centro de atención.

Ahora bien, aunque el [documento final](#) es una declaración de intenciones de carácter político incluye algunos elementos relevantes para la reflexión en los países donantes sobre la utilización más adecuada de las modalidades e instrumentos de ayuda que tienen a su disposición. En concreto, se establecen cuatro principios que deben inspirar la actuación de todos los países signatarios. El primero se refiere a la necesidad de que los países socios se apropien de los procesos de desarrollo. El segundo insiste en que los esfuerzos tengan resultados duraderos, alineados con las prioridades establecidas por los países. El tercero reclama asociaciones de desarrollo más incluyentes, y el último resalta la obligación de transparencia y la mutua rendición de cuentas.

El documento de Busan también concreta un poco en cuestiones relevantes para esta Guía. El énfasis conti-

nuo en el “foco país” (al contrario que en París y Accra que tiene una orientación más global) implica un mayor uso de sistemas nacionales, aumentar la coordinación, la división del trabajo y la ayuda programática. También se reclama una más eficaz utilización de los canales multilaterales. A su vez, la llamada a apoyar la implementación de cambios institucionales y políticos tiene implicaciones para el uso de la cooperación técnica especialmente. En Busan, los países donantes también se comprometieron a apoyar a la Cooperación Sur-Sur, lo cual conlleva, entre otras medidas, un aumento de la cooperación triangular. En cuanto al sector privado, que recibió una atención destacada en Busan, se insta a los países a desarrollar mecanismos para movilizar la financiación privada para objetivos compartidos de desarrollo.

Por otro lado, la Alianza creada en Busan pretende poner en marcha distintas herramientas que impulsan o incentivan los cambios deseados. Entre ellas se puede destacar el Marco de Monitoreo de la Alianza Global aprobado en julio de 2013, cuya finalidad “es sustentar la rendición de cuentas a nivel internacional “para avanzar en el cumplimiento de los compromisos y las acciones acordados en Busan”.

En dicho marco, se han establecido 10 indicadores con sus metas respectivas para: promover una cooperación orientada a resultados que responden a las prioridades de los países en desarrollo; mejorar el entorno en el que opera la sociedad civil; favorecer la participación y contribución del sector privado al desarrollo; mejorar la transparencia sobre la cooperación; hacer que la cooperación sea más previsible; asegurar que una proporción mayor de la ayuda se incluya en presupuestos nacionales; potenciar la responsabilidad mutua entre actores; avanzar en la igualdad de género y empoderamiento de la mujer; contribuir a que las instituciones sean más eficaces; y desligar la ayuda. En varios de estos casos hay implicaciones directas para la selección y uso de determinadas modalidades e instrumentos.

Tanto en Accra como en Busan, vinculado a la preocupación por el logro de resultados en países en situaciones de fragilidad, se hizo hincapié en la necesidad de reforzar los vínculos entre intervención humanitaria, programas de reconstrucción y desarrollo a largo plazo como criterio de calidad de la ayuda. Esta recomendación de la comunidad internacional se apoya en la reflexión teórica desarrollada a mitad de los años 90 sobre cómo conseguir que se creen sinergias positivas entre ambos ámbitos de la ayuda, que se ha dado en llamar enfoque VARD (Vínculo entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo). A partir de 2010, y li-

gado a la reflexión sobre el impacto en el desarrollo de las grandes catástrofes naturales, este concepto, que plantea básicamente la necesidad de una coordinación efectiva de actores e instrumentos en terreno para conseguir que la respuesta humanitaria a la crisis desemboque en un proceso consolidado de salida de la crisis, va dando paso a la configuración de un nuevo enfoque de la ayuda, que pone el acento sobre la necesidad de conjugar esfuerzos para que las comunidades más vulnerables puedan enfrentarse a las crisis/catástrofes con el menor daño posible, construyendo entre todos comunidades “resilientes”.

La aplicación de estos principios ha conllevado una profunda revisión de las modalidades e instrumentos clásicos de la ayuda al desarrollo y ha dado lugar a novedosas fórmulas de cooperación y al surgimiento de la ayuda programática, enriqueciendo significativamente los mecanismos a través de los cuales la cooperación se lleva a cabo, siempre con el propósito de contribuir a una cooperación más eficaz y con un mayor impacto en la reducción de la pobreza, y la protección de las poblaciones vulnerables.

Existe un consenso generalizado de que, en la práctica, no existen modalidades o instrumentos “puros” y que éstos serán más o menos adecuados en función de los resultados que se persigan y del lugar en el que se apliquen, por lo cual el reto es buscar la combinación óptima de instrumentos y modalidades de ayuda cuya aplicación mejore la calidad y el impacto de las intervenciones de cooperación en función de sus objetivos. Esa combinación de modalidades e instrumentos deberá necesariamente responder a las características del contexto específico en el que se interviene y tener como norte la contribución a una ayuda más eficaz y de mayor calidad.

1.3. NIVELES DE ANÁLISIS Y CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

Como se ha indicado anteriormente, no es fácil establecer una distinción clara entre modalidades e instrumentos de la cooperación al desarrollo y en la literatura disponible suelen utilizarse indistintamente ambos términos. Tampoco resulta sencillo realizar clasificaciones cerradas y mutuamente excluyentes entre las diferentes modalidades e instrumentos, tratándose en la práctica de una cuestión sometida a permanente debate y revisión y en la que continuamente surgen nuevas combinaciones y propuestas. A esto vienen a añadirse las distintas fórmulas administrativas, legales, presupuestarias y líneas de financiación a través de las que la propia AECID desembolsa los fondos y que en ocasiones tienden a confundirse con los propios instrumentos de cooperación.

Unido a lo anterior, conviene tener en cuenta que el análisis de modalidades e instrumentos de la ayuda debe tener en cuenta los diferentes ámbitos en los que esta puede llevarse a cabo, entendidos como los distintos espacios de actuación en los que se realizan las acciones de ayuda, en función de los objetivos a los que ésta contribuye. Esta diferenciación es básica porque permite entender la necesidad de modular la reflexión sobre calidad de la ayuda, como se vio en el primer capítulo, de acuerdo con las características específicas de cada ámbito de actuación. Es evidente que existirán modalidades e instrumentos que solo tendrán sentido para algunos de estos ámbitos o que no tendrán cabida en otros:

- *Ayuda al Desarrollo*, cuando el donante establece con el país socio un acuerdo de cooperación cuyos objetivos últimos son la reducción de la pobreza, el desarrollo humano sostenible y el pleno ejercicio de los derechos humanos.
- *Acción Humanitaria*, cuando el donante responde a la llamada de un país o de la comunidad internacional ante una situación de emergencia o de crisis humanitaria prolongada, con el fin de contribuir a salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger la dignidad humana de las víctimas, de acuerdo con el mandato humanitario.
- *La educación para el desarrollo y la sensibilización*. Definida como un “proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible”². Dentro de la educación para el desarrollo se incluyen la formación, la investigación, la sensibilización y la participación social. Las actuaciones en materia de educación para el desarrollo se han enfocado prioritariamente al ámbito de la formación y más concretamente al de la educación formal, por su capacidad para general cambios profundos y su efecto multiplicador (docentes, alumnos, padres).

Como particularidades de la educación para el desarrollo cabe señalar principalmente dos: se trata de procesos formativos y de cambio cultural de largo plazo; las acciones se dirigen a grupos concretos y a la ciudadanía de nuestro país y ello condiciona la posible aplicabilidad de los principios de eficacia y calidad de la ayuda, pensados para intervenciones de desarrollo en países socios.

² Tomado de la *Estrategia de Educación para el Desarrollo de AECID*.

³ En general, las definiciones que se dan a lo largo de la Guía están tomadas del “Glosario de 99 términos de eficacia de la ayuda en la cooperación española”, aunque en algunos casos, ha sido necesario matizar alguna de ellas.

- *Investigación sobre desarrollo*. Es un concepto amplio, que abarca toda la investigación sobre los propios procesos y experiencias de desarrollo en sus distintos aspectos (económicos, sociales, políticos, de género, medioambientales, etc.), que tenga relevancia para los países del Sur. Comprende tanto la capacidad de realización de estudios sobre el desarrollo y de investigación interdisciplinar que se preguntan por las raíces del cambio social y el desarrollo socio-económico en países empobrecidos, como las capacidades de I+D+i propias, en asociación con centros de los países socios, para generar, gestionar, transferir y aplicar el conocimiento hacia estos países.

Con fines principalmente didácticos, en esta Guía se intenta hacer una distinción entre modalidades, instrumentos y procedimientos administrativos, con arreglo a los siguientes criterios:

- **Modalidades:** definiremos modalidades o “tipos” de ayuda como las *opciones generales de que dispone el donante para la canalización y entrega de los fondos de la ayuda, en función de*³:
 1. La naturaleza de la ayuda que se transfiere
 2. Las condiciones asociadas a su entrega
 3. Las vías de canalización de la ayuda
 4. El nivel de alineamiento con las políticas de desarrollo del país receptor
- **Instrumentos:** Denominaremos instrumentos a las *opciones y herramientas finales a través de las cuales la ayuda se materializa y ejecuta en un determinado contexto* para apoyar la consecución de los objetivos planteados.
- **Procedimientos administrativos:** *fórmulas administrativas, presupuestarias, legales, etc. a través de las cuales se transfiere la ayuda* (fondos, servicios, etc.) en el caso concreto de la AECID.

Podría considerarse que existe un cuarto componente de esta clasificación, relativo a los mecanismos para la transferencia de fondos (donaciones, préstamos, etc.). Sin embargo, dado que la actividad de la AECID se ha basado esencialmente en la donación de fondos y solo muy recientemente se han incorporado nuevos mecanismos de este tipo (todos ellos vinculados al Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), creado en 2010), se ha optado por considerar a estos mecanismos (préstamos, créditos y operaciones de capital) como parte de los instrumentos de la cooperación

reembolsable, que se describen en el apartado 3.5 de esta Guía⁴.

El siguiente cuadro sintetiza las modalidades e instrumentos de ayuda al desarrollo, así como los pro-

cedimientos administrativos utilizados por la AECID, los cuales se explican con mayor grado de detalle en próximos epígrafes:

CUADRO 1. MODALIDADES, INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

	MODALIDADES (Opciones de canalización y entrega de la ayuda)			INSTRUMENTOS (CÓMO SE MATERIALIZA EN EL PAÍS SOCIO)	PROCEDIM. ADMIN. (MECANISMOS PARA LA TRANSFERENCIA DE LA AYUDA)
NATURALEZA	-Financiera -En especie (incluye cooperación técnica)				
CONDICIONES ASOCIADAS	-Ligada/no ligada -Reembolsable/no reembolsable -Marcada/no marcada -Condicionada/no condicionada			-Programas y proyectos -Becas y subsidios de formación	- Subvenciones de cooperación internacional en concurrencia - Subvenciones de cooperación internacional directas (dinerarias o en especie)
VÍAS DE CANALIZACIÓN	Bilateral directa	Bilateral indirecta	Multilateral	-Apoyo técnico	- Subvenciones de cooperación internacional para acción humanitaria
	- AECID (ejecución. directa)	- OOI (multilateral)		-Contribuciones obligatorias a OOI	- Subvenciones de cooperación internacional nominativas
	- Entidades públicas del país socio			-Contribuciones voluntarias a OOI	- Contratos administrativos: de suministro y de servicios
	- ONGD y resto sociedad civil (según sean o no del país socio) - Sector privado (según sean o no del país socio) - Otros donantes: Cooperación Triangular y Cooperación Delegada			-Fondos fiduciarios en OOI -Fondos globales -Apoyo presupuestario (general y sectorial)	- Contratos privados - Memorandos de entendimiento - Convenios de colaboración - Encomiendas de gestión
COHERENCIA CON POLITICAS DEL PAIS SOCIO	- Ayuda Programática - Intervenciones puntuales no alineadas			-Cesta de donantes -Préstamos, créditos o líneas de financiación (incluye microfinanzas) -Operaciones de capital -Operaciones de blending -Alivio de la deuda	- Operaciones del FONPRODE y del FCAS

⁴ Ver también el punto 2.2.4. sobre cooperación reembolsable.

2. MODALIDADES DE AYUDA



2.1. MODALIDADES SEGÚN LA NATURALEZA DE LO QUE SE TRANSFIERE

En función de la naturaleza de aquello que se transfiere en la relación de cooperación, podemos distinguir entre:

- *Ayuda financiera*, cuando se transfieren recursos financieros del donante a instituciones o entidades en el país receptor, fundamentalmente en forma de dinero (donaciones o créditos).
- *Ayuda en especie*, cuando se transfieren directamente bienes o servicios (alimentos, capacitación, etc.). Esta modalidad incorpora las acciones de cooperación técnica.

2.2. MODALIDADES SEGÚN LAS CONDICIONES ASOCIADAS

En función de la vinculación asociada a la ayuda dada por el donante, se puede distinguir entre:

2.2.1. Ayuda condicionada/no condicionada.

La práctica de condicionar la ayuda a un determinado país a que se cumplan ciertos requerimientos obedece a una lógica, por otro lado evidente, que pretende garantizar que el destino de la ayuda y sus condiciones de utilización (plazos de ejecución, tipo de seguimiento o justificación, entre otros) respondan a la finalidad que se persigue y permitan una adecuada rendición de cuentas.

Pero, además, la ayuda es un acto voluntario y discrecional que parte de una relación asimétrica entre donantes y receptores. Por ello, una práctica habitual

en el ámbito de la cooperación internacional desde sus orígenes ha sido la de imponer, por parte del donante, una serie de requisitos que van más allá del ámbito de la propia ayuda, con planteamientos que iban desde posicionamientos ideológicos determinados hasta la aplicación de cambios estructurales o sistémicos en los receptores.

A partir de la década de los noventa y superado el clima impuesto por la Guerra Fría, se produjo una evolución del concepto de condicionalidad y muchos donantes comenzaron a vincular la ayuda a la existencia de sistemas políticos democráticos, el cuidado de los derechos humanos y el buen gobierno, a través del fomento de reformas económicas y, posteriormente, políticas en los países receptores, aunque mediante un modelo principalmente basado en la amenaza o imposición de sanciones internacionales. Esta modalidad no generó los resultados esperados y fue la propia OCDE la que alertó de que la falta de apropiación de los países socios era la razón última del fracaso y que las sanciones por sí mismas no incentivaban el avance sobre los compromisos asumidos y la reformas de políticas. Privilegiar las acciones positivas en un marco de compromisos de desarrollo mutuamente acordado parece ser una vía más eficaz y propicia para la apropiación. El carácter propositivo se impuso, pues, frente a las medidas coercitivas.

Actualmente, tras la aprobación de la Agenda de Acción de Accra, la condicionalidad se considera un instrumento poderoso para incentivar el diálogo de políticas a favor de la lucha contra la pobreza y del desarrollo sostenible, en un marco de corresponsabilidad y mutua rendición de cuentas. Se trata de una nueva visión centrada en reforzar mecanismos de con-

dicionalidad positiva como palanca privilegiada para promover la eficacia de la ayuda. De este modo, el donante acuerda un marco de conducta con el país socio en materia de democracia, derechos humanos y buen gobierno, de tal manera que, en caso de que el receptor atienda los compromisos en cuestión, se mantiene o en su caso aumenta la ayuda prestada (condicionalidad positiva), mientras que en caso contrario se activan mecanismos que van desde el diálogo político y en su caso el reforzamiento de la colaboración (para contribuir a la resolución del problema). Solo en casos extremos de incumplimiento de los compromisos, puede llegarse al retraso, la disminución o incluso la suspensión de la asistencia otorgada (condicionalidad negativa)⁵.

En esta transición, la condicionalidad de la ayuda se ha ligado estrechamente al enfoque basado en los derechos humanos (EBDH), definido como⁶ un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. En este sentido, la condicionalidad vinculada al EBDH vendría sustentada en los siguientes aspectos⁷:

- Transparencia del proceso. La condicionalidad debe sustentarse en estipulaciones claras y previamente acordadas con el país socio.
- La condicionalidad debe ser predecible. El país socio debe tener claro que ante el incumplimiento de compromisos, se activaran otros mecanismos que, agotado el dialogo, pueden afectar a los flujos acordados.
- Claridad en los mecanismos de evaluación mutuamente acordados, de tal modo que los márgenes de discrecionalidad e interpretación por ambas partes sean lo más reducidos posible.
- Coordinación con otros donantes. La condicionalidad será más eficaz cuando reglas afines se aplican de manera coordinada entre donantes, sean estos bilaterales o multilaterales.
- Privilegiar la condicionalidad positiva con medidas proporcionales y graduadas ante el avance en los compromisos mutuamente fijados. La imposición de sanciones a la ayuda deberá ser la excepción. Fuera de estas medidas queda obviamente la Acción Humanitaria, que no debe estar condicionada, aunque pueda modificarse su canalización en ciertos casos.

2.2.2. Ayuda ligada/no ligada.

La ayuda ligada es la ayuda financiera que se concede a condición de que el receptor la utilice para adquirir bienes y servicios del donante o de un determinado grupo de países a los que pertenece el donante. Se trata, pues, de una ayuda condicionada, específicamente asociada a intereses económicos del donante, con el fin de obtener algún tipo de rentabilidad de la ayuda otorgada. Se trata de una modalidad claramente desaconsejada en el marco de los principios de eficacia y calidad de la AOD.

El CAD⁸ distingue entre *ayuda ligada*, cuando el procedimiento de licitación de contratos financiados con AOD no está abierto ni a todos los países en desarrollo ni a todos los de la OCDE; *ayuda parcialmente ligada*, cuando los préstamos o donaciones están ligados a la contratación de bienes y servicios del país donante y/o de un número restringido de países en desarrollo; y *ayuda no ligada*, cuando los procedimientos están abiertos a todos los países en desarrollo y de la OCDE.

Los estudios muestran que, en términos generales, desligar la ayuda promueve la eficiencia económica de la AOD al reducir los costes de transacción y aumentar la competencia, promueve el tejido productivo del país socio al favorecer la contratación local para la provisión de los bienes y servicios financiados, promueve la apropiación y alineación porque el país socio lidera y asume los procesos de licitación según sus mecanismos nacionales y reduce la dependencia comercial y tecnológica del país socio respecto del donante.

El proceso de desligar la ayuda se ha considerado clave en la agenda internacional de desarrollo, plasmándose en los indicadores de seguimiento de los ODM y de la Declaración de París (indicadores 8.3 y 8 respectivamente). En consecuencia, en 2001 el CAD recomendó desligar la ayuda dirigida a los Países Menos Adelantados (PMA), ampliando la recomendación en 2008 a los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

Los avances de la Cooperación Española en sus compromisos para desligar su ayuda se reflejan tanto en la evolución del cómputo anual de AOD, como en los documentos estratégicos y normativos. En el caso específico de la modalidad de cooperación reembolsable, estos compromisos son específicamente recogidos en

⁵ Agné, H. (2009). *European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation? Alternatives: Turkish Journal of International Relations* 8(1), 1-18.

⁶ *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. (2006). (HR/PUB/06/8). Nueva York y Ginebra: NNUU.

⁷ Prado Lallande, J.P. (2010). *La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos: propuestas prácticas para la Cooperación Española*. (Serie Avances de Investigación nº 35). Madrid: Fundación Carolina.

⁸ *Ayuda ligada: tied aid. Ayuda no ligada: untied aid*. <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm/> http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Tied_Aid/ <http://www.oecd.org/development/untyingaidtherighttochoose.htm>

la [Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa 38/2006](#), y en la [Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo 36/2010](#). La Ley FONPRODE establece que las operaciones de este fondo serán siempre de carácter no ligado y obedecerán exclusivamente a objetivos de la política de cooperación española.

La [evaluación entre pares del CAD de 2011](#) reconoce los avances realizados por España para desligar la ayuda en su conjunto, si bien recomienda realizar un esfuerzo aún mayor en los PMA y los HIPC. En la actualidad, a la hora de calcular los indicadores de ayuda ligada, el CAD asimila la ayuda computada como parcialmente ligada a la ayuda ligada. Además, el CAD carece de criterios precisos para la contabilización en una u otra categoría de forma homogénea por parte de los donantes. Estas dos cuestiones están influyendo en un reflejo insuficiente del avance de España en el proceso de desligar la ayuda en estos grupos de países. En este sentido, se debe fomentar en el seno del CAD la elaboración de criterios precisos para su contabilización, que, además de los aspectos procedimentales, contemplen aspectos intrínsecos de la agenda de eficacia y que aseguren una mayor homogeneidad en el cómputo por parte de la comunidad de donantes.

2.2.3. Ayuda marcada/no marcada.

Otro tipo de condicionalidad de la ayuda se produce cuando el donante la asigna a un determinado servicio o actividad en el país o en el organismo multilateral que actúan como receptores: en estos casos se considera que la ayuda está “marcada” para esa finalidad. En realidad, existe una gradualidad en la intensidad de este marcaje, que puede ser de mayor rigidez (por ejemplo, una contribución a un proyecto específico)

o mucho más flexible (por ejemplo, un apoyo presupuestario sectorial). Ejemplos habituales de ayuda marcada son:

- La cooperación técnica basada en la oferta del donante.
- Los programas específicos, fondos globales y fiduciarios de carácter multilateral⁹.
- Ciertos tipos de ayuda de emergencia en los que los fines de la ayuda se establecen de antemano por el donante e incluso son suministrados en especie.

El argumento principal contra la ayuda marcada se basa en que interfiere con la capacidad del receptor para controlar sus propios programas de desarrollo, lo que está en contradicción con el principio de apropiación. El marcaje, al imponer un mayor control sobre los receptores en su programación, en la selección de proyectos, en su diseño e incluso en la selección del personal y en la ejecución, puede socavar la apropiación y la sostenibilidad a largo plazo de los programas de desarrollo¹⁰. Como se verá posteriormente¹¹, las recomendaciones en los últimos años para una ayuda de mayor calidad apuntan a que sea el país socio, cuando las condiciones lo permitan y mediante un diálogo de políticas con la comunidad de donantes, el que establezca cuál debe ser el destino de los fondos.

En el ámbito humanitario, no marcar el destino de las contribuciones incrementa la flexibilidad de las organizaciones a la hora de responder a las necesidades que surjan, lo que es un principio de la buena donación humanitaria¹².

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de acciones bilaterales con los gobiernos, puede contribuir a una financiación más estable y a asegurar mejor la prestación de servicios públicos esenciales, al no depender de fluctuaciones en los ingresos nacionales, y evitar la competencia con otras prioridades presupuestarias. • En ocasiones, puede ayudar a prevenir prácticas de ineficiencia o corrupción. • Hace más fácil la complementariedad entre diferentes actuaciones del donante. • En general, facilita la atribución y la visibilidad por parte del donante. • En general, facilita la rendición de cuentas por parte del receptor y su seguimiento por parte del donante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede comprometer el principio de apropiación en los receptores. • En general, introduce mayor rigidez en los presupuestos o planes de acción de los receptores e incluso inducir desviaciones en sus planificaciones. • En países de bajos ingresos, cuando la ayuda marcada no se integra en sus presupuestos, puede comprometer la disciplina fiscal y dificultar la gestión del gasto público. • Puede ocasionar mayores costes de transacción al requerir frecuentemente procedimientos adicionales de gestión y control. • Puede introducir dificultades en la armonización entre donantes.

⁹ Ver apartados 3.3.2.2, 3.3.2.3 y 3.3.2.4 sobre instrumentos de cooperación multilateral no reembolsable.

¹⁰ Adugna A. (2009). [How much of official development assistance is earmarked?](#). (CFP Working Paper Series No. 2). Washington: The World Bank.

¹¹ Ver apartado 2.5.1. sobre ayuda programática.

¹² Ver apartado 3.3.2.2. sobre contribuciones voluntarias a organismos multilaterales.

2.2.4. Ayuda reembolsable/ no reembolsable¹³.

La clasificación según este criterio depende de que los fondos se transfieran con la condición de que sean retornados o reembolsados (créditos o inversión) o se concedan sin necesidad de devolución (donaciones o subvenciones). La AECID actúa a través de estos dos tipos de cooperación.

El panorama actual de la ayuda viene definido por una mayor diversidad de actores y de nuevos instrumentos de financiación, que caen fuera de la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo de AOD, pero que impactan significativamente en los procesos de desarrollo de los países. Ello está contribuyendo a que el concepto de AOD sea cada vez menos relevante, al no captar un contexto mucho más amplio de flujos de financiación del desarrollo, donde los actores oficiales son tan sólo un actor más. Por ello, el Comité de Ayuda al Desarrollo está ya considerando la modernización del concepto de AOD, hacia una medida más amplia de “financiación externa del desarrollo” (*external development finance*). Sin embargo, todavía no hay un acuerdo entre sus miembros sobre qué elementos deben incluirse bajo este concepto.

Por otro lado, la complementariedad entre la cooperación reembolsable y la no reembolsable es un asunto de fundamental importancia, que actualmente está siendo debatido en ámbitos como el CAD de la OCDE y la red de Entidades Financieras de Desarrollo Internacional (EFDI); esta complementariedad debe ser abordada de manera estratégica, para garantizar que toda la cooperación, reembolsable o no, contribuya a los mismos objetivos de desarrollo con la óptima capacidad de impacto.

Desde la aprobación de la [Ley 38/2006](#), reguladora de la gestión de la deuda externa y [Ley 36/2010](#), de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), la CE dispone de la posibilidad de realizar operaciones con carácter no ligado de préstamo, crédito, o líneas de crédito, así como adquirir temporalmente participaciones, directas o indirectas, de capital o cuasicapital en instituciones financieras o vehículos financieros de inversión dirigidas al apoyo a pequeñas y medianas empresas de capital de origen de los países socios de la Cooperación Española. Asimismo, el FONPRODE asume los activos y pasivos, derechos y obligaciones del extinto Fondo de Concesión de Microcréditos, que se integra en el propio FONPRODE con sus mismos objetivos y marco legal e institucional. El FONPRODE también asume los derechos y obligaciones del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que pudieran haberse derivado de

operaciones a iniciativa del MAEC.

La cooperación reembolsable en España presenta un rasgo diferencial respecto al resto de cooperaciones reembolsables bilaterales: está normativa e institucionalmente integrada en la política de desarrollo. Tanto la Ley como el [Reglamento](#) del FONPRODE establecen que las operaciones de carácter financiero reembolsable con cargo a este Fondo deberán estar orientadas a los objetivos establecidos en los documentos de planificación de la política de desarrollo (Plan Director, Marcos de Asociación País, Estrategias Sectoriales y Planes de Actuación Sectorial de la AECID); de igual forma, establecen que los criterios para la gestión de estas operaciones deberán recogerse en un Código de Financiación Responsable y llevarse a cabo a través de una metodología de gestión específica para la cooperación financiera reembolsable. Esto permite explorar la óptima complementariedad entre instrumentos y dotar a la cooperación española de mayor riqueza en la propuesta estratégica en cada contexto en el que opere.

Aunque la Ley del FONPRODE no establece la obligatoriedad de que las actuaciones financiadas computen como AOD, en la práctica es un criterio prioritario para la selección y aprobación de las operaciones. La experiencia acumulada durante estos primeros años del Fondo permite constatar las dificultades derivadas de los intentos de compaginar los requisitos para que los recursos presupuestarios destinados a cooperación reembolsable no impacten en déficit público con las condiciones de concesionalidad del CAD para la consideración de los mismos como AOD. Este hecho ha limitado el abanico de operaciones financieras durante este periodo.

Por tanto, aunque hasta el momento no se han financiado operaciones que no computen como AOD, la cooperación española está tratando de avanzar en dos ámbitos. Por un lado, en el ámbito nacional, existe iniciativas que tratan de aportar soluciones para tratar de flexibilizar las restricciones que han obstaculizado el funcionamiento del Fondo. Por otro lado, en el contexto del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), España, junto con otros donantes, están participando activamente en el debate para que el nuevo concepto de AOD “modernizada” contemple no sólo el “esfuerzo del donante”, sino el “beneficio” que supone para el receptor de la ayuda. Esta conceptualización se alinea con la idea de Busan de considerar más relevante los posibles impactos de la ayuda y no tanto los insumos (*inputs*) de la ayuda.

Sin embargo, en el momento presente, los criterios para la contabilización como AOD de las operaciones

¹³ Ver apartado 3.5 sobre instrumentos de la cooperación reembolsable.

reembolsables que el CAD tiene establecidos (y que aparecen recogidos en las [Directrices de Información Estadística](#) -DAC Statistical Reporting Directives-) determinan las siguientes condiciones para una operación de crédito:

- Debe ser un flujo oficial provisto por agencias oficiales, incluyendo los gobiernos nacionales y locales, o por sus agencias ejecutoras, cuya finalidad debe ser el desarrollo y el bienestar de la población de los países socios.
- Debe ser de carácter concesional y llevar un elemento de donación de por lo menos el 25 % (calculado a un tipo de descuento del 10%)”.

En caso de una operación de inversión, el CAD establece que es necesario que exista de igual manera ese componente concesional y de donación en las operaciones. La manera de calcularlo presenta más dificultades que en las operaciones de crédito, donde la tasa de descuento y el tipo de interés pueden ser fácilmente calculados. El CAD establece que, en caso de que la Cooperación Oficial de un país adquiera participaciones en Fondos de Inversión para invertir en empresas de países en desarrollo, se atenderá a las condiciones de dichas participaciones. Así, en caso de fondos estructurados, en los que haya distinción entre las parti-

cipaciones y unas tengan un mayor riesgo de inversión que otras, sólo aquellas que tengan mayor carácter concesional (las de mayor riesgo), son consideradas AOD, por entenderse que permiten atraer inversores privados a las participaciones de menor riesgo.

Actualmente, existe un debate sobre el grado de concesionalidad necesario para ser computada una operación como AOD y su cómputo como activo financiero y, por tanto, reembolsable en las Cuentas Nacionales de Déficit Público. La norma contable para considerar un activo financiero sin impacto en déficit público la define el manual del [EUROSTAT: SEC'95](#) (el pasado 21 de mayo 2013, se publicó el nuevo Reglamento Comunitario, relativo al nuevo manual [SEC 2010](#), que entrará en vigor a partir de septiembre de 2014. En él no se aprecian modificaciones sustanciales que afecten a las operaciones susceptibles de ser financiadas con cargo al FONPRODE). Por ello, en la actualidad, la Cooperación Española sólo puede realizar adquisiciones de participaciones de capital de fondos de inversión no estructurados (que no establezcan diferencias de participaciones) para que sean consideradas como AOD y simultáneamente como activos financieros sin impacto en el déficit público español.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Permite abordar parte de la Agenda de Desarrollo (especialmente Post-Busan) que anteriormente no era posible: la relación con el sector privado para fomentar un crecimiento inclusivo a través de la generación de empleo y de tejido empresarial productivo. • Permite la inversión en sectores necesarios para un crecimiento económico inclusivo del país. • Al estar integrada la cooperación reembolsable en la política de desarrollo, permite una planificación estratégica donde se contemplen las sinergias que pueden darse entre políticas públicas y el apoyo a un tejido empresarial local. • La cooperación financiera permite atraer fondos privados de inversión que no irían <i>motu proprio</i> hacia países en desarrollo o a determinados sectores relevantes para la promoción de un desarrollo económico inclusivo. • Esta modalidad de ayuda abre nuevos espacios para interactuar con el resto de socios de desarrollo y acceder a recursos financieros adicionales, hasta ahora no disponibles para la Cooperación Española. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser gestionada sin un impacto claro en el desarrollo, sino simplemente orientada a obtener los retornos financieros que exige su carácter reembolsable. • Puede ser gestionada de manera paralela al resto de instrumentos de desarrollo, si bien este margen se va reduciendo. • Las dificultades para conciliar el carácter reembolsable y el carácter de AOD de las operaciones pueden dificultar la utilización de todas las posibilidades que ofrece la ley FONPRODE. • Se trata de operaciones novedosas en la Cooperación Española y su impacto óptimo en desarrollo deberá ir siendo evaluado y aprendido. • Existe el riesgo de acumular volúmenes importantes de AOD en esta modalidad simplemente por el criterio de no computar como déficit público en lugar de por criterios estratégicos de impacto en desarrollo. • Un problema adicional para aportaciones de capital aparece con el cálculo de la AOD neta, ya que los recursos canalizados de este modo generarán flujos de AOD negativos cuando sean reembolsados. Esto puede tener un efecto perverso al incentivar las inversiones fallidas, por generar AOD neta positiva, y penalizar las inversiones exitosas, por el efecto contrario.

2.3. MODALIDADES SEGÚN LAS VÍAS DE CANALIZACIÓN DE LA AYUDA

En la cooperación internacional existen diversas vías de canalización de la ayuda derivadas de la participación de los diversos actores. Como criterios para identificar la vía de canalización más apropiada, estas modalidades contemplan la capacidad del donante, la especialización, experiencia y valor añadido de los diversos actores y las características y capacidades del país socio. En todo caso, es importante considerar que a medida que se alargan estas vías de canalización entre el donante y el beneficiario final (es decir, cuantos más actores intervienen), los llamados costes de transacción tienden a aumentar, dado que se ven implicados distintos sistemas de gestión, monitoreo, reporte, rendición de cuentas, entre otros, haciendo más compleja y costosa la coordinación y la gestión.

Según este criterio, el CAD divide la AOD en dos tipos, según su vía de canalización:

- *Multilateral*, cuando es canalizada de forma no marcada por medio de organismos multilaterales financieros, no financieros, UE, fondos globales o multidonantes, organismos regionales y de integración, y otras entidades que el CAD considera elegibles para ello¹⁴.
- *Bilateral*, cuando las actividades de cooperación al desarrollo son realizadas por las administraciones públicas del país donante con el país receptor, bien a través de los gobiernos socios u otros actores públicos o privados locales (lo que podría denominarse como bilateral directa), bien a través de entidades del país donante (bilateral indirecta) o a través de organismos internacionales (multilateral¹⁵).

En general, puede decirse que la vía de canalización es un concepto algo más amplio que el tipo de agente transmisor, por cuanto que una determinada vía de canalización puede utilizar diferentes agentes transmisores. Sin embargo, la naturaleza del agente transmisor por medio del cual la ayuda se hace llegar a sus beneficiarios introduce una serie de peculiaridades en el modo de transferencia de la misma. Por ello y dada la relación tan estrecha entre ambos conceptos, en este apartado se detallan las características que tiene la ayuda según sea la naturaleza de las entidades, instituciones u organismos que la canalizan.

2.3.1. Ayuda que se transfiere a organismos internacionales (OOII) y regionales (ya se trate de organismos multilaterales financieros o no financieros).

Puesto que los retos de la AOD traspasan las fronteras nacionales, se requiere de una acción colectiva de los países, para lo cual desempeñan un papel crucial las instituciones y organismos multilaterales, teniendo en cuenta que los principios y objetivos que rigen el compromiso de un país con el desarrollo son los que también deben inspirar su acción multilateral de desarrollo. Es objetivo de la CE el trabajar con estos organismos de forma selectiva y estratégica, en temáticas y contextos en los que presenten ventajas comparativas frente a la ayuda bilateral. Para ello, la AECID prioriza el trabajo con los organismos más especializados y más eficientes en determinadas problemáticas y regiones, así como con aquéllos con mandatos definidos y legitimados para promover y gestionar los bienes públicos globales. Pero además, las tareas promovidas en el ámbito multilateral se deben adaptar a la misión, ámbito de trabajo y características propias de cada organismo en cuestión, aprovechando la especialización respectiva de cada una de estas instituciones.

El establecimiento de acuerdos marco con las organizaciones multilaterales de desarrollo (OMUDES) prioritarias para la AECID está permitiendo establecer marcos de colaboración plurianual, en los que se especifican las objetivos comunes, líneas de actuación prioritarias y el marco financiero y administrativo para llevarlos a cabo, así como exigir una mayor rendición de cuentas y logro de resultados tangibles.

Las contribuciones a estos organismos pueden ser contribuciones generales (*core*), voluntarias (marcadas y no marcadas), contribuciones a fondos fiduciarios, a fondos globales, a programas y proyectos específicos. Especial mención merece la ayuda multilateral, así denominada cuando se canaliza a través de organismos internacionales con un uso y destino especificados por un donante bilateral (marcado sectorial o geográficamente¹⁶). Según la Agenda de Acción de Accra, debe limitarse el uso de esta modalidad, aunque puede ser de interés para proyectos específicos en países y áreas muy prioritarias, especialmente para aquellos proyectos con carácter pionero o experimental. La CE debe tener entre sus objetivos generar sinergias con la ayuda bilateral y la multilateral en los países socios.

¹⁴ A efectos de su reporte como ayuda multilateral, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE establece en el Anexo 2 de las "DAC Statistical Reporting Directives" la relación de entidades que son consideradas como tales.

¹⁵ Esta ayuda computa como bilateral a efectos de estadísticas del CAD y, en cambio, es posible encontrar documentos de la CE sobre "ayuda canalizada a través de organismos multilaterales" que se refieren tanto a la ayuda multilateral como a la multilateral.

¹⁶ Ver apartado 2.3.2 sobre ayuda marcada y apartado 3.3.2.2 y siguientes sobre instrumentos de cooperación multilateral no reembolsable.

Por ello, los instrumentos y mecanismos multilaterales deben estar integrados en lo posible en la planificación de la actividad de la CE en cada país sobre la base de la apropiación y demanda de los países socios dentro de sus planes de desarrollo¹⁷.

La modalidad multilateral se perfila como adecuada en escenarios donde:

- Se persigue preservar los Bienes Públicos Globales (BPG) y los Bienes Públicos Regionales (BPR) (ver epígrafe correspondiente).
- Existe mucho interés por incidir globalmente en una temática específica para la cual existe un organismo multilateral con mandato, legitimidad y especialización que le convierten en el actor clave.
- Se quiere apoyar el trabajo normativo que a nivel global desarrollan los Organismos Técnicos de las Naciones Unidas.
- Se quiere actuar en un país o región en los cuales los organismos tienen mayor presencia y experiencia que el donante y otros actores.
- Las iniciativas a acometer son de tal envergadura que, si varios donantes se agrupan contribuyendo por la vía multilateral, se producen economías de escala que aumentan la eficiencia.
- En escenarios donde hay poca armonización entre donantes, sumarse a iniciativas multilaterales reduce el número de actores y con ello, facilita la armonización.

En el ámbito humanitario, esta vía de canalización de fondos es mayoritaria, debido a que contribuye a mantener la neutralidad y la independencia en crisis complejas, así como a la eficacia y presencia que ciertas agencias multilaterales humanitarias pueden ofrecer en ciertos contextos. OCHA (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas) es el actor que coordina tanto la acción de las Agencias de NNUU y de las ONG como los Llamamientos Consolidados Humanitarios (UNCAP), que diagnostican anualmente las necesidades a cubrir en distintos escenarios humanitarios crónicos y pre-identifican las líneas de actuación.

En cambio, el trabajo con OOII no sería preferente en escenarios donde entidades del país socio tengan suficientes capacidades para canalizar la ayuda a través de sus propias instituciones, asegurando así una mayor apropiación y desarrollo de capacidades del país socio, o en el caso en el que otros actores de la CE tengan suficiente o mayor experiencia que los organismos multilaterales en el país y la temática. Tampoco sería aconsejable la modalidad multilateral cuando el donante quiera maximizar su visibilidad en un país.

Lo que es indispensable tener presente al elegir la modalidad multilateral, es que ésta no solo requiere de aportaciones financieras, si no que para optimizarla hay que asegurar una participación activa en los órganos de gobernanza en los que estemos representados para lograr influir en la definición de los objetivos estratégicos de los mismos y en su seguimiento. También es muy importante que la acción multilateral española sea visibilizada en el diálogo con el país socio.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Posibilita ciertas respuestas globales a problemas globales. • Permite abordar con mayor eficacia ciertos aspectos de las crisis humanitarias complejas desde una posición de mayor neutralidad e independencia. • Amplio despliegue de los organismos internacionales, que facilita las intervenciones en lugares en los que el donante tiene escasa presencia. Alta especialización de algunos organismos en ciertos temas. • El nivel contributivo de un donante por la vía multilateral determina en parte el eco de su diálogo de políticas en los organismos y en los foros globales. • Permite flexibilidad en asignación de los fondos humanitarios a través de los Convenios con las Agencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor dificultad para el seguimiento y la rendición de cuentas. • Atribución más difícil y menor visibilidad de los donantes. • Alta volatilidad¹⁸: Al igual que resulta fácil canalizar a través de OOII los incrementos presupuestarios de la ayuda al desarrollo, resulta igualmente sencillo eliminar algunas contribuciones voluntarias en periodos de reducción de recursos de la AOD. • La eficiencia en la utilización de los recursos por esta vía está cuestionada para ciertas temáticas, países y contextos. • Dificultad de hacer un correcto seguimiento por país cuando se trata de programas que afectan a varios países, ya que la incidencia en estos es desigual en cantidad y calidad.

¹⁷ Ver apartado 5.4.2 del capítulo 5 de esta Guía sobre convergencia de modalidades hacia resultados de desarrollo.

¹⁸ Volatilidad: exceso de fluctuación interanual en el volumen de AOD proporcionada.

2.3.2. Ayuda que se ejecuta directamente por la AECID.

Existe un cierto tipo de actividades y servicios prestados de forma directa por la AECID a instituciones y ciudadanos de los países socios, si bien, en términos cuantitativos, el porcentaje de que suponen estas actividades de ejecución directa no es muy elevado. Los ámbitos en los que se llevan a cabo son los relativos a la acción humanitaria, formación de recursos humanos y acción cultural, así como en ciertos servicios de coordinación y apoyo a instituciones y personas. Esta modalidad se hace visible a través de las actividades que desarrollan los centros culturales, los centros de formación y las propias oficinas técnicas de cooperación que la AECID tiene en los países socios. En el ámbito humanitario, como soporte logístico para la acción directa de la AECID en acciones de emergencia, se dispone de dos infraestructuras que facilitan la canalización inmediata de los recursos necesarios para este tipo de operaciones, una en la base aérea de Torrejón (Madrid) y otra en la base logística de Panamá.

- En el *ámbito humanitario*, la acción directa consiste en el envío por AECID de bienes, materiales o personal de carácter humanitario en asistencia a poblaciones afectadas por catástrofes naturales o conflictos. Las operaciones directas pueden realizarse directamente desde sede (flete de avión /barco o alquiler de espacio en bodega de aviones/buques comerciales) o a través de la OTC correspondiente, a la que se encarga de hacer compras locales de material humanitario de primera necesidad. Es necesario destacar que los despliegues y fletes directos son el último recurso para la AECID, al que se acude ante la imposibilidad de prestarse el mismo servicio mediante otros actores o cuando el tamaño de la crisis supera las capacidades locales e internacionales, como en el caso de Haití.

Estas acciones presentan la ventaja de ser respuestas muy rápidas, que conceden gran visibilidad a la cooperación española y sobre las cuales hay gran facilidad para poder realizar un seguimiento. Frente a estas ventajas tienen el inconveniente, si se realizan desde sede, de un alto coste, dado que el coste del flete es muy

superior al del material a distribuir. Además, estas acciones pueden presentar riesgos ligados a la responsabilidad directa de AECID si la ayuda se presta desplazando personal humanitario propio. En determinados contextos la acción directa puede vulnerar el principio humanitario de neutralidad.

- En el ámbito de la *acción cultural*, la AECID impulsa una programación propia alineada con los objetivos de desarrollo de los documentos de planificación estratégica de la cooperación española y de la propia Agencia. Esta programación se lleva a cabo fundamentalmente desde la red de centros culturales, espacios que la AECID pone a disposición de la población local ofertando servicios como áreas expositivas y escénicas, bibliotecas, mediatecas y aulas de producción audiovisual y digital.
- En el ámbito de la *formación de recursos humanos*, los centros de formación llevan a cabo actividades formativas dirigidas a profesionales, preferentemente de las instituciones públicas de los países socios, con responsabilidad en el diseño y gestión de políticas públicas nacionales orientadas a la construcción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social. La formación se lleva a cabo a través de seminarios, encuentros, talleres, foros y cursos, responde a la demanda de los países socios y se enmarca en aquellos ámbitos en los que España tiene un valor añadido. En América Latina, las actividades formativas, en su mayoría, se enmarcan en el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE).

2.3.3. Ayuda que se transfiere directamente a entidades públicas del Estado receptor (en cualquiera de sus niveles de gobierno: instituciones de gobierno central, regional o local).

Esta modalidad ha sido muy utilizada por la cooperación oficial española y se ha consolidado como prioritaria para la transferencia de recursos financieros para el cumplimiento de los compromisos y acuerdos de cooperación bilateral con los países socios, ya haya sido con un horizonte presupuestario anual o, en mucha menor medida, con un horizonte plurianual.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Rapidez del proceso de transferencia. • La entidad que transfiere los recursos posiciona su compromiso muy rápidamente en situación de ejecutado. • Permite un rápido alineamiento con las estrategias públicas de desarrollo de los países socios y refuerza el principio de apropiación. • Por definición, es idónea para realizar acciones de fortalecimiento institucional • Generalmente, es la modalidad preferida por los países socios. 	<ul style="list-style-type: none"> • El desconocimiento de las limitaciones y marco legal de recepción de los recursos externos y de los sistemas nacionales de control del gasto de los países socios entorpece y retrasa con frecuencia el proceso de ejecución. • Está fuertemente condicionada a la coyuntura política del momento en los países socios y a eventuales cambios de responsables en los equipos públicos directivos o gestores. • Ofrece fuertes limitaciones en casos de países con escaso desarrollo de garantías en el ejercicio de los derechos humanos.

2.3.4. Asociación con el sector privado empresarial: las Alianzas Público-Privadas (APPD).

El panorama actual de la cooperación para el desarrollo viene definido por un reconocimiento explícito del papel cada vez más importante que en ella tiene una creciente diversidad de actores. En este contexto, el Informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la agenda [Post-2015](#) de Naciones Unidas destaca la necesidad de garantizar más y mejor financiación del desarrollo a largo plazo y subraya que la fuente de financiación más importante para el escenario 2015 provendrá del capital privado. Asimismo, el Acuerdo de Busan sobre Eficacia de la Ayuda¹⁹ reconoce que la nueva agenda internacional del desarrollo incluye afrontar importantes retos tales como el cambio climático, el acceso a la energía o el acceso al agua, cuya envergadura requiere un esfuerzo financiero mucho mayor del que puede ofrecer la AOD y subraya el papel del sector privado en el desarrollo, animando a incorporar a más actores a los procesos de desarrollo conformando una Alianza Global para el desarrollo, en la que el sector privado está considerado un actor fundamental para el logro de los objetivos que se propone.

La Cooperación Española aborda la relación con el sector privado empresarial desde un triple foco de relación:

- En primer lugar, el estímulo al propio tejido empresarial de los países socios como vector de desarrollo, para lo que se dota de una estrategia y un Plan de actuación sectorial que identifica las líneas y los instrumentos más adecuados para su abordaje.
- En segundo lugar, el apoyo a las prácticas responsables de las empresas en general, apoyando los debates de Responsabilidad Social Empresarial y sobre el impacto en desarrollo

de las acciones empresariales como elemento necesario para un crecimiento económico equitativo, inclusivo y sostenible.

- El tercer ámbito de relación es el que implica la creación de una modalidad de asociación con el sector privado empresarial español, fundamentalmente por parte de la Agencia.

Un nuevo rol que se atribuye en la Agenda de Busan a las políticas de cooperación es el de catalizar recursos y capacidades del sector privado para vincularlos a la agenda de desarrollo, con el fin de lograr un impacto agregado mayor. Para asumir este rol, la Cooperación Española habilita una modalidad de ayuda²⁰ que permite establecer alianzas con el sector privado empresarial, a la vez que puede implicar a otros actores. El objetivo de esta alianza es lograr que el sector privado identifique los incentivos que existan, tanto en la agenda de desarrollo como en la propia Cooperación Española, para establecer una alianza que contribuya al logro de los objetivos de la CE y, simultáneamente, cubra las expectativas del sector privado. La relación estratégica con el sector privado debe ser abordada sobre unas premisas compartidas de políticas empresariales responsables, verificables según unos estándares internacionalmente aceptados.

Esta modalidad tendrá una importancia creciente en la Cooperación Española conforme se vaya consolidando la idea de las alianzas público-privadas como herramienta básica de promoción del desarrollo. Además, este nuevo enfoque implica la necesidad de dotarse de instrumentos de financiación que permitan involucrarse con el sector privado y atraer nuevos recursos para el desarrollo. Para ello, la cooperación española cuenta con diferentes formas de financiación (créditos e inversiones de capital) que amplían su capacidad de colaboración con el sector privado en iniciativas de desarrollo, ya que tienen el potencial de atraer capital

¹⁹ Ver apartado 1.2. sobre los principios y acuerdos sobre eficacia y calidad de la ayuda

²⁰ Ver apartado 2.2.4. sobre la modalidad de cooperación embotellable y apartado 3.5 sobre los instrumentos de esta modalidad.

privado y de apalancar recursos adicionales hacia ámbitos donde el sector privado no entraba, por su naturaleza de aversión al riesgo.

La AECID entiende por Alianza Público-Privada para el Desarrollo una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario, de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece un objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros.

Esta definición descarta las relaciones cliente – contratista (pago por parte de la AECID para la prestación de servicios, para el suministro de bienes, para la realización de obras o para la ejecución del todo o de una parte de un proyecto). Aunque estas relaciones

impliquen relación con el sector privado empresarial, se limitan a una participación del sector privado en desarrollo, sin constituir una alianza. Se descartan también las relaciones con el sector privado empresarial enmarcadas en un contrato de gestión o de concesión por parte de la AECID o de una institución pública socia.

Quedan también fuera de la definición las relaciones estratégicas entre la AECID y actores privados empresariales y sociales en los que no quede demostrado desde el inicio su impacto en desarrollo, aunque compartan objetivos, responsabilidades, riesgos y beneficios. Estaríamos ante una Alianza Público-Privada, sin el efecto en Desarrollo, aspecto que será clave para la adhesión de la AECID. De la misma manera, no quedan incluidas en esta definición las formas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil (ONGD) a través de subvenciones para alcanzar objetivos de desarrollo a través de convenios, programas y proyectos.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Política de desarrollo con mayor potencial si al máximo nivel se establece una agenda de desarrollo que ofrezca los espacios e incentivos adecuados para que sea complementada por el potencial del sector privado empresarial adecuado. • Posibilidad de contar con recursos técnicos, financieros y conocimiento de los que no dispone la cooperación para abordar objetivos de la política de desarrollo. • Nuevos ámbitos de actuación y relación de la cooperación para orientarlos a los objetivos de desarrollo. • Nuevo esquema de relación con el sector privado empresarial, no vinculado a la ayuda ligada, sino con un enfoque estratégico de mutuo entendimiento y aprovechamiento mutuo de capacidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de que se desvirtúe la política de desarrollo en el caso de no establecerse la asociación en los términos adecuados para que contribuya positivamente a los objetivos de desarrollo. • De no existir un liderazgo de la agenda de desarrollo y un genuino entendimiento de los objetivos de la misma, se puede provocar que se desvirtúe la estrategia de desarrollo para atender a las exigencias de los socios empresariales. • Para poder asumir el liderazgo y la orientación al desarrollo de las alianzas con el sector privado, es necesario disponer de recursos significativos por parte de la cooperación española. • Dispersión de la agenda de trabajo de las OTC, de no establecerse claramente los términos de las alianzas. • La existencia de malas prácticas empresariales en las áreas de negocio puede provocar daños en la imagen de la cooperación. • Falta de experiencia y de instrumentos administrativos adaptados a la gestión de esta modalidad.

2.3.5. Ayuda que se ejecuta vía²¹ organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y organizaciones humanitarias.

La [Ley 23/1998](#), de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, define en su artículo 23 a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) como “aquellas entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines

de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo”. Las ONGD son, por tanto, un sector específico dentro de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que tienen por objeto explícito la cooperación internacional para el desarrollo (incluyendo la acción humanitaria).

²¹ Se describe en este apartado ayuda canalizada “a través” de este tipo de organizaciones de la sociedad civil, es decir según el CAD aid through CSO, dado que la AECID no facilita financiación a OSC para su uso discrecional que sería aid to CSO del tipo core-funding.

Las ONGD son actores clave en la ejecución de las políticas de cooperación de la AECID, tanto por trabajar directamente con las poblaciones del Sur y sus organizaciones sociales, como por su capacidad de comunicación y difusión de la realidad del Sur y, por ello, de sensibilización de la sociedad española; además de por su capacidad de propuesta en el diseño de las políticas de cooperación.

Actualmente hay diferentes vías de financiación de proyectos de ONGD: para las ONGD (y otras organizaciones de la sociedad civil) del Sur existe una reserva de crédito en la convocatoria de acciones (antes conocida como convocatoria abierta y permanente), mientras que para las ONGD españolas hay varias convo-

catorias de ayudas por concurrencia competitiva: la convocatoria de proyectos y la convocatoria de convenios. Además, conviene mencionar que en la AECID existe un registro de ONGD españolas, en el que es necesario estar inscrito para poder participar en las convocatorias. Por otro lado, las de mayor trayectoria, experiencia, medios humanos, solvencia financiera y transparencia en la rendición de cuentas pueden adquirir el estatus de “ONGD calificadas”, es decir de socios especiales de la AECID en la ejecución de la política de cooperación. Con estas ONGD calificadas se acuerdan las intervenciones a desarrollar (llamadas convenios) para abordar actuaciones de cierto alcance y envergadura y se financian en escenarios plurianuales con una importante dotación económica.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Idóneas para actuaciones de fortalecimiento de la sociedad civil, sobre todo en exigibilidad de derechos humanos. • Permiten actuaciones en países con debilidad institucional, estados frágiles o con condiciones de especial vulnerabilidad. • Tienen un papel relevante en la actuación con colectivos en situación de marginalidad. • En el caso de la acción humanitaria, la financiación a ONGD con mandato humanitario permite asegurar la imparcialidad y neutralidad de la intervención. • El apoyo a redes de ONGD respalda el intercambio de conocimiento y experiencias entre ellas. • Son actores muy adecuados para iniciativas de Educación para el Desarrollo en los países desarrollados. • Tienen un papel insustituible como articuladores de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es habitual la fragmentación de la ayuda debido a la financiación de actuaciones micro con pequeños presupuestos, de duración limitada y, por consiguiente, de difícil sostenibilidad. • La diversidad de ONGD es muy elevada (desde organizaciones sindicales, ONGD del norte, organizaciones de mujeres, asociaciones de cooperativas, etc.), por lo que canalizar fondos a través de ellas requiere un planteamiento estratégico complejo y diferenciado para unas y otras entidades. • Excesiva dependencia del sector público. • Escasez de oferta especializada en ciertos sectores. • En ocasiones, su actuación se limita a canalizar los fondos a las organizaciones del Sur, sin ningún valor añadido. • Riesgo de convertirse en unidades paralelas de provisión de servicios públicos. • Dificultades de inserción de sus actuaciones en los sistemas públicos de los países socios.

2.3.6. Ayuda que se ejecuta vía otros actores de la sociedad civil.

Se trabaja con otros actores de la sociedad civil que, por su propia naturaleza y por las capacidades desarrolladas en el ámbito de actuación en el que operan, ofrecen un valor añadido a la política de desarrollo. Entre estos destacan las universidades (públicas y privadas) y centros de investigación (para los que la CE cuenta con programas y convocatorias específicas), organizaciones sindicales, empresariales y otras organizaciones o movimientos de la sociedad civil, tanto de los países socios como de España.

2.3.7. Ayuda que se ejecuta a través de otros donantes (incluyendo oferentes de países del Sur)

En este caso podemos distinguir entre dos modalidades:

- *Cooperación delegada.*
- *Cooperación triangular (apoyo a cooperación Sur-Sur).*

2.3.7.1. La Cooperación Delegada.

Modalidad de provisión de AOD en la que una o varias agencias (donantes silenciosos) encomiendan a otra (donante líder) la realización de la totalidad o parte

de las actividades que involucra la ayuda (diálogo y negociaciones con el gobierno, seguimiento del desempeño, gestión de los fondos). Constituye por tanto una modalidad de ayuda a través de la cual se intenta lograr una mejor coordinación y división del trabajo entre donantes en un determinado país, ya que es una forma de utilizar las ventajas comparativas de los donantes y reducir los costes de transacción, promover una distribución de recursos eficaz y fomentar la utilización común de sistemas y procesos de seguimiento, evaluación y procedimientos contables²². Para orientar la toma de decisiones sobre este tipo de operaciones, la AECID ha elaborado una [Guía de Orientaciones Técnicas sobre Cooperación Delegada](#), que es actualizada periódicamente.

Desde el año 2011, España cuenta con la acreditación de la UE para realizar operaciones de este tipo, lo que permitirá desarrollar esta línea de trabajo en el futuro. El alcance y la forma de delegación pueden variar: desde traspasar la actuación en nombre de uno o más donantes para un proyecto específico en una o en todas las fases del ciclo del proyecto, hasta un programa sectorial completo o incluso un programa de país.

Según el análisis realizado de la experiencia internacional, existen dos tipos generales de cooperación delegada, de acuerdo con la Guía de AECID sobre esta cuestión:

- Cooperación delegada técnica: Cuando dos o más donantes acuerdan trabajar en conjunto en un sector dentro de un país y deciden que uno de ellos (el donante líder) se encargue de

la gestión de una intervención en nombre de otro u otros (el donante silencioso). El donante líder asume las funciones de dialogo político y técnico con la contraparte y mantiene informados a los donantes silenciosos. En este caso no hay una transferencia de recursos financieros entre donantes.

- Cooperación delegada técnico-financiera: En este caso, el donante líder, además de asumir las responsabilidades técnicas, recibe los recursos financieros del donante silencioso. En línea con este tipo de cooperación, el donante líder y el donante silencioso deberán acordar los procedimientos de desembolso, contabilidad y auditoría, así como la inclusión o no de gastos indirectos en la aportación.

De acuerdo con la experiencia adquirida, las buenas prácticas aconsejan que los acuerdos de cooperación delegada se fundamenten en un diálogo previo sobre la división del trabajo y los propósitos de la cooperación delegada (no sólo entre los propios donantes, sino con el país socio²³ que en última instancia debe dirigir dicha división del trabajo), en la existencia de estrategias y planes de acción conjuntos, en la consulta al país socio sobre el acuerdo de delegación y en la utilización de los procedimientos del país socio. También es imprescindible que el donante líder disponga de una gestión técnica y financiera lo suficientemente adecuada y reconocida, así como vocación de permanencia en el sector concreto.

En la siguiente tabla se sintetizan algunas de las principales ventajas e inconvenientes potenciales de la

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la división del trabajo entre donantes, evitando duplicidades y solapamientos y aprovechando las complementariedades entre los mismos • Aumento de la eficiencia a través de la reducción de la carga administrativa y de gestión, tanto para el donante como para el socio. • Facilita el alineamiento de las actividades de los donantes con los planes nacionales de reducción de la pobreza, presupuestos nacionales y otros instrumentos de planificación en los países socios. • Incremento de intercambio de experiencias y aprendizaje mutuo entre los donantes. • En el caso de la cooperación delegada técnico-financiera, puede ser una fuente de ingresos para el donante líder y ofrece una posibilidad de reforzamiento de su liderazgo 	<ul style="list-style-type: none"> • La motivación de algunas operaciones no siempre está vinculada con los objetivos de la división del trabajo • Control indirecto del donante que delega. • Menor visibilidad en cuanto a logros de las aportaciones individuales cuando un donante delega a otro donante. • Menor acceso a información directa sobre actualizaciones y desarrollo del país socio por parte del donante que delega, necesaria para mantener su competencia. • Muchas veces el país socio no participa desde una fase temprana en la decisión para realizar operaciones.

²² Sobre este tema, conviene tener en cuenta que la AECID se basa en lo recogido en el [Código de Conducta de la UE](#) relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo. ²³ Ver el documento de la UE sobre armonización de donantes para la eficacia de la ayuda: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/harmonisingdonorpracticesforeffectiveaiddeliverythreevolumes.htm>

²⁴ Ver también el documento de la Cooperación Noruega sobre cooperación delegada: <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=109393>

cooperación delegada²⁴:

2.3.7.2. Apoyo a cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

Una de las señas de identidad de la Cooperación Española es la importancia relativa que se ha otorgado a los países de renta media (PRM) en la distribución de la AOD. Por ello, cuando la Cooperación Sur-Sur (CSS) -liderada por los PRM- experimentó una expansión en la década pasada, se decidió apoyarla activamente. Una forma importante de respaldo ha sido a través de la contribución de la CE a forjar un consenso internacional sobre la importancia de la CSS y la cooperación triangular, cuestiones destacadas en la Alianza de Busan como elementos importantes de una agenda de eficacia más incluyente.

El apoyo a la cooperación Sur-Sur se ha convertido en un elemento cada vez más relevante de la actuación de la CE. De hecho, esta prioridad coincide con el interés creciente de la CE por ampliar su colaboración con países socios de renta media mediante la cooperación triangular, la cual refuerza su propia actuación y sirve de apoyo a la CSS. La cooperación triangular es una modalidad en la que dos o más países -generalmente un donante tradicional y un país de renta media (aunque no sólo)- asocian sus recursos humanos, tecnológicos y financieros en beneficio de un país tercero, pudiendo este último además contribuir con sus propios recursos.

La cooperación triangular generalmente supone un trabajo tripartito de identificación y formulación de una intervención, en donde un donante tradicional se alía con un proveedor de CSS para financiar y ejecutar conjuntamente -aportando cada uno su valor añadido- una intervención en un país de menor desarrollo relativo. Esta modalidad actúa como puente entre la “tradicional” cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur, llegando a implicar una variedad de actores incluyendo organismos multilaterales y entidades de la sociedad civil. Idealmente este tipo de cooperación debe basarse en el liderazgo del país socio donde se realizan las intervenciones, y en estrecho diálogo con el proveedor del Sur.

En la práctica, existen diferentes tipos de interrelación entre los países participantes en un proyecto de cooperación triangular²⁵:

- Un primer tipo se da en aquellos casos en los que la Cooperación Triangular nace de una solicitud del receptor hacia los oferentes, quie-

nes, a su vez, disponen ya de un acuerdo o marco institucional bilateral para cooperación en terceros países (un Programa, un Fondo de financiación u otros).

- Un segundo tipo se asocia a aquellos proyectos que se construyen sobre un doble acuerdo institucional: el primero entre el receptor y el primer oferente (bajo la fórmula de Comisiones Mixtas, Convenios interinstitucionales o Programas de Cooperación Científico-Técnica) y el segundo entre el primer y el segundo oferente (de nuevo a través de Programas o Fondos de Cooperación con terceros).
- El tercer tipo resulta del procedimiento inverso al primero y es muy común en las acciones triangulares basadas en cursos y talleres internacionales: nacen ahora de una propuesta desde los oferentes (asociados a través de un Programa de Cooperación conjunta o de un Memorándum de Entendimiento) hacia un tercer país, que tendría el papel de receptor.
- El último tipo corresponde a aquellos casos en los que el acuerdo institucional implica simultáneamente a las tres partes, con lo que se facilita una identificación, negociación, formulación y ejecución tripartita.
- En los últimos años, la cooperación triangular se ha dotado de un marco jurídico específico, plasmado en memorandos de entendimiento en los que se recogen los principales lineamientos que deben orientar este tipo de cooperación:
- La necesidad de definir métodos de identificación, formulación, seguimiento y ejecución a tres partes, liderada por el país beneficiario.
- La conveniencia de desarrollar programas de medio plazo para conseguir mayor impacto y sostenibilidad.
- Establecer una mínima estandarización de procedimientos al mismo tiempo que se introduce una cierta flexibilidad en la gestión, teniendo en cuenta que intervienen diferentes sistemas legislativos, procedimientos contables y capacidades.
- Fijar roles claros en las intervenciones de las tres partes.

Por otro lado, la CE también apoya a la CSS y complementa sus iniciativas triangulares mediante su contribución al fortalecimiento de las capacidades de las agencias y otras entidades responsables de la política y la gestión de la CSS en los países socios. Esto se hace bilateralmente y también en el marco del [Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur](#).

²⁴ [Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica \(2011\)](#) (p. 86). Madrid: Secretaría General Iberoamericana [SEGIB].

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Es una forma de cooperación horizontal más adecuada para trabajar con muchos países de renta media. • Ofrece oportunidades para aprender de los proveedores del Sur que pueden aportar experiencias y soluciones más próximas culturalmente y, en consecuencia, más fácilmente aplicables y adaptadas al contexto de los países receptores. • Puede propiciar la creación de redes de intercambio de conocimientos para el desarrollo. • Contribuye a fortalecer el rol y las capacidades de los socios oferentes. • La CE ya cuenta con cierta trayectoria con base a la cual puede avanzar hacia resultados de desarrollo de mayor envergadura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una modalidad que implica poner en común una diversidad de intereses nacionales y marcos institucionales y normativos que tiende a complicar la negociación y la gestión de las intervenciones de cooperación. • En sus primeras fases los costes de transacción tienden a ser relativamente altos. • Si no se insertan en programas más amplios, la eficacia de operaciones triangulares puede ser limitada. • Faltan marcos metodológicos comunes para facilitar la gestión conjunta, la cuantificación de aportes en especie, la rendición de cuentas, etc.

2.4. MODALIDADES DE AYUDA SEGÚN EL NIVEL DE ALINEAMIENTO CON LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO.

De acuerdo con el nivel de alineamiento con las políticas de desarrollo del país receptor, suele distinguirse entre:

2.4.1. Ayuda Programática^{26, 27}

Constituye una forma de ayuda al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un plan o programa de desarrollo del país socio, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. De acuerdo con el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE²⁸, los criterios internacionalmente acordados para que una ayuda sea considerada programática son los siguientes:

- El gobierno socio u organización local ha de ejercer la apropiación y el liderazgo del programa apoyado por los donantes.
- Debe existir un programa integral y un marco presupuestario único.
- Hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización en al menos dos de los siguientes procedimientos: (i) informes (ii) presupuestos (iii), gestión financiera y (iv) adquisiciones.
- Se utilizan los sistemas locales en al menos dos de los siguientes procesos: (i) el diseño del programa (ii) su implementación, (iii) la gestión financiera y (iv) en su seguimiento y evaluación.

La ayuda programática no es un instrumento, sino un enfoque o una forma de trabajar que permite aplicar mejor los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda. Puede desplegarse a través de un conjunto de instrumentos de cooperación, principalmente, el apoyo presupuestario general o sectorial y los fondos comunes o cesta de donantes. El resto de instrumentos de cooperación, como los proyectos, los programas e incluso la cooperación técnica también pueden y deben integrarse en este enfoque y, por tanto, tender hacia los criterios antes mencionados.

Las oportunidades que ofrece la ayuda programática se basan, principalmente, en que es una forma de trabajar que persigue aplicar y dinamizar el uso de los principios de la Agenda de la eficacia de la ayuda. Pero es importante señalar que el potencial de la ayuda programática reside en que permite a la Cooperación Española, a través del diálogo con el país socio, participar en la formulación y seguimiento de las políticas públicas y promover reformas públicas, cuyo objetivo final sea la lucha contra la pobreza. El [IV Plan Director](#) reafirma el compromiso de la CE con esta modalidad de ayuda, al señalar que hay que reforzar el uso de modalidades orientadas claramente a una mayor eficacia y procurar, en la medida de lo posible, enmarcar todos los instrumentos dentro de la modalidad de ayuda programática. Esta forma o enfoque de trabajar, por tanto, debe ser un objetivo al que debe tender el conjunto de las intervenciones de la CE en un país. Ello supone abordar la cooperación con el país socio de una forma integral, donde los objetivos y los resultados estén claramente definidos y los instrumentos para conseguir dichos objetivos se complementen entre sí.

²⁶ La ayuda programática también se denomina enfoque basado en programas. Este término es más usado a nivel internacional en su traducción al inglés: *Programme Based Approach*.

²⁷ Ver también la guía de la AECID: "La Ayuda Programática: Guía para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación".

²⁸ <http://www.aideffectiveness.org/Themes-Programme-based-Approaches.html>

Dentro de la ayuda programática está incluido el enfoque sectorial o SWAP (Sector Wide Approach, por sus siglas en inglés), que opera al nivel de un sector completo, por ejemplo la educación o la salud, o para una temática determinada, con el propósito de incrementar la apropiación del gobierno sobre la política sectorial y mejorar la coherencia entre las políticas, la asignación de recursos y los resultados, a la par que se reducen los costes de transacción.

En el enfoque sectorial se dan los mismos criterios de la ayuda programática, pero centrados a nivel de un sector o subsector:

- Se aplica una visión integral del sector en su conjunto que debe plasmarse en un documento de política sectorial.
- Todos los recursos para el sector, ya sean externos o internos, han de enmarcarse en una sola política pública y un marco presupuestario único bajo el liderazgo del país socio.
- Existe una coordinación y armonización formal entre donantes.

- Existe un marco común de gestión, planificación y monitoreo regular del desempeño (rendición de cuentas) a través de revisiones conjuntas.
- Mejoran la planificación del desarrollo y permiten un incremento de los recursos para sectores clave en la reducción de la pobreza.

La ayuda programática financia, fundamentalmente, los planes; programas y/o proyectos de la Administración del Estado y sus entidades públicas. En aquellos países donde hay procesos de descentralización política, administrativa y/o fiscal, la ayuda programática también puede apoyar los planes y programas de las administraciones regionales, provinciales y locales. Esta ayuda se realiza siempre con la perspectiva de apoyar el objetivo del desarrollo global del país y sin generar desequilibrios o desigualdades entre regiones.

Por último, cabe señalar que, aunque la ayuda programática se dirige principalmente a apoyar a las administraciones públicas del país socio, también puede apoyar a las entidades u organizaciones de la sociedad civil, siempre que se cumplan los criterios arriba mencionados.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • La ayuda programática facilita el alineamiento con los objetivos de desarrollo del país socio, respetando sus prioridades y reforzando la apropiación local y la apuesta por la sostenibilidad de las reformas. • Proporciona un marco adecuado para el diálogo de políticas públicas; la gestión para resultados, la rendición de cuentas y la confianza entre socios. • Refuerza la coordinación y armonización entre donantes y aumenta la predictibilidad de sus fondos. • Reduce los costes de transacción (carga administrativa y financiera) para el país socio y las estructuras paralelas. • Apoya las reformas y mejora de los sistemas de gestión de finanzas públicas (GFP) de los países socios. • Supone un refuerzo para la planificación por resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del riesgo fiduciario (riesgo en el uso inadecuado de los fondos) en países con débiles sistemas de GFP. • Riesgos asociados al incremento de la volatilidad de los fondos en países con un desempeño negativo, tanto en el plano político como técnico • Problemas asociados a la capacidad de absorción de fondos. La canalización de una gran cantidad de fondos usando los sistemas nacionales puede provocar una sobrecarga de unos sistemas de gestión pública que son habitualmente frágiles. • Si no se adoptan medidas específicas suele haber una escasa participación de la sociedad civil de los países socios en este enfoque. • Riesgo de desestabilización de los equilibrios de poder del Estado, consecuencia del incremento de la influencia de un número limitado de ministerios, que se convierten en interlocutores privilegiados de los donantes. • La administración española no cuenta apenas con procedimientos de financiación y gestión adaptados a este tipo de ayuda.

2.4.2. INTERVENCIONES DE DESARROLLO PUNTUALES, NO ALINEADAS CON POLÍTICAS Y PROGRAMAS LIDERADOS POR EL PAÍS RECEPTOR.

Existe cada vez un mayor consenso en la comunidad de donantes de que este tipo de ayuda debe ser excepcional e ir progresivamente perdiendo importancia, a medida que se crean las condiciones para proporcionar ayuda de carácter programático.

No obstante, existen determinados contextos (situaciones de conflicto o violencia, por ejemplo) que pueden justificar intervenciones de esta naturaleza, cuando las políticas y programas de un país no garantizan el pleno ejercicio de los derechos humanos o la plena igualdad de todos los colectivos sociales o poblacionales, por ejemplo. Estas intervenciones se producen en respuesta a necesidades identificadas por la comunidad internacional, que como tales pueden no estar reconocidas por el gobierno del país receptor. Uno de los mayores retos de la AH hoy en día es la reducción del espacio humanitario en determinados países por la actuación de sus dirigentes (por ej. Sudán o Somalia).

3. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN



Una vez repasadas las principales modalidades de la ayuda al desarrollo, podemos realizar una posible clasificación de los instrumentos a través de los cuales dichas modalidades se materializan en el país de destino. La mayoría de los instrumentos que aquí se mencionan son utilizados en mayor o menor medida por la AECID. Tan sólo se exceptúan las operaciones de alivio de la deuda externa que, aunque no se gestionen desde la AECID, deben formar parte de la combinación idónea de instrumentos utilizados en un país determinado. Se incluye también un epígrafe dedicado a los instrumentos específicos de la UE en los que la AECID está participando.

3.1. PROYECTOS Y PROGRAMAS

3.1.1. Definición y características principales

Un proyecto puede definirse como un conjunto de actividades que tienen un objetivo definido, debiendo ser efectuadas en una zona geográfica delimitada, con unos recursos y plazos de ejecución predeterminados y para un grupo determinado de destinatarios finales, con el fin de solucionar problemas específicos o mejorar una situación concreta.

Con una definición tan amplia, el proyecto constituye el instrumento más común utilizado en la cooperación internacional y es una herramienta básica que puede ser utilizada en cualquier contexto ya que permite una gran flexibilidad de esquemas de actuación y niveles de complejidad, al tiempo que puede ofrecer posibilidades de acción bastante inmediatas. Idealmente se concibe y ejecuta en el marco de un programa más amplio vinculado a las políticas de desarrollo del país receptor.

Dada su importancia como instrumento de la ayuda al desarrollo, existe una cierta tendencia a clasificar como proyecto a casi cualquier tipo de intervención de cooperación que se ejecute. Por ello es importan-

te determinar alguna de las características principales que debe presentar una intervención para ser considerada como tal:

- Un proyecto debe tener una adecuada formulación, basada en un diagnóstico completo del problema que se quiere abordar, con unos objetivos acordes con dicho diagnóstico y con los recursos disponibles y que prevea los mecanismos para garantizar la sostenibilidad de las acciones emprendidas una vez finalizada su ejecución.
- Deben estar claramente identificados los implicados, incluyendo el grupo meta y los beneficiarios finales.
- Debe disponer de una matriz de planificación: objetivos, resultados, actividades, indicadores (así como sus fuentes de verificación y líneas de base) y riesgos.
- Debe contar con unos recursos, un presupuesto y un plazo de ejecución preestablecidos.
- La coordinación, gestión y acuerdos financieros están claramente establecidos, pudiendo realizarse a través de los sistemas del gobierno receptor o a través de sistemas paralelos (de los donantes, ONG, etc.).

3.1.2. Tipos

Las tipologías de proyectos pueden ser muy variadas según el criterio de clasificación que se adopte. Así, por ejemplo, puede hablarse de *proyectos educativos, sanitarios, de desarrollo rural, de medioambiente*, etc. en función del sector en el que se llevan a cabo; de *proyectos productivos*, cuando se producen bienes o servicios o *proyectos sociales*, cuando se atiendan necesidades sociales básicas; de *proyectos de inversión*, si están dirigidos a aumentar o mejorar el capital físico del socio y los bienes y servicios relacionados, de *proyectos de cooperación técnica*, dirigidos a la transmisión de conocimientos y desarrollo de capacidades o de *proyectos de sensibilización*, cuando su finalidad es influir en el comportamiento del grupo meta; de *proyectos ejecutados por la propia AECID con los socios locales*, o por otros actores (ONGD, organismos multilaterales, otros donantes, etc.).

Por supuesto, estas tipologías rara vez se presentan en estado puro, sino que la mayoría de proyectos suelen combinar componentes de inversión, de cooperación técnica, aspectos productivos y no productivos, de sensibilización, etc. y, en algunos casos, especialmente en proyectos de cierta envergadura, la ejecución de los diferentes componentes se lleva a cabo por distintos actores.

A los efectos de la presente Guía y en relación con los criterios de calidad y eficacia de la ayuda al desarrollo, interesa distinguir entre:

- *Proyectos que utilizan los sistemas y procedimientos del país socio.* Esta modalidad se produce cuando los sistemas de gestión, ejecución, licitaciones, contrataciones y adquisiciones, seguimiento y rendición de cuentas del proyecto son los del propio gobierno o socio receptor. Si se dan las condiciones adecuadas²⁹, un proyecto puede ser considerado una acción bajo la modalidad de ayuda programática.
- *Proyectos que utilizan los sistemas del socio donante.* El donante es quien principalmente lidera el diseño y el enfoque, decide los recursos que proporciona y utiliza sus propios procedimientos de desembolso y de rendición de

cuentas, fuera del presupuesto nacional. Esta forma ha recibido muchas críticas por estar fragmentada y dirigida por el donante, por crear un sistema paralelo al existente y no tener en cuenta el contexto más amplio.

Avanzar paulatinamente hacia la primera de estas opciones resulta más recomendable para asegurar la apropiación y alineamiento. No obstante, cuando el contexto o el socio local no presenta las condiciones necesarias para garantizar una gestión apropiada de los proyectos, puede ser necesario optar provisionalmente por la utilización de sistemas paralelos, que agilizan la ejecución, si bien simultaneándolos con iniciativas de desarrollo de capacidades y abandonándose poco a poco conforme se fortalecen dichas capacidades de gestión.

En todo caso, los proyectos serán más idóneos como instrumento cuando se den (o cuando el propio proyecto las construya) las condiciones previas que garanticen su sostenibilidad, es decir, la continuidad de los efectos positivos una vez que la ayuda externa finalice.

Programas: podemos definir un programa como un conjunto integral de acciones y actividades diseñadas para alcanzar determinados resultados de desarrollo en un marco temporal determinado. Las acciones y actividades comprendidas en el seno de un programa, dada la naturaleza integral de éste, podrán abarcar distintos sectores, temas y áreas geográficas. En este sentido, un programa se diferencia fundamentalmente de un proyecto en una cuestión de escala, alcance o complejidad de sus objetivos, pero apenas se pueden identificar diferencias en su gestión, que en ambos casos responde en lo esencial a idénticas fases y ciclo de vida.

Responderían a esta acepción iniciativas con un enfoque determinado de trabajo en el ámbito sectorial (el programa Araucaria en medio ambiente o el programa Vita en salud, etc.), intervenciones de alcance regional (el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica o con Países Andinos) o con determinados colectivos (el Programa de cooperación con Pueblos Indígenas o el Programa de Cooperación con Afrodescendientes).

²⁹ Ver apartado 2.4.1. sobre ayuda programática.

3.1.3. Utilización de los proyectos y programas.

Por su posición en la jerarquía de la planificación (formando parte de programas, planes y políticas) los proyectos constituyen el último escalón a través del cual las políticas, planes y programas se hacen operativos y se concretan en beneficios tangibles para grupos destinatarios. No obstante, los proyectos tienden a ser más eficaces en la medida en que cumplen los criterios de la ayuda programática (en cuyo caso los proyectos podrían llegar a ser considerados dentro de la categoría de ayuda programática):

- Un marco de políticas y prioridades claramente establecidas por el socio receptor
- Un alineamiento y coordinación de los donantes con ese marco de prioridades de desarrollo
- La utilización de sistemas nacionales para la gestión de los mismos
- Ello no significa que su utilización se desaconseje en otros contextos donde estas condiciones no se cumplan. De hecho, los proyectos pueden suponer, para grupos especialmente vulnerables de población, una vía muy importante para mejorar sus capacidades y condiciones de vida³⁰.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Resultan más idóneos en casos de insuficientes o precarias capacidades técnicas y de gestión locales o para grupos de población especialmente vulnerables. • Resulta más fácil identificar y precisar los beneficiarios o grupos meta de la intervención, así como los problemas específicos a resolver, lo que permite orientar la intervención según sus características y necesidades específicas, mejorando la pertinencia. • Posibilitan una mayor participación de los beneficiarios y otros implicados que otros instrumentos de ayuda al desarrollo, facilitando la apropiación desde el punto de vista de los beneficiarios. • Permiten un campo de actuación más acotado, lo que mejora la visibilidad del donante, facilita la rendición de cuentas y permite mayor facilidad de atribución de los efectos de la ayuda a las intervenciones. • Son idóneos para intervenciones de tipo piloto a partir de las cuales extraer experiencias que puedan trasladarse o ampliarse. • Presentan baja fungibilidad, en la medida en que los recursos se entregan y utilizan con una finalidad concreta y no se pueden desviar a otros propósitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor facilidad de alineación con las políticas de desarrollo del socio local. • Pueden desincentivar la implicación y compromiso de los gobiernos socios con la formulación de políticas de desarrollo de largo plazo, en la medida que permiten ir dando soluciones puntuales a los problemas conforme se presentan. • Riesgo de dispersión y atomización de numerosos proyectos de pequeña escala, en detrimento de la necesaria coherencia con las políticas de desarrollo nacional y de un impacto más significativo en el desarrollo. Además, supone una carga de gestión más importante para el donante y/o el socio. • Resultan menos adecuados para promover dinámicas de desarrollo que precisarían procesos de maduración más largos. • Cuando son de pequeña dimensión en recursos y plazos temporales, presentan problemas de sostenibilidad. • La exigencia de aportaciones locales distorsiona las cuentas públicas del receptor, especialmente cuando se usan los sistemas y procedimientos del donante y cada donante tiene procedimientos diferentes. • Permiten intervenciones muy condicionadas a los criterios del país donante quien, con frecuencia, es el que tiene mayor capacidad de decisión en las distintas fases del proyecto, sustituyendo al socio local y comprometiendo la apropiación.

3.2. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA.

3.2.1. Definición y características principales

La cooperación técnica puede definirse como el conjunto de actividades financiadas por un país donante dirigidas a la transferencia de conocimientos para el fortalecimiento de capacidades institucionales y de

recursos humanos en los distintos ámbitos del país socio. Es, en consecuencia, un término genérico que cubre las contribuciones al desarrollo realizadas principalmente a través de la formación, la capacitación y la ayuda técnica. Constituye una parte de la ayuda en especie, definida en el capítulo anterior y habitualmente se presta en forma de personal, formación, investigación y costes asociados.

³⁰ Para un análisis más detallado de los contextos de actuación, ver apartado 5.3. Análisis de posibles contextos de actuación.

Entre las actuaciones más habituales en la cooperación técnica³¹ cabe destacar:

- Actividades de difusión, tales como congresos, seminarios o conferencias.
- Becas y ayudas de investigación, formación, etc.
- Actividades de formación y capacitación especializada (cursos, seminarios, jornadas, talleres, etc.)
- Asesoramiento técnico y consultoría en diversas materias
- Pasantías, visitas de estudio e intercambios de expertos, investigadores, etc.
- Acciones de investigación aplicada, demostración y desarrollo tecnológicos
- Actuaciones de intercambio de experiencias y buenas prácticas

En el Consenso del taller de Bonn sobre construcción y desarrollo de capacidades, celebrado en mayo de 2008, preparatorio para el tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Accra, se plantearon las prioridades estratégicas y las medidas necesarias para los años posteriores a Accra en materia de cooperación técnica. Los elementos esenciales planteados en este foro son:

- El desarrollo de la capacidad tiene importancia crítica para el desarrollo sostenible y la apropiación nacional y es, ante todo, una responsabilidad del país en desarrollo.
- Para ello se requiere el compromiso de los países en desarrollo en pro del desarrollo de la capacidad de sus recursos humanos, sistemas e instituciones a todos los niveles. A tal fin, los países en desarrollo asumirán el liderazgo para abordar las cuestiones sistémicas clave que afectan el desarrollo de la capacidad, con el apoyo necesario de los donantes externos.
- Los donantes externos deben comprometerse a fortalecer su propia capacidad y adaptar sus enfoques para un apoyo al desarrollo de la capacidad que responda a las necesidades de los receptores, llevando a cabo la ampliación de la gama de fuentes de cooperación técnica para asegurar el acceso a fuentes locales y Sur-Sur de conocimientos especializados y, de manera conjunta con los países receptores, la selección y gestión de la cooperación técnica en apoyo de las prioridades locales.

- Los países en desarrollo y los copartícipes externos también se comprometen conjuntamente a propiciar el desarrollo de la capacidad de la sociedad civil y del sector privado a fin de que desempeñen más cabalmente los respectivos papeles.
- En situaciones frágiles, especialmente posteriores a conflictos, los copartícipes externos aportarán apoyo adaptado y coordinado al desarrollo de la capacidad de funciones estatales básicas, más tempranamente y por períodos más prolongados. Las medidas provisionales tendrán secuencias apropiadas y conducirán a capacidades e instituciones locales sostenibles.

3.2.2. Tipos

Según el glosario del CAD de la OCDE³² la cooperación técnica puede ser de dos tipos:

- Donaciones, becas, subvenciones o subsidios a nacionales de los países receptores de ayuda al desarrollo para recibir educación o formación en su propio país o en el exterior. Incluye la financiación de:
 1. Estudiantes nacionales de los países socios que reciben instrucción en instituciones de educación superior tanto a nivel secundario como terciario (incluyendo postgraduados, becas, etc.).
 2. Aprendices nacionales de los países socios que reciben formación no académica, práctica o vocacional o formación a través de visitas de estudio y cursos cortos de formación en el propio país o asistencia a cursos no académicos y seminarios.
 3. Equipamiento y materiales para la formación, demostración y otros propósitos de cooperación técnica.

Entre las actuaciones más típicas impulsadas por la AECID cabe señalar aquellas que se llevan a cabo en el marco del denominado Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada, con la celebración de cursos y seminarios tanto en España como en los centros de formación en América Latina y habitualmente con la colaboración de distintos organismos especializados de la administración pública. Otro ejemplo claro de cooperación técnica lo constituyen las becas de estu-

³¹ Cámara, L. (2011). *Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional*. En M. Gómez-Galán y L. Cámara (coord.). *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas* (2ª ed.) (pp. 137-172). Madrid: Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.

³² **TECHNICAL CO-OPERATION**. Includes both (a) grants to nationals of aid recipient countries receiving education or training at home or abroad, and (b) payments to consultants, advisers and similar personnel as well as teachers and administrators serving in recipient countries (including the cost of associated equipment). Assistance of this kind provided specifically to facilitate the implementation of a capital project is included indistinguishably among bilateral project and programme expenditures, and not separately identified as technical co-operation in statistics of aggregate flows.

dios y los lectorados, mediante los cuales las ayudas se conceden a personas físicas con el fin de que los conocimientos adquiridos y las actividades emprendidas reviertan en el desarrollo de los países socios.

- Apoyo técnico a los países socios mediante el envío de expertos, consultores o asesores, así como a profesores y administradores sirviendo en países receptores³³, incluyendo los costes de los equipamientos asociados. Se incluyen aquí, por ejemplo:
 1. Expertos, profesores, voluntarios y contribuciones a organizaciones públicas y privadas para el envío de expertos a países en desarrollo.
 2. También se considera cooperación técnica a otras actividades (investigación, programas sociales y culturales, apoyo técnico, contratos de servicios y proyectos) cuyo objeto principal es la prestación de cooperación técnica, aunque incluyan en su formulación otro tipo de instrumentos.

Las actividades de cooperación técnica ejecutadas en el marco de un programa o proyecto de carácter más general se contabilizan dentro del mismo.

3.2.3. Utilización de los instrumentos de la cooperación técnica.

La cooperación técnica resulta más idónea en contextos³⁴ donde la experiencia y capacitación que se transmite pueden ser adaptadas a la cultura y condiciones locales y donde se inserta en el marco de programas y proyectos más amplios dirigidos al fortalecimiento institucional y al desarrollo de capacidades en los países socios. No obstante, conviene tener en cuenta que en los países socios puede existir falta de capacidad de diagnóstico para determinar las propias necesidades de formación y capacitación.

La cooperación técnica debe ofrecer soluciones prácticas a los problemas que plantea el socio receptor al tratarse de un proceso a medida de las necesidades existentes, pero procurando evitar, en la medida de lo posible, el sesgo de oferta que a menudo comporta por venir, en muchos casos, de manera unilateral desde el donante.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Bien planteada es el instrumento más rentable en términos de coste/eficacia, ya que puede suponer una gran contribución al fortalecimiento institucional y al desarrollo de capacidades del país socio. • Contribuye al incremento del capital humano del país socio y a la resolución de problemas específicos, especialmente cuando se presta como resultado de una demanda o solicitud específica y cuando en el socio local existe una decidida voluntad y compromiso activo de cambio. • Puede proporcionar posibilidades de intercambio de experiencias y enfoques con colegas y homólogos de otros países, creando redes de colaboración para el futuro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resulta más limitada e ineficaz cuando se intentan trasladar automáticamente las experiencias o conocimientos que han funcionado en el contexto del país donante, sin haber analizado las posibilidades reales para su implantación en el nuevo contexto, la voluntad, capacidad y ritmo de absorción en el socio local. • Riesgo de no retorno del conocimiento adquirido al país de procedencia, si no se pacta la misma como condición previa para recibir la formación. Esto es más evidente en los programas de becas y estudios en el extranjero • El elevado coste de los expertos extranjeros (en relación con los consultores nacionales) y la distorsión que los abultados honorarios producen en los mercados laborales nacionales al dejar a las administraciones públicas sin sus profesionales más cualificados (que pasan a trabajar para los donantes); • La dependencia tecnológica o institucional que la asistencia técnica puede conllevar o provocar en algunos casos. • Riesgo de profusión descoordinada de asistencias técnicas de diferentes donantes con planteamientos dispares, especialmente cuando no existe un marco claro de políticas de desarrollo o el gobierno del país socio no tiene el suficiente liderazgo.

³³ El CAD incluye en esta partida el coste de los funcionarios destinados a los países en desarrollo y territorios.

³⁴ Para un análisis más detallado de los contextos de actuación, ver apartado 5.3. Análisis de posibles contextos de actuación.

El fortalecimiento institucional es un proceso multidimensional que comprende el plano de los individuos, de las organizaciones, de las instituciones y de los sistemas sociales de los que forman parte, por lo que, para ser efectiva, debe abarcar todos. Debe asegurarse, por tanto, que existen las condiciones y los incentivos necesarios para que la formación y creación de capacidades en los individuos se traslade a los niveles de la organización y los sistemas de los que forman parte. También el fortalecimiento institucional es un proceso lento, requiriendo por lo general de largos plazos temporales de intervención y acompañamiento para la obtención de resultados.

La cooperación técnica debe centrarse preferentemente en aquellos ámbitos en los que el donante presenta un nivel de especialización, conocimientos y experiencia destacables, así como resultados exitosos que transmitir a los socios locales o una ventaja comparativa frente a otros posibles donantes.

3.3. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN MULTILATERAL NO REEMBOLSABLE.

3.3.1. Definición y características principales

La ayuda no reembolsable que se ejecuta a través de organismos internacionales absorbió la mayor parte del crecimiento presupuestario de la AOD española durante el periodo vigencia del segundo y tercero Planes Directores³⁵.

3.3.2. Tipos

La cooperación multilateral no reembolsable puede clasificarse como:

3.3.2.1. Contribuciones obligatorias.

Contribuciones obligatorias: aportaciones de carácter obligatorio (cuotas) que todos los países miembros aportan y que se destinan primordialmente a gastos de administración y mantenimiento de los organismos y agencias de las NNUU. Además, aseguran una financiación mínima del trabajo normativo y de campo de los organismos técnicos, que son quienes los reciben (OMS, UNESCO, FAO, OIT). Las otras agencias, programas y fondos no reciben contribuciones obligatorias por lo que su presupuesto depende enteramente de la financiación voluntaria, y por ende no realizan trabajo normativo.

Las contribuciones obligatorias permiten que el organismo cumpla la esencia de su mandato de forma continuada, sin verse afectadas por las fluctuaciones de la AOD; son proporcionales al PIB y la población del país, pero aseguran que cada país tenga un voto en los órganos de gobernanza. Por ello, el retraso en los desembolsos obligatorios perjudica gravemente el funcionamiento de organismos e instituciones, que no pueden equilibrar su presupuesto y que a veces, se ven obligados a solicitar créditos a entidades financieras y hacer frente a su devolución a costa de sus presupuestos regulares. Si no se desembolsan, el estado miembro incurre en impago de una obligación contraída a través de un Tratado Internacional.

Así pues, las contribuciones obligatorias son las contribuciones que el Reino de España está obligado a realizar en virtud de lo establecido en un Tratado Internacional, o bien por razón de la membresía de España en el organismo o institución en cuestión. Son principalmente realizadas por el MAEC, pero también pueden ser realizadas por el Ministerio de Economía y Competitividad (como son las reposiciones obligatorias al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Bancos Regionales de Desarrollo) o por ministerios sectoriales.

Las contribuciones obligatorias se computan enteramente como AOD cuando el CAD considera que el organismo se dedica al completo al desarrollo y/o la acción humanitaria, o bien en un porcentaje porcentual cuando no es el caso. Por ejemplo: la contribución obligatoria a la ONUDI, a la OMS o al BID computan como AOD al 100 %; en cambio, a la OSCE solo en un 74 %, a la UNESCO en un 60 %, a la FAO en un 51 % y al BERD en un 43 %.

3.3.2.2. Contribuciones voluntarias.

Se trata de aportaciones adicionales a las contribuciones obligatorias y, por tanto, de carácter discrecional, destinadas a apoyar la ejecución de las estrategias de los organismos y por tanto la consecución de los objetivos globales de los mismos. Este tipo de contribuciones pueden clasificarse de dos maneras: en función del marcaje de los fondos y en función de su vía de canalización.

Si las contribuciones van marcadas para países receptores de AOD, según el CAD, y para actividades de desarrollo o humanitarias computan en su totalidad como AOD, independientemente de que el organismo no se dedique, según el CAD, por completo a desarro-

³⁵ Ver apartado 2.3.1. sobre Ayuda que se transfiere a organismos internacionales.

llo y/o acción humanitaria. Según el primer criterio, las contribuciones voluntarias pueden ser marcadas y no marcadas. En las contribuciones voluntarias no marcadas ni sectorial ni geográficamente (también llamadas *core funds*), los fondos van directamente del donante al organismo y se integran en la cuenta general de su presupuesto. Estas contribuciones son consideradas, a efectos de su contabilización, enteramente como AOD, siempre que vayan destinadas a actividades de desarrollo o humanitarias, análogamente a la forma de contabilizar las contribuciones obligatorias, descrita anteriormente.

Si las contribuciones van marcadas geográfica, temática o sectorialmente (*non-core funds*), los fondos se desembolsan a líneas presupuestarias que el organismo tiene para estas actividades; un caso muy habitual es el apoyo a proyectos, programas e iniciativas concretas. Se consideran ayuda multilateral, por lo que, a efectos de su contabilización, se computa como bilateral (pero vía OOII). Según la Agenda de Acción de Accra, esta modalidad debe limitarse, puesto que puede suponer una instrumentalización de estos organismos por parte de los donantes.

Según su vía de canalización, las contribuciones voluntarias pueden canalizarse mediante fondos fiduciarios en organismos internacionales, instituciones financieras internacionales y organismos regionales;

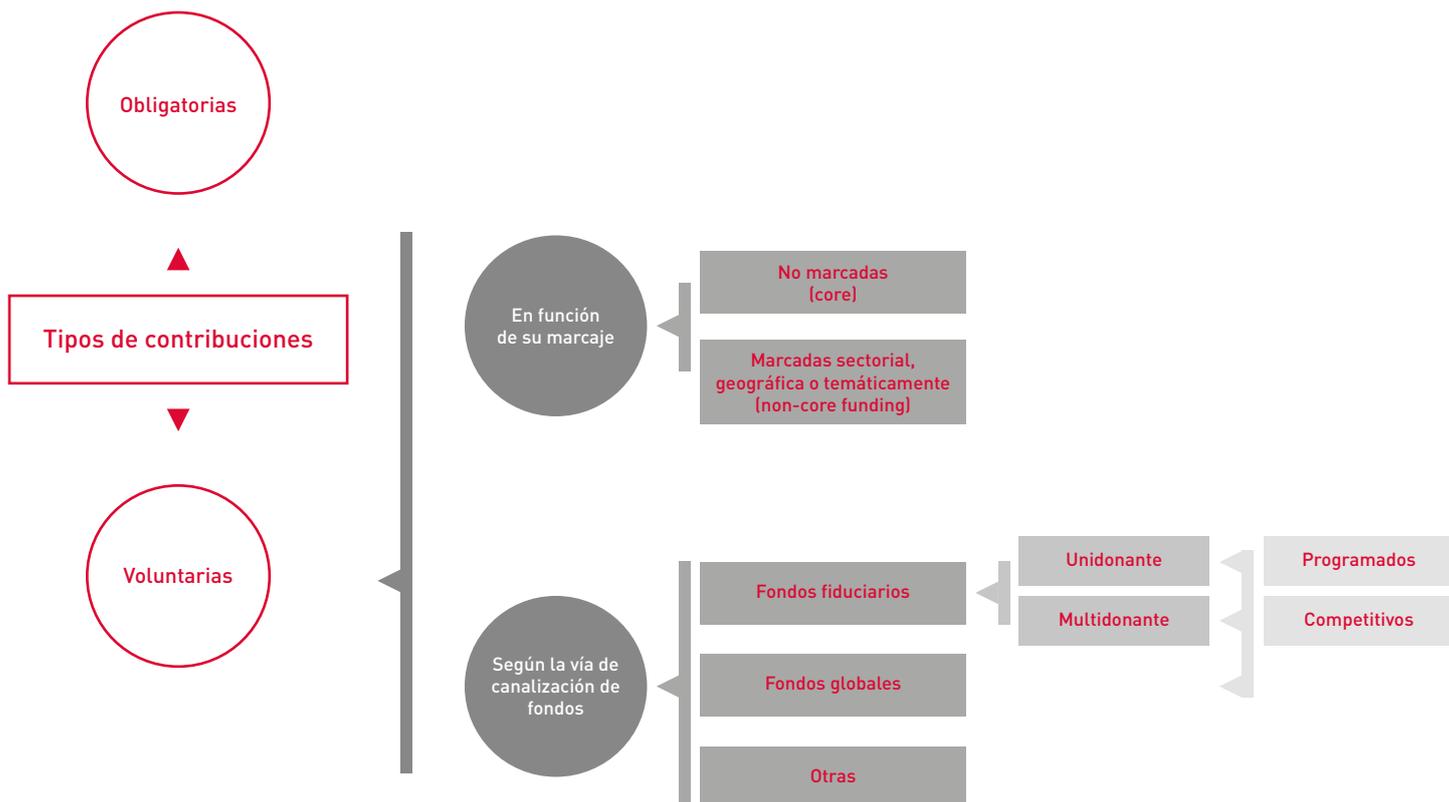
a través de fondos globales; o por medio de fondos que van directamente del donante al organismo y se integran en su presupuesto, ya sea en la cuenta general o en cuentas específicas de proyectos, programas o iniciativas. A continuación se explican estos canales.

3.3.2.3. Fondos Fiduciarios (FF).

Fondo establecido y gestionado por un organismo multilateral mediante acuerdos financieros y administrativos, destinado a objetivos o actividades concretas que pueden estar enmarcadas en un programa más amplio. En este tipo de canalización, uno o más donantes aportan recursos a un fondo constituido en el seno de un organismo o institución, que actúa como fiduciario del fondo, para el logro de alguno de sus fines y mandatos específicos en uno o en varios países y que tiene una cuenta presupuestaria y contable específica para ello. Generalmente un único organismo actúa de gestor, si bien en la programación, ejecución y rendición de cuentas pueden participar distintas entidades multilaterales. Aunque algunos de los fondos fiduciarios estén alojados en IFI, particularmente en el Banco Mundial, no por ello hay que presuponer que sean de carácter reembolsable.

Si en el FF participan varios donantes se llama FF multidonante, si participa uno solo, unidonante. Ejemplos de lo primero sería el “FF de las Naciones Unidas para

GRÁFICA 1. TIPOS DE INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN MULTILATERAL NO REEMBOLSABLE



la eliminación de la violencia contra las mujeres”, administrado por UNIFEM, o el “Fondo Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP)”, administrado por el Banco Mundial. Ejemplos de fondos unidonante serían el “Fondo España-PNUD para el logro de los Objetivos del Milenio”, el “Fondo España-PNUD “Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe” o el “Fondo España-OEI”.

Los FF pueden ser competitivos o programados. En los primeros, los países, entidades o grupos elegibles solicitan apoyo con una propuesta –postulan– a los Fondos en las convocatorias (*calls for proposals / appels à propositions*) y la financiación les es concedida en función de la calidad de la propuesta, y el desembolso de los sucesivos tramos, según la evaluación del desempeño. En los fondos programados, los beneficiarios no postulan, sino que los organismos y los potenciales beneficiarios identifican conjuntamente necesidades de éstos y presentan propuestas de programas o proyectos a los órganos de gobernanza del Fondo.

Un caso particular de FF unidonante programado son los Fondos Humanitarios promovidos por España con determinados organismos internacionales. Desde 2008, la AECID ha firmado convenios de colaboración con algunos OOH (UNICEF, ACNUR, FAO, OMS, OPS, PMA, CICR y OCHA) para crear un nuevo instrumento adaptado a las necesidades de la respuesta humanitaria: los Fondos España-OI de Asistencia en Contextos Humanitarios. Estos Fondos se financian anualmente. A lo largo del año, la OAH va autorizando propuestas de acciones concretas formuladas por los organismos en base a las necesidades humanitarias con cargo a esos Fondos, estando estas propuestas ya preidentificadas en los Llamamientos Consolidados (*Consolidated Humanitarian Appeal Processes*) o de emergencias (*Flash Appeals*), tanto de NNUU como de otros organismos como el CICR o la FICR. Este mecanismo de financiación desarrollado por AECID (y que ha sido reconocido por el CAD como una buena práctica humanitaria) es especialmente flexible y ágil (el dinero está a disposición del organismo y la autorización para actuar por parte de la OAH se da en menos de 72 horas en casos de emergencias) y contribuye a la previsibilidad y flexibilidad de la ayuda para esos organismos.

Dentro de los FF multidonantes se incluyen los llamados fondos temáticos en organismos e instituciones internacionales, por tratarse de fondos

fiduciarios marcados temáticamente. Algunos fondos de este tipo serían, dentro del BID, “Fondo de Donantes Múltiples de Energía Sostenible y Cambio Climático”. Sobre este tipo de fondos, conviene destacar que, con la aprobación del FONPRODE en 2010, la Cooperación Española tiene la posibilidad de hacer aportaciones a Fondos temáticos constituidos en el seno de IFI (Fondo Monetario Internacional, Grupo Banco Mundial, Bancos Regionales de Desarrollo), en coordinación con el Ministerio de Economía y Competitividad, destinados a la satisfacción de las necesidades sociales básicas en los países en desarrollo en las áreas de salud, educación, acceso al agua potable y saneamiento, género, agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria, sostenibilidad y cambio climático, así como aportaciones a fondos multidonantes gestionados o administrados por instituciones financieras internacionales y destinados a países concretos en situaciones de post-conflicto o frágiles.

Un ejemplo de contribuciones no marcadas (*core*) son las aportaciones a los Fondos de Emergencias, creados por NNUU en el marco de la reforma del sistema humanitario internacional, para reforzar el liderazgo de la Oficina de Coordinación de la Acción Humanitaria (OCHA) en su labor de coordinación de las agencias y otros actores en terreno y para responder de forma rápida a situaciones de emergencias. El más importante es el CERF (Fondo Central de respuesta a Emergencias), que, por una parte, adelanta financiación para emergencias sobrevenidas, mientras los donantes anuncian y materializan sus compromisos, actuando en esa opción como un fondo rotatorio; y por otra parte, apoya mediante donaciones a las llamadas crisis olvidadas (aquellas que no reciben suficiente financiación).

Por otro lado, existen también Fondos Comunes Humanitarios creados para atender necesidades en contextos de crisis humanitarias de larga duración, que sirven para complementar de forma flexible la respuesta de la comunidad internacional en dichos contextos.

Por último, conviene destacar que, cuando las posibilidades de marcaje en un fondo se llevan al extremo, el FF se convierte en un *in-Trust Fund* (i-TF), un fondo, generalmente unidonante, que se alinea más con las prioridades geográficas y sectoriales del donante que con las del organismo internacional. En realidad los i-TF no constituyen un tipo de fondo, sino más bien son la expresión de una práctica que debe ser evitada.

3.3.2.4. Fondos globales.

Se trata de alianzas público-privadas orientadas a estimular la financiación de los bienes públicos globales³⁶ y a acelerar el cumplimiento de los ODM. Los fondos globales se establecen en base al octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio: fomentar una asociación global para el desarrollo. Estos fondos surgen hacia mediados de los 90, aunque los más importantes se han constituido a partir del año 2000.

Son fondos de carácter internacional constituidos generalmente en el seno de organismos multilaterales, en asociación o alianza con el sector privado, sociedad civil y centros de conocimiento (*think tanks*), con el propósito de dar respuesta a un problema global, frente al cual existen múltiples iniciativas procedentes de diferentes ámbitos y para el que un único fondo proporciona un marco común de compromiso, una división de responsabilidades y una actuación más orientada desde la demanda y hacia la asignación basada en el desempeño. Por tanto, se trata de AOD canalizada hacia una alianza de actores más amplia que aquellas constituidas exclusivamente por organismos multilaterales.

En su mayoría se trata de fondos de naturaleza competitiva. A menudo las propuestas que reciben financiación de fondos competitivos son plurianuales y van recibiendo la financiación en función del desempeño en la ejecución de la misma, por lo que esta se va desembolsando por tramos según progresa la ejecución, lo cual tiene diversas implicaciones, tanto de previsibilidad, como de condicionalidad y de vinculación de las acciones a la demostración de resultados. Ejemplos de este tipo de fondos son el “Fondo Global de Lucha contra el Sida, la

Tuberculosis y la Malaria”, la “Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización” (GAVI), la “Alianza Global para la Educación” o el “Fondo Global para la Reducción de Riesgos de Desastres”.

Los fondos globales se perfilan como instrumentos específicamente concebidos para preservar los Bienes Públicos Globales y Regionales, al conformarse como alianzas inclusivas entre organismos multilaterales, donantes, sociedad civil y sector privado, logrando así respuestas cohesionadas, con la consiguiente movilización de recursos para ello. Sin embargo, la contribución de los fondos globales a la preservación de los BPG a veces adolece de la necesaria alineación con las prioridades y políticas nacionales y de falta de apropiación por parte de estos, debido en parte a que no están dotados de una estructura permanente de presencia en el terreno.

3.3.3. Utilización de los instrumentos de cooperación multilateral no reembolsable³⁷.

Por último, merece la pena destacar que la CE española firma Marcos de Asociación Estratégica (MAE) con los OOH prioritarios, estableciendo en ellos las líneas estratégicas de interés común. Por eso, estos organismos son los prioritarios a la hora de recibir contribuciones voluntarias no marcadas, ya que se entiende que la convergencia en objetivos se ha logrado en el proceso de diseño del Marco, lo cual supone una posición más aventajada para el donante en el diálogo de políticas que la que tendría siendo un miembro más de los órganos de gobernanza. Las dificultades se encuentran más bien en el seguimiento de los resultados planteados en estos MAE.

³⁶ Los bienes públicos globales pueden definirse como aquellos bienes y servicios esenciales para la supervivencia del planeta y la humanidad, que deberían ser accesibles sin cargo y cuya provisión y conservación afecta a diversos y amplios grupos de países y a poblaciones.

³⁷ Para un análisis más detallado de los contextos de actuación, ver apartado 5.3. Análisis de posibles contextos de actuación.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
Contribuciones voluntarias no marcadas (Core funding)	
<ul style="list-style-type: none"> • Refuerza el mandato del organismo • Es la cooperación multilateral en el sentido estricto de la palabra • El donante tiene que hacer valer sus prioridades en los órganos de gobernanza, es decir, "multilateralmente" y articular estas con las prioridades de los demás países miembros del organismo 	<ul style="list-style-type: none"> • La atribución de resultados resulta imposible y la visibilidad a nivel nacional también • No existen mecanismos formales para ligar contribuciones voluntarias a influencia en las políticas del organismo. Por ello, aunque de manera informal se le reconoce más peso a la voz de los mayores donantes voluntarios multilaterales, y su mayor contribución facilita su elección en órganos de gobernanza y dirección, esta relación no está formalmente reconocida en la normativa de los organismos, por lo que en última instancia dependerá también de los esfuerzos diplomáticos que el donante ejerza.
Contribuciones marcadas geográfica, sectorial o temáticamente (non-core; multilaterales)	
<ul style="list-style-type: none"> • Permiten mayor coherencia y complementariedad entre la acción multilateral y bilateral del donante • Permiten adecuar mejor la financiación a las prioridades geográficas, sectoriales y/o temáticas del donante, pero difícilmente tanto como la ayuda bilateral • Facilitan la atribución y la visibilidad frente a las contribuciones no marcadas, pero siempre menos que en la ayuda bilateral • Pueden ser de utilidad en caso de países en los que el OI no trabaja habitualmente o para proyectos experimentales • El donante puede aludir fácilmente a estas contribuciones en su diálogo con el país socio • Fácil rendición de cuentas por parte del organismo y más fácil seguimiento por parte del donante 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de fragmentar la estrategia del OI: si las acciones identificadas se desmarcan del mandato y plan de trabajo del OI, estos proyectos pueden acabar yendo en detrimento de su gobernanza y especialización • Pueden estar más cercanas a las prioridades del donante que a las del OI • En ocasiones, pueden presentar problemas de apropiación por parte del país socio • Dificulta la distribución del trabajo y la armonización entre donantes • Puede redundar en una rendición de cuentas desigual: muy buena hacia el donante de la contribución, pero deficiente hacia otros países miembros del OI
Fondos Fiduciarios (FF) en OOII, IFI y OORR (incluye los Fondos Comunes Humanitarios y los Fondos humanitarios de España con OOII humanitarios)	
<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de los fondos programados, el donante mantiene gran margen de decisión sobre la elección de las acciones a financiar, si bien no tanto sobre la ejecución de las mismas • Favorece la armonización y coordinación entre donantes • Los fondos de ámbito regional permiten abordar problemáticas que requieren de un nivel supranacional de actuación • Un caso especial de FF unidonante son los Fondos Humanitarios de España con OOII. En ellos destaca la previsibilidad, la flexibilidad y la prontitud (la respuesta de asignación a acciones concretas es otorgada por AECID en un máximo de 72 horas tras la solicitud de respuesta) • Los Fondos Comunes Humanitarios de NNUU permiten a los organismos reaccionar con rapidez ante crisis sobrevenidas a la espera de la materialización de los compromisos y del desembolso de los donantes. No deben confundirse con las cestas de donantes en situaciones humanitarias o de post-conflictos de ciertos países y que no están gestionados por NNUU 	<ul style="list-style-type: none"> • Es difícil realizar la trazabilidad³⁸ de los fondos, especialmente en el caso de FF multidonantes • En los fondos competitivos, existe escasa capacidad de influir en la selección de propuestas • En el caso de las acciones regionales pueden darse problemas de apropiación y de alineamiento cuando las mismas no reflejen las prioridades nacionales • Las acciones regionales pueden tener dificultades para hacer visible su impacto a nivel país • Para el resto de países miembros, esta modalidad suele implicar cierta instrumentalización del organismo que le puede alejar de su mandato o plan de trabajo • A menudo, el diálogo no se produce a tres (donante-OOII-socio) si no que el donante y el país socio dialogan por separado con el organismo • Los fondos del tipo i-TF suponen una excesiva instrumentalización del OI para cumplir intereses particulares de un país

³⁸ Posibilidad de identificar el destino y las diferentes etapas de una aportación económica.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
Fondos Globales	
<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos que presentan flexibilidad, agilidad y transparencia para con los donantes en la asignación de fondo a los beneficiarios • Amplio abanico de receptores de la ayuda (gobiernos, ONGD internacionales y nacionales, institutos de pensamiento e investigación, ,a veces incluso individuos) • Suelen implicar alianzas formalizadas entre OOH, sector privado y sociedad civil • Los fondos se controlan por un Comité de Dirección, lo que evita la dominancia de ningún donante concreto, y a priori, pone el foco en las necesidades o en el desempeño del país socio (según sea de carácter programado o competitivo) • Los Comités Técnicos garantizan la calidad de las propuestas seleccionadas • Pueden apalancar financiación adicional del sector privado, bilateral o de organismos multilaterales no implicados en el Fondo mismo • El carácter competitivo de mucho de ellos premia el desempeño y la innovación 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades para alinearse con las prioridades del país. La falta de contacto de la secretaría del Fondo con la realidad de los países puede derivar en falta de criterio para diagnosticar las necesidades y los problemas de desempeño locales • Dificultades para armonizarse con la AOD de otras fuentes de financiación, ya sea de exclusivamente multilateral, bilateral, privada o de otros fondos globales • Es difícil realizar la trazabilidad de los fondos • Debilidad de diálogo y de rendición de cuentas hacia los países socios y hacia los donantes • Tendencia a crear estructuras paralelas con altos costes de transacción • El sistema de financiación por tramos de los fondos asignados, originado para controlar la correcta ejecución de los mismos puede derivar en rupturas en la normal ejecución del proyecto cuando se bloquea la financiación • Pueden absorber para temas específicos una parte sustantiva de la AOD sin generar recursos adicionales, sustrayendo así recursos de otras necesidades.

3.4. INSTRUMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA AYUDA PROGRAMÁTICA.

Como ya se ha indicado anteriormente³⁹, la ayuda programática es una forma de trabajar que puede desplegarse a través de un conjunto de instrumentos de cooperación, principalmente, el apoyo presupuestario general o sectorial y los fondos comunes o cesta de donantes, que serán los que se describen en este apartado. Ello no excluye que otros instrumentos de cooperación puedan integrarse en este enfoque (como los proyectos y programas), aunque su tratamiento se hace en otros apartados de esta Guía.

3.4.1. Apoyo presupuestario

3.4.1.1. Definición y características principales

El Apoyo Presupuestario se define por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁴⁰ como una modalidad que sirve para financiar el presupuesto de un país socio mediante una transferencia de recursos desde un donante a su cuenta del Tesoro Público. Los fondos así transferidos son gestionados de acuerdo con los procedimientos presupuestarios del país receptor.

La Comisión Europea, uno de los donantes que más fuerte ha apostado por el uso del apoyo presupuestario, añade a la definición del CAD sobre este instrumento una serie de elementos. Para la Comisión Europea el apoyo presupuestario es una modalidad de la ayuda que implica⁴¹:

- Un diálogo de políticas.
- La transferencia de recursos financieros del país donante al tesoro público país socio.
- La valoración del desempeño.
- El refuerzo de las capacidades.

En las operaciones de apoyo presupuestario, tal como indica el [IV Plan Director](#), es importante tener en cuenta la Comunicación de la Comisión Europea de noviembre 2011, llamada "[Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países](#)"⁴², por algunas novedades que introduce y que se deben tener presente en la Cooperación Española. Algunos aspectos relevantes de la misma son: el compromiso de los países socios con el respeto a los derechos humanos; la democracia y el Estado de Derecho; la transparencia presupuestaria del país socio; la necesidad de analizar mejor los riesgos que suponen estas operaciones en algunos países; y un mayor énfasis en la armoniza-

³⁹ Ver apartado 2.4.1. sobre Ayuda Programática.

⁴⁰ [Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery](#). (2006) (vol. 2). (DAC Guidelines and Reference Series). París: OECD/DAC.

⁴¹ http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-1_en.pdf
http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-2_en.pdf

⁴² Los países miembros de la Unión Europea, incluida España, han asumido el contenido de esta Comunicación mediante las Conclusiones del Consejo de la UE de mayo de 2012, que la refrendan.

ción entre la UE y los estados miembros. Estos aspectos se tendrán en cuenta en los análisis de los criterios arriba mencionados, así como, en el seguimiento de las operaciones.

La principal lógica del apoyo presupuestario descansa en los principios de eficacia de la ayuda. Esto significa que el apoyo presupuestario es el instrumento de cooperación que mejor cumple con los criterios de la ayuda programática. El apoyo presupuestario persigue apoyar al país socio de manera directa, para que éste pueda dar respuesta a las necesidades de políticas públicas, traducidas en políticas de gasto, de manera autónoma. Este instrumento de cooperación fomenta una verdadera apropiación de los procesos de desarrollo, ya que es el gobierno socio el que lidera todo el proceso. Así mismo, se promueve la alineación y coordinación de los donantes con las prioridades del país socio, que se traducen en políticas formuladas por el socio receptor.

Por último, es importante recordar el compromiso con la predictibilidad de las operaciones de apoyo presupuestario y fondos comunes. Es necesario que las operaciones de este tipo contemplen por parte de los donantes un marco de compromiso temporal a medio y largo plazo, ya que se apoyan planes y programas, con resultados y objetivos a medio y largo plazo.

En el marco de la formulación de los apoyos presupuestarios se debe definir con antelación las condiciones bajo las cuales se van a desembolsar los fondos. Con carácter general, encontramos dos maneras de desembolsar los fondos: operaciones sólo con tramos fijos u operaciones con tramos fijos y tramos variables.

- *El tramo fijo:* Con carácter general, el tramo fijo se desembolsa tras un análisis satisfactorio de las condiciones generales de elegibilidad que lleva asociada la operación. En un primer momento, estas condiciones generales se formulan como los requisitos o criterios que debe cumplir la contraparte para poder ser elegible para la operación. No obstante, estas condiciones se vuelven a analizar, normalmente con periodicidad anual, en cada proceso de desembolso. Un análisis satisfactorio de las condiciones generales da lugar al desembolso del tramo fijo.
- *El tramo variable:* Si en la operación se ha definido un tramo variable, éste es el complemento del tramo fijo. Si el tramo fijo tiene como función principal aportar previsibilidad

a la ayuda, facilitando la existencia de masa financiera para poner en marcha las políticas públicas, el tramo variable quiere incentivar un mejor desempeño. El tramo variable se desembolsa sólo si se considera que las condiciones generales –que se analizan para proceder al desembolso del tramo fijo– se han cumplido. Es decir, en caso de existir tramos variables, no puede haber desembolso del variable si no lo hay del tramo fijo. La definición del montante final del tramo variable suele ser consecuencia de un cálculo relacionado con el cumplimiento de los indicadores de las políticas públicas definidos en las matrices de valoración del desempeño.

Para concluir con la formulación de las operaciones de apoyo presupuestario, a continuación se enumeran una serie de elementos que hay que tener en cuenta en esta fase:

- Los apoyos presupuestarios requieren una adecuada coordinación entre país donante, país socio y resto de donantes, con lo que la firma de Códigos de Conducta y Memorandos de Entendimiento (Mde) son habituales. Estos Códigos de Conducta y Mde sirven para determinar y ordenar los diferentes procesos que son necesarios para ejecutar la operación, regulando los mecanismos de coordinación, seguimiento, desembolso y evaluación del programa.
- Las operaciones requieren de la definición de mecanismos de seguimiento específicos que suelen tomar la forma de matrices de valoración del desempeño. En estas matrices se incluyen los indicadores a monitorear –correspondientes a las políticas públicas objeto de seguimiento– y las metas de desempeño específicas. Son estos documentos los que sirven de base para la toma de decisión sobre los desembolsos.
- Los apoyos presupuestarios llevan asociados, con carácter general, programas de fortalecimiento institucional que pueden corresponder a los aspectos de políticas públicas que son objeto fundamental del apoyo.

3.4.1.2. Tipos

Sobre la tipología de los apoyos presupuestarios, encontramos que, de manera general, existen dos tipos que se diferencian por el alcance y los objetivos de los programas a los que se quiere apoyar:

- El apoyo presupuestario general (APG): En el marco de los programas de APG, se apoya la financiación de la estrategia nacional de desarrollo, por lo que el diálogo de políticas y la condicionalidad se centran en cuestiones macroeconómicas y de gestión de finanzas públicas, abarcando, puntualmente, cuestiones intersectoriales mediante la identificación de algunos indicadores sectoriales en uno o varios sectores.
- El apoyo presupuestario sectorial (APS): En los APS, se apoya una estrategia y plan sectorial. El diálogo de políticas públicas se centra exclusivamente en la política de un sector en concreto, aunque los temas macroeconómicos y de gestión de finanzas públicas se siguen observando, si bien en el marco de los criterios de elegibilidad del instrumento y no del diseño de políticas.

La diferencia entre APG y APS se centra en el objeto del diálogo de políticas públicas y no en la canalización ni en el marcateo financiero de los fondos. En ambos casos, los fondos se transfieren al Tesoro Público y se mezclan con los recursos propios del país socio.

Con respecto a las dos tipologías del apoyo presupuestario: general y sectorial, se recomienda que la Cooperación Española utilice más los apoyos presupuestarios sectoriales que los generales. Las capacidades instaladas en nuestras OTC nos permiten hacer

una mejor identificación y desarrollar un diálogo de políticas públicas de calidad en el ámbito sectorial. Sólo en caso de disponer de una fuerte capacidad instalada en las OTC se podría plantear financiar operaciones de apoyo presupuestario general.

El apoyo presupuestario a Estados Frágiles, sin considerarse una tipología específica, sí presenta características diferenciadas. En este caso, se considera que la operación se realiza para asegurar las funciones esenciales del Estado. En estos contextos, se debe estudiar caso por caso y de forma conjunta con el resto de la comunidad de donantes y valorar los riesgos, tanto de intervención (ligados fundamentalmente a los riesgos fiduciarios), como de no intervención (ligados al agravamiento de crisis políticas, humanitarias y finalmente a la quiebra del estado. Este tipo de operaciones deben ir acompañadas de programas de fortalecimiento institucional en materia de finanzas públicas y del sector que se va a apoyar.

Esta terminología ha sido actualizada en el marco de la Comunicación de la Comisión Europea citada anteriormente, en la que se pasa a denominar el APG como «Contratos de buena gobernanza y desarrollo», el APS como «Contratos de reformas sectoriales», y los apoyos presupuestarios en países frágiles como «Contratos de construcción del Estado».

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Supone una inyección de fondos al tesoro público, contribuyendo al equilibrio presupuestario y liberando recursos para aumentar el gasto público en los sectores priorizados. • Promueve mejoras en la gestión del ciclo presupuestario y en la gestión de las finanzas públicas, fomentando la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas pública. • Contribuye a mejorar las capacidades y la gobernanza de las instituciones encargadas de la gestión de las políticas públicas. • Refuerza la apropiación de los países en la asignación de los fondos, reconociendo el liderazgo del país socio para gestionar el gasto público. • Aumenta la previsibilidad de los flujos de ayuda para los gobiernos socios. • Fomenta una gestión pública por resultados, centrando la evaluación de las operaciones en el desempeño de las políticas públicas objeto del apoyo. • A medio y largo plazo, reduce los costes de transacción en la gestión de la ayuda exterior, debido al uso de los sistemas nacionales. • Como efecto indirecto, produce una mayor armonización de los donantes, que son organizados bajo el liderazgo del país socio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo fiduciario y fungibilidad de la ayuda: el país receptor puede emplear los fondos aportados para unos fines distintos de los acordados con los donantes, de manera ineficiente, y sin el adecuado control. • El instrumento requiere una adecuada disciplina macroeconómica y fiscal para poder dar resultados, lo que lo hace más sensible a los impactos exógenos (crisis económicas; variación de los precios de las materias primas, etc.). • La previsibilidad puede derivar en una falta de incentivo para el país receptor a incrementar sus capacidades de generación de recursos propios, aumentando su dependencia exterior. • Debido a las condicionalidades asociadas a las operaciones, tanto en el plano político como técnico, la volatilidad puede ser alta en países con un desempeño negativo. • Riesgo de desestabilización de los equilibrios de poder del Estado, consecuencia del incremento de la influencia de un número limitado de ministerios, que se convierten en interlocutores privilegiados de los donantes, dejando fuera del diálogo de políticas a otros agentes de desarrollo legítimos como la sociedad civil, gobiernos locales u otras instituciones. • La evaluación de impacto, pese a progresos recientes, es más compleja debido a la dificultad de probar la atribución. (El CAD ha elaborado, recientemente, una metodología de evaluación del impacto de las operaciones de apoyo presupuestario).

3.4.2. Los fondos comunes o cesta de donantes

3.4.2.1. Definición y características principales

Es un instrumento encuadrado dentro de la ayuda programática o enfoque basado en programas, mediante el cual diferentes donantes aportan recursos financieros a una misma cuenta para la financiación de planes/programas de desarrollo del país socio. Los fondos comunes pueden financiar la totalidad de un plan o programa sectorial o estar marcados para determinadas partidas de gasto o grupos específicos de actividades. En algunos casos se utiliza la expresión "cesta de donantes" como equivalente.

Desde el punto de vista del alineamiento con los planes del país socio, el fondo común es un instrumento previo o de transición hacia la utilización del apoyo presupuestario. Los recursos asignados al fondo común se mantienen de forma separada del resto de recursos del país socio y tienen unos procedimientos de gestión y mecanismos de rendición de cuentas determinados. Estos procedimientos y mecanismos de rendición pueden responder al modelo de los sistemas nacionales del gobierno, de un donante particular o estar específicamente diseñados para el plan o programa sectorial que financien.

El encargado de coordinar y gestionar los recursos conjuntos habitualmente es un donante, aunque también puede ser la entidad beneficiaria del país socio.

Los fondos comunes requieren asimismo un marco

común de actuación, además de en el nivel operativo, en el nivel estratégico (acuerdo entre donantes y país socio en los objetivos y estrategias en el sector o programa a financiar). En este sentido, la política de diálogo debe idealmente incluir a los donantes (bilaterales y multilaterales), los gobiernos de los países socios y las organizaciones de la sociedad civil del país.

Es importante tener en cuenta que los fondos comunes constituyen un instrumento de cooperación que, al implicar avances en la coordinación y armonización entre donantes en un determinado país y sector, debería tener un carácter transitorio en el camino hacia instrumentos más alineados con el país socio, como el apoyo presupuestario general y/ o sectorial. Por tanto, de forma simultánea a la constitución de estos fondos, debe promoverse el desarrollo de capacidades nacionales y sistemas de gestión locales.

El contexto idóneo para la utilización de fondos comunes vendría caracterizado por los siguientes elementos:

- Cuando los sistemas del país receptor son aún demasiado débiles para avanzar hacia el apoyo presupuestario.
- Cuando el diseño del fondo promueve respuestas integradas a un determinado problema.
- Cuando existe un marco estratégico común entre donantes, alineado con las estrategias nacionales en el sector.
-

En la siguiente tabla se sintetizan algunas de las principales ventajas y limitaciones de este tipo de fondos:

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Puede proporcionar financiamiento de cierta envergadura, facilitando la coordinación entre donantes, la evaluación estratégica, la alineación, la priorización y el seguimiento y evaluación conjuntos. • Facilita la armonización al utilizar un único sistema de gestión y reporte y mejora la eficacia en la toma de decisiones. • Posibilita la transparencia, rapidez, respuestas flexibles y predecibles si hay suficiente delegación por parte de los donantes en el fondo. • Constituye un instrumento eficaz para la captación de recursos y suele percibirse positivamente por el público y los actores involucrados en el sector. • Permite aplicar los principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda en contextos donde la falta de confianza desaconseja utilizar aquellos instrumentos como el apoyo presupuestario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se corre el riesgo de una alineación deficiente con relación a los planes de los países y de establecer procedimientos y mecanismos de rendición de cuentas paralelos que debiliten los sistemas del país. • Riesgo de marginación de la sociedad civil • Los procesos de coordinación son dificultosos y pueden consumir mucho tiempo, a medida que aumenta el número de donantes y, en consecuencia, de visiones diferentes. • En la práctica, nos encontramos en muchas ocasiones que el fondo común no se utiliza como un instrumento previo o de transición hacia la utilización del apoyo presupuestario

3.4.3. Utilización de los instrumentos de ayuda programática⁴³.

Aunque la utilización de los instrumentos de ayuda programática en función de las características de los diferentes contextos de actuación debe ser estudiada caso por caso, es posible disponer de algunas pautas generales acerca de su uso.

En los países de renta media, en los que la gestión de finanzas públicas está más desarrollada, es más factible el uso de instrumentos más alineados como el Apoyo Presupuestario, teniendo en cuenta que la incidencia deberá basarse tanto o más en un componente de relación donante/socio robusta y consolidada que en el componente económico. En este sentido, puede ser más pertinente el uso de apoyos presupuestarios sectoriales y fondos comunes (y, entre estos, los de asistencia técnica más especializados pueden tener mayor incidencia que los meros apoyos financieros).

En los PMA, el uso de estos instrumentos aumentará la incidencia del donante, al realizarse un apoyo financiero en contextos de escasez de fondos en los presupuestos dedicados a partidas sociales básicas. En principio, parece más conveniente utilizar apoyos presupuestarios sectoriales y fondos comunes, aunque, en ciertos casos, se podría contemplar la posibilidad de financiar operaciones de apoyo presupuestario general. Cualquiera que sea la fórmula elegida, suele ser necesario incorporar programas de asistencia técnica para la mejora de los sistemas nacionales, principalmente de gestión de finanzas públicas nacionales, de estadísticas o de planificación estratégica y sectorial. Puesto que el riesgo fiduciario es normalmente más elevado en estos países, puede ser necesario establecer controles específicos que eviten el uso de los fondos para otros fines (los Fondos Comunes pueden considerarse una alternativa adecuada que permita el alineamiento con un adecuado control de la gestión de los recursos).

En los estados en situación de fragilidad, la oportunidad de utilizar estos instrumentos se tiene que estudiar caso por caso y de manera conjunta con otros donantes, en función del grado de cumplimiento de los criterios de análisis de elegibilidad de las operaciones de ayuda programática, ya que pueden darse circunstancias que desaconsejen su uso. En todo caso, deben priorizarse operaciones conjuntas antes que optar por modelos de financiación aislados, estableciendo generalmente mecanismos de marcaje de los fondos para asegurar el correcto destino de los mismos, dado el elevado riesgo fiduciario que se da en este tipo de países.

⁴³ Para un análisis más detallado de los contextos de actuación, ver apartado 5.3. Análisis de posibles contextos de actuación.

⁴⁴ Ver apartado 2.2.4 sobre Ayuda reembolsable/no reembolsable.

⁴⁵ Las primeras operaciones de capital se hicieron con cargo al FAD.

⁴⁶ Por su relevancia en la actuación de la AECID y en la cartera de FONPRODE, se incluye al final de este apartado una breve explicación de la actuación del FONPRODE en el ámbito de las microfinanzas.

⁴⁷ Ver apartado 5.4 de este capítulo, que describe algunos instrumentos de la UE.

3.5. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN FINANCIERA REEMBOLSABLE⁴⁴

3.5.1. Definición y características principales

Desde la aprobación de la [ley 36/2010](#), la Cooperación Española puede realizar operaciones que corresponden a la modalidad financiera reembolsable⁴⁵ (ver apartado 2.2.2) a través de una serie de instrumentos que incluyen, no sólo las operaciones de deuda, sino también operaciones de adquisición de capital. En relación a las microfinanzas, se trata más bien un sector de actuación que puede ser apoyado, tanto a través de instrumentos de deuda como de capital a través del FONPRODE⁴⁶.

Con cargo al FONPRODE, la Ley de Presupuestos Generales del Estado establece anualmente el límite de dotación y de gasto que puede ejecutarse con impacto en déficit público. Esto supone que la IGAE tiene que valorar si una operación es considerada “activo financiero”, sin efectos en déficit público, o “transferencia de capital”, con impacto en déficit. Las reglas para definir qué se considera activo financiero en el ámbito de las finanzas públicas están establecidas en el Reglamento Comunitario o [SEC'95](#) (el pasado 21 de mayo 2013, se publicó el nuevo Reglamento Comunitario, relativo al nuevo manual [SEC 2010](#), que entrará en vigor a partir de septiembre de 2014. En él no se aprecian modificaciones sustanciales que afecten a las operaciones susceptibles de ser financiadas con cargo al FONPRODE). De esta manera una operación de crédito que cumpla con el porcentaje de liberalidad establecido implica necesariamente que esa parte de la operación será considerada transferencia de capital (donación), no activo financiero, y por tanto se computará como déficit público; en tanto que el resto de la operación puede ser considerada como activo financiero si cumple con los criterios de la norma SEC'95 y la interpretación que de la misma haga la IGAE.

Existe la posibilidad, asimismo, de combinar en una operación de deuda elementos reembolsables y de donación, operaciones denominadas como “mixtas” (*blending*), en su término en inglés⁴⁷, de manera que la donación rebaje los tipos de interés reales a los que se ofrece el préstamo; lo que, unido a las condiciones a las que lo recibe el prestatario podría cumplir con los requisitos de elegibilidad como AOD.

El Reglamento del FONPRODE, aprobado por el *Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprue-*

ba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo, establece, en su artículo 2, que las operaciones con cargo al mismo deberán estar orientadas al logro de los objetivos de la política de desarrollo de la CE, definidos en sus documentos de planificación.

3.5.2. Tipos

3.5.2.1. Instrumentos de deuda: créditos, líneas de crédito y préstamos.

De acuerdo con el CAD de la OCDE, los préstamos son transferencias en dinero o en especie por las cuales el receptor incurre en una deuda legal. [Los préstamos oficiales son aquellos concedidos a los gobiernos (central y local) o agencias oficiales que el país receptor debe devolver.

La Cooperación Española podrá llevar a cabo operaciones de deuda, siempre que cumplan con los requisitos que estipula la Ley del FONPRODE: se concederán en términos concesionales, con carácter no ligado y dirigidos al desarrollo del tejido social y productivo de los países socios. Estas operaciones no supondrán la implicación o participación del FONPRODE en la política de apoyo a la internacionalización de la empresa española, sino que deben servir de apoyo al tejido productivo endógeno de los países socios.

Para que computara como AOD debería cumplir con las condiciones que establece el CAD de la OCDE para ser computadas como AOD, en términos de liberalidad (donación) y naturaleza concesional de la operación⁴⁸, además de proceder del Sector Público:

- Liberalidad (donación) del 25% calculada a una tasa de descuento fija del 10% (en el Anexo II puede verse un ejemplo para el cálculo de la liberalidad de un préstamo).
- Deberá ser de carácter concesional, lo que significa que deberá concederse el crédito a un tipo de interés inferior al de mercado. Actualmente el CAD de la OCDE considera como valor de mercado la tasa de descuento media⁴⁹ (DDR: *Differentiated Discount Rate*) de 15 monedas de la OCDE y publicado periódicamente.

Podrán ser receptores de estos créditos los Estados de países calificados por el CAD como Países de Renta Baja o de Renta Media en el marco de los objetivos y prioridades establecidos por el Plan Director de la Cooperación Española vigente. En estos casos el Estado beneficiario deberá aportar la correspondiente garantía soberana. Los Países Menos Adelantados serán igualmente beneficiarios en los mismos términos que los anteriores, excepto para financiar servicios sociales básicos. Por último, en el caso de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), estos no podrán acceder a financiación del FONPRODE reembolsable salvo, con carácter excepcional, aquellos países que hayan superado el punto de culminación propuesto por la Iniciativa HIPC⁵⁰ y previo informe favorable de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos del Gobierno.

Tanto para los países HIPC que hayan superado el punto de culminación como para cualquier otro país que pueda considerarse altamente endeudado⁵¹, la Ley del FONPRODE requiere que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos efectúe una valoración sobre el impacto del crédito en la deuda del país receptor, así como del correspondiente estudio de sostenibilidad de la deuda realizado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. De esta forma, la Ley del FONPRODE contempla que la gestión, información y control parlamentario de la deuda se lleve a cabo conforme a lo establecido en la Ley 38/2006 de gestión de deuda externa

Las operaciones de deuda se dirigirán a estimular el tejido social productivo de los países socios. Los beneficiarios de los mismos serán: los Estados de países socios de la Cooperación Española y las Administraciones públicas regionales, provinciales y locales, y entidades del sector público de los países descritos en el párrafo anterior.

3.5.2.2. Operaciones de capital.

En la situación actual, las operaciones de capital tal como las contempla el CAD de la OCDE corresponden a la adquisición temporal de participaciones de capital en vehículos financieros de inversión que computan como AOD, siempre que el objeto de la inversión sea de desarrollo y el país en el que se realice sea elegible como receptor de AOD por la lista del CAD.

⁴⁸ Liberalidad= Componente de donación de una operación financiera. Naturaleza concesional = Por debajo del precio de mercado.

⁴⁹ <http://www.oecd.org/trade/exportcredits/ddr.htm>.

⁵⁰ La Iniciativa HIPC se creó con el objetivo de que ningún país de bajos ingresos tuviera una deuda externa a la que no pudiera hacer frente. En el proceso hay dos momentos clave, el primero es el punto de decisión en el que los países obtienen un alivio provisional de la deuda cuando asumen un compromiso de cambio de sus políticas y orientación hacia la lucha de la pobreza. Y el segundo es el punto de culminación, donde los países obtienen una condonación definitiva de la deuda, cuando consiguen demostrar con un historial de buen desempeño que han cumplido con los compromisos adquiridos en el punto de decisión.

⁵¹ Según el último análisis que, en el momento de estudiar la operación, se encuentre disponible acerca de la sostenibilidad de la deuda efectuada para dicho país por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y si este indica que su situación es de riesgo alto o muy alto de que se produzca el impago de su deuda externa.

El cómputo de AOD se realiza al inicio del proyecto por el importe del desembolso y al final del mismo como reembolso, incluyendo la rentabilidad generada. Una operación de inversión no genera deuda y sí supone la asunción del riesgo de recuperar la inversión desembolsada.

Las operaciones de inversión podrán llevarse a cabo a través de la adquisición temporal de participaciones en fondos donde los accionistas disponen de los mismos derechos y obligaciones, o en fondos estructurados en tramos donde varían las condiciones de reembolso.

El caso de los fondos denominados estructurados son objeto de análisis por parte del CAD para su consideración como AOD, según el cual, los tramos de condiciones más ventajosas en el recobro de la inversión (*senior o mezzanine*) actualmente no son considerados como concesionales; en cambio, en las acciones del tramo llamado “primeras pérdidas” es donde los accionistas asumen las condiciones menos ventajosas con el objetivo de atraer inversores en los otros tramos. Sólo en este tramo “primeras pérdidas” es donde el CAD de la OCDE considera que concurre el factor de concesionalidad y permite computar las aportaciones como AOD. En los fondos no estructurados, al no existir diferencia, el CAD no discrimina y permite computar toda la aportación como AOD. Este tipo de Fondos estructurados están siendo actualmente muy promocionados por la entidad financiera de desarrollo alemana, DEG, como herramienta de partenariado público privado.

La tipología de operaciones de adquisición temporal de capital en vehículos financieros de inversión incluye la posibilidad de participar en el capital de todos aquellos Fondos de capital riesgo en sus múltiples variantes, según su conveniencia para los objetivos del FONPRODE y la Cooperación Española. Atendiendo al tipo de empresas y al nivel de consolidación de las mismas, las características podrán ser desde fondos de capital semilla o *start up*, para estadios muy incipientes de las iniciativas de emprendimiento, *venture capital*, para un nivel más consolidado, o *growth capital* para PYME que planifiquen una estrategia de crecimiento, por citar algunas tipologías.

La participación en el capital de estos fondos, gestionados por una entidad independiente designado entre los inversores en el Fondo, permite que se identifiquen los proyectos o PyME en los que el Fondo participará aportando capital a los mismos. De esta manera el fondo asume el riesgo de llevar a buen término la consolidación de los proyectos o las empresas, que irán aumentando su valor, lo que permitirá deshacer las inversiones, recuperar la inversión y obtener, en cada caso, una determinada rentabilidad.

En los últimos años ha surgido un nuevo tipo de operaciones (“inversión de impacto”), dirigidas a colocar el capital en negocios y fondos que generen impactos sociales y medioambientales positivos y, como mínimo, preserven el valor nominal de la inversión⁵². La inversión de impacto busca activamente colocar el capital en iniciativas que puedan proporcionar soluciones a problemas sociales y medio ambientales, a diferencia de la “inversión socialmente responsable”, más centrada en evitar daños sociales y medioambientales

3.5.2.3. Microfinanzas.

La noción de microcréditos inicialmente hacía referencia a la oferta de créditos adaptados a las necesidades de la población de menores ingresos, tradicionalmente excluida de la banca tradicional. Sin embargo, en el ámbito de las mejores prácticas del sector adoptadas internacionalmente⁵³, fue posteriormente sustituida por la de microfinanzas, que hace referencia a la oferta de servicios financieros completos adaptados a la población objetivo. En la actualidad, estos conceptos han sido sustituidos por la idea más ambiciosa de inclusión financiera, esto es, una visión de futuro de “un mundo en el que, en todas partes, los pobres disfrutan de un acceso permanente a una gama de servicios financieros procedentes de varios proveedores y a través de canales adecuados y diversos”⁵⁴. No obstante, se suelen emplear indistintamente las nociones de microfinanzas y de inclusión financiera, tal y como se hace en este documento.

Con la entrada en vigor de la Ley 36/2010, según establece la Disposición transitoria décima de la [Ley 39/2010](#), de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM) queda liquidado

⁵² Este capital puede adoptar distintas formas, incluida la deuda, participaciones de capital, líneas o garantías de crédito, así como micro financiación o inversiones en tecnologías limpias.

⁵³ Consorcio de donantes e inversores de las microfinanzas inscritos en el [Consultative Group to Assist the Poor \(CGAP\)](#), del cual AECID es miembro

⁵⁴ [Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas. Directrices de consenso sobre microfinanzas.](#) (2006) (2ª ed.). Washington, D.C.: CGAP.

y sus activos, pasivos, derechos y obligaciones pasan a formar parte del FONPRODE. Las operaciones en el ámbito de la microfinanzas, desde este momento, se regirán por los mismos criterios operacionales del resto del FONPRODE, es decir, a través de operaciones de deuda o capital, en los términos establecidos anteriormente. No obstante dada la especialización que, en este ámbito, ha acumulado la Cooperación Española por medio del extinto FCM, es conveniente recoger de manera diferenciada en esta Guía, cómo a través de los instrumentos del FONPRODE se participa en el objetivo de contribuir a través de las microfinanzas al impacto en la inclusión financiera.

Los criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de realizar operaciones de microfinanzas son los siguientes:

- Apoyo a entidades que operan en áreas rurales en contextos de sobreendeudamiento en áreas urbanas.
- Apoyo a entidades que operan en regiones desatendidas (ejemplo: zonas fronterizas).
- Apoyo a entidades con oferta diversificada de servicios financieros
- Inversión en las Instituciones de Microfinanzas (IMF) a través de instrumentos distintos al préstamo en divisa dura, como sería préstamo (directo o indirecto) en moneda local (con cobertura de riesgo de cambio) o la participación en capital (de modo indirecto).
- Integración de los Principios de Protección del Cliente (PPC) y otros criterios de finanzas responsables propios de la inclusión financiera (precios responsables, evitar trasladar el riesgo de cambio al cliente final, evitar el sobre endeudamiento, etc.).

Las actuaciones microfinancieras del FONPRODE pueden darse bajo dos modalidades:

- Financiación directa a las IMF de los países socios de la UE (Entidades de Primer Piso): Se trata de la actuación directa en el denominado Nivel Micro de la industria microfinanciera, esto es, el nivel conformado por las entidades de primer piso que ofrecen servicios financieros adaptados a las necesidades de la población de menores ingresos. Este grupo es el pilar de la inclusión financiera y lo conforman

una variedad de entidades como ONG, compañías financieras, bancos, cooperativas de ahorro y crédito u otras entidades proveedoras de servicios.

- Financiación indirecta, a través de Entidades de Segundo Piso, esto es, entidades o fondos que a su vez refinancian a las entidades de primer piso. Este tipo de instituciones proporciona sobretodo préstamos, pero también ofrece garantías de préstamos, inversiones en capital accionario y, en algunos casos, asistencia técnica. Las entidades de segundo piso forman parte del Nivel Meso de las microfinanzas. Si bien tienen diversas formas jurídicas y localización, podemos dividir las en dos subgrupos:

- Entidades de ámbito nacional:
 1. Entidades *Apex* (por su término en inglés): canalizan recursos públicos hacia entidades de primer piso en un solo país y ofrecen, sobre todo, préstamos en moneda local. No son siempre independientes, pudiendo formar parte de una organización más grande, como un banco de desarrollo. Tienen formas jurídicas muy diversas (Bancos, entidades financieras no bancarias, Programas o Fondos de ámbito nacional, etc.). Algunos ejemplos son COFIDE Perú, BANDESAL El Salvador o FONDESIF Bolivia.
 2. Federaciones de crédito o Uniones cooperativas que realizan actividades de refinanciamiento. Estas federaciones, además de proporcionar financiamiento, suelen brindar apoyo en materia de gestión y supervisión.

- Entidades de carácter transfronterizo:
 1. Entidades localizadas en países en desarrollo, como p.ej., Bancos de Desarrollo Regionales o federaciones transnacionales que incluyen programas de refinanciamiento a IMF. Algunos ejemplos son el Banco Centroamericano de

Integración Económica (BCIE) o la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC).

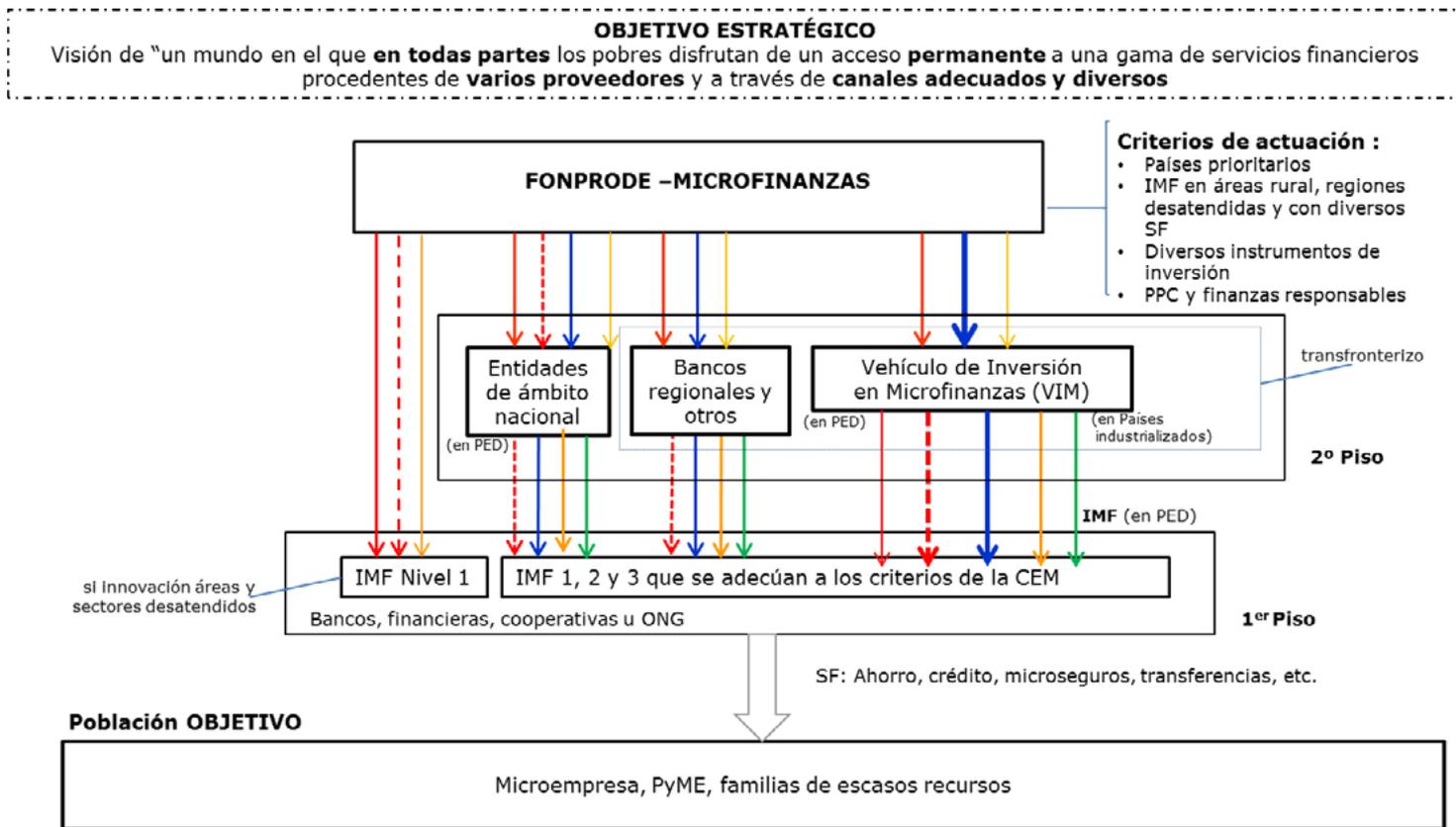
2. Vehículos de Inversión en Microfinanzas (VIM), entidades de inversión independientes que invierten en microfinanzas la mayoría de sus activos. Suelen ser entidades privadas, a menudo financiadas por Inversores Financieros de Desarrollo. Se incluye aquí, entre otros, a fondos de inversión, así como a otras formas

jurídicas como empresas o cooperativas (como Oikocredit).

En cuanto a instrumentos financieros adoptados por FONPRODE, la modalidad de actuación del Fondo con uno u otro tipo de entidad es la siguiente:

- Deuda a determinadas entidades de primer piso.
- Deuda o capital a entidades de segundo piso (excluyendo, lógicamente, el capital a federaciones de crédito).

GRÁFICA 2. PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA MICROFINANZAS EN EL MARCO DEL FONPRODE



LEYENDA:

Instrumento financiero:

- Deuda divisa fuerte
- - - Deuda moneda local

- Participación en capital
- Garantía
- Subvención

CEM: Cooperación Española en Microfinanzas

SF: Servicios Financieros

IMF: Institución de Microfinanzas

PPC: Principios de Protección del Cliente

IMF de Nivel 1: > 30 M USD en activos;

Nivel 2: 5 -30 M USD, Nivel 3: < 5 M USD en activos

La combinación de estas modalidades y su destino final en la población meta se esquematiza en la siguiente gráfica:

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Son instrumentos especialmente orientados a potenciar el logro de resultados en crecimiento económico inclusivo para la reducción de la pobreza, a través de la creación de empleo decente, y la financiación del tejido productivo especialmente de las MiPYMES. • Permiten ampliar el rango de actores con los que establecer un diálogo de políticas para urdir una estrategia con mayor capacidad de impacto agregado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Son instrumentos que requieren una alta especialización en su gestión, tanto financiera como legal, y un profundo conocimiento de la Agenda de desarrollo. • Requieren, por tanto, la creación de capacidades adecuadas. • Su impacto en desarrollo humano habrá de ser evaluado a medio plazo. • Es necesario ir evolucionando unos instrumentos novedosos para la cooperación española. • Dada la novedad que suponen estos instrumentos, resulta de la mayor importancia que su uso se enmarque claramente en los procesos de planificación y diálogo de políticas de la Cooperación Española en cada país socio.
Operaciones de deuda.	
<ul style="list-style-type: none"> • El control sobre la operación está más focalizado, el objetivo más identificado y el resultado más sencillo de seguir y evaluar. • En el caso de operaciones con el sector público, permite un mayor alineamiento con las políticas públicas de los países socios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones operativas derivadas de la Ley General de Presupuestos del Estado. • El riesgo de deuda que genera, si bien está establecido un informe de sostenibilidad de la deuda de cada operación en el reglamento.
Operaciones de capital:	
<ul style="list-style-type: none"> • Especialmente indicado este instrumento para estimular el sector privado empresarial productivo de los países socios. • No genera deuda. • Permite alianzas público-privadas, como copartícipes, atrayendo volúmenes de inversión a objetivos propios de la cooperación española. 	<ul style="list-style-type: none"> • La gestión de las operaciones de inversión en las MiPYMES de los países socios se realizan a través de un gestor privado, con lo que el control sobre estas inversiones es indirecto y se establece de antemano en los acuerdos con dicho gestor. • La industria de inversores financieros de desarrollo (DFI), Gestores de Fondos de inversión privados y la Agenda de desarrollo, si bien existe una progresiva evolución, deberán converger más en unos principios comunes para la óptima eficacia de estos instrumentos y el alineamiento de los mismos con los objetivos de desarrollo. • Requieren garantizar una gestión responsable de los riesgos sociales y medioambientales derivados de estas operaciones
Microfinanzas	
<ul style="list-style-type: none"> • Amplia experiencia y trayectoria de la Cooperación Española a través del Fondo de Concesión de Microcréditos. • Enfoque estratégico de las microfinanzas, orientadas a los objetivos de finanzas inclusivas incorporado al PAS de crecimiento económico y fomento del tejido empresarial. • Actuación coordinada y reconocida en el consorcio de donantes e inversores de las microfinanzas y alineada con las mejores prácticas del sector. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de Instituciones Microfinancieras (IMF) fuertes con capacidad de ofrecer los servicios que la población requiere. Necesidad de fortalecimiento institucional a través de asistencia técnica especializada en microfinanzas. • Escasez de entidades de segundo piso en los países en desarrollo. • Limitada oferta de VIM que realmente aporten resultados complementarios con respecto a una actuación directa de los inversores públicos. • Competencia entre Inversores Financieros de Desarrollo (IFD) y entre VIM por incorporar en su cartera de inversiones las entidades más sólidas y de mayor alcance. (IMF de nivel 1; ver Gráfica 3). • Exceso de apoyo a través de deuda en divisa dura, transfiriendo el riesgo de tipo cambiario a la IMF.

3.5.3. Utilización de los instrumentos de cooperación reembolsable.

Los distintos instrumentos de cooperación reembolsable de los que dispone la cooperación española permiten una diferenciación de las estrategias de actuación, dependiendo del ámbito geográfico en el que opera. La decisión del instrumento a utilizar para canalizar la ayuda debe centrarse en las necesidades de desarrollo del país y debe tener en cuenta los procesos de planificación (así como los criterios establecidos por la política económica internacional definida por el Ministerio de Economía y Competitividad) y, sobre todo, en el diálogo de políticas de la Cooperación Española en cada país socio⁵⁵.

Considerando el tipo de instrumentos disponibles para canalizar este tipo de cooperación (operaciones de deuda y adquisiciones de participaciones de capital), así como su principal objetivo (apoyo al tejido social y productivo de los países socios y de sus PYME de la economía social), se observa una tendencia natural a dirigir este tipo de financiación hacia países que dispongan de las infraestructuras, instituciones y procedimientos jurídicos y administrativos mínimamente necesarios para favorecer este tipo de inversiones, muchos de los cuales son Países de Renta Media (PRM). En estos países, la ayuda reembolsable puede ser un perfecto complemento y en algunos casos, un sustituto de la ayuda no reembolsable. De hecho, en ciertos casos se destacó el mayor grado de eficacia y apropiación en ciertos contextos de la ayuda reembolsable respecto a la donación.

Que el Plan Director vigente mantiene la necesidad de abordar estrategias regionales, se podría favorecer la posibilidad de financiar operaciones con una estrategia de inversión regional, de forma que haya una mayor flexibilidad para invertir en el tipo de operaciones disponibles para canalizar la cooperación reembolsable del FONPRODE (p. e., aportaciones de capital), intensificando la relación con socios estratégicos de carácter regional.

Este enfoque diferenciado de la cooperación reembolsable permitiría concentrar los recursos no reembolsables en los países con mayores dificultades de financiación. Además, existe la posibilidad de utilizar combinaciones (*blending*) de distintos instrumentos (reembolsables y no reembolsables), para adaptar mejor las actuaciones de la cooperación española a las necesidades del contexto en el que opera. De esta manera, se podrían conceder créditos, préstamos o líneas

de crédito (reembolsables), subvencionando el tipo de interés con recursos no reembolsables, por ejemplo, o establecer facilidades de asistencia técnica que acompañaran las inversiones de capital, para asegurar el fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios de la financiación.

3.6. PARTICIPACIÓN DE LA AECID EN LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA.

3.6.1. Definición y características principales

Mención aparte merece la gestión de los instrumentos de cooperación que las instituciones comunitarias han venido desarrollando desde finales de los años 50, cuando la Comisión Europea puso en marcha programas de cooperación con los entonces territorios dependientes de las metrópolis europeas en África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Desde entonces, se ha ido desarrollando un complejo sistema de cooperación que ahora tiene un alcance universal, maneja un amplio presupuesto, utiliza diversos instrumentos y es activo en una multitud de sectores.

La financiación de los recursos de la cooperación comunitaria proviene de las aportaciones de los estados miembros (EEMM). A España, en el actual marco financiero plurianual (2007-2013), le corresponde una clave de reparto para el presupuesto comunitario aproximadamente del 10%, excepto para el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) –solo para los países ACP– que tiene una financiación extrapresupuestaria y para el que se acordó una clave de reparto inferior, el 7,85% del presupuesto total.

La tendencia actual, debido a las limitaciones que la estructura administrativa de la Comisión tiene y el mandato político de estrechar su colaboración con los EEMM (expresado en el Consenso Europeo de Desarrollo de 2006, el Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo (2007) y el Programa para el Cambio de 2011), es que las agencias nacionales de cooperación participen cada vez más en la gestión de sus programas y proyectos. De esta manera se espera conseguir un mayor impacto de los recursos, gracias a una complementariedad con los Estados Miembros, al integrar los programas en las estrategias bilaterales, facilitando el alineamiento, una mayor visibilidad, transparencia y mayor sincronización con los ciclos de planificación del país socio.

⁵⁵ Para un análisis más detallado de los contextos de actuación, ver apartado 5.3. Análisis de posibles contextos de actuación.

3.6.2. Tipos

En la práctica desde hace varios años la Comisión ha venido proponiendo a las entidades de cooperación de los EEMM, incluyendo la AECID, la gestión de sus recursos a través de 3 mecanismos:

3.6.2.1. Asistencias técnicas o subcontrataciones.

En estos casos, la tramitación de las iniciativas suele partir de las Delegaciones de la UE sobre el terreno que se ponen en contacto con nuestra OTC le propone llevar a cabo, habitualmente, una parte de un programa o proyecto.

Amparándose en la experiencia de la AECID en el sector o en el país, se puede proponer una adjudicación directa que será tramitada como cualquier otro contrato de asistencia técnica que externalice la Comisión con arreglo al reglamento financiero del ICD o del FED y a las condiciones específicas de cada contrato.

Hasta el momento ha sido una modalidad de trabajo poco usada, dada nuestra escasa experiencia en gestión directa de proyectos.

3.6.2.2. Acuerdos de cooperación delegada.

Este es un mecanismo de trabajo muy reciente en nuestra experiencia con la Comisión, que en el caso de AECID ha comenzado en Latino América y se espera que se extienda paulatinamente al resto de países prioritarios del IV Plan Director, a medida que vayamos adquiriendo experiencia en su gestión.

De acuerdo con los principios recogidos en el código de conducta sobre la división de trabajo la Comisión se plantea transferir sus recursos a las agencias de desarrollo de los estados miembros y viceversa, en función de la experiencia y capacidad para llevarlo a cabo reduciendo los costes de transacción del proyecto.

Lo que se delega es la gestión de los fondos, lo que incluye los procedimientos de contratación, la firma de los contratos y el pago de los mismos. La agencia delegada se convierte en autoridad contratante, pero la Comisión mantiene el control a través de las auditorías e informes anuales que realiza.

Este proceso de delegación se puede llevar a cabo tras un proceso de acreditación a la agencia delegada por parte de la Comisión. A modo informativo, en junio de 2012 contaban ya con dicha acreditación 20 organiza-

ciones europeas, hallándose otras tres en curso (por parte de España, además de la AECID, también está acreditada la FIIAPP).

3.6.2.3. Asignación de recursos de las facilidades de inversión.

La cooperación también incluye mecanismos de *blending*, que comprende la combinación de recursos de cooperación no reembolsable, que la Comisión aporta, con otros de carácter reembolsable que aportan los demás cofinanciadores (créditos, capital riesgo, garantías, subvención del tipo de interés), buscando un efecto multiplicador del aporte de la UE.

Al respecto, el hecho de que la Comisión Europea haya utilizado el mismo formato para acuerdos de cooperación delegada y los de las facilidades financieras que se utilizan para operaciones de *blending* ha contribuido a que algunos consideren a éstos como una forma de cooperación delegada. Sin embargo, se trata de dos mecanismos muy diferentes desde su misma concepción hasta la forma de gestionarlas. Mientras la cooperación delegada es una modalidad que responde al principio de división de trabajo, el *blending* busca potenciar la eficacia de los préstamos aportando recursos no reembolsables para financiar gastos de pre-inversión, estudios, asistencias técnicas, etc. Por otro lado, en el primer caso un donante delega la gestión de una intervención suya a otro donante; en el segundo, la iniciativa es del Estado miembro que solicita el apoyo de la facilidad de la Comisión.

Mediante este mecanismo, la Comisión cofinancia mediante fondos con carácter de donación a un proyecto que ya cuenta con una aportación financiera reembolsable (con deuda o capital) aportados por un Estado Miembro (a través de una Institución Financiera de Desarrollo o similar) o por un organismo internacional, como por ejemplo una Institución Financiera Internacional (IFI: BEI, BM, BID, BAfD, BAD). Para estas intervenciones la Comisión exige, entre otros requisitos, que estas intervenciones estén alineadas con las estrategias nacionales del país socio y las prioridades de acción exterior de la UE, que sirvan de catalizador de inversiones, se justifique la adicionalidad de la donación o se garantice la visibilidad de la UE. Es un mecanismo de financiación novedoso que se está implementando desde 2007 por parte de la Comisión, el BEI y los principales agentes financieros internacionales y de los EEMM.

Los instrumentos financieros de la Comisión cubren diferentes modos de canalización de los recursos: sub-

venciones, asistencias técnicas, subvención de tipo de interés, primeras pérdidas para operaciones de capital riesgo o garantías a las inversiones.

Con las facilidades financieras incluidas en este eje, la Comisión pretende captar recursos adicionales para la financiación, básicamente de infraestructuras en los sectores de infraestructuras (viales y de transporte, energía, agua y saneamiento) y de desarrollo del sector privado (PyME), entre otros.

El procedimiento de acuerdo para su puesta en marcha se asemeja al de la cooperación delegada y los mecanismos existentes son los siguientes:

- *Mecanismos regionales*: las llamadas “facilidades de inversión”: LAIF (Latinoamérica), NIF (Vecindad Sur); IFCA (Asia Central); AIF (Asia). ITF (África Subsahariana), IFP (Pacífico), CIF (Caribe) y WBIF (Balcanes).
- *Otros mecanismos*⁵⁶ (*de apoyo a programas del BEI*): GEEREF (*Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund*) y Apoyo al FEMIP (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*), *Water Facility y Energy Facility* (traducidas al español como Fondo del Agua y Fondo de la Energía, por la diferencia de funcionamiento con las facilidades regionales).

Por último, la Comisión tiene en proyecto la creación de Fondos Fiduciarios con el fin de sumar recursos propios con los de estados miembros (y otras fuentes de financiación), aunque falta por definir su enfoque, estructura y funcionamiento. En este caso no se trata de gestionar recursos de la UE, sino de cogestionar recursos comunes.

3.7. OPERACIONES DE ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA

3.7.1. Definición y características principales

Las actuaciones en materia de deuda externa (reducción/condonación de la deuda, reestructuración y conversión o canje de deuda) constituyen uno de los instrumentos disponibles para hacer frente a los problemas de sobreendeudamiento y financiación del desarrollo de los países socios. Se han venido aplicando en dos ámbitos: multilateral, en el marco de las iniciativas HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados)

y para el alivio de deuda (MDRI, *Multilateral Debt Relief Initiative*), y bilateral, en el marco del Club de París para la deuda oficial. En España la gestión de la deuda externa está regulada por la Ley 38/2006 reguladora de la gestión de la deuda externa. La decisión y gestión de estas operaciones depende del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aunque en los Comités bilaterales correspondientes, la AECID tiene una representación formal.

El alivio de la deuda consiste en la reducción (o condonación) de la deuda externa de un país receptor, liberando, según los casos, los stocks de deuda de estos países y/o los recursos del presupuesto del gobierno que estaban destinados al servicio de la deuda. En este tipo de operaciones no se produce una transferencia real de fondos al país receptor, pero la reducción del servicio de la deuda incrementa los fondos del presupuesto que se pueden gastar libremente, si bien los donantes suelen requerir que el gobierno receptor gaste esos fondos en actuaciones encaminadas a reducirla pobreza (ya que una parte o el total de las operaciones de alivio de deuda computan como AOD, Ayuda Oficial al Desarrollo).

A efectos de cómputo de AOD se diferencia la deuda causada por créditos oficiales (deuda FAD -Fondo de Ayuda al Desarrollo-, en la actualidad FIEM -Fondo para la Internacionalización de la Empresa) de la deuda que procede por la aplicación de un seguro oficial sobre una operación comercial privada (deuda CESCE -Compañía Española de seguro de Crédito a la Exportación).

El alivio de deuda se proporciona únicamente cuando se cumplen ciertas condiciones (sobreendeudamiento del país socio, programa de estabilidad macroeconómica, existencia de una estrategia integral de reducción de la pobreza, etc.).

En España, una de las actuaciones más frecuentes de ayuda al desarrollo en relación con la deuda externa las constituyen las operaciones de conversión o canje de deuda, en las que el acreedor intercambia el derecho a un cobro por otro tipo de activos, como por ejemplo inversiones productivas, participaciones en empresas locales o inversiones en desarrollo (es decir, se renuncia a cobrar la deuda siempre que los recursos o una parte de los mismos, se destinen a programas o proyectos de desarrollo).

⁵⁶ En terminología de la Comisión.

3.7.2. Tipos

Los programas de conversión de deuda pueden adoptar diversas fórmulas:

- *Conversión de deuda pública en inversiones privadas con recompra.* En esta modalidad la obligación de pago del país deudor se sustituye por inversiones privadas realizadas por empresas del país acreedor. El mecanismo de operación suele ser el siguiente: a) el país acreedor vende la deuda a un inversor que opera en el país deudor, normalmente a un precio inferior a su valor nominal –condonando por tanto parte de la misma– b) este inversor vende la deuda que ha comprado a las autoridades del país deudor a un precio de recompra ligeramente superior al que él ha pagado (el denominado tipo de redención), que se hace efectivo en moneda local y c) el inversor utiliza esos recursos para financiar los gastos locales de su inversión en el país deudor.
- *Operaciones de conversión de deuda por inversiones en desarrollo.* Se trata de una fórmula de condonación de deuda, con mayor grado de concesionalidad que la anterior, ya que el estado acreedor renuncia al cobro de la deuda. A cambio, el país deudor constituye un

fondo en moneda local por el contravalor de la deuda condonada cuyos recursos se dedicarán a proyectos de desarrollo en el país deudor. Con esta opción, los recursos que no se utilizan para pagar la deuda anulada se utilizan en favor del propio desarrollo del país. Se vigila especialmente que el país deudor asuma un compromiso claro en sus objetivos de lucha contra la pobreza. Este tipo de operaciones pueden adoptar distintas modalidades (programas de conversión de deuda por proyectos medioambientales, por proyectos sociales o educativos, constitución de fondos multilaterales a partir de canjes de deuda bilateral, etc.). Se trata de un instrumento en el que constantemente se están explorando nuevas fórmulas.

3.7.3. Utilización de las operaciones de alivio de la deuda externa.

Se trata de un instrumento de ayuda condicionada a la reducción de la pobreza del país socio, cuya utilización está especialmente indicada en países con altos niveles de endeudamiento y en los que se evidencia una estrategia y un compromiso activo en la lucha contra la pobreza.

VENTAJAS/OPORTUNIDADES	INCONVENIENTES/RIESGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Contribuye a aumentar de forma irrevocable los recursos financieros disponibles para el gobierno al reducir la carga del servicio de la deuda y sustituirla por inversiones productivas o por programas de desarrollo en sectores sociales en el país. • En los casos de condonación de stocks, disminuye la deuda total del Estado correspondiente, lo que extendería los beneficios a varios años en el futuro. • Alivia la presión sobre la balanza de pagos al facilitar la contrapartida de la misma en moneda local, mediante la constitución de fondos de contravalor o tejido productivo. • Si la operación es de stock, al reducirse el total de la deuda del país socio, mejoraría su prima de riesgo lo que supondría la mejora de su posición para recibir financiación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normalmente se exige la aplicación de políticas de ajuste estructural, dirigidas a restablecer los equilibrios macroeconómicos, que suelen tener importantes costes sociales. • Es habitual ligar la ayuda, vinculando el uso de los recursos de contravalor a la participación de organizaciones del país acreedor • Una operación de deuda supone la concreción del impago de la misma por parte de un país, lo que pone de manifiesto su difícil situación financiera, lo que, a su vez, podría ser penalizado por estos mismos mercados.

4. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS



Los procedimientos administrativos son los cauces a través de los cuales se hacen efectivos los instrumentos de cooperación al desarrollo. En la AECID, al igual que sucede en la mayoría de agencias de cooperación al desarrollo, los principales mecanismos utilizados son las subvenciones y los contratos, apoyados en diversos mecanismos de gestión presupuestaria.

A continuación se analiza cada uno de estos apartados de forma detallada.

4.1. SUBVENCIONES

4.1.1. Normativa

A través de las subvenciones se desembolsa la práctica totalidad de los fondos de cooperación no reembolsables de la Agencia. La subvención es una disposición dineraria realizada por una Administración Pública a favor de personas públicas o privadas sin contraprestación directa y sujeta al cumplimiento de un objetivo determinado de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. La regulación de las subvenciones se contiene, en primer lugar, en la [Ley 38/2003](#), de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS) y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por el [Real Decreto 887/2006](#), de 21 de julio.

Además del régimen general, aplicable en muchas convocatorias de la Agencia, la ley prevé (en su Disposición adicional decimoctava) un régimen específico para las subvenciones de cooperación internacional, que ha sido desarrollado por el Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.

4.1.2. Tipos de subvenciones.

En la AECID, los principales tipos de subvenciones que existen son los siguientes:

4.1.2.1. Subvenciones y ayudas de cooperación internacional para el desarrollo sometidas a los principios de publicidad y concurrencia.

Este tipo de subvención, cuya regulación concreta se encuentra en el Real Decreto [794/2010](#), es el más acorde con el tipo general regulado en la LGS. Se trata de subvenciones destinadas a realizar actuaciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo con cargo a Programas presupuestarios de Ayuda Oficial al Desarrollo (realizadas en países receptores de AOD o en España cuando los beneficiarios últimos de la actividad procedan de países receptores y se encuentren insertos en algún programa o proyecto para el impulso del desarrollo de sus países de origen o cuando se trate de actividades de sensibilización y educación para el desarrollo). Sus beneficiarios podrán ser:

- Estados y Organizaciones Internacionales de derecho público creadas por tratado o acuerdo internacional.
- Instituciones, organizaciones no gubernamentales, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, extranjeras.

Existen diversas modalidades dentro de este apartado, de acuerdo con la [Orden AEC/2909/2011](#), de 21 de octubre, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo y en función de, entre otros, los objetivos, el tipo de adjudicatario y las cuantías a otorgar:

- *Convenios*: responden a estrategias a más largo plazo y de mayor impacto, por lo que tienen por finalidad la consecución de un objetivo general de desarrollo, pudiendo contemplar la actuación en varios países, así como en varias áreas o sectores. Reservados a ONGD calificadas.

- *Proyectos*: tienen por finalidad la consecución de un objetivo específico de desarrollo, en un único país; pueden acceder ONGD españolas, y están sobre todo enfocados a las de tamaño mediano, cuyas propuestas y capacidades requieren financiación intermedia.
- *Acciones* (sustituye a la anterior Convocatoria Abierta y Permanente para actividades de cooperación y ayuda al desarrollo): tienen por finalidad la consecución de un objetivo general o específico de desarrollo, en un país o en varios, y en una o en varias áreas o sectores, dependiendo de lo que se establezca para cada una de líneas seleccionadas como prioritarias en la convocatoria; a ellas tienen acceso todos los actores, españoles y extranjeros, privados o públicos, con o sin ánimo de lucro, con excepción de las personas físicas y de las ONGD calificadas.

A continuación se inserta un resumen de las características principales de estas modalidades:

	CONVENIOS	PROYECTOS	ACCIONES
FINANCIACIÓN GLOBAL (AÑO)	Entre el 60 y el 70 % del total destinado a los tres tipos (incluyendo ampliación del IRPF)	Entre el 20 y el 30 %	Entre el 10 y el 20 %
CONVOCATORIA	Bienal	Anual	Anual
	Podrán hacerse convocatorias extraordinarias		
OBJETIVOS	General y específicos	Específico	General y/o específico
PAÍSES	Uno o varios	Uno (excepto en líneas de Redes o de Investigación y Estudios)	Uno o varios
PLAZO DE EJECUCIÓN	Hasta 4 años	Hasta 2 años	Hasta 18 meses
AMPLIACIÓN PLAZO	Prorrogables por la mitad del plazo inicial, como máximo		
LÍMITES SUBVENCIÓN	Máximo: 20 M€ /convenio (5 M€ /año) Mínimo: 2,5 M€/convenio 1 M€ en caso de EpD	Máximo: 900.000€	Máximo: 600.000€
PAGOS	Plurianuales anticipados (sin garantía). En el 1º año 2 pagos: 60.000€ a la firma del preconvenio; el resto tras la formulación	Un solo pago anticipado (sin garantía)	Un solo pago anticipado (sin garantía, salvo que se establezca en la convocatoria para una línea específica)

	CONVENIOS	PROYECTOS	ACCIONES
REQUISITOS GENERALES	<ul style="list-style-type: none"> Al corriente de obligaciones tributarias y con la SS del país de residencia fiscal y del país o países en los que vaya a ejecutarse el convenio, proyecto o acción Al corriente de las obligaciones de anteriores subvenciones de la AECID Si son ONGD españolas, haber cumplido el Estatuto de los Cooperantes y estar al corriente en los pagos de seguro colectivo No estar incurso en las causas de prohibición del artículo 13.2 y 3 de la LGS, excepto la residencia fiscal en un país o territorio calificado como paraíso fiscal 		
REQUISITOS ESPECÍFICOS	ONGD calificadas (Total de no calificadas en agrupación: máximo del 20 %)	<ul style="list-style-type: none"> 5 años inscripción en registro español Inscripción en Registro ONGD de la AECID Si es la 1ª vez en convocatoria de proyectos, 5 proyectos ejecutados en los últimos 8 años ONGD calificadas: máximo de 2 propuestas y 70 % conjuntamente con convenios 	<ul style="list-style-type: none"> Legalmente constituidas y con medios y capacidad ONGD calificadas no pueden acceder directamente ni en agrupación o por contratación Otras ONGD españolas no pueden acceder si han obtenido proyectos en los dos últimos años o en el de la convocatoria.
OTRAS LIMITACIONES	ONGD españolas no previamente adjudicatarias directas, no podrán percibir ni directamente, ni como socios en agrupación, ni por contratación con cargo a la subvención, más de 80.000€ en la convocatoria		
COFINANCIACIÓN	Sólo dineraria, por un mínimo del 5 % sobre el importe de la subvención que exceda de 600.000€, con un mínimo del 1 % de fondos propios, sólo aplicable a costes directos (por tanto, no se requiere en Acciones)		
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	Incrementan el importe de la subvención y se aplican a la intervención, pudiendo incluir el % de costes indirectos (salvo si se trata de Administraciones públicas españolas: excepción aplicable sólo a acciones)		

También encajan en este tipo de subvenciones, de acuerdo con la disposición adicional décima de la LGS, los premios de la AECID que se contabilizan como Ayuda Oficial al Desarrollo pero no se regulan por el Real Decreto 794/2010. Son, entre otros: el Premio de Teatro Iberoamericano Tirso de Molina, el Premio de Teatro Radiofónico Margarita Xirgu, el Premio Internacional Reina Sofía de Conservación y Restauración del Patrimonio Cultural, el Premio Internacional Reina Sofía de Accesibilidad Universal de Municipios o el Premio Nacional de Educación para el Desarrollo Vicente Ferrer.

Asimismo, también en este apartado debe hacerse referencia a las becas y lectorados convocados por la AECID: becas MAEC-AECID para ciudadanos extranjeros, becas MAEC-AECID para ciudadanos españoles, becas MAEC-AECID para artistas españoles e iberoamericanos para residir en la Academia de España en Roma y lectorados.

4.1.2.2. Subvenciones y ayudas de cooperación internacional concedidas en desarrollo de la política exterior del Gobierno.

Se regulan en el Real Decreto 794/2010. Tradicionalmente conocidas como “subvenciones de Estado”, suponen buena parte del desembolso de los fondos de cooperación bilateral de la AECID y de los destinados a la acción humanitaria. Su objeto debe ser el desarrollo social, económico, educativo, cultural, científico y técnico de los países en desarrollo o con economías en transición, la difusión de las lenguas y culturas de España y, en general, cualesquiera otras actividades de cooperación internacional. Los beneficiarios deberán ser Estados y Organizaciones Internacionales, instituciones, organizaciones no gubernamentales, etc. Podrán, además, consistir en la entrega al beneficiario de bienes o servicios concretos (subvenciones o ayudas en especie).

4.1.2.3. Subvenciones nominativas o previstas en una norma de rango legal.

Si la subvención está prevista nominalmente en los Presupuestos Generales del Estado – esto es, especifica quién será el beneficiario –, o una norma de rango legal impone su cuantía o su otorgamiento, de acuerdo con el artículo 22 de la LGS, podrá otorgarse de manera directa. Deben excluirse de esta categoría las aportaciones que la AECID realiza a entidades a las que contribuye a financiar de manera regular, por formar parte de ellas a través de un consorcio, convenio de colaboración o figura similar.

4.1.2.4. Subvenciones y ayudas de cesión directa para intervenciones en el campo de la acción humanitaria.

Se regulan en el Título III del Real Decreto 794/2010. Suponen la aplicación en el ámbito de la cooperación española de la previsión que la LGS realiza en su artículo 22.2.c (concedidas de manera directa por interés público, social, económico o humanitario). Este tipo de subvenciones requieren que la necesidad de actuar tenga un carácter urgente e inmediato, la eficacia en la respuesta dependa de la rapidez de la misma o la seguridad del beneficiario de la subvención o de la población destinataria de la ayuda lo aconsejen, quedando exceptuadas de los principios de publicidad y concurrencia. Podrán ser beneficiarios de estas subvenciones Estados, Organizaciones Internacionales, personas físicas y jurídicas que constituyan la única o preferente vía de acceso de la Acción Humanitaria española a una determinada zona, entidades sin ánimo de lucro acreditadas o afectadas por situaciones de desastres o conflictos o en riesgo inminente de sufrir sus consecuencias que sean beneficiarias directas de la intervención de Acción Humanitaria. En la práctica, se requiere un desarrollo normativo más específico para poder hacer uso de esta modalidad, ya que en la norma únicamente se contemplan ciertos criterios generales para su aplicación.

4.1.3. Procedimiento de concesión

A continuación se resume el procedimiento de concesión general de una subvención tomando como referencia el aplicable a las subvenciones sometidas a los principios de publicidad y concurrencia. Hay que tener en cuenta, no obstante, que en los otros tipos

de subvenciones existirán importantes variantes (fundamentalmente, porque muchos de estos pasos no serán necesarios – todo lo relativo a la convocatoria, por ejemplo):

- Preparación de la Resolución de convocatoria: de acuerdo con lo establecido en la Orden de Bases correspondiente, incluirá los créditos, los plazos, las unidades que valorarán las propuestas, la ponderación de criterios, etc.
- Informe de la Abogacía del Estado. Sobre todo cuando no se usen modelos previamente informados o cuando se modifiquen los existentes.
- Aprobación del gasto: el expediente económico contendrá la propuesta de gasto, la documentación contable pertinente (que variará si se trata de una subvención plurianual), la propuesta de Resolución de la convocatoria y el informe de la Abogacía del Estado.
- Firma y publicación de la Resolución de la convocatoria: el Director de la AECID la firma y se publica, generalmente, en Sede Electrónica. No obstante, en caso de que la cuantía de la subvención supere los 12 millones de euros será necesario un acuerdo del Consejo de Ministros que autorice su concesión.
- Apertura del plazo para presentar solicitudes.
- Revisión administrativa y evaluación: se verifica el cumplimiento de los requisitos previos administrativos y técnicos, publicándose su resultado y concediendo un plazo para su subsanación. Se valoran posteriormente las solicitudes de acuerdo con los criterios técnicos.
- Propuesta de Resolución de concesión: esta propuesta se eleva al órgano concedente, con una relación de solicitudes a aprobar, denegar y otras cuestiones.
- Resolución de la convocatoria⁵⁷: con las solicitudes aprobadas y denegadas, en el grado de detalle que marca la normativa.
- Notificación de la resolución: de manera fehaciente, con acuse de recibo o a través de la Sede Electrónica, en su caso⁵⁸.
- Aceptación de la subvención: si fuese necesaria.
- Reconocimiento de la obligación y pago.
- Publicidad de las subvenciones: existirá una publicación de subvenciones periódica, tanto en Sede Electrónica como en el BOE.

⁵⁷ Éste sería el primer paso en el supuesto de concesión de una subvención de cooperación internacional concedida en desarrollo de la política exterior del Gobierno, sin perjuicio del previo Memorando de Entendimiento o compromiso semejante que debe amparar su concesión.

⁵⁸ Es conveniente que en la convocatoria quede especificado que la fecha de recepción de los fondos determina la fecha de inicio del proyecto objeto de la subvención.

La resolución de concesión únicamente puede modificarse en los supuestos que la propia resolución prevea que supongan una alteración de las circunstancias tenidas en cuenta para proceder a su concesión, de acuerdo con el artículo 17.3.1) de la LGS. El beneficiario de la subvención, cuando concurren dichas condiciones, podrá solicitar la modificación, que se podrá autorizar si no daña derechos de terceros.

Asimismo, existe un régimen específico de prórroga del plazo de ejecución, en función del tipo de subvención:

- *Subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo concedidas en desarrollo de la política exterior del Gobierno:* el plazo de ejecución puede ser ampliado sin necesidad de autorización previa hasta un máximo de 6 meses (pero sí con notificación y justificación al órgano concedente con anterioridad a la expiración del plazo inicial de ejecución). Si el plazo es superior, se requiere la autorización expresa de dicho órgano (se entenderá concedida si han transcurrido 45 días naturales desde que se presentó la solicitud y no se ha recibido ninguna notificación).
- *Subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo sometidas a los principios de publicidad y concurrencia:* el plazo de ejecución puede ser ampliado sin necesidad de autorización previa hasta un máximo de 3 meses, debiendo ser notificada esta ampliación al órgano gestor con anterioridad a la expiración del plazo inicial de justificación y entendiéndose automáticamente ampliado este último con dicha notificación. Al igual que sucede en el supuesto anterior, si el plazo es superior, se requiere la autorización expresa de dicho órgano (también opera el silencio positivo transcurridos 45 días naturales sin notificación alguna).

Podrán concederse subvenciones plurianuales cuyo gasto se impute a ejercicios presupuestarios posteriores. Para ello, en la convocatoria debe indicarse la cuantía total a conceder y la distribución por anualidades. También podrá preverse la posibilidad de efectuar pagos anticipados o pagos a cuenta, en función del ritmo de ejecución de la acción subvencionada, previamente justificado.

4.1.4. Justificación

Esta fase del procedimiento de gestión de las subvenciones se basa en la Ley General de Subvenciones y en su Reglamento, en el Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, y en la normativa de desarrollo de la propia AECID.

La justificación de una subvención debe contener un informe técnico y otro económico. En general, existen dos formas de justificación económica admitidas por la AECID:

- La cuenta justificativa completa.
- La cuenta justificativa simplificada, que incluye informe de auditor.

En cuanto a las formas de justificación de los gastos, son admisibles las facturas, los recibos, en determinados casos, y la Certificación de Ejecución de Actividades (CEA). Esta última está prevista en el RD 794/2010 como un tipo de justificante que requiere:

- La existencia de unos precios acordados previamente entre la AECID y la entidad beneficiaria para la realización de una determinada actividad. Para ello, el beneficiario debe presupuestar detalladamente la actividad, la OTC debe certificar que este presupuesto responde a previos de mercado, y la AECID debe emitir una resolución de aprobación del CEA.
- La verificación, por parte de la AECID, de la realidad de la ejecución de las actividades previamente presupuestadas. La OTC debe comprobar la ejecución y emitir una certificación. Esta CEA es un justificante en sí misma que sustituye a todos los de los gastos en que se haya podido incurrir para la ejecución.

Se considera especialmente indicado para actividades cuyo gasto se traduzca en un gran número de pequeñas facturas y comprobantes repetitivos y cuya ejecución sea fácilmente verificable.

Al igual que en el apartado referido al procedimiento de concesión, a continuación se señalan los pasos generales para la comprobación de la justificación de una subvención y exigencia de reintegro, en su caso.

Se parte del proceso previsto para las subvenciones sometidas a los principios de publicidad y concurrencia, con la advertencia de que pueden existir especificidades para cada uno de los demás tipos de ayudas:

- Revisión de la justificación presentada: la justificación consta de dos documentos diferentes que se refieren, respectivamente, a la justificación técnica (revisada por la unidad gestora) y la justificación económica (revisada por el Área de Seguimiento y Reintegro de Subvenciones). Puede otorgarse un plazo al beneficiario para que complete o subsane la justificación, siem-

pre que así esté especificado en su regulación concreta⁵⁹. Si se entiende que la justificación no es correcta o no está completa, se abrirá un plazo de subsanación para que el beneficiario pueda corregirla. Si se ejecuta en el extranjero, este plazo será de 45 días hábiles.

- Resolución de aprobación del informe final: si ambos informes justifican correctamente la subvención concedida, se elabora el certificado de cumplimiento de fines o resolución similar.
- Acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro: si se entiende que no se ha justificado correctamente, ni siquiera tras el trámite de subsanación, se acuerda el inicio del procedimiento de reintegro. El beneficiario podrá alegar lo que considere oportuno en un plazo de 15 días. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- Resolución de reintegro: se dicta cuando subsiste alguno de los defectos de la justificación. En caso de que esta resolución se recurriese a favor del beneficiario o éste procediese voluntariamente al reintegro, se procederá a elaborar una Resolución de aprobación de informe final. En caso contrario, se dará traslado a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para la tramitación del reintegro en vía de apremio.

La justificación de las subvenciones de cooperación internacional concedidas en desarrollo de la política exterior del Gobierno cuenta con una importante especificidad, prevista en el artículo 18 del Real Decreto 794/2010: cuando los beneficiarios sean Estados u Organizaciones Internacionales, los gastos se realizarán y acreditarán de acuerdo con sus propias normas o con los mecanismos establecidos en instrumentos internacionales.

El plazo de presentación de la justificación puede ser ampliado por un nuevo plazo que no exceda de la mitad de mismo y siempre que con ello no se perjudiquen derechos de tercero. Se realizará tanto de oficio como a instancia del beneficiario (es decir, previa solicitud de éste).

Asimismo, dentro de este apartado debemos referirnos a la Certificación de Ejecución de Actividades (CEA), prevista en el RD 794/2010 como un tipo de justificante que requiere:

- La existencia de unos precios acordados previamente entre la AECID y la entidad beneficiaria para la realización de una determinada actividad. Para ello, el beneficiario debe presupuestar detalladamente la actividad, la OTC debe certificar que este presupuesto responde a previos de mercado, y la AECID debe emitir una resolución de aprobación del CEA.
- La verificación, por parte de la AECID, de la realidad de la ejecución de las actividades previamente presupuestadas. La OTC debe comprobar la ejecución y emitir una certificación. Esta CEA es un justificante en sí misma que sustituye a todos los de los gastos en que se haya podido incurrir para la ejecución.

Se considera especialmente indicado para actividades cuyo gasto se traduzca en un gran número de pequeñas facturas y comprobantes repetitivos y cuya ejecución sea fácilmente verificable.

4.2.CONTRATOS

El sector público puede celebrar contratos administrativos o privados:

- Son contratos administrativos los que se enumeran en el artículo 19.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el [Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público](#) -en adelante, TRLCSP-) cuando se celebran por una Administración Pública y su objeto es uno de los enumerados en el apartado siguiente o cuando satisfacen una finalidad pública o están vinculados al tráfico específico de la Administración (es decir, cuando se refieren a actividades propias de la Administración) que contrata; además, una ley podrá declarar siempre que un determinado tipo de contrato es público.
- Son contratos privados, de acuerdo con el artículo 20 del TRLCSP, los que celebran los entes que no son considerados administraciones públicas, algunos especificados en el anexo de dicha ley, así como los que no encajan en los supuestos de contratos administrativos. No obstante, se aplicará el TRLCSP en algunas de las fases de este tipo de contratos.

⁵⁹ Este requerimiento sólo es aplicable a las convocatorias de 2011 en adelante, pues sólo está previsto en la [Resolución de 11 de marzo de 2011](#) de la Presidencia de la AECID, por la que se aprueban las normas de justificación, seguimiento y comprobación de las subvenciones de convocatoria abierta y permanente para actividades de cooperación al desarrollo, así como en la [Resolución de 31 de octubre de 2011](#), de la Presidencia de la AECID, por la que se aprueban las normas de gestión, seguimiento y justificación de las subvenciones concedidas para la ejecución de convenios, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo.

4.2.1. Contratos administrativos

4.2.1.1. Normativa

La regulación de los contratos se recoge en el TRLCSP. En concreto, en su artículo 3.e) se especifica la sujeción de las Agencias Estatales a esta norma. Asimismo, este texto legal se desarrolla en el [Real Decreto 817/2009](#), de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y en el [Real Decreto 1098/2001](#), de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

4.2.1.2. Clasificación de los contratos

Los contratos más comúnmente celebrados en la AECID admiten distintos tipos de clasificación. En concreto, pueden señalarse las siguientes categorías:

- Según su objeto: contratos de obras, de concesión de obras públicas, de gestión de servicios públicos, de suministro, de servicios y de colaboración entre el sector público y el privado.
- Según su cuantía: estaremos ante contratos menores si se trata de contratos que duran un año como máximo, no admiten prórroga y no superan los 50.000,00.-€ en el caso de los contratos de obras y los 18.000,00.-€ (IVA excluido) en el resto.
- Según el lugar de celebración y ejecución: sede o exterior. Al respecto, cabe referirse al apartado quinto de la disposición adicional primera del TRLCSP, dedicada a la contratación en el extranjero. Este punto flexibiliza el régimen general y, para ello, permite que los contratos se adjudiquen por procedimiento negociado sin publicidad con tres ofertas cuando la intervención del contratista es indispensable para ejecutar el proyecto o programa de cooperación. En el ámbito de la AECID, si se trata de contratos menores de servicios, los Coordinadores de OTC y Directores de CC y de CF suscribirlos, previa autorización, en determinados casos, del Jefe del Departamento de Gestión Económica, Presupuestaria y Financiera de la Secretaría General de la AECID.
- Según las necesidades de publicidad: el contrato estará sujeto a una regulación armonizada (SARA) cuando supere las cuantías previstas en los artículos 13 y siguientes del TRLCSP. En este caso, la publicidad del contrato deberá alcanzar el ámbito europeo, mediante su anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea.

- Según el procedimiento de adjudicación: adjudicación directa, negociado sin publicidad, negociado con publicidad, abierto. Los procedimientos de adjudicación serán los que resulten de aplicar las reglas específicas que el TRLCSP prevé para cada tipo de contrato en función de su objeto (fundamentalmente, en función de sus cuantías).

Existen otros tipos de contratos previstos en la legislación que persiguen una racionalización de la contratación dentro de la organización. Entre ellos, cabe destacar los acuerdos marco, regulados en el artículo 196 del TRLCSP. En este precepto se señala que los órganos de contratación del sector público podrán concluir acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada. Es decir, que este sistema permite concluir un acuerdo con un empresario sin especificar o cuantificar su prestación en concreto. Esta concreción se irá realizando en función de las necesidades mediante acuerdos más sencillos y derivados del acuerdo marco inicial.

4.2.1.3. Tipos básicos de contratos

Los contratos administrativos más habitualmente celebrados en la Agencia son los siguientes:

- Contrato de suministro: se adquieren o arriendan bienes muebles, con algunas precisiones.
- Contrato de servicios: se acuerda desarrollar una actividad u obtener un resultado que no sea una obra o un suministro.

También pueden existir contratos mixtos en los que se incluyan prestaciones de diferentes tipos de contratos. En estos casos, las normas aplicables serán las de la prestación que sea más relevante económicamente dentro del contrato.

4.2.1.4. Procedimiento de contratación

Los contratos pasan por distintas fases, con peculiaridades propias en función de en qué categoría de las mencionadas anteriormente se encuentren:

- Inicio: el expediente de contratación se inicia con una explicación sobre la motivación que ha conducido a la contratación y sobre la elección del procedimiento de contratación y de los criterios que servirán para su adjudicación.

También incorporará el pliego de cláusulas administrativas y las prescripciones técnicas, así como el certificado de existencia de crédito. Podrá haber una tramitación abreviada de esta parte por razones de urgencia o emergencia.

- **Licitación y adjudicación:** la adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido. En los supuestos enumerados en los artículos 170 a 175 del TRLCSP, ambos inclusive, podrá seguirse el procedimiento negociado, y en los casos previstos en el artículo 180 podrá recurrirse al diálogo competitivo. Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, con algunas especificidades.

Los órganos de contratación actuarán de acuerdo con el principio de transparencia y darán un tratamiento igualitario y no discriminatorio a los candidatos.

- **Formalización:** una vez adjudicado, el contrato requiere un documento administrativo que recoja sus condiciones y que es suficiente para ser registrado, en su caso. Este documento debe firmarse en los quince días siguientes a la notificación al adjudicatario de su selección. Sin él, además, no puede iniciarse la ejecución del contrato.

Puede haber excepciones para los contratos menores, de acuerdo con el artículo 111 del TRLCSP.

- **Ejecución:** la ley prevé las consecuencias de la ejecución defectuosa, la demora, la responsabilidad en caso de daños y perjuicios, etc., siempre en función de lo que expresamente sobre ella se haya decidido en las cláusulas correspondientes (y siempre que éstas no vulnere lo establecido en la ley como obligatorio).
- **Pago:** el contratista tiene derecho al pago del precio acordado de manera total o parcial, según la naturaleza del contrato. La Administración debe abonarlo en los treinta días siguientes a la emisión del documento que acredite que efectivamente ha cumplido con el objeto del contrato.
- **Extinción:** un contrato se extingue cuando su objeto se ha cumplido o cuando concurre alguna causa de resolución (mutuo acuerdo, incapacidad sobrevenida, fallecimiento del contratista, incumplimientos, demoras u otras expresamente previstas).

Por otro lado, debe hacerse referencia a la competencia para contratar en la AECID. El TRLCSP la otorga al representante legal del ente concreto, por lo que en el caso de la Agencia se atribuye a su Presidente, de acuerdo con el artículo 11 de su Estatuto. No obstante, se trata de una materia que puede ser objeto de delegación, por lo que en cada caso concreto deberá comprobarse a quién corresponde la competencia en función de lo previsto en las distintas resoluciones de delegación de competencias.

Por último, cabe señalar que la Unidad de Contratación de la AECID, creada por Instrucción de 31 de mayo de 2010, gestiona los contratos en sede y los de terreno cuya cuantía exceda los 18.000,00€, con ciertas excepciones.

4.2.2. Contratos privados

En cuanto a los contratos privados celebrados por la AECID, cabe destacar que el artículo 20 del TRLCSP señala que son contratos privados los que celebra una Administración Pública cuando su objeto es la interpretación artística y literaria, la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos u otro de los enumerados en su Anexo II (seguros, por ejemplo). Estos ejemplos son los que más habitualmente se celebran en la Agencia.

Los contratos privados se rigen por el TRLCSP en cuanto a su preparación y adjudicación, mientras que sus efectos y extinción se regulan en el derecho privado. Siempre será necesario el informe de Abogacía del Estado en la tramitación de este tipo de contratos.

4.3. COLABORACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES E INSTITUCIONES

4.3.1. A nivel internacional

En primer lugar, deben diferenciarse, de manera muy simplificada, tres niveles de instrumentos internacionales en este ámbito. El primero, fuera de la actuación de la Administración, corresponde al Tratado Internacional, que es un acuerdo entre sujetos de Derecho Internacional. El Rey manifiesta el consentimiento del Estado para obligarse a través de él, aunque su firma es puramente formal, ya que corresponde al Gobierno la dirección de la política exterior. Debe contar con la autorización previa de las Cortes Generales en ciertos supuestos, según el artículo 94 de la Constitución Española.

En segundo lugar, se encuentran los instrumentos a través de los que se desarrollan los tratados o acuerdos de ejecución (acuerdos administrativos). Su existencia debe estar prevista en el propio tratado del que trae causa. Su contenido tiene carácter normativo y supone el desarrollo de un precepto concreto del tratado internacional previo, con la finalidad de concretar su aplicación práctica.

Por último, se encuentran los Memorandos de Entendimiento, que tienen una especial relevancia en la actividad de la Agencia, ya que a través de ellos se instrumenta una gran parte de los compromisos con los países socios. Este tipo de instrumento no tiene ninguna vinculación jurídica, sino que supone un acuerdo de carácter político. No obstante, al suponer una declaración por escrito de intenciones, es suficiente para poder hacer uso de otros instrumentos que sí suponen el reconocimiento de obligaciones jurídicas (por ejemplo, la existencia de un Memorando de entendimiento permite otorgar una subvención de cooperación internacional concedida en desarrollo de la política exterior del Gobierno). Estos instrumentos deben ser informados por la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

En cuanto a la competencia para suscribir estos documentos, de acuerdo con lo previsto en el Estatuto de la AECID y en las diversas resoluciones de delegación de competencias, debe señalarse:

- El Presidente de la AECID firma los Memorandos de entendimiento como competencia general, sin perjuicio de las delegaciones específicas.
- El Director de la AECID tiene firma Memorandos de entendimiento con organizaciones internacionales (siempre que no tengan naturaleza de tratado internacional), con Administraciones Públicas (excepto con las Comunidades Autónomas), con otras entidades públicas y con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado.
- Los titulares de las diversas direcciones de la AECID u órganos equivalentes, indistintamente con el Director de la AECID, firman los Memorandos de entendimiento a los que hace referencia el párrafo anterior en el ámbito de su competencia.
- Los Coordinadores Generales de la AECID firman Memorandos de entendimiento con contrapartes de los proyectos, previa autorización del Director de la Agencia o de los titulares de las direcciones de la AECID.

4.3.2. A nivel nacional

4.3.2.1. Convenios de colaboración con Comunidades Autónomas

En el artículo 6 de la [Ley 30/1992](#), de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se establece que la Administración General del Estado y sus organismos vinculados (la AECID, por tanto), podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Este precepto, además, establece el contenido obligatorio que deberán contener los convenios.

Los convenios de colaboración pueden crear un órgano mixto de vigilancia y control, que resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento. Además, obligan a las partes intervinientes desde el momento de su firma, salvo que se establezca otra cosa en ello y deben ser comunicados al Senado y publicados en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva.

4.3.2.2. Convenios de colaboración con otras entidades

La normativa sobre contratos del sector público excluye a los convenios – tanto a los que se refiere el artículo 6 de la Ley 30/1992 como a los que celebren las administraciones públicas con otras entidades o instituciones – siempre y cuando su objeto no sea el propio de un contrato (es decir, cuando no “encubra” un contrato administrativo) y deban, por tanto, aplicarse las reglas correspondientes sobre concurrencia y publicidad. La diferencia fundamental radica en que un convenio de colaboración persigue un objetivo común a quienes lo suscriben pero ajeno a los dos, de manera que les beneficia a ambos y satisface objetivos de ambas partes, mientras que un contrato supone que una de las partes produce un bien o servicio que sólo beneficia a la otra a cambio de un precio.

Este tipo de convenios debe ser informado por la Abogacía del Estado de la AECID y suele contener los siguientes extremos:

- Justificación de la coincidencia de objetivos.
- Objeto del convenio y objetivos concretos perseguidos.
- Compromisos de las partes, planes de trabajo, financiación de las actividades y elaboración de Planes Operativos anuales para concretar la

actuación de cada parte en el ejercicio.

- Comisión Mixta de Seguimiento y Control.
- Vigencia y resolución de conflictos en el orden jurisdiccional.

4.3.2.3. Encomiendas de gestión

El artículo 15 de la Ley 30/1992 permite que los órganos administrativos encomienden actividades de su competencia a otros órganos por razones de eficacia o cuando no cuenten con los medios técnicos idóneos. La responsabilidad sigue atribuida al órgano que encomienda.

Por tanto, se trata de una figura en la que no pueden participar personas o entidades de derecho privado (en este caso nos encontraríamos ante un supuesto de contratación administrativa), sino que tiene que llevarse a cabo a través de medios propios de la administración (así calificados en su norma de creación: por ejemplo, el BOE es un medio propio de la Administración General del Estado y a él pueden encomendarle actividades de publicación o impresión de documentos las entidades que la integran).

Las tarifas abonadas como consecuencia de una encomienda de gestión se encuentran fijadas normativamente, por lo que no puede pactarse libremente su retribución.

En este apartado y puesto que no existe un medio propio específico del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, cabe hacer una mención específica al Grupo TRAGSA, formado por dos empresas públicas (Tragsa y Tragsatec), cuyo régimen jurídico se establece en la Disposición Adicional 25ª del TRLCSP y en el [Real Decreto 1072/2010](#), de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima, y de sus filiales. Ambas empresas tienen la condición de medio propio de la Administración. Por ello, están obligadas a realizar, con carácter exclusivo, los trabajos que le encomienden las administraciones públicas en las materias que constituyen el objeto social de cada una de las empresas.

Como consecuencia de esta previsión, en la AECID se han llevado a cabo diversas encomiendas de gestión con Tragsa.

4.4. GESTIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA DE LOS PROCEDIMIENTOS

4.4.1. Gestión del gasto

En el artículo 73 de la [Ley 47/2003](#), de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP) se establecen las fases por las que debe pasar cualquier gasto que se realice con cargo a los Presupuestos Generales del Estado:

- Aprobación del gasto: se autoriza un gasto concreto por una cuantía más o menos concreta para lo que se reserva todo o parte de un crédito presupuestario.
- Compromiso de gasto: se acuerda la realización del gasto con trascendencia para un tercero (ajeno a la Agencia, en este caso).
- Reconocimiento de la obligación: se reconoce la existencia de un crédito exigible que conlleva la propuesta de pago.
- Ordenación del pago: se emite una orden de pago.
- Pago material: se produce el pago.

En general, los pagos se realizarán en firme (es decir, una vez finalizada la actividad que se paga), pero existen ciertas excepciones a este principio, tales como los anticipos de caja fija, los fondos de maniobra o los pagos a justificar. Debe hacerse una mención específica a estos últimos, dada su relevancia en la gestión de los pagos en la Agencia.

El artículo 79 de la LGP regula los pagos a justificar. Establece que podrá procederse a su expedición cuando los servicios y prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero, entre otros supuestos.

Únicamente podrán satisfacerse obligaciones del mismo ejercicio con cargo a esta modalidad, aunque el Consejo de Ministros podrá acordar que, con los fondos librados a justificar para gastos en el extranjero imputados a un presupuesto, sean atendidos gastos realizados en el ejercicio siguiente, si ello fuese considerado relevante para el interés general.

Los perceptores de estas órdenes de pago a justificar quedan obligados a rendir cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades recibidas. El plazo de

rendición de las cuentas de los pagos en el extranjero será de seis meses, aunque puede ampliarse excepcionalmente a doce meses, a propuesta del órgano gestor del crédito y con informe de la Intervención.

4.4.2. Modificaciones presupuestarias

El presupuesto anual limita los gastos en los que la AECID puede incurrir durante su ejercicio de vigencia. No obstante, la LGP prevé la posibilidad de modificar el presupuesto en ciertas ocasiones: transferencias de crédito, generaciones de crédito, créditos ampliables, créditos extraordinarios o suplementos de crédito. En la Agencia, además de las ampliaciones de crédito por IRPF que se producen en el ámbito de las convocatorias del Departamento de ONGD, cabe destacar la generación de crédito.

La generación de crédito por ingresos se regula en el artículo 53 de la LGP. En este precepto se permite incrementar los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial en ciertos supuestos. Así sucede, por ejemplo, cuando se incorporan al presupuesto de la AECID las cantidades desembolsadas por la Unión Europea u otra agencia europea en el marco de una operación de Cooperación Delegada (es decir, cuando existen ingresos legalmente afectados a la realización de actuaciones determinadas).

Debe realizarse una vez que se ha producido el ingreso que la justifica. También se permite que se genere crédito en el presupuesto de un ejercicio con cargo a los ingresos realizados en el último trimestre del ejercicio anterior. En la Agencia, su expediente de tramitación es el siguiente:

- Ingreso en la cuenta de la AECID en el Banco de España.
- El Departamento de Gestión Económica, Financiera y Presupuestaria elabora una propuesta de generación de crédito en el subconcepto creado expresamente para la operación a la que se vayan a destinar los fondos y la remite al titular de la dirección correspondiente.
- El titular de la dirección firma como proponente y lo envía al departamento mencionado, que solicita la aprobación de la Intervención Delegada en la AECID.
- Finalmente, se remite la documentación al Director de la AECID, quien firma el documento final de generación de crédito. Una vez incorporada al presupuesto, la cantidad generada se ejecuta exactamente igual que el resto del presupuesto.

4.4.3. Compromisos de gasto de carácter plurianual

En el artículo 47 de la Ley General Presupuestaria se establece la posibilidad de adquirir compromisos plurianuales sobre ejercicios posteriores siempre que:

- Su ejecución comience en el ejercicio en el que se adquieren.
- No se superen los límites y anualidades previstos: cuatro ejercicios como máximo con un 70% del crédito inicial en el primero, 60% en el segundo y en el tercero y cuarto, el 50%.

Este artículo prevé especificidades para algunos contratos que recojan este tipo de obligaciones plurianuales.

En caso de que se pretenda modificar los límites señalados, tanto en el supuesto de la concesión de una subvención como en el de adjudicación de un contrato, deberá autorizarse por el Consejo de Ministros.

4.5. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL FONPRODE Y DEL FCAS

4.5.1. Gestión del FONPRODE

El Fondo para la Promoción del Desarrollo está dotado presupuestariamente con cargo al Capítulo VIII de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, capítulo al que la AECID no tiene acceso puesto que su actividad se basa en la ejecución de gasto (por ello no puede gestionar activos financieros).

No obstante, la [Ley 36/2010](#), de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, establece que la Agencia, a través de la Oficina del FONPRODE, tiene la competencia de la gestión del presupuesto del Fondo, a pesar de que esté “ubicado” en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. No obstante, la competencia para aprobar las operaciones de inversión contabilizadas como activo financiero, bien sea una operación de préstamo o de capital, corresponde al Comité Ejecutivo del FONPRODE.

En el caso de expedientes de las operaciones de inversión en activo financiero, bien sea una operación de préstamo o de capital, la Oficina del FONPRODE eleva el expediente, acompañado de los informes reglamentarios para su aprobación por el Comité Ejecutivo⁶⁰. Estos informes son:

⁶⁰ Las operaciones financieras con cargo al FONPRODE están regidas por el [Código de Financiación Responsable](#) informado positivamente por el Consejo de Cooperación y aprobado por el Comité Ejecutivo del FONPRODE el 19 de julio de 2011, y las operaciones que se lleven a cabo con cargo al mismo, deben ser gestionadas a través de una metodología igualmente adoptada por el mismo Comité Ejecutivo.

- Informe de impacto *ex ante* en desarrollo,
- Informe del impacto en déficit público de la operación.
- Informe de riesgo e impacto sobre la sostenibilidad de la deuda (sólo para las operaciones reembolsables).

En el caso de expedientes de operaciones de donación o no reembolsables, la Oficina del FONPRODE eleva el expediente, acompañado de los informes reglamentarios, para su aprobación por el Comité Ejecutivo:

- En el caso de las operaciones bilaterales, se aportará un informe de impacto *ex ante* en desarrollo en género y medio ambiente y un informe del impacto en déficit público de la operación.
- En el caso de operaciones a OOII, únicamente se aportará un informe del impacto en déficit público de la operación.

Una vez aprobado por el Comité Ejecutivo, el expediente se eleva para su autorización por el Consejo de Ministros, que tras ser diligenciado por el citado Órgano, se remite a la Intervención del Estado para su aprobación una vez regularizados los documentos contables.

Desde la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo se solicita el desembolso al Instituto de Crédito Oficial (ICO), agente financiero del FONPRODE.

En las operaciones bilaterales, es imperativo suscribir un acuerdo entre el beneficiario y el ICO, quien formalizará, en nombre y representación del Gobierno español y por cuenta del Estado, los correspondientes convenios a suscribir con los beneficiarios, a excepción de los acuerdos con organismos multilaterales a los que hace referencia el artículo 10 de la Ley 36/2010.

En caso de que se trate de una operación de inversión o crédito, la orden de desembolso está supeditada a la formalización del compromiso de adquisición de participaciones o del contrato de préstamo.

Asimismo, el ICO prestará los servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, agente pagador, control y, en general, todos los de carácter financiero relativos a las operaciones autorizadas con cargo al FONPRODE, sin perjuicio de las competencias que en materia de control se establecen

por la [Ley 47/2003](#), de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y demás normativa legal vigente. En el ejercicio de sus funciones como agente financiero, el ICO realizará el seguimiento y control de los cobros y de las posibles incidencias en los mismos, así como, en su caso, la reclamación de las cantidades impagadas.

4.5.2. Gestión del FCAS

La [Ley 51/2007](#), de 26 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, crea el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS). Por su parte, el [Real Decreto 822/2008](#) de 16 de mayo, dispone la creación de la Oficina del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, encuadrada en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). No obstante, su órgano máximo de decisión es un Comité Ejecutivo que estudia y valora todas las propuestas de financiación presentadas por el Fondo, y decide sobre su elevación para aprobación por el Consejo de Ministros.

El Fondo se financia desde los Presupuestos Generales del Estado a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y se nutre de las dotaciones que le asignan anualmente las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y con las recuperaciones, en los casos donde las haya, de los préstamos concedidos.

Para su gestión, el Fondo cuenta con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) como agente financiero, encargado de formalizar, en nombre y representación del Gobierno español y por cuenta del Estado, los correspondientes Convenios de Financiación. Como órgano consultivo, además, cuenta con un Consejo Asesor.

Tanto en las vías bilateral (iniciativa de un país socio presentada a la AECID) como multilateral (en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo - FECASALC), la petición de la financiación de un programa se realiza a través de un Documento de Identificación que presenta el beneficiario. Posteriormente, la AECID elabora un informe acerca de la procedencia de la financiación, que se presenta al Comité Ejecutivo.

A continuación, en las actuaciones bilaterales, se suceden las siguientes fases: firma del Convenio de Financiación del ICO, concesión de una subvención de cooperación internacional, elaboración

del Reglamento Operativo y elaboración del Plan Operativo General.

En las actuaciones multilaterales, en cambio, una vez transferidos los fondos al BID, se concretan los trabajos técnicos en un documento de programa en cuya elaboración colaboran los equipos del BID, AECID (OTC y sede) y el país, que vuelve a ser validado en la AECID y se acuerda el convenio de donación entre el BID (como

gestor de los Fondos de AECID y siempre con el consenso de la Agencia) y las autoridades nacionales, y finalmente se aprueba por el Directorio del BID.

Para todo el ciclo de los proyectos multilaterales del FCAS, la AECID y el BID han acordado una Guía que recoge los mecanismos de coordinación estratégica y operativa entre ambas instituciones.

5. ORIENTACIONES PARA LA SELECCIÓN DE MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN



5.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo pretende abordar los diferentes pasos que conforman el proceso de toma de decisiones aplicado al ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo considerada en su sentido más amplio (es decir, incluyendo la acción humanitaria). Aunque es evidente que este marco de actuación tiene sus propias especificidades, también es cierto que comparte la mayoría de las características de cualquier proceso de decisión.

Como punto de partida, conviene distinguir los distintos planos en los que, simultáneamente, se están adoptando decisiones y que están caracterizados por que el nivel superior siempre determina los límites del inferior. En primer lugar, tenemos un nivel político, en el que se combinan criterios de gobierno que delimitan marcos de actuación que esencialmente conciernen tanto a aspectos presupuestarios, como a los rasgos esenciales del modelo de cooperación por el que se opta, así como a la selección de los contextos de actuación. En este plano se sitúan los planes directores y los presupuestos anuales del Estado⁶¹.

En segundo lugar, aparece un nivel de decisión estratégico, donde se conectan elementos de oportunidad en función de las relaciones exteriores junto a orientaciones técnicas que inciden más directamente en la selección de actores socios, en la priorización de países, sectores y modalidades, y en la consiguiente distribución de recursos, todo ello teniendo en cuenta las especificidades de cada contexto⁶² en el que se quiere trabajar y los resultados a los que se pretende contribuir. En este plano se sitúan los marcos de asociación y comisiones mixtas con los países, y tratados, convenios o acuerdos con OOII. También podrían incluirse aquí los ejercicios de programación conjunta con la UE y las estrategias y planes de actuación sectorial.

Por último, tenemos un nivel operativo y gerencial, en el que se adoptan decisiones para trasladar los planos anteriores a acciones concretas y para lo cual es preciso disponer de un esquema nítido de productos que se quieren lograr y de orientaciones técnicas acerca de instrumentos y líneas sectoriales, por un lado, y de las líneas de actuación preferentes que impone cada contexto, por otro. Estaríamos hablando de los procesos de programación operativa y de la definición de intervenciones concretas.

Por lo expuesto, es evidente que las propuestas que se recogen en este capítulo se centran preferentemente en los dos últimos niveles, si bien muchas de ellas también pueden ser tenidas en cuenta al establecer las condiciones derivadas del primer nivel. En todo caso, se trata de orientaciones que responden fundamentalmente a la pregunta de cómo actuar, partiendo de la base de que ya se sabe la respuesta a las preguntas de qué se quiere conseguir y con qué recursos. No obstante, también se vierten algunas reflexiones acerca del análisis tanto de los condicionantes propios de la AECID como de los condicionantes de los contextos en los que se puede actuar.

Así pues, la decisión sobre las modalidades e instrumentos de cooperación a aplicar en cada contexto descansa en múltiples variables que es preciso considerar. En última instancia, la decisión definitiva sólo se puede tomar en función de las características específicas en que se producen las relaciones de cooperación, una vez definida la posición general, establecidos los resultados a los que se quiere contribuir a medio plazo y el volumen de recursos que estará disponible; todo lo cual vendrá determinado por los documentos de estrategia en vigor.

Sin embargo, tal y como ya se ha señalado, hay que tener en cuenta que existen niveles en los que se

⁶¹ También puede incluirse en este nivel la planificación asociada a los Contratos de Gestión de la AECID.

⁶² Puesto que las acciones de cooperación no siempre se dirigen a países, sino también a sectores, bienes públicos globales o crisis humanitarias, parece más aconsejable la utilización del término 'contexto' para referirnos a estos distintos escenarios de actuación.

adoptan decisiones con carácter previo al análisis de la realidad de un contexto específico (aunque después puedan tener lógicamente una concreción en un territorio o incluso se orienten *-a posteriori-* para responder a las necesidades de uno o varios países). Estas decisiones conllevan diferentes modalidades de desembolso de la ayuda como, por ejemplo, las contribuciones generales a organismos multilaterales, algunas aportaciones a organismos internacionales marcadas temáticamente, ciertas operaciones reembolsables de capital o acciones de apoyo a ONGD, entre otras.

Las múltiples modalidades analizadas en el capítulo 2 de esta Guía no son excluyentes entre sí, sino que permiten visualizar la ayuda desde diferentes perspectivas que pueden combinarse. Así, por ejemplo, una actuación de cooperación técnica financiada por AECID podría clasificarse simultáneamente como ayuda no ligada, no reembolsable, bilateral, ejecutada a través de una institución pública y de carácter programático, por ejemplo. Otras muchas combinaciones son posibles.

En síntesis, a diferencia de los capítulos anteriores, en los que se describían las modalidades y los instrumentos de la cooperación y sus posibilidades de utilización como tales, ahora se pretende orientar su selección práctica en función de las características de los contextos de actuación más habituales, siguiendo un proceso lógico de decisión.

Para ello, se propone una secuencia de pasos que comienza en la consideración del marco de actuación, teniendo en cuenta los límites y posibilidades de actuación de la AECID y los elementos definitorios de los posibles contextos donde trabajar. Por último, se dedica un apartado a analizar el propio proceso de toma de decisiones, enumerando las principales variables del contexto que deben tenerse en cuenta, los pasos que deben seguirse en el mismo y sus principales directrices, de acuerdo con los principios de eficacia y calidad de la ayuda.

5.2. MARCOS DE ACTUACIÓN DE LA AECID

Con carácter general, la actuación de la AECID viene delimitada por un conjunto de factores diversos que es necesario tener en cuenta en la toma de decisiones. La lista de los mismos es muy amplia y no será abordada por completo, pero sí conviene detenerse en algunos de ellos, especialmente relevantes. Entre ellos están el marco legal de la institución, sus recursos económicos, humanos y organizativos, el marco de plani-

ficación estratégica en el que se inserta su actuación y las relaciones con otros actores y donantes. A estos podría añadirse el contexto de la política exterior que condiciona las actuaciones de cooperación con los países socios y OOII, aunque, por su naturaleza, su análisis cae fuera del alcance de este documento.

5.2.1. Marco legal.

La AECID⁶³ es una agencia estatal de la Administración General del Estado (AGE), por lo que le es de aplicación para su funcionamiento todo el ordenamiento legal que rige para la AGE, con algunas especificidades propias de las agencias estatales⁶⁴. Esta naturaleza jurídica determina completamente las pautas de funcionamiento de la AECID en lo relativo a la utilización de instrumentos y modalidades de cooperación, tanto en lo concerniente al régimen económico, como a los procedimientos administrativos ligados a la concesión de fondos y su supervisión, y a los procedimientos de contratación, entre otros aspectos⁶⁵.

La experiencia acumulada como órgano de la AGE especializado en cooperación ha permitido ir haciendo evolucionar muchos de estos procedimientos hacia las peculiaridades de la actividad en el exterior, basada en la transferencia de medios y conocimiento. Sin embargo, a medida que se profundiza en la aplicación de los principios de eficacia y calidad de la ayuda, aparecen, en ocasiones, diferentes problemas de carácter procedimental, fundamentalmente, en lo relativo al alineamiento y la armonización, debido fundamentalmente a la rápida aparición de nuevos instrumentos o de variantes de los existentes para los que no es fácil crear con la agilidad necesaria el procedimiento administrativo que dé la respuesta adecuada.

En el caso del alineamiento, estos problemas se derivan del difícil encaje que en ocasiones se produce entre los procedimientos de concesión de fondos de la Administración Española y los procedimientos de gestión de los países y OOII socios. Esto afecta principalmente a ciertas cuestiones relacionadas con la aceptación de los fondos y su justificación o reintegro. En lo que respecta a la armonización, los problemas se producen más en aquellos casos en los que varios donantes participan en una acción común (cestas de donantes o apoyos presupuestarios) o en los que se delega la intervención (cooperación delegada), casos para los que no hay una reglamentación específica y es necesario recurrir a una adaptación de la existente.

Si bien estas dificultades no deberían tener influencia en la decisión de utilizar una modalidad o un instru-

⁶³ Ver [Real Decreto 1403/2007](#), de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁶⁴ [Ley 28/2006](#), de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos

⁶⁵ Para más detalle, ver el capítulo 4 sobre procedimientos administrativos.

mento determinado, en la práctica es cierto que dicha decisión puede verse condicionada en aquellos casos en los que no existe un mecanismo administrativo que se adecue bien a ciertas peculiaridades de la modalidad o instrumento elegido, ya sea por la complejidad administrativa del procedimiento existente o por dificultades para materializar administrativamente esta elección al no existir un procedimiento específico.

5.2.2. Marco de recursos económicos.

Por su propia definición, la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria se basan esencialmente en la disponibilidad de recursos económicos para ejercer su actividad. En consecuencia con ello, siempre es deseable dedicar a ellas la mayor cantidad posible de presupuesto⁶⁶, ya que un presupuesto elevado facilita la toma de decisiones y permite una mayor capacidad de actuación: los costes de oportunidad se reducen al tener más posibilidades de acción, la necesidad de priorizar entre las distintas opciones no es tan crítica y el impacto y diversidad de las intervenciones puede ser mayor. Sin embargo, estas ventajas pueden ser el origen de ciertos inconvenientes si inducen a una relajación de los criterios de selección de actuaciones o a una excesiva diversificación geográfica o sectorial.

En el lado contrario, es evidente (por lo ya expuesto) que un planteamiento de presupuestos restrictivos limita evidentemente el ámbito de acción (tanto en diversidad como en impacto) y sesga la selección de modalidades e instrumentos hacia aquellas que requieren menores cantidades económicas. Sin embargo, a veces un menor número de operaciones en ejecución puede ayudar a realizar un trabajo de formulación más profundo y facilitar su seguimiento y evaluación. Además obliga, en todo caso, a una estricta política de prioridades en todos los planteamientos de la cooperación.

Desde otro punto de vista, el condicionante económico afecta también a la AOD, por estar esta ligada al ciclo anual presupuestario de la Administración española, lo que afecta a las condiciones de previsibilidad de la Ayuda y puede ocasionar problemas de desincronización con los procesos de planificación y presupuestación de los países socios. Es cierto que existen mecanismos administrativos para solventar este hecho, pero, en periodos de incertidumbre económica como el actual, no resulta fácil su utilización.

Además, conviene tener en cuenta que, en general, la identificación y el diseño de las intervenciones de cooperación son procesos complejos y lentos, máxime

si se llevan a cabo siguiendo los principios de eficacia y calidad. Sin embargo, la necesidad de ejecutar el presupuesto en el correspondiente ejercicio presupuestario puede introducir (si no se planifica correctamente y si no se dispone de la estructura organizativa adecuada) un factor de presión que dificulta que ese proceso se realice adecuadamente, provocando que se acometan precipitadamente intervenciones mal diseñadas o de poco impacto.

5.2.3. Marco de organización y recursos humanos.

La estructura de la AECID se organiza en torno a dos componentes netamente diferenciados: la sede central y las Unidades de Cooperación en el Exterior (UCE). Con carácter general, puede decirse que en la sede central se toman las decisiones relativas a las modalidades e instrumentos que se van a utilizar, en tanto que en las UCE se hacen la mayor parte de las propuestas, se aporta la información necesaria a la sede para esas decisiones y se materializa la ejecución de las mismas.

Es evidente que cualquier modelo organizativo tiene consecuencias en la toma de decisiones para la selección de instrumentos y modalidades. Así, el esquema descrito para la AECID sitúa las decisiones en la sede, muy unidas a las decisiones de carácter más estratégico e incluso político y, en lo que se refiere a acciones bilaterales, alejándolas del lugar donde serán ejecutadas y donde se produce la interlocución con el país socio. Por ello y para su correcto funcionamiento, este esquema exige un elevado intercambio de información con las UCE y una respuesta muy ágil a los mensajes derivados del diálogo con el país socio.

Por otro lado, la capacidad técnica que la AECID tiene en las UCE (aunque con importantes diferencias entre ellas), es un elemento que también debe ser tenido en cuenta para elegir una modalidad o un instrumento, al menos desde el punto de vista del seguimiento de su ejecución⁶⁷. Muy relacionado con ello es el grado de especialización que la AECID puede ofrecer al país socio y la posible ventaja comparativa que puede tener frente a otros posibles donantes.

No obstante esto, no cabe duda de que el esquema organizativo debe estar al servicio de los planteamientos estratégicos de actuación en los diferentes contextos, de tal modo que, en aquellos casos en los que se detecte una insuficiente capacidad cuantitativa o cualitativa para llevar a cabo los fines previstos, tendrá que contemplarse la posibilidad de reorganizar adecuada-

⁶⁶ Por ello, [NNUU](#) propuso que los países desarrollados dedicaran a estas áreas de actividad el 0,7% del PIB.

⁶⁷ Más aún si la AECID no tiene presencia física en un determinado país.

mente la distribución de recursos y/o reforzar apropiadamente la capacitación de los mismos.

5.2.4. Marcos de planificación estratégica.

Evidentemente, la elección de modalidades e instrumentos debe enmarcarse en los procesos de planificación existentes, tanto por parte de la Cooperación Española como del propio país socio, para evitar que la selección prematura del instrumento o la modalidad a utilizar preceda y se imponga a la definición de los objetivos y resultados de desarrollo en el país socio.

La toma de decisiones sobre modalidades e instrumentos en la AECID tiene como referencia obligatoria el marco de planificación vigente para toda la Cooperación Española, empezando con el Plan Director, incluyendo las estrategias sectoriales, temáticas y geográficas (Marcos de Asociación-País), y manteniendo coherencia con la planificación en el ámbito multilateral. Asimismo, debe operar dentro del marco del principal documento de planificación de la propia Agencia, el Contrato de Gestión⁶⁸ y teniendo en cuenta las directrices contenidas en los Planes de Actuación Sectorial (PAS).

En el periodo 2013-2016, el [IV Plan Director](#) (IV PD), principal punto de referencia estratégico, incide de varias maneras en los procesos de decisión. En primer lugar, a través de sus orientaciones estratégicas, las cuales constituyen el marco para definir los resultados a los cuales la CE contribuirá, aunque en sí mismas no condicionan la selección de modalidades o instrumentos. Un segundo aspecto a tener presente es la diferenciación en el abordaje de la cooperación según el tipo de país, lo cual tiene ciertas implicaciones (que serán tratadas en más profundidad en el apartado 8.2).

En su capítulo sobre eficacia y calidad, el IV PD trata específicamente el tema del uso más estratégico de modalidades e instrumentos con el fin de mejorar el impacto de la ayuda. Al respecto se resaltan tres consideraciones que ya han sido incorporadas en los capítulos 4 y 5 de esta Guía: (i) el objetivo de enmarcar -en lo posible- todos los instrumentos dentro de la modalidad de ayuda programática; (ii) la mejora de la integración de la cooperación reembolsable en el marco de la CE; y (iii) el refuerzo de la colaboración con otros donantes y con países oferentes del Sur. Además, en su Marco de Resultados de Gestión, estas consideraciones se trasladan a objetivos estratégicos y líneas de actuación. Por ejemplo, se prevé establecer una meta

para incrementar las intervenciones de ayuda programática (LA.3.1.1), además de indicadores relativos a la cooperación reembolsable (LA.3.2), la cooperación delegada y la cooperación triangular (LA.3.3).

En cuanto a los Marcos de Asociación-País (MAP), estos documentos muestran un tratamiento variado del tema de las modalidades e instrumentos. En algunos casos, para cada resultado de desarrollo se definen unas modalidades y/o instrumentos muy precisos, mientras en otros se ofrece una lista larga de opciones. En los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) con los OOII, sí suele identificarse la importancia que cada instrumento de cooperación multilateral debe tener.

En general, se puede afirmar que en este nivel de planificación se debe acotar el abanico de instrumentos, sin prejuzgar su selección definitiva, pues esta decisión se suele tomar en la Programación Operativa (PO) de AECID o incluso en muchos casos, posteriormente, en el proceso de identificación de la intervención. Por otro lado, en la medida en que la PO promueve una concentración en un número menor de resultados de desarrollo, esto puede afectar la elección de instrumentos (no necesariamente para reducir el abanico disponible, pero sí para asegurar un mejor “encaje” entre medios y fines).

En principio, el Contrato de Gestión de AECID puede tener una incidencia más directa en esta toma de decisiones, ya que puede definir mucho más el plano operativo que el Plan Director o los MAP al poder incluir objetivos concretos acerca de concentrar la actuación de la AECID o inducir que la toma de decisiones sobre modalidades e instrumentos se sitúe en el plano de la PO.

En los últimos años se han intensificado las llamadas en los documentos de orientación estratégica de la CE acerca de la necesidad de concentrar la actuación geográficamente y sectorialmente y focalizar los programas país en un número limitado de objetivos/resultados. Sobre este aspecto, el IV PD promueve la reducción del número de países prioritarios significativamente a lo largo de su periodo de vigencia: cerrar cierto número de UCE, reducir la fragmentación de los programas-país (ya que esta fragmentación disminuye notablemente su impacto e incrementa enormemente los costes de gestión) y focalizar la actuación de cooperación multilateral y acción humanitaria.

No es evidente de entrada cómo estos procesos de concentración afectarán a la selección de modalidades e instrumentos más allá de lo que se ha comentado anteriormente. Ello dependerá de diversos factores,

⁶⁸ En la Introducción de este capítulo se explican brevemente los distintos niveles de planificación existentes.

empezando por cómo se lleve a cabo, especialmente con relación a la definición de nuevas actuaciones en los países de asociación, y, en los países de salida, si se decide mantener algunas líneas.

En el ámbito humanitario, al no poder atender ya muchos contextos humanitarios, se promoverá el uso de los fondos de emergencia (como el CERF⁶⁹) que no tienen asignación geográfica y se utilizan para cualquier necesidad humanitaria que pueda surgir o para financiar acciones en Llamamientos infrafinanciados por la comunidad internacional.

5.2.5. Marco de relaciones con otros actores y donantes.

La definición de pautas y orientaciones acerca de la coordinación con otros agentes de cooperación (otros actores de la CE y otros países donantes) es también un factor condicionante en la selección de modalidades e instrumentos. Las circunstancias de cada contexto de actuación y las propias orientaciones estratégicas que puedan existir para la acción de la CE pueden primar la búsqueda de intervenciones coordinadas de diferente intensidad con otros actores o donantes y, para ello, ciertas modalidades e instrumentos se adaptarán mejor según los casos.

En este sentido, tanto la [Declaración de París como la Agenda de Acción de Accra](#) han insistido en la necesidad de establecer una división del trabajo de los distintos donantes (ello también sería de aplicación a, por ejemplo, los donantes de la CE), basada en su complementariedad recíproca. Ello implica que cada actor debe centrar su ayuda en los ámbitos en que aporte el mayor valor añadido, habida cuenta de la intervención de los demás actores. Esta complementariedad puede perseguirse a nivel nacional (*in-country*), internacional (*cross-country*), intersectorial (*cross-sector*), vertical y entre instrumentos de ayuda (*cross modalities and instruments*). Una adecuada división del trabajo dirigida por los países socios tiene la capacidad de limitar la fragmentación y distribución inequitativa de la ayuda, fortalecer el alineamiento de los donantes con las políticas del país socio y reducir los costes de transacción y las cargas administrativas.

En esta línea, la UE adoptó en mayo de 2006 un "[marco común de programación](#)" (Comisión Europea, 2006) destinado a desembocar en una "programación conjunta europea", que constaría de una secuencia de fases:

- Diagnóstico común de la situación del país socio.
- "Respuesta estratégica conjunta", consistente

en la coordinación de las programaciones de los donantes europeos (incluyendo la identificación de objetivos y la división de tareas).

- Programación conjunta, lo que implica la elaboración de un único documento común de programación para los donantes implicados.

Es evidente que un proceso de programación conjunta como este va mucho más allá de una mera división del trabajo entre donantes y supone un nivel más que añadir a los marcos de planificación estratégica y operativa de la CE. No obstante, se trata aún de un proceso incipiente, por el momento aplicable solo a la actuación en ciertos países socios, y de gran complejidad en su operatividad.

Todos estos esquemas basados en la complementariedad se fundamentan en la determinación objetiva de la ventaja comparativa de cada donante, lo que constituye en sí una tarea de gran dificultad, ya que, pese a tratarse de un concepto intuitivamente sencillo de entender, sólo puede establecerse en comparación con el resto de donantes y, para ello, la mejor percepción de la ventaja comparativa entre dos productos siempre la tiene el "cliente", es decir, el país socio. Además, resulta particularmente difícil de establecer en la práctica debido a que, en el ámbito de la cooperación, se basa en la valoración subjetiva de criterios como los lazos históricos, políticos y económicos con el país socio, la experiencia de trabajo en el mismo, el conocimiento y el grado de especialización que puede aportarse en ámbitos de su interés, la disponibilidad de recursos o la posibilidad de complementariedad con otros donantes.

En todo caso, el concepto de ventaja comparativa puede ser de utilidad en la selección de modalidades e instrumentos, ya que resulta de particular interés a la hora de establecer prioridades de actuación en un contexto determinado y puede ser aplicado tanto a un ámbito de actuación (desarrollo/humanitario) como a una modalidad (reembolsable/no reembolsable), como a un instrumento (apoyo sectorial o cooperación técnica, por ejemplo) o a un sector o resultado en concreto (medio ambiente, apoyo a determinadas políticas, etc.).

Para finalizar este apartado y como conclusión de lo expuesto, puede afirmarse, que la selección de instrumentos y modalidades debe estar dirigida a focalizar la actuación de la AECID en aquellos ámbitos de decisión en los que tiene ventaja comparativa para los contextos de actuación priorizados, procurando realizar intervenciones de un ta-

⁶⁹ Ver apartado 3.3.2.3 sobre fondos fiduciarios de la cooperación multilateral.

maño adecuado para generar impactos y teniendo en cuenta los recursos disponibles.

5.3. ANÁLISIS DE POSIBLES CONTEXTOS DE ACTUACIÓN

La selección de instrumentos y modalidades se lleva a cabo para su aplicación en un contexto determinado y es el resultado de combinar las posibilidades y los límites de la acción de la AECID con los condicionantes que impone ese contexto. Por ello, parece oportuno realizar una breve revisión de las características esenciales de aquellos contextos donde se produce más habitualmente la actividad de la AECID, sin olvidar que, en todo caso, se trata de un perfil generalizado que trata de ayudar a comprender ciertos aspectos que deben ser tenidos en cuenta.

En general, estos contextos vienen a coincidir con grupos de países que tienen en común ciertos rasgos que permiten caracterizarlos conjuntamente según diferentes clasificaciones (estados frágiles, países de renta media, países altamente endeudados, etc.), aunque algunos países pueden pertenecer a la vez a varios de estos grupos. Pero, además, existen ciertos contextos que responden más bien a la idea de escenarios de actuación que no se corresponden físicamente con un país determinado, como pueden ser los contextos de actuación humanitaria o el trabajo en pro de los bienes públicos globales. Asimismo, en ciertos casos, la configuración de un contexto de actuación puede obedecer a decisiones unilaterales de carácter estratégico; así, en aplicación de procesos de concentración, catalogar a un determinado país como de salida obliga a replantearse el modo de trabajar con él, otorgándole, por ello, ciertas características que lo transforman en un contexto de actuación diferente.

En la práctica, será necesario descender a la realidad de cada caso concreto y ajustar a ella las decisiones, en un ejercicio que se ha dado en llamar diferenciación.

5.3.1. Estrategias diferenciadas.

Con este término se alude a la necesidad de adaptar expresamente los programas de cooperación a las características específicas de un contexto determinado (un país, por ejemplo), teniendo en cuenta las posibilidades del donante. Se trata de un planteamiento obvio y que no es nuevo, pero que ha adquirido creciente protagonismo entre los donantes en los últimos años. De hecho, la [Agenda para el Cambio de la UE](#) (2011) es quizás la iniciativa política que más ha explicitado este concepto como un eje importante en su futura es-

trategia. En sintonía con ello, el IV Plan Director de la CE recoge también este planteamiento, definiendo la diferenciación como el establecimiento de una estrategia de cooperación con cada país socio que incluya el volumen de AOD, los resultados y las modalidades principales. De acuerdo con este enfoque, establece que la ayuda diferenciada se basa en cuatro criterios:

- Las necesidades del país, en función de sus tendencias socio-económicas, tamaño de economía, factores de vulnerabilidad de grupos poblacionales y cuestiones de fragilidad⁷⁰.
- Las capacidades del país, tanto para generar recursos financieros suficientes (especialmente domésticos), inversiones privadas y recursos naturales, como por la calidad de su gestión pública (incluyendo sus posibilidades para absorber financiación externa).
- Compromisos y desempeño con los principales objetivos de desarrollo y su vinculación a cuestiones relacionadas con la gobernanza democrática, la economía política y el enfoque de derechos humanos.
- Potencial de impacto de la Cooperación Española para promover y generar cambios de política favorables al desarrollo.

La profundización en la aplicación de este concepto se produce en el momento presente por estar ligado al proceso de concentración geográfica para asegurar una mayor eficacia de la ayuda y también para aumentar su eficiencia (a veces vinculada a la reducción en el volumen de ayuda); pero muy especialmente por su pretendido foco en los resultados de desarrollo. De este modo, pueden objetivarse pautas para la selección de los países en los que la AOD puede generar más impacto, pero también (y esto es lo que interesa a la selección de modalidades e instrumentos) permite distribuir con mayor acierto el volumen de AOD según los criterios citados.

5.3.2. Países de renta media⁷¹.

En función de su Renta Nacional Bruta (RNB), el Banco Mundial ordena los países en tres grupos: renta baja, renta media y renta alta. A su vez, dada la heterogeneidad del grupo de renta media, este se divide en dos: media-baja y media-alta. En conjunto, el grupo de países de renta media abarca a 110 países, que aportan el 72% de la población mundial y el 44% del PIB agregado en 2010 y en él se encuentran las economías más dinámicas de la última década y probablemente del futuro más inmediato. Debido a este dinamismo y a su gran crecimiento

⁷⁰ Ver en este mismo apartado la referencia a estados frágiles.

⁷¹ Alonso, J.A. (2013). *Cooperación con países de renta media: Un enfoque basado en incentivos*. (Documentos de trabajo: Diciembre 2013). Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID].

económico en los últimos años, parece haber en el panorama internacional una tendencia a considerar prescindible la ayuda dirigida a estos países. Sin embargo, el principal rasgo de este grupo de países es la existencia de grandes diferencias internas, que afectan tanto al sistema productivo como a los logros sociales y territoriales, pues las desigualdades en las condiciones de vida de poblaciones y sectores sociales pueden ser muy marcadas, dependiendo de la clase social, el territorio, la etnia o el género. En ese sentido, el recurso a la RNB como criterio de clasificación para asignar la ayuda al desarrollo es poco fiable, ya que se basa en valores promedios que no reflejan adecuadamente la dispersión de su distribución, ocultando realidades que es necesario conocer para identificar la situación real de un país.

Pero, además, se ha producido en las últimas décadas un cambio en el tipo de países que aglutinan la pobreza mundial, siendo los de renta media los que concentran los dos tercios de la pobreza global, y las proyecciones más prudentes parecen sugerir que en la próxima década entre el 40% y el 60% de la población pobre del planeta seguirá residiendo en países de renta media.

Pese a sus buenos indicadores macroeconómicos, un buen número de estos países tiene deficiencias estructurales serias que condicionan sus procesos de desarrollo hasta el punto de poder bloquear sus dinámicas de progreso, como consecuencia de los problemas severos padecidos en sus procesos internos de transformación o en sus formas de inserción internacional. Todo ello teniendo en cuenta que la mayor parte de estos problemas es, principalmente, el resultado de los desiguales patrones distributivos existentes. Por ello, reducir la pobreza en estos países no depende tanto de la provisión directa de recursos desde el exterior como de compatibilizar mejor la promoción del crecimiento con la corrección de las desigualdades internas.

Por otro lado, los países de renta media comienzan a tener un papel protagonista en el ámbito de los BPG desde una doble perspectiva: como contribuyentes a la provisión de este tipo de bienes y como afectados por su provisión insuficiente. Este doble papel se ve confirmado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo por el creciente aumento de la cooperación Sur-Sur. Por todo ello, es necesario apoyar que los países de renta media asuman mayores responsabilidades en la gestión de los asuntos colectivos, a través de su implicación en la provisión de bienes públicos regionales y globales y en el respaldo a una mejora de la representación y la voz de estos países en las instancias

internacionales. Por otro lado, será preciso ayudarles a crear un sistema de cooperación Sur-Sur eficiente y técnicamente sólido, bien por medio del estímulo directo a las instituciones responsables de su política de cooperación, bien a través de la cooperación triangular o bien respaldando iniciativas de cooperación de alcance regional entre países en desarrollo.

Así pues, la cooperación para el desarrollo con los países de renta media puede seguir siendo pertinente para, por un lado, ayudar a superar los obstáculos que condicionan su desarrollo (vinculados con problemas de gobernanza y fragmentación social, inserción financiera y procesos de cambio productivo y tecnológico), y, por otro, para respaldar su implicación en la acción cooperativa a escala internacional.

Dada la heterogeneidad que presentan estos países, se hace imprescindible que, como punto de partida, se lleve a cabo un diagnóstico particular singular en cada caso, que permita identificar las claves de su proceso de desarrollo y los obstáculos que deben ser eliminados, así como la incidencia relativa de la pobreza respecto de la población total y su grado de severidad.

Puesto que en la mayoría de los casos, la ayuda será siempre una parte menor de la financiación internacional que esos países reciben, aquella deberá actuar más como catalizador de los cambios que tratando de financiarlos directamente, por lo que deberá centrarse en apoyar procesos redistributivos e incluyentes desde las políticas públicas nacionales, ayudando a superar las debilidades estructurales y así consolidar sus logros de desarrollo e incentivando el esfuerzo requerido para estos cambios:

- Movilizando recursos y capacidades adicionales, que en ausencia de ayuda serían difíciles de movilizar.
- Aliviando alguna de las restricciones con las que operan los distintos agentes.
- Actuando como un mecanismo de aseguramiento frente a la incertidumbre.
- Amplificando los potenciales beneficios asociados a un cambio de naturaleza positiva para el desarrollo.

En la instrumentación de la cooperación con países de renta media tienen menos peso las fórmulas más intrusivas y, a cambio, tienen mayor relevancia la cooperación técnica y aquellos instrumentos que operan más allá de la ayuda, en los ámbitos de la financiación, generación de alianzas y establecimiento de relaciones horizontales entre actores. No obstante y dada la hete-

rogeneidad de este grupo de países, es posible que, en el caso de los de menor desarrollo, la instrumentación más apropiada no esté muy alejada de la habitualmente utilizada para países de renta baja, y, al contrario, en los de mayor desarrollo, los instrumentos no necesariamente computables como AOD probablemente tengan un campo de acción mucho mayor.

En general, el uso de instrumentos para este tipo de países puede basarse en estas consideraciones:

- Como pauta general, es importante que se dé creciente relevancia a la ayuda programática. Se recomienda el uso de los instrumentos como el apoyo presupuestario sectorial y los fondos comunes, dado que en estos países la dependencia en términos de AOD es menor y, por tanto, es menos adecuado el apoyo presupuestario general. No obstante, conviene tener especial precaución en el diálogo de políticas públicas, elemento clave en estos instrumentos, de forma que sea un diálogo equilibrado y de respeto hacia la soberanía de los países y no de imposición por parte de los donantes. En América Latina especialmente, la Cooperación Española tiene que liderar procesos de armonización con otros donantes.
- La cooperación técnica tiene un papel esencial en el fortalecimiento de instituciones, transferencia de capacidades, diseño e instrumentación de políticas e innovación, que constituyen el núcleo de la colaboración con estos países.
- Una parte del apoyo a estos países se despliega en ámbitos en los que no es tan importante la AOD y en los que otro tipo de acciones pueden ser mucho más eficaces o bien en los que se requieren instrumentos que solo en parte computan como AOD.

Por último, conviene destacar que estos procesos de crecimiento y de cambio que la cooperación con estos países debe apoyar se sustentan en una gran pluralidad de actores, muchos de ellos de carácter especializado que no han formado parte tradicional de los sistemas de cooperación (por ejemplo, en los ámbitos de promoción del emprendimientos, de inversión en infraestructuras, de apoyo a la innovación y a las capacidades tecnológicas o de financiación empresarial). Esta diversidad de actores propicia la búsqueda de relaciones de trabajo más horizontales y de red, al tiempo que los organismos de desarrollo de los donantes pasan de ser proveedores de servicios y de financiación a un papel más mediador, capaz de identificar actores y establecer alianzas.

⁷² http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc_info.shtml

⁷³ Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. [UNDESA]. *Strengthening International Support Measures for the Least Developed Countries*. (2010). New York: NNUU.

5.3.3. Países Menos Adelantados (PMA).

En 1971, Naciones Unidas creó la categoría de países menos adelantados (PMA) con el fin de reclamar medidas especiales de apoyo para estas naciones que tienen los indicadores socioeconómicos más bajos. Actualmente 48 países⁷² se encuentran dentro de este grupo donde se ubica el 12% de la población mundial, pero menos del 2% de su PIB. Los países se concentran en África Subsahariana (33) y Asia (14), con sólo uno en América Latina y el Caribe, Haití. Entre los PMA, 8 están en la lista de Países de Asociación de la Cooperación Española (y otros 5 países son de salida).

Conviene aclarar que esta categoría se basa en tres aspectos: baja renta per cápita, limitaciones en activos humanos y vulnerabilidad económica. Aunque se suele asociar con el grupo de países de renta baja, en realidad hay muchos PMA que son de renta media (i.e., Guinea Ecuatorial), pero al tener deficiencias en los otros dos aspectos, se consideran menos adelantados.

No es fácil caracterizar un conjunto tan variado de países pues hay algunos que son muy pobres e inestables –que podrían estar dentro de los estados frágiles–, mientras otros disfrutan de rentas relativamente altas y una buena situación de gobernabilidad, pero por ser islas son muy vulnerables al cambio climático. Los PMA incluyen exportadores netos de petróleo pero también hay economías muy dependientes de la importación de alimentos.

De ahí que en el abordaje de los desafíos de desarrollo de los PMA se pueden plantear algunos componentes comunes, pero también es importante diferenciar el énfasis que se da a distintas modalidades e instrumentos según los contextos específicos, tal y como recomienda un informe reciente⁷³ del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

En cuanto a los rasgos comunes, uno es la baja integración en la economía global, de ahí que la cooperación técnica y financiera vinculada a la diversificación exportadora puede ser conveniente. Por otro lado, este grupo de países ha sufrido particularmente los efectos de la crisis económica mundial, por lo que la caída en la AOD desde 2011 les ha afectado mucho, pues este flujo ha servido de amortiguador parcial. En este contexto, más allá de privilegiar los PMA en la asignación de la ayuda, es preciso reforzar el uso de modalidades como la ayuda programática que ofrecen mayor previsibilidad al tiempo que contribuyen a fortalecer capacidades locales. Asimismo, el informe citado recomienda equilibrar mejor la composición sectorial, dando creciente énfasis a lo productivo y la infraes-

estructura física con el fin de estimular un crecimiento más robusto, sin abandonar necesarias inversiones en desarrollo social: esto tiene implicaciones para el tipo de instrumentos que se deben incorporar en el apoyo a los PMA. En este sentido, los instrumentos de la cooperación reembolsable resultan especialmente indicados para atender estas recomendaciones.

Con el fin de dar un tratamiento diferenciado, NNUU recomienda un abordaje basado en un análisis de las causas de sus deficiencias, lo que conlleva la identificación de varios grupos o *clusters* de países basado en aspectos como la baja productividad agrícola, el ser islas pequeñas vulnerables a choques ambientales y económicos, la falta de infraestructura, y estar en o saliendo de una situación de conflicto y/o desastre natural. Cada cluster tiene diferentes problemáticas que requieren un conjunto distinto de modalidades e instrumentos de cooperación.

5.3.4. Estados en situación de fragilidad.

Es difícil establecer una definición única del concepto de “fragilidad de los Estados”, dado el carácter multidimensional del mismo. Tratando de acotar el concepto, podemos definirlos como aquellos que carecen de legitimidad política y no son capaces de garantizar ni la seguridad ni los derechos así como al acceso a bienes y servicios a la mayoría de su población. Sin embargo, el proceso de erosión de las capacidades de un Estado puede dar lugar a escenarios muy diferentes.

Un primer nivel lo situaríamos en aquellos Estados con una fuerte inestabilidad sociopolítica caracterizada generalmente por mala gestión pública, corrupción administrativa, pérdida de legitimidad popular, restricción de libertades, etc. Esa inestabilidad política suele ir unida a desequilibrios económicos, falta de legitimación del Estado ante amplios grupos de población y debilitamiento de la conciencia nacional hacia otras identidades étnicas o de clan, que suelen derivar hacia situaciones de violencia e inseguridad. Un segundo nivel de vulnerabilidad y fragilidad extrema lo encontramos en los denominados Estados fallidos, con un escenario caracterizado por una fuerte desestructuración económica, política y social en contextos de conflicto civil. Estos escenarios, en los que predominan la anarquía y la violencia, son caldo de cultivo para las catástrofes humanitarias, bien porque se añade algún fenómeno natural adverso, bien como resultado de la acción de los grupos armados. En estos casos se habla de “emergencias complejas” en las que las posibilidades de cooperación son extremadamente reducidas. Al margen de una labor de incidencia polí-

tica en el marco internacional para promover una estabilización de la situación, las posibilidades de intervención humanitaria están condicionadas por el nivel de acceso a las víctimas, lo que se llama el “espacio humanitario”. En no pocos casos sólo organizaciones reconocidas por su absoluta neutralidad como CICR o MSF pueden operar en el terreno.

En ambos niveles, pero con distinta intensidad, el Estado está incapacitado para promover procesos efectivos de desarrollo. La fragilidad estatal es, por falta de capacidad o voluntad o por falta de ambas, uno de los mayores retos que las agencias de cooperación tienen a la hora de delimitar sus condicionalidades, sus compromisos políticos de ayuda y el tipo de acción en que esta eventualmente se exprese. Partiendo de que un Estado colapsado no significa una sociedad fallida, las evidencias demuestran que las instituciones políticas y sus relaciones con la sociedad son el factor más importante del riesgo de fragilidad de un Estado, por lo que los factores políticos son más determinantes a la hora de determinar riesgos de fragilidad.

Así se recoge en los [“Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situación de fragilidad”](#), aprobados en el Foro de Alto Nivel del CAD celebrado en abril de 2007. Estos Principios están diseñados para apoyar los procesos de diálogo y de coordinación entre actores internacionales, proponiendo para ello una serie de recomendaciones. A efectos prácticos, en la toma de decisiones debería ser fundamental:

- Tomar el contexto como punto de partida. Ello exige reconocer e identificar las limitaciones de capacidad y voluntad políticas, así como la legitimidad de ciertas situaciones (posconflicto, crisis prolongadas, etc.) y requiere un alineamiento con las prioridades locales de forma diferente en cada caso. Cuando el alineamiento no es posible por razones de una gobernabilidad muy débil o factores de conflicto violento, los actores de cooperación deberían hacer un esfuerzo por identificar actores sociales interesados para impulsar un alineamiento parcial que puede ser sectorial, regional o con actores de la sociedad civil, evitando siempre la creación de sistemas institucionales paralelos y fortaleciendo procesos viables a medio plazo
- Reducir los efectos negativos de las intervenciones, ya que estas pueden crear divisiones, agravar procesos de corrupción o incluso afectar a procesos de violación de DDHH. Los recortes presupuestarios súbitos y el abandono de intervenciones deben ser contemplados

como un último recurso en las situaciones más graves. El proceso de decisión requiere la perfecta armonización entre donantes, deberá ser escalonado y se reflexionará sobre las modalidades que puedan ser más flexibles con el contexto. A nivel práctico, esto puede llevarse a cabo mediante procesos de mediación conjunta entre donantes, procesos de división del trabajo, acuerdos de cooperación delegada, fondos fiduciarios multidonante e instrumentos de ayuda programática para cubrir de modo concertado las necesidades financieras en ciertas políticas, por ejemplo de prestación de servicios básicos. En estas condiciones, el CAD insiste en la necesidad de activar además las responsabilidades nacionales de los países donantes en materia de transparencia de actividades bancarias, blanqueo de capitales, y transparencia en las transacciones entre los gobiernos de los países socios y las empresas de los países OCDE.

- Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal. Si las estructuras estatales carecen de la voluntad política y de la capacidad para las funciones esenciales para la reducción de la pobreza y proteger la seguridad y los DDHH de la población, el compromiso de los actores internacionales debe ser concertado y centrado en el fortalecimiento de las relaciones entre Estado y sociedad civil. Para ello, se debería actuar en dos ámbitos: el apoyo a la gobernabilidad democrática, los DDHH y la paz, y, en segundo lugar, fortaleciendo las capacidades del Estado para luchar contra la pobreza.
- Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y desarrollo, lo cual exige que los actores de cooperación definan medidas claras de avance a corto, medio y largo plazo con una perspectiva de gobernanza global a la que deben incorporarse incluso los actores de tipo humanitario. Todo ello supone actuar rápido, pero mantener un compromiso sostenido. El desarrollo de capacidad institucional requiere compromisos e instrumentos de largo alcance en el tiempo y de presencia continua en el terreno. La volatilidad del compromiso político puede convertirse en un factor potencial de desestabilización en los Estados frágiles y, por ello la previsibilidad de la ayuda es decisiva a la hora de seleccionar una modalidad o instrumento.

- Promover la no discriminación como fundamento para el fomento de sociedades estables e inclusivas. Las intervenciones de cooperación en países frágiles deben necesariamente promover la integración social, la equidad de género y el estricto cumplimiento de los DDHH, ya que son los elementos que sostienen las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, forman parte de estrategias de largo plazo para prevenir la fragilidad y deben integrarse desde el principio en las intervenciones de construcción del Estado y suministro de servicios.

En algunos de estos contextos puede ser adecuada la modalidad multilateral, aun cuando las necesidades y condicionantes no hayan llegado al punto de que la situación de fragilidad sea también abordada como “contexto humanitario”. En particular, las carencias institucionales agudas en un país pueden requerir del apoyo de los organismos multilaterales, particularmente técnico, para reforzar y en muchos casos levantar una estructura mínima de Estado. Esto ocurre, por ejemplo, cuando surge un nuevo país o un país se divide en dos o en varios y debe articularse una nueva estructura institucional adecuada a la dimensión estatal del nuevo país; o por cambios sustantivos de régimen político y económico o cuando la estructura de un estado debe reconstruirse casi al completo tras un conflicto o un desastre natural de envergadura nacional. La ayuda multilateral ofrecería menor sesgo geopolítico y una mayor neutralidad a la hora de reconstruir o reconvertir un estado. No obstante, para permitir que un estado frágil deje de serlo, la presencia multilateral como canalizadora de AOD debe irse reduciendo, a riesgo de acabar sustituyendo al estado incipiente o en reconstrucción.

En cuanto a la ayuda programática, puede contribuir de manera decisiva al reforzamiento de estructuras institucionales muy debilitadas, al permitir el apoyo coordinado de varios donantes y el aporte de fondos elevados con previsiones de medio y largo plazo y sistemas rigurosos de planificación de la ayuda. No obstante, hay que tener en cuenta que el reforzamiento institucional en algunos casos puede conducir a acentuar las tensiones sociales existentes. En todo caso, la oportunidad de uso de la ayuda programática debe ser valorada de forma conjunta con otros donantes.

5.3.5. Contextos humanitarios.

A diferencia de la cooperación al desarrollo, el ámbito de actuación por excelencia de la Acción Humanitaria no es el país, sino el contexto humanitario. La razón es que tanto en casos de conflictos armados como de desastres naturales, el impacto sobre las poblaciones afectadas no se suele circunscribir a las fronteras de un país, bien porque los movimientos de población desplazada generan necesidades humanitarias en los países de alrededor, bien porque los orígenes climáticos de las catástrofes naturales (como en el caso de las sequías) determinan un impacto en un ámbito geográfico que no suele coincidir con fronteras políticas. El contexto humanitario es, por lo tanto, el área geográfica en el que se hacen sentir las consecuencias de una determinada crisis humanitaria, sea supra o infranacional.

A la hora de determinar el tipo de actores y de instrumentos a utilizar, sobre todo cuando se trata del ámbito de actuación programable, es muy importante partir de un análisis muy específico del contexto y de los actores en terreno. Dentro de las crisis consolidadas o de larga duración, pueden darse muchos tipos de casos, entre los que podemos diferenciar:

- Los contextos humanitarios vinculados a conflictos políticos nacionales o internacionales no resueltos, que han provocado situaciones de población desplazada/refugiada de larga duración, que están en gran parte a cargo de la ayuda internacional. Como pueden ser los casos de los refugiados saharauis, la población refugiada palestina o los desplazados internos/refugiados de Colombia. En estos casos, la cobertura de necesidades humanitarias debe ir vinculada por una parte a la búsqueda de soluciones duraderas para esas poblaciones y por otra, a una labor de incidencia política internacional que promueva una solución negociada al conflicto. Son, además, contextos altamente volátiles, en los que puede surgir una situación de emergencia en cualquier momento.
- Los contextos humanitarios ligados al impacto en una región de condiciones climáticas adversas recurrentes, como son las crisis alimentarias ligadas a las sequías o las consecuencias de los huracanes e inundaciones en América Central. La previsibilidad de estos fenómenos gracias al desarrollo de sistemas de alerta temprana que permiten conocer en qué momento se van a producir aconseja un tipo de actuación

humanitaria previa a la crisis que permite mitigar el impacto sobre la población cuando ésta ocurra. En estos contextos, se pone el acento en acciones de “preparación para la respuesta” y en la promoción de políticas de “reducción de riesgos de desastres” por parte de los países socios.

- Los contextos humanitarios ligados a la existencia de Estados que violan sistemáticamente los derechos humanos de determinadas minorías o grupos de población que requieren protección de la comunidad internacional, como ocurre en muchos lugares del mundo. El factor determinante para decidir el tipo de ayuda en estos casos suele ser las posibilidades de acceso a las víctimas. Aquí es muy relevante una labor concomitante de promoción del Derecho Internacional Humanitario en estos países y de protección de las víctimas, siendo CICR el actor por excelencia en estas situaciones.

5.3.6. Contextos transnacionales.

Existen situaciones que exceden el ámbito de un único país y que requieren ser abordadas desde una perspectiva transnacional, procurando la cooperación con varios países al mismo tiempo, bien por estar afectados por el mismo problema o bien por requerirse de su participación para afrontar posibles soluciones conjuntas. Es el caso de la cooperación para la consecución de los Bienes Públicos Globales, los procesos de integración regional o los procesos migratorios transfronterizos. Todos estos contextos se hacen cada vez más relevantes a medida que avanza el proceso de globalización. Entre los contextos transnacionales, la CE ha venido centrándose preferentemente en los Bienes Públicos Globales (BPG) y Regionales (BPR)⁷⁴.

La definición más difundida sobre los BPG es la del Banco Mundial, que los define como bienes cuya naturaleza no implica rivalidad en su consumo y su utilización no es excluyente. Los BPG no implican rivalidad, porque su uso por una persona en particular no perjudica o impide el uso simultáneo por otros individuos y no son excluyentes porque es muy difícil prohibir el consumo de un bien a otros individuos. Los BPG tienen una dimensión espacial que les confiere una naturaleza transfronteriza. De ellos se benefician toda la comunidad internacional y su gestión supera el ámbito nacional, pues para preservarlos se requieren acciones que van más allá de lo que los países pueden hacer por sí mismos. Por ello, se deben trabajar a nivel global o regional y de manera coordinada.

⁷⁴ Actualmente algunos autores, como J.A. Alonso, se refieren a los Bienes Públicos Internacionales, incluyendo en esta categoría a los bienes públicos transfronterizos (por ejemplo, una cuenca hidrográfica), los bienes públicos regionales (una moneda común en un sistema de integración regional) y los bienes públicos globales (la preservación de la capa de ozono) ; BPI=Btransf + BPG + BPR.

La [Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo](#) agrupa los BPG en torno a tres ámbitos complementarios: los que ayudan a la configuración del orden social (arquitectura normativa, infraestructura de instituciones y regímenes existente a escala internacional); los que contribuyen a la preservación de la vida (seguridad internacional y defensa de la paz, promoción de la seguridad en materia de salud, sostenibilidad ambiental y cambio climático y lucha contra el narcotráfico y otras actividades ilícitas); y los que promueven el progreso económico y social (integración económica, estabilidad financiera y difusión del conocimiento). El [IV Plan Director](#) contempla la provisión de los bienes públicos globales y regionales como una de sus ocho orientaciones estratégicas. Entre los BPG, prioriza el desarrollo sostenible y el medioambiente, la paz y la seguridad, la estabilidad económica y financiera internacional, la salud global y la diversidad de las expresiones culturales.

La provisión y gestión de los BPG requiere de estructuras de gobernanza globales y de la acción de organismos multilaterales legitimados y eficaces para reforzar y coordinar las acciones nacionales. Así pues, la modalidad multilateral se identifica como estratégica para preservar los BPG y BPR, pues muchos de los organismos internacionales incluyen en sus mandatos y objetivos su contribución a este tipo de bienes, lo cual les sitúa en una posición privilegiada para liderar y coordinar respuestas globales a problemas globales. Esta modalidad permite sumar esfuerzos y asegurar la participación de todos los países miembros de los organismos, y en particular la inclusión de los menos avanzados. En cuanto a los donantes, su nivel contributivo en este ámbito determina en parte su liderazgo en el diálogo de políticas que sobre el BPG se produzcan.

Los fondos globales⁷⁵ se configuran como instrumentos especializados para preservar estos bienes, por tratarse alianzas inclusivas de múltiples actores para obtener una mayor movilización de recursos y dar respuestas conjuntas. También son instrumentos válidos para estos fines las contribuciones marcadas para iniciativas de los organismos o la participación en fondos fiduciarios concebidos expresamente para la preservación de uno de estos bienes en particular (por ejemplo, la lucha contra el cambio climático), si bien al no estar concebidos como alianzas se dificulta la coordinación con otros actores.

El IV Plan Director plantea el diseño de estrategias diferenciadas, en especial para los países de renta media, y el mantenimiento de los programas de integración regional como instrumentos idóneos para la

contribución a los bienes públicos globales y regionales. Destaca la contribución de la CE a la cooperación regional y a los procesos de integración regional. Es en el marco de estos procesos en el que se insertaría el apoyo a los BPR.

Los países de renta media han alcanzado un nivel de desarrollo nacional que les permite no ser dependientes de la recepción de AOD pero sin embargo siguen requiriendo del apoyo de la cooperación internacional para poder contribuir a los BPG y BPR. Por otro lado, el menor peso relativo en la construcción de la agenda global de algunos países con fronteras comunes, unido a la similitud de problemas y necesidades ponen en evidencia las ventajas de colaborar en estrategias de carácter regional.

La colaboración con estructuras regionales que cuenten con agendas y programas operativos puede aportar un nicho de oportunidad para su contribución a la agenda mundial: (i) Al servir de intermediación entre las esferas global y nacional; (ii) al promover a una mayor apropiación de los bienes públicos globales a una escala regional, abriendo procesos de participación a los países más vulnerables con escasas capacidades de incidir en la agenda global; (iii) al permitir aunar esfuerzos y capacidades de los países integrantes de esas regiones en su proceso de desarrollo sostenible.

Dada la debilidad de la mayoría de las instituciones regionales, su fortalecimiento se convierte en un factor clave para la construcción de la agenda regional y el desarrollo de programas de preservación de BPR. Dicho fortalecimiento implica, entre otros, el apoyo a la creación de instrumentos de planificación estratégicos y de actuación, a la formación de los recursos humanos, a la creación o consolidación de instituciones sectoriales de carácter regional encargadas del desarrollo de las políticas, al diseño de agendas regionales en consonancia con las agendas nacionales y con la global. Tanto la planificación como el seguimiento y evaluación de los programas deben estar liderados por las propias instituciones regionales garantizando que en estos escenarios regionales se aplican los principios de la Declaración de París. Buen ejemplo de este proceso es el Programa de Cooperación con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que la AECID impulsa desde 2003.

5.3.7. Países de salida.

En el marco del proceso de concentración geográfica y sectorial en el que se encuentra inmersa la AECID, es previsible que en los próximos años se culmine el

⁷⁵ Ver el apartado 3.3.2.4 sobre fondos globales.

cierre de un número significativo de UCE y de los programas de cooperación con estos países. Lógicamente, este planteamiento abre dos procesos de diferente naturaleza, pero estrechamente relacionados entre sí y en los que habrá que prestar gran atención a la selección de modalidades e instrumentos: los planes de salida y el establecimiento de marcos de relación renovados con estos países.

El cierre del programa de cooperación con un país debe caracterizarse por ser un proceso de salida responsable, sustentado en la transparencia de las actuaciones, la previsibilidad del calendario y la apropiación del proceso mismo por parte del país socio. Para ello, sería conveniente establecer una estrategia de salida para cada uno de los países afectados, que preste especial atención a la progresiva reducción de las modalidades e instrumentos utilizados, no solo teniendo en cuenta los recursos aún pendientes de ejecución sino, sobre todo, procurando minimizar los impactos negativos sobre el desarrollo.

En principio, la lógica de cierre de un programa de cooperación con un país parece proponer no renovar ninguna actuación a medida que las distintas operaciones se van finalizando. Sin embargo, pueden darse circunstancias que aconsejan prolongar ciertas actividades o incluso abrir nuevas acciones (de corto plazo, evidentemente), con el fin de asegurar la adecuada apropiación por parte del país socio y, en último término, la sostenibilidad de la actuación. Por otro lado, puede suceder que persistan compromisos durante cierto tiempo, ligados a modalidades que implican operaciones de medio plazo. Por ello, puede suceder que el cierre de una OTC se produzca en un plazo más breve que el del propio programa de cooperación. En estas circunstancias, aparecen como de especial utilidad aquellos instrumentos que se basan más en procesos de armonización de donantes, como pueden ser la cooperación delegada silenciosa o las canastas de fondos, que permiten la continuidad (hasta su adecuada finalización) de algunas actuaciones, sin necesidad de presencia física en el país, es decir, con posterioridad al posible cierre de una OTC.

Puesto que, como indica el IV PD, el cierre de los programas de cooperación actuales y de ciertas OTC no debe implicar necesariamente que la cooperación española deje de trabajar con estos países, se hace necesario trazar un nuevo diseño de cooperación con muchos de ellos, acotando su alcance y los objetivos e instrumentos que se utilizarán. En unos casos, los instrumentos citados anteriormente que no requieren de presencia física en el país pueden ser de gran inte-

rés para mantener ciertas líneas de actividad; también puede ser útil mantener algunas líneas de cooperación multilateral (o incluso multilateral). En otros, como por ejemplo en ciertos países de renta media, pueden plantearse propuestas como el intercambio de conocimiento, especialmente en materia de innovación e investigación (cooperación técnica); actuaciones de apoyo a procesos de cooperación Sur-Sur, incluyendo operaciones de cooperación triangular, o también acciones de apoyo a bienes públicos regionales o a procesos de integración regional⁷⁶.

5.4. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES SOBRE MODALIDADES E INSTRUMENTOS EN LA AECID

Como se ha comentado al inicio de este capítulo, existen diferentes planos de decisión que se traducen en diferentes documentos de carácter estratégico que determinan criterios para la elección de modalidades e instrumentos. Así, con carácter general, el contenido y alcance de la ayuda al desarrollo de la AECID está determinado por las orientaciones geográficas, sectoriales y de relación con otros actores expresadas en el Plan Director, así como por las estrategias sectoriales, los planes de actuación sectorial y la disponibilidad de recursos económicos establecida para cada año. Todo ello, determina en gran medida el alcance de las actuaciones en cada contexto. Sin embargo, para el objetivo que nos ocupa en este apartado, nos centraremos en los niveles más operativos, esencialmente los MAP (y sus equivalentes MAE) y la PO, donde se lleva a cabo de manera efectiva la selección de modalidades e instrumentos.

En el caso de la Acción Humanitaria, el marco de planificación estratégica no puede basarse en los MAP, sino que viene definido por la Estrategia de Acción Humanitaria y el Plan Director, en cuanto a las principales orientaciones, y por los documentos de programación operativa de la Oficina de Acción Humanitaria, en cuanto a fijación de objetivos de gestión interna. Esto es así debido a diferentes razones, entre ellas, la necesidad de actuar en contextos específicos más que en países concretos, la dificultad de asumir compromisos en escenarios muy volátiles, la necesidad de independencia en la actuación humanitaria o las dificultades de diálogo con los gobiernos en ciertos contextos.

Las decisiones sobre las modalidades/instrumentos de cooperación a adoptar en un país socio, descansan en criterios de naturaleza tanto política como técni-

⁷⁶ Ver apartado 5.3.2 sobre países de renta media.

ca, pero en cualquier caso, como se viene señalando en la presente Guía, deberán estar informadas principalmente por los principios de eficacia y calidad de la ayuda. Estos principios involucran diversos criterios relativos tanto al país socio y a otros donantes presentes en el mismo, como a la propia AECID, y de su análisis y consideración dependerá en gran medida la decisión sobre las modalidades e instrumentos de cooperación más idóneos en cada caso. En cualquier caso, conviene tener en cuenta que:

- Las modalidades e instrumentos de cooperación no son un fin en sí mismo, sino el medio para conseguir resultados de desarrollo en base a los objetivos estratégicos definidos.
- Las modalidades e instrumentos no pueden aplicarse de forma aislada, sino de forma combinada y complementaria con otros modalidades e instrumentos para ser más exitosos y poder abarcar un mayor número de aspectos transversales y asegurar el impacto.
- Cada país y cada necesidad es distinta y no hay soluciones o enfoques exclusivos que puedan servir en todos los contextos. De ahí la importancia de realizar análisis exhaustivos para la toma de decisiones.

5.4.1. La planificación estratégica y operativa.

Un adecuado proceso de selección de modalidades e instrumentos va asociado necesariamente a una planificación previa de los objetivos y resultados de desarrollo que se pretenden conseguir o a los que se pretende contribuir. Es cierto que, en ocasiones, existen cuestiones de oportunidad que aconsejan alterar ciertos esquemas de planificación, pero estos casos no deben dejar de ser excepcionales. De este modo, tanto los destinos geográficos, sectoriales e institucionales como los montos, modalidades e instrumentos de la ayuda habrán de responder progresivamente a decisiones de carácter más estratégico, en buena medida

basadas en la experiencia acumulada en los países, sectores y organizaciones con los que se trabaja. Para ello será obviamente imprescindible potenciar la lógica de la gestión por resultados y la evaluación de los efectos de las intervenciones de cooperación en los contextos de actuación. En todo caso, a la hora de analizar la utilización de las mejores modalidades e instrumentos a aplicar en un determinado país, debe haberse decidido previamente en qué sectores se quiere actuar y qué volumen de presupuesto estará disponible.

Los ejercicios de planificación que se están implantando en los últimos años en la manera de trabajar de la AECID son los incluidos en los ya citados MAP y PO. Por medio de ellos se intenta avanzar en la implantación de los principios de eficacia y calidad en la actuación de la Agencia, especialmente en lo concerniente a la gestión por resultados de desarrollo. Los MAP proponen una planificación basada en un estrecho diálogo y trabajo conjunto, tanto con el país socio como entre todos los actores de la Cooperación Española para un periodo de 4 años, mientras que la PO es un ejercicio interno de la AECID, para periodos de 2 años, que parte de los compromisos recogidos en el correspondiente MAP. Dado el diferente alcance de ambos procesos, su repercusión en la selección de modalidades e instrumentos es también distinta, ya que los MAP no suelen descender a este nivel de decisión (aunque en ocasiones sí lo hagan para ciertas modalidades), en tanto que es en la PO donde se lleva a cabo la elección de la mayoría de modalidades, instrumentos e intervenciones concretas.

Sin embargo, ambos procesos parten de un ejercicio de diagnóstico de situación del país con el que se quiere colaborar, en el que se analizan múltiples variables que deben ser tenidas en cuenta a la hora de determinar los resultados de desarrollo para los que se quiere trabajar, así como a los productos con los que se pretende contribuir para ello. El conocimiento de esas variables es esencial para la mejor elección de modalidades e instrumentos de cooperación:

PRINCIPIOS DE CALIDAD DE LA AYUDA	CRITERIOS A ANALIZAR PARA DETERMINAR LAS MODALIDADES / INSTRUMENTOS DE AYUDA
APROPIACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de adecuadas estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad⁷⁷ (documentos formales) • Compromiso y disponibilidad de presupuestos nacionales dedicados al desarrollo y reducción de la pobreza y la desigualdad • Consenso y participación social en la definición de las estrategias de desarrollo (rol del gobierno, la sociedad civil y el sector privado) • Liderazgo de un ministerio o varios a nivel del sector, así como de otras entidades relevantes en el mismo • Compromiso con la Declaración de París

⁷⁷ Una estrategia adecuada de reducción de la pobreza debe ser en primer lugar comprensiva (incluyendo los objetivos globales de la política pública de desarrollo, el papel que desempeña el Estado, el sector privado y la sociedad civil y el marco institucional y financiero para la provisión de servicios públicos) y, en segundo término, efectivamente orientada hacia la pobreza (fundamentada en la evidencia de dónde y en qué grupos está concentrada, disponiendo de recursos y mecanismos para asegurar que sus beneficios alcanzan a los pobres y generando información que permita el seguimiento y la retroalimentación para la toma de decisiones).

PRINCIPIOS DE CALIDAD DE LA AYUDA	CRITERIOS A ANALIZAR PARA DETERMINAR LAS MODALIDADES / INSTRUMENTOS DE AYUDA
ALINEACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura y capacidades de planificación en el país • Capacidad y sistemas nacionales adecuados para la gestión de las estrategias, especialmente la gestión de finanzas públicas y presupuestaria (incluyendo la rendición de cuentas) • Grado de adecuación entre las estrategias y procedimientos de los donantes y el marco de prioridades de desarrollo y procedimientos nacionales • Estructuras de gobierno regional y local existentes y grado de descentralización
ARMONIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos formales de coordinación entre donantes y posibilidades e iniciativas de división del trabajo y colaboración entre los mismos • Mecanismos de coordinación de actores de la CE • Valoración del país socio de la trayectoria de la AECID y de su ventaja comparativa
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Definición precisa de objetivos y resultados de desarrollo en las políticas nacionales • Sistemas de información e indicadores que posibiliten la planificación por objetivos y la medición de resultados
MUTUA RENDICIÓN DE CUENTAS	<ul style="list-style-type: none"> • Predictibilidad de los recursos nacionales dedicados a la lucha contra la pobreza • Predictibilidad de la ayuda de otros donantes y de la propia AECID. Compromisos adquiridos • Transparencia en los sistemas de gestión y rendición de cuentas • Accesibilidad y calidad de la información sobre desarrollo, lucha contra la pobreza y cooperación internacional en el país

En el ámbito humanitario, la primera decisión a tomar a la hora de establecer los criterios para la asignación de fondos tiene que ver con cuánto se quiere reservar para las situaciones de emergencias y cuánto se asigna a crisis consolidadas o recurrentes. Las emergencias por naturaleza no son programables y las asignaciones de fondos responden a la emisión de llamamientos especiales de emergencia de la comunidad internacional que se hacen en cada caso. Puede decidirse dedicar la totalidad de los recursos a ese tipo de respuesta o bien reservar una parte del presupuesto para este tipo de ayuda y asignar el resto a los contextos humanitarios consolidados en función de una programación anual en la que pueden entrar criterios de selección de actores, de sectores o de áreas geográficas. En general, la mayor parte de los fondos de AH de los donantes se dirigen a atender crisis consolidadas, ya que la parte más importante de las necesidades humanitarias en el mundo, reflejadas cada año en los Llamamientos

Consolidados de NNUU, se encuentra en ese tipo de contexto. Esta primera decisión responde a un nivel de decisión estratégico, que no debe confundirse con la decisión operativa acerca del tipo de intervención: acción directa frente a acción multilateral.

5.4.2. La convergencia de modalidades hacia resultados de desarrollo.

Hecho el diagnóstico de partida (basado fundamentalmente en el análisis del contexto en el que se quiere actuar) y una vez que se dispone del marco de resultados de desarrollo y productos que se persiguen, se está en disposición de abordar la selección de modalidades e instrumentos. Para ello, es necesario establecer criterios de complementariedad entre los distintos instrumentos y modalidades dentro de los marcos de resultados de desarrollo previamente definidos.

En este punto se hace necesario hacer algunas consideraciones acerca de la necesaria convergencia y complementariedad entre algunas modalidades cuya selección se hace generalmente en niveles de planificación diferentes de los MAP y, por ello, obedecen frecuentemente a criterios o contextos no (solo) geográficos. Esto afecta fundamentalmente a la cooperación multilateral y a la cooperación reembolsable. También plantea una problemática paralela la acción humanitaria.

En lo que se refiere a la cooperación multilateral, el instrumento que hace más fácil la articulación con los Marcos de Asociación País (MAP) y la Programación Operativa de la AECID son las contribuciones marcadas (directas o a través de fondos fiduciarios programados unidonante, es decir, acciones multilaterales), tanto a nivel país como regional, pues en esos casos, se opta por promover las iniciativas del organismo que se sitúen en la intersección entre el MAP; el MAE con el organismo multilateral (si existe) y la Estrategia de Acción del organismo con el país. La coherencia con el programa bilateral se logra asegurando que las acciones multilaterales contribuyan a los objetivos de desarrollo planteados en el MAP de forma complementaria a como lo hacen las acciones bilaterales y asegurando que en las OTC haya mecanismos de coordinación entre ambas. En este sentido, puede decirse que la cooperación multilateral facilita esta coherencia de actuación con lo bilateral, aunque, como ya se ha señalado a lo largo de esta Guía, no parece la línea más respetuosa de la idiosincrasia de la cooperación multilateral.

Muy distinto es el caso de los fondos de carácter competitivo, como suele ser el caso de los fondos globales y el de ciertos fondos fiduciarios. En estos casos, la convergencia de las propuestas seleccionadas con los MAP puede impulsarse defendiendo las prioridades de la CE desde la fase de diseño de las convocatorias de los fondos o a través de una participación activa en los Comités de Seguimiento (*Steering Committees*). Si los objetivos planteados en un MAP coinciden significativamente con los requerimientos de las convocatorias de carácter competitivo, se pueden desarrollar acciones de cooperación técnica con ese país para mejorar la calidad de sus propuestas y aumentar así la posibilidad de que resulten seleccionadas.

Las OTC deben dar seguimiento sobre el terreno a los programas y proyectos de escala nacional y local financiados a través de la modalidad multilateral, colaborando con la sede central para asegurar la recepción periódica de informes técnicos y económicos al respecto, según el sistema acordado, así como visitar

los proyectos y reunirse con los representantes de los Organismos. La información así recabada se analizará e incorporará al diálogo con los países socios y con los correspondientes OOII y deberá ser tenida en cuenta en los procesos de elaboración de los MAP. Cuando las iniciativas tengan escala regional o sub-regional debería designarse una OTC como encargada de su seguimiento.

El enfoque de “resiliencia”, que destaca la importancia de trabajar en la construcción de capacidades de las poblaciones vulnerables para reducir el impacto de las catástrofes naturales sobre las mismas, establece un marco conceptual adecuado para insertar en los MAP unas líneas de acción basadas en unos análisis y unos objetivos compartidos entre el gobierno socio, los actores de desarrollo y los humanitarios en países proclives a crisis recurrentes. Esto se puede materializar, en determinados casos, en un compromiso de financiación conjunta a programas gubernamentales o multilaterales que persiguen objetivos de prevención o reducción de riesgos de catástrofes. Hay que señalar también que, en el ámbito multilateral, existen grandes agencias, como UNICEF o la OMS, que trabajan en ambos ámbitos. Incluso Organizaciones típicamente humanitarias como el PMA han asumido en sus estrategias el enfoque de resiliencia y trabajan de forma muy coordinada con FAO, FIDA, UNICEF y OMS en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La inserción de la cooperación financiera reembolsable en los esquemas de la Cooperación Española (CE) avanza en dos ámbitos: el conocimiento del sector financiero por parte del personal de la AECID y la integración en los esquemas estratégicos de la CE, aspecto en el que se han logrado notables avances. De hecho, prácticamente todos los MAP tramitados a partir de 2013 incorporan la posibilidad de canalizar la ayuda financiera reembolsable dirigida a los respectivos sectores prioritarios, no sólo a través de operaciones de deuda, sino también a través de inversiones de capital.

Con respecto a las operaciones de capital, sus características propias pueden, en algunos casos, dificultar la identificación de operaciones que se alineen al mismo tiempo con las prioridades sectoriales y geográficas de la CE y a la vez estén disponibles para inversión. Estos fondos suelen identificar en su estrategia de inversión unos sectores y unos países prioritarios de actuación. No obstante, sus inversiones se materializarán en función de las oportunidades que vayan surgiendo durante la fase de inversión del fondo, dentro del marco preestablecido. Estos marcos, desde el punto de vista geográfico, suelen ser amplios y no ofrecen ninguna garantía a priori de la configuración final de la cartera

de inversiones. Por tanto, con respecto a las operaciones de capital, los mayores esfuerzos se concentran en complementar sus requerimientos financieros, con el debido énfasis en el logro de resultados de desarrollo.

Adicionalmente, es necesario avanzar en la complementariedad entre instrumentos financieros reembolsables y no reembolsables en aras de lograr la máxima eficacia. Esta complementariedad puede articularse, bien acompañando operaciones de donación existentes mediante componentes reembolsables, bien complementando operaciones reembolsables que necesiten donación, por ejemplo, mediante mecanismos de *blending*.

En cualquier caso, es fundamental que el diálogo de políticas establecido con el país socio, incluya la cooperación financiera reembolsable y los instrumentos financieros. Ésta debe integrarse como un elemento más de la apuesta estratégica de la cooperación española en cada país, recogida en el Marco de Asociación País, para lograr así una mayor complementariedad entre instrumentos, en aras de una mayor eficacia.

5.4.3. La ayuda programática como tendencia general⁷⁸ en la selección de instrumentos y modalidades.

Considerando las recomendaciones y principios internacionalmente adoptados en relación con la cali-

dad y eficacia de la ayuda, como principio general y siempre que sea posible, deberán explorarse en primer lugar las posibilidades de aplicación exitosa de la ayuda programática. Esta se dirige, principalmente, a apoyar los planes; programas y proyectos de la administración pública de un estado socio y sus entidades públicas, a nivel central y/o descentralizado. Sin embargo, la ayuda programática también puede apoyar los programas o proyectos de entidades u organizaciones de la sociedad civil, siempre que se cumpla con los criterios internacionalmente acordados para que la AOD sea considerada programática, de acuerdo con el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE⁷⁹.

La pertinencia del uso de los instrumentos de la Ayuda Programática debe ser considerada caso por caso, en función del contexto de aplicación y teniendo en cuenta el análisis riguroso de diversos factores, endógenos y exógenos. En línea con otros donantes, la AECID ha establecido unos criterios de análisis (CA) de elegibilidad de las operaciones, cuya aplicación permite conocer si se dan los requisitos para iniciar una operación de ayuda programática. En función de la valoración de estos criterios, se podrá identificar la idoneidad de una operación de apoyo presupuestario, un fondo común; un programa o un proyecto integrados. Los CA de elegibilidad se dividen en tres bloques, los referidos al contexto del país receptor, a la cooperación española, y al sector de intervención:

CONTEXTO-PAÍS	C.A. 1.Contexto político y de gobernanza Aportar información en base a un análisis de la situación política, con especial atención a la situación del respeto a los derechos humanos, la aplicación del Estado de Derecho, la transparencia, y el grado de prevalencia de corrupción.
	CC.A. 2.Marco macroeconómico Aportar información sobre la situación del cuadro macroeconómico del país, incluyendo un análisis de sus principales variables, así como de las previsiones a medio plazo.
	C.A. 3. Gestión de las finanzas públicas, incluyendo transparencia presupuestaria Revisión del sistema de gestión de las finanzas públicas incluyendo, si la operación se refiere a un apoyo sectorial, la gestión financiera en el marco del sector
LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	C.A. 4. Las capacidades de la cooperación española en el país/sector Análisis de las capacidades tanto de estructura como de seguimiento técnico con que cuenta la AECID en el país y de las posibles necesidades de reorganización y/o capacitación
EL SECTOR DE INTERVENCIÓN	C.A. 5. La política general/sectorial Revisión de la calidad y pertinencia de la política nacional o sectorial, incluyéndose un análisis relacionado con el nivel de esfuerzo presupuestario nacional y el nivel de dependencia.
	C.A. 6. Liderazgo, coordinación, y armonización de donantes Analizar el grado de coordinación y armonización de donantes, a nivel general y sectorial. Analizar el grado de liderazgo del país socio así como sus capacidades y voluntad para liderar el proceso de coordinación de donantes

⁷⁹ A mayor dependencia de la ayuda (la cual puede valorarse analizando el peso de la ayuda al desarrollo en el PIB), mayor sentido suelen tener las modalidades de apoyo presupuestario que, por lo general involucran un mayor volumen de recursos. Además los países donde el volumen de ayuda no es muy relevante a veces son reacios a modalidades donde perciben que su soberanía se pueda ver afectada (por lo general en los países más dependientes esa capacidad de elección se reduce).

⁷⁸ Ver también apartados 2.4.1. y 3.4. de esta Guía.

Por otra parte, por parte de la AECID es necesaria la disponibilidad para comprometer a largo plazo la aportación de fondos, que suponga una base para afrontar las reformas necesarias y aporte previsibilidad al ciclo presupuestario del país socio.

En principio, de acuerdo con las recomendaciones del CAD de la OCDE, cuanto mejor se cumplan los criterios enunciados, más idónea sería la utilización de la ayuda programática. Además, desde la perspectiva del país socio, otros criterios como las capacidades nacionales y locales existentes, el nivel de dependencia de la ayuda o las propias preferencias del país socio podrán influir en la decisión sobre modalidades e instrumentos a adoptar en cada caso.

Cuando la modalidad de ayuda programática no sea factible o recomendable, porque el país precise de un periodo transitorio que prepare el terreno a la aplicación de los instrumentos de ayuda programática, deberá recurrirse a otras fórmulas e ir simultáneamente promoviendo actuaciones para el desarrollo de capacidades, tanto en el socio como en el donante, que hagan posible un escenario favorable para su aplicación.

Podríamos afirmar que en los países prioritarios, la ayuda al desarrollo debería transitar progresivamente hacia modalidades de ayuda programática en las que la cooperación resulte más coherente con las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y en las que los niveles de marcado de los donantes vayan disminuyendo paulatinamente, a medida que el país dispone de una estrategia consistente en términos globales y sectoriales.

Pero más allá de ese principio general, los criterios y variables a tener en cuenta para facilitar la toma de decisiones sobre modalidades e instrumentos de cooperación a aplicar en un país son muchos y variados

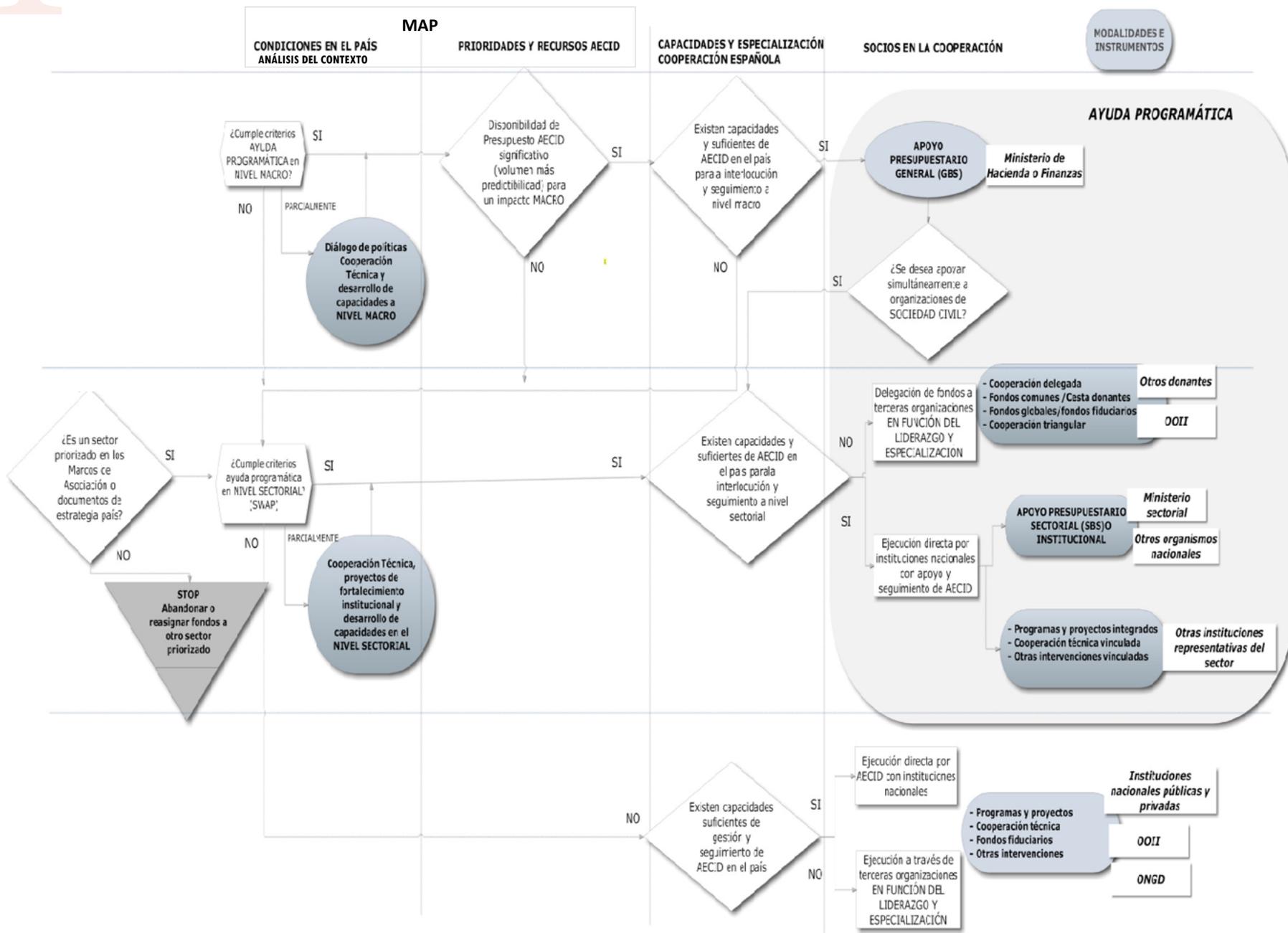
y, como se viene exponiendo, en la práctica resulta complicado optar por instrumentos o modalidades “puros”, siendo probablemente más razonable la utilización simultánea de distintos instrumentos en función de las circunstancias del país y del nivel en el que se ha acordado actuar conjuntamente.

No es posible representar en un árbol de decisiones los innumerables matices que han de considerarse para la elección de modalidades e instrumentos. Inspirándonos en otros modelos y tratando de adaptar la decisión a las características de la cooperación española, se ha representado en un diagrama de flujos cómo puede orientarse la decisión. El diagrama de flujos se estructura de la siguiente forma:

- En filas se distingue entre tres enfoques de intervención que constituyen posibles puntos de entrada de la cooperación de la AECID, en función de las experiencias previas, los acuerdos establecidos en los marcos de asociación, las comisiones mixtas, los socios existentes, etc.: el enfoque global o macro, el enfoque sectorial y el enfoque micro, subsectorial o de proyecto, que comprendería un ámbito específico dentro de un sector.
- En columnas se incluyen los principales criterios a tener en cuenta, empezando por el análisis de las condiciones en el país socio receptor, para posteriormente estudiar las variables que afectan a la AECID y la cooperación española.

La combinación de todos los parámetros mencionados da lugar al diagrama de la página siguiente, que pretende servir como esquema para orientar las modalidades e instrumentos en cada país⁸⁰.

⁸⁰ Nótese que la ayuda de emergencia no se contempla en el diagrama. La razón es que el árbol de decisiones sólo incorpora la ayuda programable. Debe entenderse que ámbitos como la seguridad alimentaria o la prevención de desastres (áreas de competencia de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID), podrán ser seleccionados como sectores de intervención en un determinado país, aunque se trabajarán con modalidades e instrumentos como programas y proyectos, cooperación técnica, etc., que sí se han contemplado en el esquema.



ANEXO I

DECLARACIÓN DE ACCRA (2008). SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES Y ACUERDOS



RECOMENDACIONES GENERALES PARA SU PUESTA EN PRÁCTICA.	PRINCIPALES ACUERDOS
FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIFICACIÓN DEL PAÍS RESPECTO DEL DESARROLLO	
<p>DIÁLOGO ABIERTO E INCLUSIVO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO A NIVEL NACIONAL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA DIRIGIR Y GESTIONAR EL DESARROLLO EN LOS PAÍSES RECEPTORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborar estrechamente con Parlamentos, autoridades locales y sociedad civil • Los países en desarrollo identificarán áreas en las que se necesita fortalecer la capacidad • Los donantes fortalecerán su propia capacidad para responder mejor a las necesidades de los países en desarrollo. • Los países en desarrollo y los donantes i) seleccionarán y administrarán en forma conjunta la cooperación técnica, y ii) promoverán la prestación de cooperación técnica por recursos locales y regionales, incluso mediante la cooperación Sur-Sur. • Los países en desarrollo y los donantes colaborarán en todos los niveles para promover cambios operacionales que hagan más eficaz el respaldo al desarrollo de la capacidad.
<p>FORTALECER Y UTILIZAR LOS SISTEMAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO (SISTEMAS DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, ADQUISICIONES, AUDITORÍAS, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN Y EVALUACIONES SOCIALES Y AMBIENTALES.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los donantes utilizarán los sistemas nacionales como primera opción para los programas de ayuda • Si el uso de los sistemas nacionales no es viable, los donantes crearán salvaguardas y medidas adicionales para fortalecerlos y sólo de forma justificada se utilizarán sistemas paralelos. • Los países en desarrollo y los donantes evaluarán en forma conjunta la calidad de los sistemas nacionales • Los países en desarrollo dirigirán la definición de programas y prioridades de reforma. Los donantes apoyarán estas reformas y prestarán asistencia en el desarrollo de la capacidad • Los donantes comenzarán a elaborar y compartir planes transparentes para hacer frente a sus compromisos en virtud de la Declaración de París respecto del uso de los sistemas nacionales en todas las formas de asistencia para el desarrollo, ofrecerán orientación al personal sobre cómo pueden utilizarse estos sistemas y garantizarán que existan incentivos internos para promover el uso. • Los donantes reafirman el compromiso asumido en la Declaración de París de proporcionar el 66% de la asistencia en forma de mecanismos basados en programas

CONSTRUCCIÓN DE ASOCIACIONES MÁS EFICACES E INCLUSIVAS PARA EL DESARROLLO

<p>REDUCIR LA COSTOSA FRAGMENTACIÓN DE LA AYUDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la complementariedad de las iniciativas de los donantes y la división del trabajo entre los donantes, lo que incluye una mejor asignación de recursos dentro de los sectores, dentro de los países y entre los países • Los países en desarrollo tomarán la iniciativa al momento de determinar las funciones óptimas de los donantes en el apoyo a las iniciativas de desarrollo • Elaborar planes que garanticen el máximo grado de coordinación de la cooperación para el desarrollo y evaluar a partir de 2009 evaluaremos los avances en la aplicación de esta iniciativa. • Iniciar el diálogo sobre la división internacional del trabajo a más tardar en junio de 2009 y comenzaremos a trabajar en el problema de los países que no reciben suficiente ayuda.
<p>INTENSIFICAR LA OPTIMIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA AYUDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los donantes elaborarán planes individuales para profundizar la desvinculación de su ayuda tanto como sea posible. • Los donantes promoverán el uso de adquisiciones locales y regionales garantizando que sus procedimientos de adquisiciones sean transparentes y permitan la competencia de empresas locales y regionales. • Respetar los acuerdos internacionales sobre responsabilidad social de las empresas.
<p>ACEPTAR A TODOS LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL DESARROLLO Y TRABAJAR CON TODOS ELLOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la cooperación Sur-Sur, utilicen los principios de la Declaración de París • Reconocer las contribuciones realizadas por todos los actores involucrados en el desarrollo, en especial el papel que cumplen los países de ingreso mediano, como proveedores y como receptores de ayuda. • Reconocer la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur como valioso complemento de la cooperación Norte-Sur y alentar un mayor desarrollo de la cooperación triangular. • Reconocer la contribución al desarrollo de los programas y fondos mundiales e instar a todos los fondos mundiales a respaldar la identificación del país, a alinear y armonizar su asistencia de manera reactiva, y a hacer un buen uso de los marcos de responsabilidad mutua, sin dejar de enfatizar el logro de resultados. • Alentar a los países en desarrollo a movilizarse, gestionar y evaluar sus iniciativas de cooperación internacional para el beneficio de otros países en desarrollo. • La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local.
<p>PROFUNDIZAR LA COLABORACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Invitar a las organizaciones de la sociedad civil a reflexionar sobre cómo pueden aplicar los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, desde su perspectiva particular. • Mejorar la coordinación entre las iniciativas de las organizaciones y los programas de gobierno, mejorar la rendición de cuentas por los resultados de las organizaciones y mejorar la información sobre las actividades de las organizaciones. • Trabajar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de generar condiciones más propicias para maximizar sus contribuciones al desarrollo

<p>ADAPTAR LAS POLÍTICAS REFERIDAS A LA AYUDA PARA PAÍSES EN SITUACIÓN FRÁGIL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los donantes realizarán evaluaciones conjuntas sobre buen gobierno y capacidad, y analizarán las causas del conflicto, la fragilidad y la inseguridad, trabajando, hasta donde sea posible, con las autoridades del país en desarrollo y otras partes interesadas. • A nivel nacional, los donantes y los países en desarrollo trabajarán y llegarán a un acuerdo en torno a un conjunto realista de objetivos para el desarrollo del Estado y la paz que aborden las causas fundamentales del conflicto y la fragilidad y permitan garantizar la protección y la participación de las mujeres. • Los donantes suministrarán asistencia para el desarrollo de capacidad, adaptada, coordinada y determinada por la demanda, para las funciones básicas del Estado y para lograr una recuperación temprana y sostenida. • Los donantes trabajarán sobre modalidades de financiamiento flexibles, veloces y a largo plazo – en forma combinada, cuando corresponda – para: i) conectar las fases de ayuda humanitaria, recuperación y desarrollo a largo plazo; y ii) apoyar la estabilización, la construcción inclusiva de la paz y el desarrollo de Estados capaces, responsables y con capacidad de respuesta. Colaborando con los países en desarrollo, los donantes promoverán las asociaciones con el Sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y otros donantes. • A nivel nacional y de manera voluntaria, los donantes y los países en desarrollo harán un seguimiento de la implementación de los Principios en materia de adecuada participación internacional en los Estados y las situaciones frágiles, y difundirán los resultados como parte de los informes de progreso respecto de la implementación de la Declaración de París.
<p>LOGRO DEL RESULTADO EN TÉRMINOS DE DESARROLLO Y SU RENDICIÓN DE CUENTAS</p>	
<p>CONCENTRARSE EN LOGRAR RESULTADOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los países en desarrollo fortalecerán la calidad del diseño, la implementación y la evaluación de políticas mejorando los sistemas de información. • Los países en desarrollo y los donantes trabajarán para elaborar instrumentos de gestión de resultados eficaces en función de los costos, destinados a evaluar el efecto de las políticas de desarrollo y ajustarlas según sea necesario. • Mejorar la coordinación y la conexión entre las distintas fuentes de información: sistemas nacionales de estadística, presupuestación, planificación, seguimiento y evaluaciones del desempeño de las políticas dirigidas por el país. • Los donantes alinearán su seguimiento con los sistemas de información nacionales. Brindarán apoyo a la capacidad estadística y los sistemas de información nacionales de los países (incluidos aquellos destinados a gestionar la ayuda), e invertirán para fortalecerlos. • Fortalecer los incentivos para mejorar la eficacia de la ayuda. Analizar y abordar sistemáticamente los impedimentos legales o administrativos que afecten los compromisos internacionales referidos a la eficacia de la ayuda. • Los donantes prestarán más atención a la tarea de delegar autoridad suficiente a los funcionarios nacionales y cambiar los incentivos a nivel institucional y de recursos humanos, a fin de promover un comportamiento acorde a los principios en materia de eficacia de la ayuda.

<p>AUMENTAR EL NIVEL DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS ANTE EL PÚBLICO EN RELACIÓN CON LOS RESULTADOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los países en desarrollo facilitarán la supervisión parlamentaria implementando una mayor transparencia en la gestión de las finanzas públicas, incluida la publicación de ingresos, presupuestos, gastos, adquisiciones y auditorías. • Los donantes publicarán información oportuna y detallada con regularidad sobre volumen, asignación y, cuando estén disponible, resultados de los gastos en desarrollo, para permitir que los países en desarrollo mejoren la exactitud de sus presupuestos, su contabilidad y sus auditorías. • Establecer revisiones de evaluación mutua, antes de 2010, en todos los países que suscribieron la Declaración de París, basados en los informes de resultados de los países y en sistemas de información complementados con los datos de donantes disponibles y pruebas independientes creíbles. • Examinar y fortalecer juntos los mecanismos internacionales existentes de rendición de cuentas, con inclusión del examen de pares con la participación de los países en desarrollo. • Los donantes y los países socios harán lo posible posible para combatir la corrupción. Los países en desarrollo mejorando los sistemas de investigación, el resarcimiento legal, la rendición de cuentas y la transparencia en uso de fondos públicos. Los donantes tomarán medidas en sus propios países para luchar contra la corrupción, causada por personas o corporaciones, a fin de buscar, inmovilizar y recuperar los activos obtenidos de manera ilegal. para combatir la corrupción. • Los países en desarrollo mejorando los sistemas de investigación, el resarcimiento legal, la rendición de cuentas y la transparencia en uso de fondos públicos. Los donantes tomarán medidas en sus propios países para luchar contra la corrupción, causada por personas o corporaciones, a fin de buscar, inmovilizar y recuperar los activos obtenidos de manera ilegal.
<p>SEGUIR CAMBIANDO EL CARÁCTER DE LA CONDICIONALIDAD PARA RESPALDAR LA IDENTIFICACIÓN DEL PAÍS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los donantes trabajarán con los países en desarrollo para llegar a un acuerdo en torno a un conjunto reducido de condiciones mutuamente acordadas, basadas en las estrategias nacionales de desarrollo. Evaluar en forma conjunta el desempeño de los donantes y el de los países en desarrollo en relación con el logro de los compromisos. • Los donantes y los países en desarrollo publicarán regularmente todas las condiciones vinculadas con los desembolsos. • Los países en desarrollo y los donantes trabajarán en forma conjunta a nivel internacional a los fines de revisar, documentar y divulgar las prácticas recomendadas referidas a la condicionalidad con la intención de reforzar la identificación de los países y otros principios de la Declaración de París haciendo mayor hincapié en la condicionalidad armonizada y basada en los resultados. Aceptarán los aportes de la sociedad civil.
<p>AUMENTAR LA PREVISIBILIDAD A MEDIANO PLAZO DE LOS FLUJOS DE AYUDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los países en desarrollo fortalecerán los procesos de planificación presupuestaria para gestionar recursos internos y externos, y mejorarán los vínculos entre los gastos y los resultados en el mediano plazo. • Los donantes suministrarán información oportuna y completa sobre compromisos anuales y desembolsos efectivos, a fin de que los países en desarrollo puedan registrar todos los flujos de ayuda en sus estimaciones presupuestarias y sistemas contables, con exactitud. • Los donantes proporcionarán regularmente a los países en desarrollo información oportuna sobre sus gastos recurrentes durante los próximos tres a cinco años y/o planes de ejecución que contengan, al menos, asignaciones de recursos indicativas que los países en desarrollo puedan integrar en sus marcos macroeconómicos y de planificación a mediano plazo. • Los países en desarrollo y los donantes trabajarán juntos a nivel internacional con miras a encontrar maneras de profundizar la mejora en la previsibilidad a mediano plazo de los flujos de ayuda, incluido el desarrollo de instrumentos para medir esa previsibilidad.

ANEXO II

EJEMPLO DE CÁLCULO DE LIBERALIDAD EN UNA OPERACIÓN DE PRÉSTAMO



PRINCIPAL DEL PRÉSTAMO (VALOR NOMINAL)	1.000	TIPO PAGO	Anual
TIPO DE INTERÉS DEL PRÉSTAMO	2%	TASA DE DESCUENTO FIJA	10%
VENCIMIENTO	5	DDR	4,10%

	AÑO 0	AÑO1	AÑO2	AÑO3	AÑO4	AÑO5	TOTAL
PDTE. DE AMORTIZAR	1.000	1.000	800	600	400	200	
AMORTIZACIÓN PRINCIPAL	1.000	200	200	200	200	200	1.000
INTERESES		20	16	12	8	4	60
A COBRAR		220	216	212	208	204	1.060

Tasa descuento 10% = $(1+10\%)^t$	1,10	1,21	1,33	1,46	1,61		
Valor presente de la deuda Año a año con descuento	200,00	178,51	159,28	142,07	126,67		806,53

Valor presente del servicio de la deuda en el momento de la cancelación, sumando intereses + principal a una tasa de descuento del 10%							806,53
--	--	--	--	--	--	--	--------

LIBERALIDAD (DONACIÓN)	(Valor nominal-valor presente del servicio de la deuda al vencimiento con el 10% descuento) / valor nominal	19,35%
COMPONENTE DONACIÓN (GASTO)	Requisito para ser considerado aod es que sea > al 25 %	193,47%

CARÁCTER CONCESIONAL	Tipo de interés nominal del crédito < al t.l. de mercado (DDR)	T.INTERES (2 %) < DDR (4,10%)
----------------------	--	-------------------------------

En este caso, la operación no cumpliría con la exigencia de liberalidad mínima para ser considerado aod, si bien sí sería concesional por ser su tipo de interés nominal menor que la publicación del ddr

ANEXO III: GLOSARIO DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL TEXTO



ACNUR	Organización de Naciones Unidas para los Refugiados (<i>por sus siglas en inglés</i>).
ACP	África, Caribe y Pacífico.
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria España.
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AH	Acción Humanitaria.
AIF	Facilidad de Inversión en Asia.
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
APG	Apoyo Presupuestario General.
APPD	Alianzas Público-Privadas.
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial.
BafD	Banco Africano de Desarrollo.
BANDESAL	Banco de Desarrollo de "segundo piso". El Salvador.
BCIE	Banco centroamericano de Integración Económica.
BEI	Banco Europeo de Inversiones.
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
BOE	Boletín Oficial del Estado. España.
BPG	Bienes Públicos Globales.
BPI	Bienes Públicos Internacionales.
BPR	Bienes Públicos Regionales.
Btransf	Bienes Públicos Transfronterizos.
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
CE	Cooperación Española.
CEA	Certificación de Ejecución de Actividades.
CEM	Cooperación Española en Microfinanzas.
CERF	Fondo central de Respuesta a Emergencias (<i>por sus siglas en inglés</i>).
CESCE	Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación.
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja (<i>Cruz Roja Internacional</i>).
COFIDE	Banco de Desarrollo de "segundo piso". Perú.
COLAC	Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito.
DDHH	Derechos Humanos.
DEG	Corporación alemana de inversión y desarrollo (<i>por sus siglas en inglés</i>).
DP	Declaración de París.
EBDH	Enfoque basado en Derechos Humanos.
EFDI	Entidades Financieras de Desarrollo Internacional.
EUROSTAT	Oficina Estadística de la Comisión Europea.
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo. España.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (<i>por sus siglas en inglés</i>).
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. España.
FCM	Fondo de concesión de Microcréditos.

FED	Fondo Europeo de Desarrollo.
FEMIP	Facilidad euromediterránea para la inversión y el partenariado <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
FF	Fondos Fiduciarios.
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola <i>(de las Naciones Unidas)</i> .
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa.
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
FONDESIF	Fondo de Desarrollo Financiero y apoyo al Sector Productivo. Bolivia.
FONPRODE	Fondo de Promoción del Desarrollo España.
GAFSP	Fondo Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria.
GEEREF	Fondo para la eficiencia energética Global y Energías Renovables <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas.
GHD	Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
GTEC	Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación.
ICD	Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. Unión Europea.
ICO	Instituto de Crédito Oficial. España.
IFC	Corporación Financiera Internacional <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
IFCA	Facilidad de Inversión en Asia Central <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
IFD	Inversores financieros de Desarrollo.
IFI	Instituciones Financieras Internacionales.
IFP	Facilidad de Inversión Pacífico <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado. España.
IMF	Instituciones de Microfinanzas.
ITF	Facilidad de Inversión en África Subsahariana <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
LAIF	Facilidad de Inversión en América Latina.
LGP	Ley General Presupuestaria. España.
LGS	Ley General de Subvenciones, Ley 38/2003, de 17 de noviembre. España.
MAE	Marcos de Asociación Estratégica.
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. España.
MAP	Marcos de Asociación País.
MDRI	Iniciativa Multilateral para el alivio de la Deuda <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
MSF	Médicos Sin Fronteras.
NIF	Facilidad de Inversión Vecindad Sur <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
NN.UU.	Naciones Unidas.
OCDE	Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico.
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.
ODM	Objetivos de (Desarrollo) del Milenio.
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
OMUDES	Organización Mundial Para El Desarrollo Social.
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
OOII	Organismos Internacionales.
OORR	Organismos Regionales.
OPS	Organización Panamericana de Salud.
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil.
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OTC	Oficina Técnica de Cooperación. AECID.
PAS	Planes de Actuación Sectorial.
PD	Plan Director de la Cooperación Española.

PIFTE	Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada.
PMA	Países Menos Adelantados.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PO	Programación Operativa.
PPC	Principios de protección al cliente.
PRM	Países de Renta Media.
PYME	Pequeña y Mediana Empresa.
RNB	Renta Nacional Bruta.
SARA	Sujeto A una Regulación Armonizada.
SF	Servicios Financieros.
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. MAEC. España
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana.
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. España.
UCE	Unidades de Cooperación en el Exterior. AECID.
UE	Unión Europea.
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia <i>(por sus siglas en inglés)</i> .
UNIFEM	Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres ONU-Mujeres.
VARD	Vínculo entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo.
VIM	Vehículos de Inversión en Microfinanzas.
WBIF	Facilidad de Inversión Balcanes <i>(por sus siglas en inglés)</i> .

