

MEMORANDO OPEX N° 150/2010

AUTORÍA: CARMEN SÁNCHEZ-MIRANDA, Miembra del Panel de Expertos de Opex.

PARA: OPEX **FECHA:** 02/11/2010

ASUNTO: EL APOYO DE ESPAÑA A LOS FONDOS GLOBALES

MULTIDONANTES: ¿UNA APUESTA CUANTITATIVA O UNA ESTRATEGIA CUALITATIVA?

Área: Cooperación al Desarrollo

Coordinadora: Kattya Cascante

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845

CONTEXTO

Los Programas Globales -a menudo llamados "Fondos Globales" o "Fondos Verticales"- se definen como "asociaciones e iniciativas cuyos beneficios están destinados a más de una región del mundo y en el cual los socios: (a) llegan a un acuerdo explícito sobre sus objetivos, (b) se comprometen a establecer un nuevo sistema (formal o informal) de organización, (c) generan nuevos productos o servicios, y (d) están dedicados a movilizar recursos".¹

Dado que el mundo actual carece de un sistema de gobernanza global con potestad tributaria a escala mundial, los Programas Globales surgieron como asociaciones multidonantes para movilizar recursos adicionales para la provisión de Bienes Públicos Globales (BPG), en contraste con el enfoque "horizontal" del modelo de apoyo tradicional a los países (*country-based*)². Además, la creciente conciencia sobre los "males públicos globales" -el cambio climático o enfermedades como el SIDA y la gripe aviar) y la decepción generalizada ante las organizaciones tradicionales de ayuda y cooperación también contribuyeron a la proliferación de estos Programas.

El primer Fondo Global importante, el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) fue establecido hace 35 años, pero el "boom" de estos mecanismos comenzó a principios de la década de los noventa. En 2005, las contribuciones a dichos Fondos representó el 3% del total de la AOD mundial y sólo el Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (GFTM) supuso el 6% del total de la AOD multilateral en el periodo 2004-2008³.

Los principales sectores cubiertos por este tipo de mecanismo son salud, donde se destacan el GFTM, la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIm) y la Facilidad Internacional para la Compra de Medicamentos (UNITAID); el sector agrícola y medioambiental, donde se pueden señalar el CGIAR, la Facilidad para el Medio Ambiente Mundial (GEF), el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal o el Fondo Prototipo de Carbono y por último, en el sector de la educación se destaca la Iniciativa Rápida de Educación para Todos (FTI). Sin embargo, algunos de los Fondos más recientes buscan mejoras en otras áreas de gran alcance como el comercio, la infraestructura, la protección social o la conservación de la biodiversidad.

En España, desde 2006, una parte importante de los recursos presupuestarios de la cooperación multilateral se han destinado a Fondos Globales, principalmente a aquellos que están constituidos en los organismos multilaterales de desarrollo.

Según el Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), España "mantendrá su compromiso de apoyar de manera prioritaria aquellos Fondos Globales que contribuyan a reforzar el sistema multilateral y mejorar la provisión de BPG o Regionales" e intentará "buscar una participación más activa y reflexiva en los principales Fondos Globales".

¹ International Evaluation Group Report (IEG), 2004. Banco Mundial.

² <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Aidarchitecture-3.pdf>

³ DAC Report on Multilateral Aid, 2008. DCD/DAC (2008) 58/ADD.

Tabla 1: Principales aportaciones de la Cooperación Española -MAEC a Fondos Globales (en Euros)

	2006	2007	2008	2009
Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM)	62.000.000	75.900.000	97.600.000	144.247.593
Iniciativa Rápida de Educación para Todos (FTI)	7.000.000	45.200.000	61.300.000	60.000.000
Facilidad Financiera Internacional para las Inmunizaciones (IFFIm)	9.475.000	9.096.000	8.793.500	9.475.000
Alianza Global de Vacunas e Inmunización (GAVI)*			29.000.000	
Facilidad Internacional para la Compra de Medicamentos (UNITAID)**		15.000.000	15.000.000	15.000.000
Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto				45.000.000
<i>Drugs for Neglected Diseases Initiative (DNDi)</i>				5.000.000
<i>Global Food Response Program</i>				80.000.000

*De manera adicional, desde 2006, España hace una contribución de alrededor de 9 Mill€ a IFFIm que se destina directamente a GAVI.

**Contribución mediante aportación voluntaria (pues en España no regula la tasa específica creada desde esta iniciativa).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Seguimiento PACI 2006-2008 y datos provisionales en función del PACI 2009.

De manera adicional también hay que destacar otras aportaciones a Fondos Globales provenientes del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) como las contribuciones a la Facilidad para el Medio Ambiente Mundial (GEF), las contribuciones de carácter financiero como aquellas otorgadas al *African Agricultural Fund* o al *Global Climate Partnership Programme*, y sobre todo, aquellas otras iniciativas multidonantes que si bien no son Fondos Globales en su sentido estricto, pues su objetivo principal son las intervenciones a nivel país sin el enfoque prioritario de provisión de BPG propio de los Fondo Globales, son comúnmente analizadas y contabilizadas en este conjunto, como el Programa Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP), cuya aportación en 2009 ascendió a 70 Mill.€, la *Medicines for Malaria Venture (MMV)* con una aportación de 3 Mill.€ el año pasado, la iniciativa REDD (*UN Collaborative Initiative on Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*) o iniciativas de carácter regional como la *Facility for Euromediterranean Investment and Partnership Trust Fund (FEMIP)*.

ANALISIS

Internacional

Los Fondos Globales desafían las generalizaciones ya que difieren ampliamente entre sí tanto por sus objetivos, tamaño y modalidad como por sus sistemas de gobernanza interna pero en general reflejan la visión compartida de que los actuales desafíos globales son demasiado amplios y complejos para que los actores individuales los afronten de manera aislada.

Sin duda, juegan un papel relevante para atraer la atención internacional sobre determinados problemas, movilizar experiencia y reubicar la ayuda hacia problemáticas emergentes y gracias a sus mecanismos innovadores de financiación, recaudar fondos adicionales para dichas temáticas. Además, al constituirse en muchos casos como alianzas público-privadas permiten abrir espacios innovadores para que el sector privado también pueda aportar recursos y tecnología.

En general, es de consenso que son el mecanismo adecuado para la provisión de BPG (es decir, sus beneficios, no sólo sus actividades, se extienden más allá de las fronteras nacionales) cuando proporcionan beneficios que los miembros de estas alianzas no pudieron lograr actuando de manera aislada e individual, y cuando obtienen recursos financieros y políticos superiores a los costos de gestión y las cargas financieras que traspasan a los socios y los países donde destinan sus prestaciones.

Del análisis de los principales Fondos Globales⁴ se desprende que sólo unos pocos proporcionan verdaderos BPG (incluyendo sobre todo la investigación mundial, que en temas como la agricultura y la salud requiere conocimientos especializados, implica economías de escala y entraña riesgos de fracaso). En gran medida, el resto de las iniciativas multidonantes suministran bienes nacionales o locales, en vez de globales y ejecutan proyectos tradicionales en lugar de promover un enfoque de políticas (de esta manera es más fácil lograr resultados tangibles y en base a los mismos, centrar los esfuerzos de obtención de recursos adicionales). Aunque son consideradas Fondos Globales, en realidad se refieren a Programas Horizontales cuyos objetivos principales están enfocados en el apoyo a las iniciativas de país.

Casi todos los Fondos Globales están dirigidos a la generación y difusión de conocimiento mundial, pero pocos pueden mostrar evidencia de sus resultados. Con demasiada frecuencia, su impacto depende de los recursos complementarios que los países en desarrollo pueden ofrecer a las iniciativas, por lo que a menudo compiten con los programas de ayuda *country-based* no sólo por los escasos recursos y la atención, sino también por los recursos presupuestarios nacionales, el personal y la capacidad institucional nacional.

Pareciera además, que ni los países donantes ni los organismos de ayuda multilateral que participan en los Fondos Globales han tenido suficientemente en cuenta los costes reales de la creación de estos mecanismos. En general, no proporcionan suficiente personal o recursos presupuestarios para mantener su parte del pacto implícito para que estas Iniciativas Globales tengan éxito también en el plano nacional. Una de las consecuencias de esto ha sido la escasa vinculación entre los objetivos de los Fondos Globales y los programas de asistencia en los países. A nivel procedimental, tampoco pareciera que se tiene suficientemente en cuenta los efectos que sobre elementos clave de la Agenda sobre la Eficacia de la Ayuda, como la predictibilidad y la sostenibilidad, tienen los procesos de "convocatoria competitivas" en base a la presentación periódica de propuestas y condicionado a resultados difícilmente medibles en el corto plazo.

Por otra parte, los Fondos Globales han recibido también numerosas críticas relacionadas con los compromisos de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. En cuanto a la apropiación, las normas y procedimientos de los Fondos Globales han tendido a reflejar las preferencias de los donantes y los organismos multilaterales en mayor medida que las reglas de los programas *country-based*; uno de los desafíos constantes en la mayoría de estas iniciativas sigue siendo la alineación entre las estrategias nacionales y los enfoques globales; y la cuestión de la

⁴ En base a los "Informes sobre Seguimiento Global" y los "Exámenes Anuales de la Eficacia en términos de desarrollo" del Banco Mundial, así como evaluaciones específicas llevadas a cabo de los principales Fondos Globales.

rendición de cuentas, dado el carácter colectivo de estos mecanismos, se mantiene como una cuestión delicada.

Experiencias como la del GFATM, sugieren que los fondos especializados sectorialmente son efectivos en el corto plazo, pero sin duda, en el largo plazo, necesitan mejorar su integración en las estrategias de desarrollo nacionales de los países⁵.

A modo de resumen se podría decir que la eficacia y la sostenibilidad de los Fondos Globales dependerá en última instancia de la complementariedad entre los niveles sectoriales y los niveles de apoyo a nivel de país (*sector-level* y *country-level policies*), por lo que resulta imprescindible encontrar un mayor equilibrio entre los objetivos de los Programa Globales y las agendas de los países en desarrollo (enfoques vertical/horizontal), reforzando la coordinación, la complementariedad y la integración de las iniciativas globales en las estructuras regulares de la gobernanza de los países en desarrollo y de los organismos donantes.

Nacional

España, que como hemos visto ha aumentado significativamente sus contribuciones a los principales Fondos Globales desde 2007 -incrementando el porcentaje aproximado⁶ de esta modalidad respecto al total de la AOD bruta vía Organismos Multilaterales de Desarrollo de poco más de un 0.1% en 2005 a más de un 13% en 2009 (6.8% respecto al total de la AOD para ese mismo año) - se ha comprometido a mantener su apoyo en la medida en que esta modalidad se releve eficaz no sólo en la recaudación de fondos sino sobre todo para abordar problemáticas específicas y obtener resultados en torno a ellas.

En este sentido, el reto fundamental se plantea a la hora de pasar de un apoyo cuantitativo a una estrategia de participación e incidencia cualitativa.

Como en el resto de las contribuciones españolas del ámbito multilateral, el incremento mencionado de las aportaciones a los Fondos Globales, tuvo su origen más en la necesidad de canalizar los nuevos fondos de la AOD que en responder a un planteamiento estratégico. En algunos casos incluso (i.e: el GFATM), el apoyo de España fue justo en el momento en el que el resto de donantes comenzaban un proceso de reflexión en torno no sólo a la gobernanza de estas iniciativas, sino también al logro de los resultados esperados con las mismas.

En primer lugar, es crucial que España defina su estrategia de actuación y participación en torno a estos mecanismos globales, pues son espacios en los que, por el papel que representan en el debate internacional sobre la Cooperación al Desarrollo y su rol en la provisión de BPG, España debe hacer un mayor esfuerzo de implicación y seguimiento para contribuir a la mejora de su efectividad y el logro de una mayor complementariedad, coordinación y alineamiento entre las diferentes modalidades. En este sentido, además parece que existe escasa coherencia entre los niveles de intervención de los objetivos sectoriales contemplados en el Plan Director y los mecanismos que se apoyan en dichos sectores.

⁵ Para ampliar esta reflexión, revisar World Bank (2008), "Global Program Funds at Country Level: what we have learned".

⁶ Fuente: Elaboración propia. Total de las ocho aportaciones del MAEC a Fondos Globales incluidas en la tabla 1 respecto al total de la AOD bruta vía OMD para los años respectivos. 2005: 0.1%; 2006: 5.7%; 2007: 6.4%; 2008: 7.6%; 2009: 13.34%

Por otra parte, hay que señalar los esfuerzos que en los últimos años se han realizado por mejorar la participación de España en las instancias correspondientes de algunas iniciativas globales, destacando por ejemplo la designación de un Embajador especial ante el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM), la Alianza Global de Vacunas e Inmunización (GAVI) y la Facilidad Internacional para la Compra de Medicamentos (UNITAID) , o la participación específica que se desempeña en algunos Consejos Directivos.

En relación a la participación activa y propositiva, es necesario destacar también la implicación española en el Programa Global para la Agricultura y Seguridad Alimentaria (GAFSP)⁷, que aunque es de naturaleza diferente a los objetivos prioritarios de los fondos verticales, se considera parte de los mecanismos "globales" por su modalidad multidonante. Al respecto, la especial implicación de España en su diseño, la experiencia de representación compartida entre el MEH y el MAEC, y el esfuerzo por incorporar consultas de la sociedad civil y los países socios al proceso (aunque se echan de menos consultas a la sociedad civil también de los países receptores), deberían ser aprovechadas como insumos para la reflexión en torno a la participación española en el resto de los Fondos Globales.

Por el apoyo, sobre todo cuantitativo, también merece una especial atención la participación española en el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM). Si bien en este caso, sus objetivos sí están enmarcados en una perspectiva global, actualmente está en revisión su vinculación con el nivel nacional de los sistemas públicos y los efectos que se están teniendo sobre los mismos (i.e: migración de recursos humanos cualificados) y el escaso alcance político del Fondo frente a una perspectiva estrictamente técnica que deja al margen la responsabilidad a nivel político.

En resumen, podríamos decir que lo más urgente para España es dotar su intervención y apoyo a los Fondos Globales de una concreción estratégica orientada a la operación práctica y para esto, es indispensable analizar la conveniencia, oportunidad y ventajas de los diferentes mecanismos que se utilizan dentro de la modalidad multilateral de la cooperación al desarrollo.

En cualquier caso, la selección y/o preferencia de estos mecanismos frente a otras opciones (i.e: fondos horizontales, fondos multilaterales, programas y/o proyectos, etc...) debería responder a su contribución en el logro de los objetivos previstos y en la eficacia y la gestión orientada al logro de resultados, y en caso de apoyar diferentes modalidades, es indiscutible la necesidad de mejorar y asegurar una complementariedad eficaz.

RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA:

- Es imprescindible, mejorar la **coherencia** entre las estrategias sectoriales de la Cooperación Española y los instrumentos de apoyo a dichas estrategias. A modo de ejemplo, a menudo se cuestiona hasta qué punto es coherente apoyar mecanismos financieros como el GFATM, que tiene un enfoque global, cuando el objetivo estratégico sectorial del Plan Director se refiere al "fortalecimiento de los sistemas públicos nacionales de salud" (*country-based approach*).

⁷ El GAFSP es una iniciativa global para la agricultura aprobada en las declaraciones del G8+ en L´Aquila y G20 en Pistburg. Se trata de un Fondo Global establecido en el Banco Mundial cuyo objetivo es financiar planes nacionales de agricultura y seguridad alimentaria, en los países menos avanzados y que más sufren los efectos de la falta de inversión en el sector, las sequías y el cambio climático. España es el principal donante de este Programa.

- En ausencia de un sistema de gobernanza global, se requiere un consenso sobre la necesidad de **concentrarse** en un conjunto limitado de verdaderos BPG y el establecimiento de un plan de financiación a largo plazo estable y **previsible** que sea consciente de los vínculos intersectoriales y aproveche los puntos fuertes de la cooperación tradicional, los nuevos actores y los mecanismos innovadores. En este sentido, España debe continuar e incrementar todos los esfuerzos posibles por promover una **participación más reflexiva y activa** y una mayor presencia cualificada en los órganos de decisión de los Fondos Globales.
- La proliferación de Programas Globales sin una coordinación específica y a todos los niveles también ha distorsionado la asignación intersectorial de la ayuda, por lo que España debería apoyar activamente la reflexión en torno a la necesidad de **complementariedad** (y en algunos casos incluso fusión) entre iniciativas globales vinculadas, como el GFATM y el GAVI - a modo de ejemplo o entre iniciativas globales y otras agencias y estructuras existentes – como ONUSIDA, OMS y GFATM-.
- España debe desarrollar, dentro de su Plan de Actuación en materia de **seguimiento y evaluación** de las contribuciones multilaterales, acciones específicas para el seguimiento de los Fondos Globales Multidonantes, aunque por la naturaleza propia de estos Fondos, dichas acciones deberían estar armonizadas con todos los contribuyentes y los países receptores del mismo. Al respecto, España debe reforzar su contribución (ya sea cuantitativa como a nivel de participación activa en los procesos de seguimiento y evaluación) para fortalecer los sistemas de evaluación de los Organismos Multilaterales que gestionan los Fondos Globales.

En este sentido, España también debería reforzar sus propias Unidades de Evaluación de manera que se pueda participar en las misiones de evaluación que se promuevan en el ámbito de los Fondos Globales que se apoyan y se pueda participar más activamente en las evaluaciones intermedias y/o finales externas.

Además, es imperativo dar seguimiento a los compromisos adquiridos en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y de este modo por ejemplo, impulsar la evaluación de la FTI que recibe financiamiento español entre otros (PACI 2009) Como un mecanismo para mejorar la **rendición de cuentas y la información al conjunto de la sociedad española**, se deberían realizar todos los esfuerzos posibles por facilitar la sistematización y retroalimentación de la información al interior del conjunto de actores de la cooperación española y la sociedad civil, con iniciativas como el acceso a la información sobre el apoyo español en internet u otros mecanismos específicos de una Estrategia de Comunicación sobre la Acción Multilateral Española

- Dado que los Fondos Globales Multidonantes son especialmente apropiados en situaciones de crisis, post-conflicto y otras situaciones “sensibles” como las crisis derivadas de los desastres naturales, España debería incrementar su reflexión en torno al uso y participación en los mecanismos globales como instrumentos para apoyar la Estrategia de **Acción Humanitaria** de la Cooperación Española.
- La multiplicidad y diversidad en las fuentes de financiamiento para atender los desafíos que presenta actualmente el **cambio climático** son similares al contexto del sector salud. Dado que la energía, y en especial el cambio climático, se han convertido en variables fundamentales de la política exterior española, debería asegurarse que la experiencia adquirida en los Fondos

Globales del sector salud sea de utilidad en las discusiones y toma de decisiones sobre el apoyo español en la lucha contra el cambio climático y su relación con la pobreza global.

- Aprovechar las lecciones aprendidas de los Fondos Globales en la movilización de recursos por parte de los actores privados para retroalimentar las iniciativas de la Cooperación Española en relación a las **Alianzas Público-Privadas**.

Aunque actualmente no existe consenso sobre la idoneidad de las diferentes propuestas de financiación al desarrollo alternativas a la ayuda tradicional (impuestos globales, compensación, subsidios, plataformas de emisión de nuevos instrumentos financieros, etc.), lo que sí se puede asegurar es que cada vez es más evidente la necesidad de utilizar mecanismos de mercado para lograr compromisos en el circuito de las finanzas solidarias. Por ejemplo, en experiencias sectoriales como la lucha contra las enfermedades infecciosas es claro el consenso de que éste es un sector relacionado con BPG de elevada rentabilidad a largo plazo que aún no sufre de rendimientos decrecientes, por lo que se han fomentado mecanismos exitosos, como fortalecer los incentivos tributarios y económicos, para estimular a productores y filántropos a contribuir a acciones de solidaridad internacional en este sector, como los Fondos Globales específicos para esta temática.

- Por último, y a falta de información actualizada y completa sobre los recortes anunciados por el Gobierno español sobre la AOD en el ámbito de la cooperación multilateral, España debería tener en cuenta previamente los efectos de dichos recortes en cuestiones básicas de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, como la previsibilidad y sostenibilidad, y proponer de manera paralela medidas complementarias no cuantitativas (un apoyo en términos de mayor y mejor participación).

Memorandos Opex de reciente publicación

- 149/2010. **Unión Europea: la medida de expulsión como excepción al derecho de libre circulación de ciudadanos de la UE.** Cristina J. Gortázar Rotaeché.
- 148/2010. **The G20 summit at Seoul. Time to deliver: agreements and agenda for Global economic governance.** Manuel De la Rocha Vázquez, Stephany Griffith-Jones, Domènec Ruíz Devesa
- 147/2010. **A market alternative to fiscal discipline in Europe; a proposal for a Eurobond facility.** Erik Jones
- 146/2010. **Elecciones presidenciales en Colombia: el triunfo de Juan Manuel Santos, una política de continuidad frente una oportunidad para el cambio.** Érika M. Rodríguez Pinzón
- 145/2010. **Consideraciones preliminares acerca de la reciente VI Cumbre ALC-UE.** Facundo Nejamkis
- 144/2010. **La Cumbre del G20 de Toronto ante la crisis económica internacional, propuestas para la UE.** Manuel De la Rocha Vázquez y Domènec Ruíz Devesa.
- 143/2010. **¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las misiones internacionales de paz?** Paulina Correa.
- 142/2010. **Philippine elections 2010: definitely not more of the same, but can the same be said of the next administration?** Herman Joseph S. Kraft.
- 141/2010. **El mecanismo Europeo de estabilización: ¿hacia un fondo monetario europeo?** Domènec Ruíz Devesa.
- 140/2010. **Equidad de género. Un objetivo prioritario del Gobierno español en la Presidencia de la Unión Europea.** Ana Lydia Fernández-Layos.
- 139/2010. **La crisis del Euro.** Santiago Fernández de Lis y Emilio Ontiveros.
- 138/2010. **La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida con la calidad.** Anna Ayuso y Christian Freres
- 137/2010. **2ª Cumbre UE-Pakistán: el reto de la relevancia europea.** Rubén Campos Palarea
- 136/2010. **Mejorar la gobernanza económica de la zona euro con dos piezas: el procedimiento de rescate y la coordinación económica.** Clara Crespo.
- 135/2010. **El Estatuto avanzado UE-Marruecos y la Presidencia española de la UE.** Irene Fernández-Molina y Rafael Bustos.
- 134/2010. **Posición española para el Acuerdo de Asociación Centroamérica - Unión Europea.** Ángeles Sánchez y Katty Cascante
- 133/2010. **Ucrania tras la elección de Yanukovich: entre la UE y Rusia.** Javier Morales Hernández y Rubén Ruíz Ramas
- 132/2009. **La Presidencia española de la Unión Europea y la Agenda Transatlántica.** Vicente Palacio, Ángel Pascual Ramsay y Charles Powell
- 131/2009. **Continuidad en Mozambique: tendencias y expectativas.** Marcos Suárez Sipmann
- 130/2009. **La agenda hacia Asia y el Pacífico de la Presidencia Española de la UE.** Mario Esteban, Gracia Abad, Rubén Campos, Alfredo Crespo, Javier Gil, Ana María Goy, Nicolás de Pedro, Eunsook Yang
- 129/2009. **Yukio Hatoyama: ¿Una nueva política exterior para Japón?** Mario Esteban Rodríguez

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>