



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARIA DE ESTADO DE  
COOPERACION  
INTERNACIONAL Y PARA  
IBEROAMERICA

SECRETARIA GENERAL DE  
COOPERACION  
INTERNACIONAL PARA EL  
DESARROLLO

Received 2/11/2014 from Javier Jiménez de Gregorio AECID:  
Spanish draft instructions for COM comments. We should  
receive also by email

## INFORME

Destinatario: SGCID, AECID

Conocimiento:

Autor: EHB/CMM

Fecha: 15 de julio de 2013.

Asunto: Coordinación Programación Conjunta UE y planificación bilateral MAP

### 1. ANTECEDENTES

La Programación Conjunta (PC) constituye una respuesta coordinada de cooperación de la UE y sus EEMM, que apuesta por la armonización, complementariedad y división del trabajo de la UE y EEMM en terreno.

Los elementos esenciales de la programación conjunta están recogidos en la Posición Común de la UE para el Foro de Alto Nivel de Busan sobre Eficacia de la Ayuda. Asimismo, la programación conjunta es un elemento clave de la Comunicación de la CE "Programa para el Cambio".

En el contexto de la UE, la Programación Conjunta parte de la constatación de que la cooperación al desarrollo es una competencia compartida entre la Comisión Europea y el SEAE, aunque la iniciativa corresponde al SEAE y la implementación a DEVCO.

La planificación de la PC implica identificar una serie de sectores prioritarios de intervención comunes entre los EEMM de la UE, respetando el principio de concentración sectorial. En este sentido, la Comunicación de la CE "Programa para el Cambio" establecía la necesidad de que la UE concentrase su cooperación bilateral en un máximo de 3 sectores por país.

Otro elemento clave en la PC es la sincronización de los ciclos de programación (tanto el de la UE como el de los EEMM) con los ciclos de los países socios, lo que requiere flexibilidad por parte de los EEMM y favorece la apropiación por parte de los países socios.

La PC puede traer beneficios como una mejor complementariedad y coherencia y por ende un mayor impacto de la ayuda, mayor transparencia, alineamiento y una visibilidad incrementada a través de una ayuda UE más eficaz.

España ha mantenido que la PC es una oportunidad para la Cooperación Española, especialmente en aquellos países prioritarios por el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Sin embargo, surgen algunas cuestiones respecto al posicionamiento de España frente a la estrategia de PC que afecta a los siguientes aspectos:



- Planificación bilateral (MAP) frente a la PC.
- Posicionamiento de la CE frente a los sectores de concentración y de intervención de la CE en los países prioritarios.

En las siguientes secciones se intentará dar una respuesta a estas cuestiones.

## 2. LA PROGRAMACIÓN CONJUNTA Y LA PLANIFICACIÓN BILATERAL

Entre SGCID y AECID se ha realizado una puesta en común concluyéndose que en estos momentos y de cara al futuro, el hecho de que esté o se vaya a acometer un proceso de Programación Conjunta no implica que el MAP (Marco de Asociación País), en tanto que proceso de planificación bilateral, no se vaya a realizar.

En ese sentido, el contenido del MAP define la estrategia de asociación entre España y el país socio y se elabora a través de un proceso de negociación mixta entre los dos países con un contenido material, formal y normativo que viene definido por la metodología para el establecimiento de los MAP y que se firma en la COMIX entre España y el país socio, vinculándolos desde el punto de vista legal.

El contenido y las decisiones plasmados en esta estrategia bilateral entre España y el país socio serán las negociadas entre ambos socios y probablemente en la mayoría de los casos no habrá una correspondencia completa con el contenido de la Programación Conjunta acordado entre España y la Unión Europea en cada uno de los países y sectores.

Por tanto, el contenido que corresponda a la estrategia común entre la Cooperación Española y la PC deberá estar plasmado en el ejercicio común entre la UE y los EEMM quedando el resto de actuaciones (e incluso debería haber una mención expresa a estas últimas) en el documento MAP.

*ya 6 habas*

## 3. ESTRATEGIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN CONJUNTA

La posición de SGCID es que la posición de la Cooperación Española debe de ser el alineamiento con la programación de ejercicios PC que se realicen en los países con los que España tiene interés en mantener Cooperación al Desarrollo en tanto que sea posible.

Con el fin de poder realizar ejercicios conjuntos de cooperación, lo primero que resulta necesario es conocer el posicionamiento en cada uno de los sectores frente a los otros países y decidir cuál es la estrategia de la Cooperación Española y por tanto su estrategia de actuación frente a la PC.

Así, es necesario identificar la ventaja comparativa de la Cooperación Española en términos absolutos y relativamente frente a otros donantes así como sus posibilidades e intereses de coordinarse en cada uno de los sectores/líneas. Este análisis exhaustivo de la ventaja comparativa facilitará la propuesta de una estrategia a seguir en cada país por cada sector que



tendrá puntos comunes a toda la Cooperación Española y específicos a cada una de las realidades en cada uno de los países socios, por lo que serán estrategias diferenciadas.

De este modo, se recomienda realizar un análisis en cada uno de los países socios, en referencia al valor añadido que aporta la Cooperación Española y que debería incorporar las siguientes dimensiones:

Intra-Cooperación Española:

- Realizar un posicionamiento sobre su contribución y la tendencia en los últimos 5 años así como una visión de futuro al respecto, tanto desde el punto de vista de contexto global como desde el punto de vista de la Cooperación Española.
- Analizar la ventaja comparativa de la Cooperación Española en su conjunto, como actor global y en cada una de las realidades de los países socios. Este análisis nos permite obtener datos “absolutos” con respecto a nuestra estrategia como donante.
- Tomar la decisión sobre la estrategia a seguir, basándonos en una serie de criterios que nos hagan posicionarnos como líderes, donantes activos o pasivos. La elección de estos criterios formaría parte de otra nota en la que se desarrollasen los mismos, así como una guía para la toma de decisiones al respecto.
- Sectores/orientaciones estratégicas en los que se toma una posición concreta.
- El ejercicio de realización del MAP es un buen momento para realizar este análisis y posicionamiento.



El siguiente cuadro muestra los diferentes roles definidos para los donantes en cooperación delegada<sup>1</sup>, que puede ser adaptada para los ejercicios de programación conjunta:

<b>Líder:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•enlace principal con el gobierno del país socio en el diálogo político</li><li>• habla en nombre de otros donantes (activos y silenciosos)</li><li>•no es necesariamente el donante de mayor volumen de fondos</li><li>•coordina el trabajo conjunto analítico, los informes, seguimiento y evaluación entre los donantes</li></ul>
<b>Activo:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•participa en el diálogo político</li><li>•está representado por el donante líder en el diálogo con el gobierno</li><li>• gestiona sus propias actividades en el sector</li><li>• puede actuar en nombre de otro donante (silencioso)</li><li>• puede tener un papel de coordinación en temas específicos (transversales) que son importantes en el sector, actuando así como ayudante del donante líder</li></ul>
<b>Pasivo o silencioso:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•solo proporciona apoyo financiero (o de otra clase) a las actividades del sector correspondiente</li><li>•habitualmente no participa en el diálogo y seguimiento excepto quizás en momentos estratégicos</li><li>•delega la autoridad en otro donante (activo o líder) para actuar en su nombre para la administración de fondos y diálogo político sobre el sector con el gobierno</li></ul>

En cada país socio se debe realizar este análisis, identificando el papel que se quiere seguir y posicionando a la CE en base a una estrategia diferenciada en cada uno de los sectores.

#### Inter-Cooperaciones:

- Siguiendo el cuadro anterior así como los ejercicios de ventaja comparativa, es necesario posicionarse en terreno con respecto a otros países o instituciones donantes. Este viene a ser un análisis de ventaja comparativa para posicionarse relativamente con respecto a los demás donantes y para entender cómo se ve a la Cooperación Española como donante frente a la multitud de países o instituciones.
- Se deben obtener evidencias de evaluaciones ya realizadas.

<sup>1</sup> EU Toolkit for the implementation of complementarity and Division of Labour in development policy, 2008



- Se puede realizar un mapa de alianzas en cada uno de los sectores realizando una estrategia de actuación.
- Las intervenciones de Cooperación delegada también deben formar parte de este análisis.

#### 4. CONCLUSIONES

España apoya el concepto de Programación Conjunta con la UE como instrumento de implementación de la Agenda Internacional de Eficacia.

En este contexto, el proceso MAP destaca por su valor añadido como elemento de planificación bilateral con cada uno de los países prioritarios para la Cooperación Española resultando como referente respecto de muchas de sus cualidades.

A raíz de lo expuesto a lo largo de este documento se puede concluir que en un contexto de Planificación Conjunta con la UE el MAP continuará siendo el documento de estrategia bilateral entre la Cooperación Española y el país socio en aquellos sectores de planificación bilateral entre ambos. El MAP deberá asimismo reflejar la estrategia de la Cooperación Española respecto de los ejercicios de Programación Conjunta que se estén realizando en dicho país.

No obstante, en aquellos sectores en los que la Cooperación Española considere que estratégicamente debe alinearse con otros EEMM de la UE en cada uno de los roles analizados consideramos que el ejercicio de PC supone una vía de trabajo a explorar y por la que la Cooperación Española apuesta de manera firme.

Es el papel de la SGCID la definición de los criterios que se deben de seguir en cada uno de los países y en cada sector para que la Cooperación Española se posicione en su papel como donante líder, activo o pasivo para participar en los distintos ejercicios de Programación Conjunta. Es la responsabilidad de la Cooperación Española en terreno la propuesta de una estrategia definida de actuación en base al análisis de ventaja comparativa.