

MEMORANDO OPEX N° 177/2012

AUTORÍA: MARIBEL RODRÍGUEZ, experta en desarrollo y Cooperación Internacional

PARA: OPEX **FECHA:** 18/10/2012

ASUNTO: EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Panel: Cooperación al desarrollo

Coordinadora: Kattya Cascante

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845

Para la agenda internacional del desarrollo sostenible, 2012 es un año señalado debido a la celebración del veinte aniversario de la Cumbre de la Tierra en Río en 1992. El año de mayor protagonismo tuvo el medio ambiente en la escena internacional.

Para comprender cómo la cooperación internacional, heredera de Río, ha trabajado durante estas dos décadas y cómo la política española de cooperación internacional al desarrollo (PECID) puede seguir contribuyendo a través de los mecanismos desarrollados durante estos últimos años.

De Brundtland a Río + 20

Los recientes acuerdos alcanzados en junio, en la Conferencia de Desarrollo Sostenible Río + 20, sólo se pueden entender recordando algunos de los pasos más significativos que la comunidad internacional ha dado durante los últimos 20 años.

En 1992, la primera Conferencia de Río sitúa al medio ambiente en el centro de la agenda internacional del desarrollo, un avance que se debe esencialmente a una revolución conceptual que tuvo lugar en 1987. Aquel año, una comisión de las Naciones Unidas publica un informe que pretendía orientar la comunidad internacional en materia de desarrollo socio económico. Este informe, conocido comúnmente como el informe Brundtland, se publica bajo el título "Nuestro Futuro Común". Se trata de un documento que introduce por primera vez el concepto de **desarrollo sostenible**, así como la interacción e **interdependencia del desarrollo social, económico y el medio ambiente** para la garantizar condiciones de habitabilidad y de desarrollo en el planeta.. En segundo lugar, introduce **los criterios de equidad y de justicia hoy**, y para las futuras generaciones. De manera que, a partir de 1987, las variables ambientales pasan a formar parte de manera definitiva de las nociones de bienestar y desarrollo, al mismo tiempo que las desigualdades sociales y de género entran en la medición de la calidad del ambiente y del acceso justo a los recursos naturales.

En 1992, la revolución conceptual que se había producido cinco años atrás, gana un reconocimiento definitivo, gracias a los Principios de Río. Las siguientes Cumbres sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo en 2002 y Río +20 este año, consolidan progresivamente esta integración de la agenda del medio ambiente en la agenda general del desarrollo.

A partir de la década de los 90, las instituciones especializadas y numerosos expertos contribuyen a seguir avanzando en la **innovación "verde"**. La Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi redacta en 2009 un informe que plantea la necesidad de ir más allá del Producto Interior Bruto para medir el desarrollo e incluir indicadores ambientales de bienestar. Este proceso se consolida con la adopción de un **Sistema de Contabilidad Ambiental-Económica** y el concepto de **Huella Ecológica** desarrollados por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, así como con el **Sistema de Contabilidad del Bienestar y de Valoración de los Servicios de los Ecosistemas** impulsado por el Banco Mundial¹ y más recientemente el **"Índice de Desarrollo Humano Sostenible"** desarrollado por el PNUD. Otras organizaciones como el Fondo Monetario Internacional² hablan de un crecimiento

¹ <http://www.wavespartnership.org/waves/>

² International Monetary Fund, 2010. "About the IMF." *International Monetary Fund*. Accessed at: <http://www.imf.org/external/about.htm>. En (United Nations, 2010).

económico sostenible y la Organización Mundial del Comercio³ declara esforzarse por contribuir al desarrollo sostenible a través de la eliminación de las barreras al comercio.

Progresivamente, el esfuerzo combinado de estos instrumentos, estudios y políticas ha contribuido a incorporar de manera definitiva el medio ambiente y sus indicadores, en la medición del progreso, y a ofrecer los elementos iniciales para intentar determinar qué necesitan las sociedades actuales para garantizar un desarrollo seguro y equilibrado de sus economías.

No obstante, y a pesar de estos avances conseguidos desde la Conferencia de Desarrollo de Estocolmo de 1987, la Cumbre de Río + 20 no se ha convertido en el esperado escenario de un gran compromiso internacional en un escenario de crisis global. Durante las últimas décadas, la situación del medio ambiente mundial no ha ido mejorando. Se han profundizado **la pérdida de biodiversidad, el deterioro de las reservas y calidad del agua, el empeoramiento de la contaminación atmosférica y la pérdida de tierras.**

Por otra parte, la crisis financiera internacional que inició en el año 2007 y que ha monopolizado progresivamente todos los aspectos de las agendas internacionales y nacionales, parece restar relevancia política a cualquier otro tema de índole no económico y amenazar frontalmente la visión integral del desarrollo **basado en un planeta sostenible, una sociedad justa y una economía en crecimiento.**

El marco político de la Comisión Europea

La Comisión Europea (CE) no se ha mantenido al margen de este proceso y ha asumido plenamente la agenda internacional del desarrollo sostenible a través de sus propios instrumentos de política de cooperación al desarrollo.

A finales de 2010, la CE ha puesto en marcha un importante proceso de revisión de la política comunitaria de desarrollo, para alinearla al marco general de desarrollo sostenible. Como consecuencia de este proceso de revisión, se aprueba el **Libro Verde sobre Crecimiento Integrador y el Desarrollo Sostenible** (CE, 2010), en el cual se exponen las nuevas prioridades de la Comisión, que a su vez configuran un Programa para el Cambio.

Estas prioridades están orientadas hacia la **promoción de un modelo de crecimiento económico inclusivo, que fomente la participación del sector empresarial, promueva y apoye la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria.** Un enfoque decididamente orientado hacia los principios de justicia social y de democracia, reafirmando así los componentes de la agenda general del desarrollo sostenible que mejor caracterizan las líneas prioritarias de intervención tradicionales de la cooperación europea.

³ World Trade Organization, 2010. "About the WTO – A Statement by the Director General,." *World Trade Organization*. Accessed at: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm. En (United Nations, 2010).

Sin embargo, de la misma manera que ocurrió a nivel internacional, el cambio climático ha venido monopolizando gran parte de la agenda de desarrollo sostenible de la UE. Para la Comisión, es considerado como una de las mayores prioridades del desarrollo, a la su vez que se reconoce la necesidad de hacerlo compatible con las necesidades de desarrollo de los países más pobres (CE, 2010).

Una nueva política de desarrollo sostenible para España

Hasta un pasado reciente, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) contaba con dos grandes programas, Azahar para el Mediterráneo Sur y Araucaria para América Latina, que eran los buques insignia de su cooperación en materia medio ambiental. Con el fin de pasar de esta lógica de programas a la de política sectorial, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPLDE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), abre un proceso de concertación a nivel nacional en materia de medio ambiente, que culmina en 2007 con la adopción de la Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española (MAEC, 2007). Este documento sectorial se convierte en la referencia por excelencia para orientar las actuaciones de los actores españoles de la cooperación española a favor del medio ambiente.

La estrategia, que tiene la vocación de enmarcarse en la agenda internacional y de la CE, persigue: "Apoyar y promover a escala local, regional y estatal, aquellas políticas públicas que contribuyan al desarrollo sostenible y que cuenten con la participación de la sociedad civil en dichos procesos". (MAEC, 2007).

Por su parte, el documento rector de la planificación cuatrienal de la Cooperación Española, el **III Plan Director** (2009-2012), se inscribe plenamente en lo establecido por la Estrategia, retomando la articulación de estos tres pilares del desarrollo sostenible y asumiendo el desarrollo sostenible como eje prioritario sectorial y transversal. En este documento, se opta por crear dos sectores específicos, separados del sector medio ambiente, para dos ámbitos estrechamente relacionados con la calidad de los ecosistemas: el Desarrollo Rural y por otra parte Agua y Saneamiento, con el propósito de conseguir una incidencia específica en los mismos, al ser especialmente críticos tanto para el medio ambiente como para los derechos básicos de los más pobres.

Recientemente, el Gobierno de España ha optado por reducir de manera drástica los recursos dedicados a la cooperación al desarrollo. De manera que **se prevén importantes cambios en particular para el sector medio ambiente** que ha perdido visibilidad en los últimos años para la Cooperación Española. Las declaraciones del Presidente Rajoy en la Cumbre de Río + 20, auguran posibles retrocesos: "*Estoy convencido de que el medio ambiente sólo puede preservarse si incorporamos su valor económico a nuestras decisiones como gobernantes: lo que no sea viable desde el punto de vista económico no podrá sostenerse y, a la vez, algo que no sea sostenible medioambientalmente no será útil económicamente*". (Discurso del presidente del Gobierno en la Cumbre de las Naciones Unidas Río+20 sobre desarrollo sostenible. Río de Janeiro, miércoles, 20 de junio de 2012⁴).

⁴ Descargado de:

<http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Discursos/2012/prdi201206201.htm>
11/07/2012

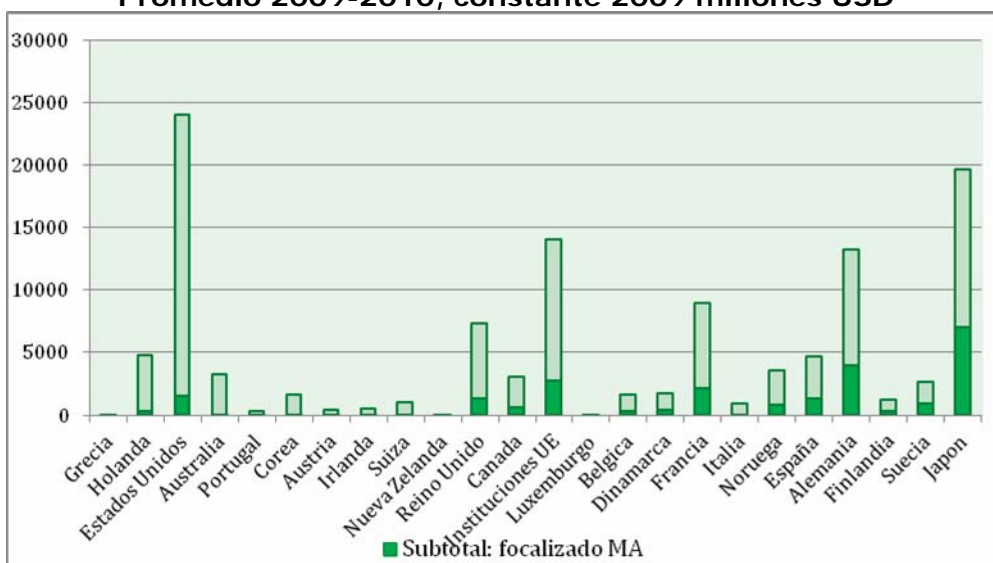
Mientras se reconoce la interrelación e interdependencia de la economía y sostenibilidad ambiental, claramente las palabras del actual presidente hacen un **énfasis excesivo en la necesidad de una traducción del valor ambiental en términos económicos**. Lo cual, no está exento de cierto riesgo de reduccionismo económico y contrasta particularmente con los planteamientos de los anteriores documentos mencionados.

La ayuda al medio ambiente en cifras

Mientras se ha visto el elevado nivel de coherencia entre las políticas de desarrollo sostenible internacionales, europeas y españolas, conviene analizar cómo este compromiso con un desarrollo sostenible cada vez más integrado en el *mainstream* del desarrollo se traduce en los hechos.

Si comparamos el volumen total de la ayuda española en desarrollo sostenible con la de los principales donantes, es decir los países pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), constatamos que el éste es relativamente modesto; en particular con relación a donantes como los Estados Unidos, Japón, Alemania y las instituciones de la Unión Europea.

Ayuda para el sector de medio ambiente
Promedio 2009-2010, constante 2009 millones USD



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, 2012.

Sin embargo, la inversión española en medio ambiente se eleva a un **39%** para los años 2009 y 2010 analizados en el informe del CAD publicado en 2012. Una proporción por encima del promedio de los países del CAD que se sitúa en un 27%. España se convierte así en el **quinto país de la OCDE que invierte una mayor proporción total de su AOD en el medio ambiente**, estando por delante sólo Alemania, Finlandia, Suecia y Japón.

Estos datos que ofrece el informe de la OCDE dependen en gran medida de cómo cada país es capaz de establecer un sistema riguroso de marcadores, en particular cuando el medio ambiente no es un objetivo principal de las actividades subvencionadas. En este sentido, conviene reconocer la importante labor realizada por la DGPolDe para fijar y ante todo poner en marcha un **sistema efectivo de marcadores**, muy especialmente para los sectores de medio ambiente y de género.

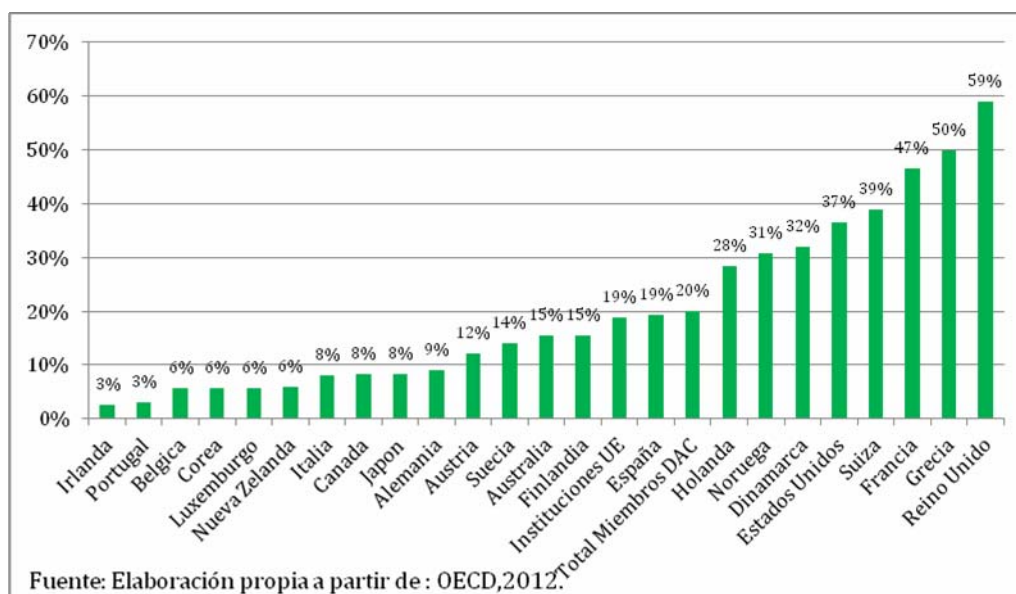
A pesar de este buen desempeño, **la inversión española se desluce si la comparamos en términos absolutos** con las de otros países. Países que como Francia sólo asignan un 32% de su ayuda total al medio ambiente son sin embargo considerados como un gran donante para el sector.

Ayuda para el sector de medio ambiente									
Promedio 2009-2010, constante 2009 millones USD									
	Medio Ambiente (MA) como sector	Otras actividades "MA objetivo principal"	Actividades Como "MA objetivo significativo "	Subtotal: focalizado MA	No marcado	Ayuda analizada	Ayuda no analizada	Total Asignable	% ayuda MA/total ayuda
Grecia	5	3	2	10	175	185	0	185	5%
Holanda	81	87	118	286	4.253	4.539	0	4.539	6%
Estados Unidos	586	4	1.012	1.602	20.923	22.525	0	22.525	7%
Australia	36	20	178	234	2.707	2.940	167	3.107	8%
Portugal	1	27	5	33	213	246	14	260	13%
Corea	12	54	145	211	1.252	1.463	0	1.463	14%
Austria	7	18	33	58	332	389	2	391	15%
Irlanda	2	0	74	76	386	462	0	462	16%
Suiza	61	0	97	157	718	876	0	876	18%
Nueva Zelanda	2	2	30	34	143	177	0	177	19%
Reino Unido	805	21	541	1.367	4.102	5.469	537	6.006	23%
Canada	49	143	402	594	1.773	2.367	145	2.512	24%
Instituciones UE	535	492	1.803	2.831	8.195	11.026	197	11.222	25%
Luxemburgo	3	4	45	52	87	139	58	197	26%
Total Miembros DAC	5.060	6.193	14.111	25.365	63.887	89.252	5.441	94.693	27%
Belgica	21	156	198	375	913	1.289	0	1.289	29%
Dinamarca	139	18	277	434	875	1.309	52	1.361	32%
Francia	1.027	462	718	2.206	3.571	5.777	1.053	6.830	32%
Italia	18	16	187	222	354	575	107	683	33%
Noruega	275	155	462	891	1.763	2.655	0	2.655	34%
España	255	77	985	1.317	2.022	3.339	68	3.407	39%
Alemania	360	1.187	2.441	3.988	3.932	7.919	1.421	9.340	43%
Finlandia	59	123	200	383	475	858	0	858	45%
Suecia	126	170	606	901	827	1.728	3	1.731	52%
Japon	595	2.954	3.553	7.102	3.897	11.000	1.616	12.616	56%

Fuente: Elaboración propia a partir de: OECD, 2012.

En cuanto a cómo se invierte la ayuda dedicada a este sector, es interesante observar que la ayuda española focalizada al medio ambiente como objetivo principal, comparada con el total de la ayuda dedicada de alguna manera al mismo (incluso como objetivo secundario) se sitúa en un **20%**, muy cerca del promedio de los países de la OCDE y de las Instituciones Europeas. Aunque conviene mencionar que algunos países como Suiza, Francia, Grecia o el Reino Unido, asignan una mayor proporción directamente al medio ambiente como sector.

Ayuda al Sector Medio Ambiente, % ayuda focalizada al Medio Ambiente



Con relación a las aportaciones al mayor fondo ambiental internacional, el **Fondo Mundial para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)**, cuyos recursos se renuevan cada cuatro años, España se sitúa en un lugar relativamente modesto entre los 39 países donantes⁵. No obstante, es importante poner en perspectiva este puesto intermedio entre los donantes del Fondo con la evolución histórica de las contribuciones españolas al mismo. España ha venido aportando al FMAM **0,2 millones de Euros en 2007, 3,1 millones en 2008, nada en 2009 y 17 millones en 2010**. Un notable ascenso (si exceptuamos 2009) en las aportaciones, aunque, como otros sectores, esta progresión se ha visto tocada por los recientes recortes.

En cuanto a las aportaciones al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), España se sitúa en el **décimo puesto de los países donantes**. Con una contribución, según el PNUMA, para los años 2008 al 2010, de cerca de 9 millones de Euros.

Por lo tanto, España, se puede afirmar que, sin ser uno de los primeros donantes a los principales fondos ambientales globales, **ha venido manteniendo hasta el año 2010 un buen compromiso financiero, acorde con sus prioridades de políticas sectoriales**.

En cuanto a la AOD total de España, según los datos del informe de seguimiento del PACI⁶ 2010 (MAEC, 2011), se asigna al Medio Ambiente como sector un **4.2%, una contribución en descenso**, si se toma en cuenta que se asignaba a este sector un 5.7% de la AOD total en el año 2007.

⁵ Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Costa de Marfil, República Checa, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, República de Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Portugal, República de Eslovaquia, Eslovenia, África del Sur, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos.

⁶ Plan Anual de Cooperación Internacional

Evolución del volumen de AOD en medio ambiente, 2007-2010

Evolución del volumen de AOD	2007	2008	2009	2010	% 2010 /09
1. AOD multilateral canalizada vía OМУDES	33.690.604	26.358.568	30.301.639	41.326.842	36,38%
2. AOD bilateral bruta	129.568.304	117.688.951	100.754.451	104.215.146	3,43%
2.1. AOD bilateral canalizada vía OМУDES	87.370.974	68.781.259	60.409.317	67.825.688	12,28%
2.2. Otros desembolso de AOD bilateral bruta	42.197.330	48.907.691	40.345.134	36.389.458	-9,80%
AOD total bruta dirigida al sector (=1+2)	163.258.908	144.047.519	131.056.090	145.541.988	11,05%
AOD total bruta española distribuible sectorialmente	2.855.000.798	3.446.034.943	3.618.084.160	3.463.650.651	-4,27%
% del sector en la AOD total bruta española distribuible sect.	5,72%	4,18%	3,62%	4,20%	-

Fuente: MAEC, 2011

Una cifra, que debe ponerse en relación con lo que España invierte en medio ambiente en el marco de otras actividades, como objetivo secundario. Es decir que **un 39% de la AOD (OECD, 2012) está destinada directa o indirectamente al desarrollo sostenible.**

En cuanto a las prioridades temáticas que mantiene España al interior del sector medio ambiente, se observa una marcada **apuesta por ejes tradicionales como la protección de la biosfera, que se eleva a un 57%** de la ayuda sectorial, y por otra parte a la política medio ambiental y la gestión administrativa, que representan un 19%. Ambas líneas suman un 76% de la ayuda que España dedica a la protección del medio ambiente.

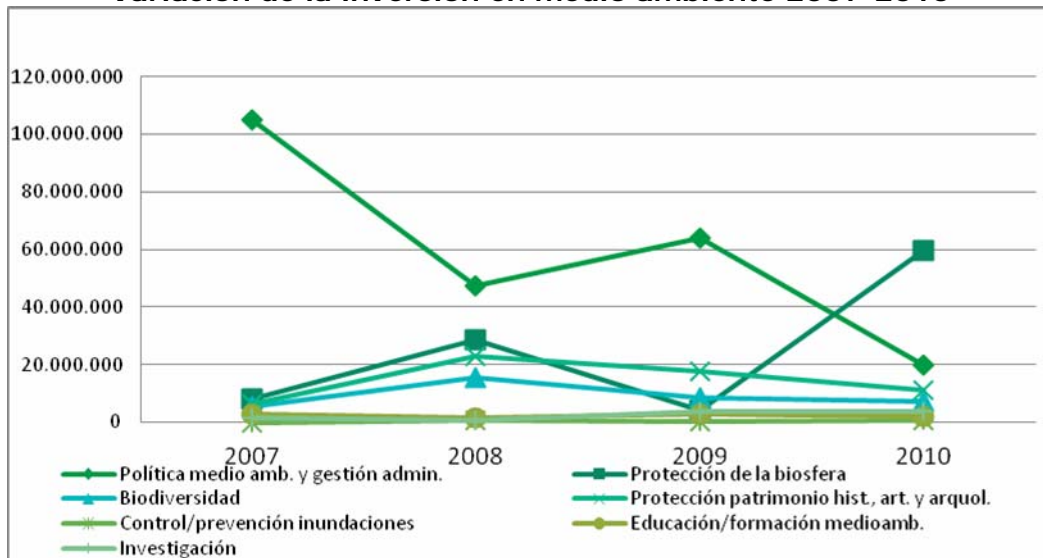


Fuente: elaboración propia en base a datos de (MAEC, 2011)

No obstante, es necesario afinar esta observación y analizar la evolución de esta inversión española en cada una de las líneas de protección del medio ambiente.

Como lo refleja el siguiente gráfico, la inversión en política y gestión ambientales, que asciende al 19% de la ayuda sectorial en 2010, ha sido la que mayor descenso a sufrido. Concretamente, ésta **ha bajado en un 81% del 2007 al 2010**. En cuanto a la protección a la biosfera, ésta sigue siendo una prioridad para la cooperación española, y se ha multiplicado por siete en este mismo período.

Variación de la inversión en medio ambiente 2007-2010



Fuente: elaboración propia en base a datos de MAEC, 2011

Y finalmente, cabe también señalar la emergencia de líneas que no se registraban en el 2007, como el control y la prevención de las inundaciones.

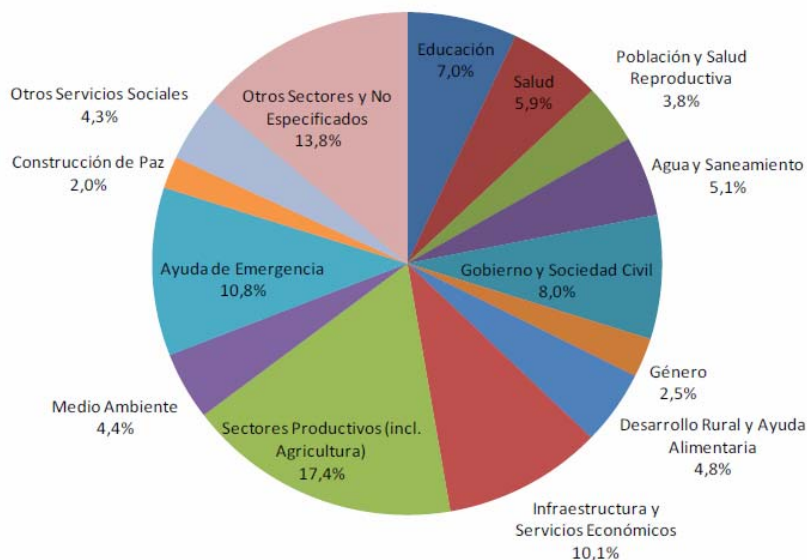
Inversión española en medio ambiente, por línea prioritaria (2007-2010)

Sector		2007	2008	2009	2010	2010 %
410.	Protección gral medio ambiente	129.568.304	117.688.951	100.754.451	104.215.146	100,00%
41010	Política y gestión admin.	105.139.044	47.538.149	64.056.318	20.001.722	19,19%
41020	Protección de la biosfera	8.152.571	28.466.052	4.313.955	59.591.192	57,18%
41030	Biodiversidad	5.477.733	15.571.808	8.488.664	7.015.707	6,73%
41040	Protección patr. hist., art. y arq.	6.131.230	23.076.357	17.621.565	11.156.489	10,71%
41050	Control/prevención inundaciones	0	603.991	84.700	734.700	0,70%
41081	Educación/formación medioamb.	3.007.048	1.623.926	2.671.592	2.133.546	2,05%
41082	Investigación	1.660.677	808.668	3.517.657	3.581.791	3,44%
	Total AOD bil.bruta dirigida	129.568.304	117.688.951	100.754.451	104.215.146	100,00%

Fuente: MAEC, 2011

Cuando España canaliza su ayuda a través de Organismos Multilaterales de Desarrollo, la proporción que destina al medio ambiente no varía significativamente respecto de la que dedica en general al medio ambiente para la totalidad de su AOD, es decir un 4.4%, como lo refleja el siguiente gráfico:

Orientación sectorial de la AOD a través de OMUDES⁷



Fuente: MAEC, 2012

Y en cuanto a las alianzas institucionales en materia de medio ambiente, conforme lo establece el III Plan Director 2009-2012, la Cooperación Española tiene como **socios estratégicos multilaterales el PNUMA, ONU-HABITAT, la UICN y las tres Convenciones de Río.**

No obstante, si se compara la cantidad de fondos españoles que reciben los diferentes actores multilaterales (MAEC, 2011: pp. 33-40), se puede observar que aquellos con una vocación eminentemente ambiental, como por ejemplo el FMAM, no solo son escasos, sino que éstos reciben comparativamente menos recursos. Sin embargo, debe señalarse que algunos socios como el Grupo Banco Mundial, el organismo multilateral que recibe más aportaciones españolas (360,1 millones de Euros), a pesar de tener un mandato generalista, también dispone de instrumentos de vocación ambiental, como son el Fondo de Tecnología Limpia y de Fondos de Adaptación al Cambio Climático o Energías Renovables. Por lo tanto, la contribución española a algunos organismos generalistas tiene también puede ofrecer un contribución a la cooperación para el medio ambiente.

A pesar de que no se ha publicado todavía el informe de seguimiento al PACI 2011, las tendencias para 2012 que ha marcado el MAEC a través del BOE son seguir apoyando al sistema de las NNUU y fomentar alianzas entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, basándose en los principios de racionalización y optimización de los recursos invertidos.

⁷ Organismos Multilaterales de Desarrollo

"Por otra parte, y como resultado de la amplitud del concepto de desarrollo sostenible, otra de las cuestiones que se han puesto sobre la mesa de negociaciones es la necesidad de un refuerzo institucional. En este sentido, se plantean varias propuestas y opciones orientadas a reforzar la arquitectura institucional de las Naciones Unidas en el ámbito del medio ambiente.

Por otra parte, en la estela de Busan, Río+20 debe evitar perpetuar esquemas de relación Norte-Sur ya superados, y garantizar la participación adecuada de las economías emergentes, del sector privado y de la sociedad civil.

Por lo que respecta al conjunto de agencias, programas y fondos de NNUU, el proceso de concentración multilateral ya señalado, permitirá identificar a aquéllos en los que deberá centrarse la actividad de la CE."

Fuente: BOE del 8 de Junio de 2012.

Consideraciones finales

En 2007, la OCDE realizó un examen de Pares de la cooperación española al desarrollo⁸ que ha arrojado importantes conclusiones. En primer lugar, se subraya el **acierto de España en fijar la sostenibilidad ambiental como uno de sus ejes transversales** para que todas las acciones de su cooperación tengan un impacto positivo en la misma. A su vez, la OCDE reconoce el trabajo realizado por la DGPOLDE para desarrollar una metodología para llevar a cabo y medir esta transversalización en la planificación, ejecución y evaluación de sus actuaciones, de manera que ésta se haga efectiva en terreno. Por otra parte, la OCDE remarca los importantes avances en la conceptualización y el cambio de enfoque del medio ambiente logrados por la cooperación española:

"la estrategia medioambiental se ha trasladado desde la conservación a un nuevo enfoque en el que el medio ambiente pasa a ser un contribuyente básico para el desarrollo en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ejemplo, el vínculo con la pobreza subraya tres canales fundamentales mediante los cuales las condiciones medioambientales tienen un impacto sobre el desarrollo: recursos vivos, salud y vulnerabilidad, y pérdida de recursos naturales. Todos son factores que limitan el desarrollo y todos tienen un impacto profundo sobre los más pobres." (MAEC, 2008).

Esto no solo alinea a España con las más recientes posiciones adoptadas en foros internacionales como Río + 20, sino que además demuestra una buena capacidad para trasladar a la práctica el planteamiento político de tratar el medio ambiente como prioridad sectorial y transversal. La incorporación del desarrollo sostenible en todas sus intervenciones, es decir la transversalización sitúa de hecho a España en los primeros puestos de los países donantes.

No obstante, la inversión española en el medio ambiente como sector es todavía modesta en términos absolutos y en ligero declive respecto de otros, como los sectores productivos, la gobernabilidad o la educación, ejes tradicionalmente emblemáticos de la cooperación española. Se puede por lo tanto afirmar, por lo menos hasta donde se dispone de datos⁹, que **España ha hecho un esfuerzo significativo, aunque no se ha perfilado a nivel internacional como un líder en materia cooperación y medio ambiente.**

⁸ (MAEC, 2008) una traducción del estudio de la OCDE publicado en 2007 bajo el título: *DAC peer review of Spain*.

⁹ es decir hasta el Seguimiento al PACI 2010

La transversalización del desarrollo sostenible en el trabajo de la PECID, y en particular de la AECID, ha también lamentablemente contribuido a diluir la actuación en este sector. Mientras los grandes programas como Araucaria y Azahar corresponden a un modelo de intervención obsoleto, éstos tenían sin embargo la virtud de perfilar claramente las opciones de la PECID en materia de medio ambiente. El carácter holístico del Plan Director en materia de medio ambiente y una capilaridad de las actuaciones en materia de medio ambiente, han por lo tanto contribuido a desdibujar los contornos de la cooperación en el sector del desarrollo sostenible.

Teniendo en cuenta los elementos expuestos en este documento de balance, se recomienda a la cooperación española:

1- **Recuperar el enfoque integral del desarrollo sostenible**

- La Cooperación Española debería realizar una revisión crítica de sus actuaciones más recientes, con el objetivo de recuperar un enfoque integral en materia medio ambiental, incluso cuando se trata de transversalización, y de manera urgente en aquellos sectores específicos como el agua y la conservación y uso de suelos. Este esfuerzo de coherencia es urgente en particular en un momento en el que la cooperación está intentando concentrar esfuerzos en aquellos ámbitos que considera más exitosos en un panorama de drásticos recortes.
- Frente a los riesgos de las opciones políticas derivadas de los mercados y de la economía y a la tendencia al economicismo, la Conferencia de Rio + 20 ha puesto énfasis en el papel que deben jugar los **mecanismos políticos de la "democracia medioambiental"**, que ya se habían propuesto en la Cumbre de Rio de 1992, para orientar y ordenar el desarrollo, y ha propuesto la **creación de un Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible**. (Naciones Unidas, 2012). España debería participar de manera activa a este nuevo mecanismo internacional.
- La Cooperación Española debería, a pesar de la actual crisis, **apostar decididamente por un enfoque más claro** del desarrollo sostenible y enmarcado en el paradigma de la inclusión social, equidad y de responsabilidades compartidas.

2- **Reforzar y renovar su compromiso en el ámbito multilateral**

- En un contexto de restricción de los recursos disponibles para la cooperación internacional, **es esencial que España siga contribuyendo a aquellos organismos y fondos con un reconocido impacto en el medio ambiente como el FMAM, el PNUMA y el PNUD**. Históricamente, la inversión multinacional de España se ha caracterizado por una gran discontinuidad, en épocas de bonanza se han aumentado las contribuciones mientras en épocas de austeridad, como es el caso actualmente, se han reducido o retirado estas aportaciones. Esto tiene resultados muy negativos tanto en el espacio político abierto a través de este apoyo como en el deterioro de la imagen y credibilidad del país como donante. A su vez, la retirada de estos recursos perjudica la previsibilidad de los recursos de ayuda al medio ambiente administrados por estos organismos.

- Conviene **evitar la creación de nuevos fondos especiales**, puesto que es difícil para un donante único movilizar suficientes recursos y garantizar su continuidad en el tiempo para obtener un impacto real y duradero. Es preferible aportar, guardando relación con las capacidades reales de mantener este compromiso en el tiempo, a fondos existentes alimentados por otros donantes y cuya eficacia y efectividad están comprobadas.
- De la misma manera, se aconseja **asociarse con grandes proyectos transnacionales para así lograr un impacto** de escala y atajar problemas ambientales cuyas causas son a menudo transnacionales y complejas. De esta manera, se haría también un mejor aprovechamiento de las distintas capacidades instaladas.
- Algunos fondos creados por España, como por ejemplo el Fondo del Agua que tiene una relación directa con un recurso natural renovable y que sin embargo se ha centrado en aquellos aspectos más instrumentales del suministro y saneamiento, han perdido la oportunidad de llevar a la práctica un enfoque integral y sostenible del desarrollo. Además, en este caso concreto se ha encargado gran parte de su gestión a un banco regional de desarrollo escasamente relacionado con el trabajo en el campo de la conservación y uso sostenible de los recursos hídricos. Por lo tanto, **el Fondo del Agua**, que tenía el potencial de convertirse en un buque insignia de la Cooperación Española en medio ambiente, se han alejado del enfoque de desarrollo sostenible para limitarse a la visión del agua como servicio básico (suministro de agua potable y saneamiento). Se ha perdido la posibilidad de una aproximación integradora que incluyera el manejo integral de cuencas, el uso racional del agua, los servicios de los ecosistemas, etc.

3- **Fortalecer las capacidades operativas**

- Los documentos marco de programación como el Plan Director y la Estrategia tienen un elevado nivel de abstracción. Es por lo tanto **necesario disponer de herramientas concretas y de metodologías para la planificación operativa y la evaluación en materia de desarrollo sostenible** desde los propios países en desarrollo.
- España destaca, como se ha dicho anteriormente en la transversalización del desarrollo sostenible, por lo menos así lo reflejan los datos de inversión. No obstante, no se cuenta con criterios claros y una adecuada formación del personal en terreno para la utilización de los marcadores de medio ambiente comúnmente utilizados por la OCDE. Es **necesario desarrollar guías prácticas para los equipos países así como intensificar la formación de los mismos en medio ambiente**. La formación del personal en terreno debiera ser una prioridad absoluta para evitar que las competencias en materia de medio ambiente de la cooperación española estén externalizadas en organismos de ejecución y/o en contrapartes.
- La cooperación española, y muy especialmente la AECID, evalúa escasamente sus programas y proyectos de medio ambiente, y no ha desarrollado indicadores operativos que se puedan aplicar a los elementos de medio ambiente transversalizados en los proyectos. Es **urgente instalar una cultura de la evaluación en donde el uso de indicadores se generalice, no solamente para marcar y reportar, sino para evaluar procesos, productos e impactos**.

4- **Propiciar una alianza española a nivel de la UE e internacional**

- España no aprovecha suficientemente los expertos españoles que trabajan en organismos especializados en medio ambiente (sean éstos agencias, programas, fondos, universidades, “think tanks”, bancos, ONGD internacionales, etc.). Se recomienda **identificar estos recursos humanos e invitarles a participar (como una red asesora) en la elaboración de posiciones oficiales en materia de medio ambiente**. Este ejercicio permitiría abrir a estos expertos, los “pasillos” donde se gestan las políticas y a los cuales raras veces tienen acceso. Por otra parte, se recomienda aprovechar su experticia para la evaluación de programas ambientales de la Cooperación española y acceder a través de ellos a buenas prácticas y a instrumentos y metodologías de planificación y evaluación.
- La identificación, seguimiento y apoyo a la presencia de estos expertos españoles contribuiría de manera efectiva a hacer más presente la voz de España en la escena internacional y a ofrecer una imagen positiva y profesional del país. Se considera esta estrategia más efectiva que intentar nombrar, con criterios unilaterales, en organismos internacionales a personas ajenas a este “carrier track”, lo que puede parecer una intrusión por parte de un donante. Así, en el marco de la próxima creación del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, se recomienda **la creación de un grupo consultivo en materia de cooperación y desarrollo sostenible** que combine expertos en medio ambiente de la cooperación española, así como del ámbito internacional, para alimentar la reflexión y ofrecer insumos a la posición oficial de España.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 176/2012: **El regreso del PRI en México: de nuevo la duda.** María José Martínez Vial
- 175/2012: **Egipto: presidente islamista, tutela militar.** Marcos Suárez Sipmann
- 174/2012: **La ayuda multilateral española en el ámbito humanitario: retos pendientes.**
Francisco Rey
- 173/2012: **A binding Food Treaty: a post-MDG proposal worth exploring.** José Luis Vivero Pol
- 172/2012: **Las consecuencias del cambio político en Francia para la Unión Europea y para España.** FUNDACIÓN ALTERNATIVAS - CONSEJO DE ASUNTOS EUROPEOS
- 171/2012: **Efectos de la inversión extranjera en tierras agrícolas: recomendaciones.** Érika Rodríguez Pinzón
- 170/2012: **España y la reforma del sistema Naciones Unidas para el desarrollo: cómo rentabilizar el esfuerzo ante los recortes.** Carmen Sánchez Miranda Gallego
- 169/2012: **La cooperación multilateral española en materia de educación.** Alberto Begué Aguado
- 168/2012: **La política multilateral española para la seguridad alimentaria: aprendizajes, resultados y retos para el futuro.** Pilar Baselga Bayo, Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio
- 167/2012: **La encrucijada Siria: militarización o internacionalización.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 166/2012: **La cooperación financiera en la ayuda multilateral de la política española de cooperación al desarrollo.** Alfredo Macías
- 165/2011: **El impacto de la primavera árabe en África Subsahariana.** Jesús García-Luengos
- 164/2011: **Elecciones en Egipto: ¿gana la democracia?** Marcos Suárez Sipmann
- 163/2011: **La Cumbre de Durban: un impulso necesario en la crisis del sistema de cooperación global.** Jesús Quintana
- 162/2011: **Cuestiones sobre Sudán a la luz de la ola democrática árabe.** Eva Pilar Francés Bruno
- 161/2011: **La UE ante la Cumbre del G-20 de Cannes. Perspectivas y propuestas.** Gonzalo Caballero Míguez
- 160/2011: **Perú revisitado: la segunda vuelta de las elecciones.** David Scott Palmer y Hugo Montoya Chávez
- 159/2011: **"Schengen: Algo más que política migratoria".** Alfonso Egea De Haro
- 158/2011: **"La escalada de precios de los alimentos: efectos y reacción ante una nueva crisis".**
Katty Cascante
- 157/2011: **"Spain, the EU and West Africa: Challenges and Opportunities".** ALex Vines, Manuel López Blanco; edited by Luis Simón.
- 156/2011: **"El "Pacto por el Euro" y sus implicaciones políticas: recomendaciones para el gobierno español".** Varios Autores

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