

REFLEXIONES PREVIAS

SOBRE EL V PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El V Plan Director, una oportunidad para una Política Española de Cooperación transformadora preparada para un tiempo de cambios

Si bien el IV Plan Director fue un esfuerzo de focalizar la cooperación española para **ganar en calidad y en eficacia**, concentrando sus esfuerzos en Países de Renta Media, planificando su actuación en 23 países específicos, y reforzando mecanismos de evaluación y transparencia, lo cierto es que **los fuertes recortes aplicados a la políticas de cooperación** acabaron por hacer inviables buena parte de los objetivos propuestos, y han supuesto un gran deterioro de las propias estructuras, recursos y capacidades del propio sistema de cooperación. Así, mientras la economía española lleva dos años seguidos de crecimiento y recuperación, la AOD de la cooperación española se situó en el 0,12% de la RNB en 2015 – la media de la OCDE es del 0,29% – colocándonos directamente en la cola de los países donantes de la UE. Además, nuestra ayuda bilateral ha decrecido sustancialmente, limitando nuestra capacidad estratégica de actuación, concentrándose la ayuda principalmente en contribuciones obligatorias a la UE y el ámbito multilateral, lo que deja el mayor porcentaje de Ayuda fuera del Ministerio de Asuntos Exteriores. Además, el excesivo peso otorgado a la cooperación financiera a través del FONPRODE ha acrecentado el riesgo de perder el foco en la lucha contra la pobreza, junto con el grave e irresuelto problema de la infra-ejecución presupuestaria que genera una enorme disfunción en la asignación de los recursos del sistema.

Asimismo, los recortes presupuestarios han generado **graves consecuencias en la parte más esencial del sistema de cooperación**, especialmente la pérdida de recursos y capacidades de la AECID – principal órgano implementador – y de las ONGD – actor fundamental del sistema –. Para las ONGD ha supuesto, entre otras cosas, la suspensión de la convocatoria de convenios del 2012 y la ausencia de convocatoria en 2016, siendo ésta la herramienta más innovadora y eficaz para un marco de colaboración a medio plazo. También se ha visto afectada significativamente la Acción Humanitaria y la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global que han pasado a ser algo casi simbólico.

Por otro lado, **la Agenda de Desarrollo Internacional ha sufrido cambios muy relevantes**, especialmente en 2015 con la aprobación de *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, junto con la *cumbre de financiación para el desarrollo de Addis Abeba* y el *Acuerdo de París sobre Cambio Climático*. Además de la puesta en marcha de la denominada *Agenda 2030* en todos los países, la revisión del *Consenso sobre Desarrollo en la UE* y la revisión del *concepto de AOD* en el ámbito de la OCDE, en medio de un contexto de enormes retos globales como la desigualdad y la crisis de desplazamiento global, nos sitúa ante importantes desafíos que han de permear la política y las estrategias de la cooperación española.

Elaborar un nuevo Plan Director para la Cooperación Española es una gran oportunidad para que España vuelva a tener un papel de liderazgo en el Exterior, acorde con su

peso internacional y una capacidad de solidaridad enraizada en una sociedad que apoye mayoritariamente esta política. Para ello, **es necesario un V Plan Director realmente estratégico, audaz y transformador, que internalice el nuevo paradigma de desarrollo que emerge de la Agenda 2030, y sea capaz de expresarlo en opciones y prioridades estratégicas adecuadas, siendo una palanca de cambio que pueda ser determinante en el cambio del marco del modelo de desarrollo.** En un contexto de recuperación de los indicadores macroeconómicos existe una oportunidad para dotar de más recursos y de calidad a las estructuras, programas y actores de la cooperación.

Para la Coordinadora de ONGD el nuevo Plan Director ha de contemplar algunos elementos imprescindibles para que sea transformador, estratégico y audaz:

- que esté enmarcado en una estrategia de cooperación de largo plazo,
- en línea con la implementación de la Agenda 2030,
- que ayude a definir una Cooperación Española con identidad propia,
- que esté basado en una arquitectura institucional sólida y en instrumentos adecuados,
- que cuente con un marco presupuestario claro y evaluable,
- que tenga en cuenta el papel de las ONGD y la cooperación descentralizada como especificidad de la cooperación española,
- que se dialogue y consensue en un proceso reflexivo y no precipitado con los distintos actores.

Un Plan Director enmarcado en una estrategia de cooperación a largo plazo

Los procesos internacionales relacionados con el desarrollo en los últimos años, nos ofrecen la extraordinaria oportunidad de **diseñar nuestra política española de cooperación con una perspectiva a largo plazo, superando la dinámica de diseño limitada a cuatro años de los anteriores Planes Directores, ganando en eficacia y visión estratégica.** Enmarcar nuestra cooperación dentro de los grandes objetivos de la agenda internacional para el desarrollo, especialmente la Agenda 2030 y su nuevo paradigma de desarrollo inclusivo y sostenible, con unos objetivos universales e interdependientes, con la finalidad de que *“nadie se quede atrás”*, constituye un potente vector para una política de cooperación ambiciosa, coherente y eficaz para luchar contra la pobreza y la desigualdad desde un enfoque de derechos humanos, género y sostenibilidad.

Pero ello supone un gran esfuerzo de reflexión y de coordinación, así como una clara voluntad política para encauzar nuestra política de cooperación más allá del marco temporal de una legislatura. Por eso la Coordinadora de ONGD, junto con muchos de los actores del Consejo de Cooperación, **consideramos necesario que el nuevo Plan Director, si quiere ser transformador y ambicioso, sea el fruto de un proceso amplio de reflexión estratégica y de participación.** Para lo cual consideramos razonable que se trabaje con un marco temporal de entre 6 y 9 meses.

Y por otra parte, creemos que existen las condiciones para diseñar nuestra política de cooperación con una perspectiva a largo plazo, con 2030 como horizonte. Por eso **proponemos un Plan Director con dos dimensiones temporales bien diferenciadas, un**

marco estratégico de objetivos a largo plazo, y un marco operativo mucho más específico, concreto y funcional, que se pueda ejecutar en un periodo de entre 4 y 5 años, permitiendo rediseñar y mejorar nuestras estrategias cuando sea conveniente, en función de los objetivos generales previstos para el 2030.

Alineado a la implementación de la Agenda 2030

Un nuevo Plan Director construido sobre los cimientos de la Agenda 2030 significa diseñar tanto las líneas generales como las estrategias, desde la lógica sistémica de la Agenda, en la que todo está conectado. La desigualdad, la injusticia y la pobreza son multidimensionales y, por tanto, su erradicación sólo es posible si abordamos simultáneamente los factores sociales – hambre, educación, salud, género, agua, energía, sociedades justas y pacíficas y discriminación –, económicos – desarrollo inclusivo, empleo decente, acceso a recursos y redistribución de los mismos, sistemas fiscales justos – y ambientales – patrones de producción y consumo sostenibles, cambio climático, gestión sostenible de los bosques, mares y océanos – tal como plantean los 17 ODS, bajo la prioridad absoluta de “no dejar a nadie atrás”, y atendiendo al principio de “universalidad”. **La coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, la coordinación de políticas domésticas y exteriores, la articulación con los territorios, etc.**, son elementos fundamentales de una nueva estrategia de cooperación bajo el nuevo paradigma de desarrollo inclusivo y sostenible al que todos los Estados se comprometieron al firmar la Agenda. Igualmente importante será que el V Plan Director incorpore dentro sus propias estrategias y **prioridades la difusión de la Agenda 2030 en la propia sociedad española, así como una nueva estrategia de Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global** circunscrita en esta Agenda.

Una Cooperación Española con identidad propia

Más allá de una delimitación geográfica y sectorial, **es necesario definir con claridad la contribución específica y el valor añadido de la Cooperación Española** en el marco del esfuerzo de la comunidad internacional. Para ello es ineludible en primer lugar, el **compromiso de un aumento progresivo de la AOD hacia el 0,4% al final de la legislatura**, que dignifique nuestra política de cooperación, y nos permita ser realmente estratégicos, superando la actual distribución del gasto, en el que un presupuesto excesivamente bajo condiciona el destino de casi el 70% de los recursos a contribuciones obligatorias gestionadas fuera del Ministerio de Asuntos Exteriores, dejando un porcentaje menor a la cooperación bilateral, que es justamente donde se expresa la especificidad y la capacidad estratégica de un país donante como España.

En segundo lugar, es necesario **reconfigurar los principios y objetivos, nuestras prioridades sectoriales y geográficas, desde la lógica multidimensional de la Agenda 2030, haciendo apuestas claras por países y regiones, con estrategias sectoriales integrales y coherentes en cada región, y en las que se determine la forma específica de actuar, según se trate de PMA o PRM, centrándonos en aquello que podemos hacer mejor.**

La cooperación española debería además identificarse claramente y ser reconocida en la comunidad internacional por una apuesta clara en la lucha contra la pobreza, la desigualdad, por la sostenibilidad y la resiliencia, la Acción Humanitaria y la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global.

Una arquitectura institucional sólida y coherente con los desafíos

Reforzar los recursos y las capacidades del sistema de cooperación español ha de considerarse una prioridad en sí mismo. No solamente de la AECID, como principal órgano implementador, sino de todo el sistema, incluyendo la SGCID, los distintos territorios e instituciones y el resto de actores estatales y no estatales. Para ello, consideramos esencial no solamente visibilizar a los diferentes actores y definir lo que se espera de ellos, sino fortalecer la visión sistémica a través de la cual todos contribuyen, cada uno desde su especificidad, a los objetivos de desarrollo expresados en el V Plan Director. En este apartado es fundamental revisar la arquitectura del sistema de cooperación y sus roles, y mejorar los mecanismos de coordinación adecuados en el sistema de cooperación, reafirmando el papel del Consejo de Cooperación y creando otros mecanismos complementarios según temáticas, que permitan coordinar la acción no sólo en relación con la política de cooperación en el ámbito español, sino también en la Unión Europea y en el ámbito multilateral. En relación con la cooperación descentralizada es necesaria una revisión y refuerzo del papel de la Comisión Interterritorial como espacio de coordinación entre el ámbito estatal y el autonómico.

Instrumentos adecuados para la implementación

La implementación de las prioridades y el papel que juegan los diferentes actores requieren de **instrumentos apropiados y eficaces que garanticen los mecanismos operativos para actuar**. Por tanto, es necesaria la creación de nuevos instrumentos junto con la revisión de los actuales, en aras de una cooperación sólida y eficaz. En este apartado **cabría revisar, por ejemplo, el marco de co-financiación de proyectos y convenios con las ONGD, más allá del esquema de la subvención; contar con instrumentos ad hoc para la Acción Humanitaria y la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global. Igualmente habría que definir el papel de la Universidad y de los Centros de Conocimiento, así como una fórmula más ajustada para promover las Alianzas Público Privadas de Desarrollo Sostenible. Por otro lado, consideramos importante aprovechar esta oportunidad para definir el rol del sector privado en el desarrollo, en el marco del cumplimiento de los DDHH y el desarrollo humano y sostenible. Del mismo modo, habría que revisar el FONPRODE como mecanismo principal de cooperación financiera, indagando sobre sus impactos reales y específicos en la lucha contra la pobreza, así como su papel y peso específico dentro de la estrategia global de una cooperación española alineada con la Agenda 2030.**

Un Plan Director con un marco presupuestario claro y un plan de financiación

Una de las fragilidades más importantes del IV Plan fue la falta de un compromiso presupuestario claro y concreto, que permitiese planificar con antelación y ejecutar con la certeza de contar con los recursos necesarios. **El V Plan ha de contar necesariamente con un anexo presupuestario en el que se especifique desde el primer momento no sólo la cantidad de recursos necesarios para su ejecución en general, sino la asignación de recursos específica para cada línea estratégica**, con un presupuesto plurianual en el que con un cierto nivel de detalle se exprese la cantidad de recursos necesarios y el progreso previsto de incremento en cada partida. Para garantizar una AOD en la senda del crecimiento en los próximos años, consideramos que hay que salir de la asignación creciente al capítulo 8, para otorgar más autonomía financiera a la AECID. Se requiere compromiso no solo en cantidad, sino en calidad en base a capítulos que consoliden presupuesto, como son el 1-2 y sobre todo 4 y 7.

Un PD evaluable y con mecanismos de rendición de cuentas

Siguiendo el impulso que el IV Plan dio a la evaluación y a la gestión por resultados de desarrollo, las apuestas estratégicas del V Plan se han de ver traducidas a un marco de resultados específicos, que permita realizar el seguimiento y la evaluación sistemática de las mismas. Dentro de la lógica de los ODS y la Agenda 2030, consideramos muy relevante elegir y adaptar algunos de los indicadores en construcción, tanto del sistema de Naciones Unidas como de la UE, de modo que se garantice el seguimiento, la evaluación, los procesos de aprendizaje y las correcciones necesarias para una ayuda eficaz y transformadora, alineada con la agenda internacional.

Del mismo modo, es central recuperar el esfuerzo realizado para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema de cooperación. Para ello, es fundamental fortalecer herramientas como *Inf@aod*, así como implementar mecanismos de comunicación que permitan hacer llegar a la sociedad los esfuerzos de la cooperación española, dando cauce y respuesta a la clara voluntad de solidaridad internacional de la propia sociedad española.

El rol de las ONGD en el VPD

Finalmente, en relación específicamente con las ONGD, consideramos prioritario avanzar en una relación estratégica en la cual se definan con claridad los diferentes roles que las Organizaciones de la Sociedad Civil juegan en el ámbito de la cooperación, mejorar los instrumentos de financiación y generar herramientas adecuadas a los diferentes roles – no sólo en la implementación de proyectos de desarrollo, sino también contribuyendo al diseño, implementación y seguimiento de la política de cooperación, reforzando el enfoque de derechos y la participación de la sociedad civil de otros países, programas de Acción Humanitaria y Educación para el Desarrollo, etc. –.

Asimismo, como sugiere el último informe del CAD sobre la cooperación española, es necesario buscar la manera de simplificar los procedimientos administrativos tanto para el acceso como para la rendición de cuentas de recursos públicos.