



CONSEJO DE COOPERACIÓN PROPUESTAS PARA EL Vº PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

REFLEXIONANDO PARA CONSTRUIR

*(Documento consensuado por los actores sociales del Consejo
en la reunión de la Comisión de Seguimiento del día 21 de junio de 2017)*

La política española de cooperación para el desarrollo se ha visto gravemente afectada por los recortes presupuestarios habidos desde 2008. Las cifras de ayuda cayeron desde los 5,3 mil millones de dólares de 2008 a los 1,4 mil millones de 2015: es decir, ha habido una caída de casi el 75% de los recursos desembolsados¹. Dada la existencia de partidas inamovibles, relativas a cuotas obligatorias en organismos internacionales (como la UE), el retroceso ha sido incluso mayor en aquellas partidas e instituciones encargadas de promover y gestionar los compromisos más específicos de la cooperación española. Esta caída de los recursos ha sido especialmente significativa en el caso de la ayuda humanitaria, en un momento en que se suceden crisis de extrema gravedad, derivadas de guerras y hambrunas, que han incrementado el volumen de población desplazada y refugiada en el escenario internacional.

El agudo retroceso en nuestra política de cooperación ha comportado una pérdida de imagen de España como socio comprometido y responsable en el escenario internacional. La intensidad del esfuerzo en materia de ayuda, medido en relación con el PNB (0,12% en 2015), sitúa a España en una posición postrera en la relación de donantes, que no se corresponde en absoluto ni con el peso económico que tiene nuestro país en el concierto internacional, ni con la experiencia y capacidades acumuladas por la cooperación española. Internamente, la reducción presupuestaria ha obligado a cancelar o reducir muchas de las acciones más significativas de la cooperación española, ha quebrado marcos de acuerdo con organismos internacionales, ha debilitado hasta el extremo a las instituciones implicadas en la gestión de la cooperación, algunas de ellas vaciadas de recursos humanos en puestos clave, y ha sembrado el desánimo entre los gestores y actores del sistema.

En este contexto, la elaboración del Vº Plan Director de la Cooperación Española constituye una oportunidad para dar un vuelco a la situación y para sentar las bases de la reconstrucción de la política española de cooperación para el desarrollo. No es el momento para un Plan Director que se proponga ajustes cosméticos o una política de parcheo, sino para un Plan audaz y comprometido, que afronte las reformas que nuestra cooperación requiere para responder a los desafíos que comporta la nueva Agenda 2030 y el momento que vive la comunidad internacional. Un Plan, por tanto, que permita ilusionar de nuevo a los actores sociales y ponga en tensión sus capacidades al servicio de un desarrollo incluyente y sostenible a escala global.

Conscientes de este hecho, los actores sociales del Consejo de Cooperación (ONGD, sindicatos, empresarios, universidades, empresa de economía social y

¹ En 2016, la operación de cancelación de deuda a Cuba ha comportado un episódico ascenso de la ayuda.



expertos y expertas) decidieron poner en marcha una dinámica de discusión sobre la orientación del Vº Plan Director. El propósito no era tanto definir los contenidos del Plan, cuanto señalar los rasgos o características que, en opinión de esos actores, el Plan debía tener. Se celebraron tres sesiones de Seminario, sobre tres temas relativos al Plan. Junto a los actores sociales del Consejo, enriquecieron esos debates representantes de la Administración General del Estado, de los grupos políticos del arco parlamentario y de algunas Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Como consecuencia de ese ejercicio, se definieron una serie de recomendaciones, que fueron objeto de discusión y aprobación por parte de los actores sociales del Consejo, con el ánimo de hacerlas llegar al gobierno y a los representantes de las fuerzas parlamentarias. Esas recomendaciones se pueden sintetizar en las quince siguientes:

A) En torno al Plan Director

1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible debe constituirse en el referente central al que se oriente la Cooperación Española, tanto en los ámbitos más específicos de la acción internacional como en aquellos que aludan a la coherencia del resto de políticas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Plan Director, por tanto, debe estar alineado con los propósitos que la Agenda 2030 define para el conjunto de la comunidad internacional.
2. Habida cuenta de que la Agenda 2030 define un horizonte de trabajo para los tres próximos lustros, el Plan Director debiera hacer un esfuerzo por proyectar una mirada también de largo plazo acerca del modelo de cooperación al que España se quiere encaminar en el marco de la nueva Agenda. Ese ejercicio es más necesario si cabe, habida cuenta del retraso con el que se están abordando las tareas correspondientes a la adaptación e implementación de la Agenda 2030 por parte del gobierno de España. El Plan Director puede constituir, por tanto, un primer paso en esa tarea más amplia. Para ello, debe integrar un ejercicio prospectivo de medio plazo, compatible con referir los compromisos más exigentes y precisos del Plan al marco temporal de cuatro años que define la ley.
3. El Plan Director debe ser acompañado de una definición explícita acerca de la dimensión presupuestaria que se le quiere dar a la cooperación para el desarrollo en el período objeto de planificación. No cabe ningún ejercicio serio de ordenación de una política pública si no se conoce su dimensión presupuestaria. Incluso aunque ese cuadro presupuestario sea indicativo, resulta absolutamente necesario para definir el marco en el que cabe entender los compromisos del Plan Director y los recursos de los que se dispondrá para hacerlos efectivos. Al tiempo, ese marco presupuestario debe venir inspirado por un consistente y gradual incremento de los recursos disponibles, de modo que se invierta la tendencia de los últimos años y se le dé a la cooperación para el desarrollo una dimensión acorde con la capacidad económica y el peso que España tiene en el escenario internacional. Nada justifica que España haya retrocedido a uno de los puestos postreros entre los donantes de la OCDE por el peso relativo de su ayuda, incluso por detrás de países, como Irlanda o Portugal, que han sufrido con más severidad los efectos de la crisis.



4. La expansión de los recursos debe venir acompañada de una ordenación de la arquitectura institucional del sistema público de cooperación. Se trata de un sistema altamente descentralizado y con limitada coordinación, donde conviven instituciones con competencias que se superponen, en el ámbito de la cooperación técnica (FIIAPP y AECID), de la cooperación financiera (AECID, COFIDES, ICO) y de la propia dirección del sistema (SGCID y AECID), sin que en todos los casos quede clara o sea pertinente la división de funciones entre ellas. No cabe mejorar la calidad y eficacia de la cooperación si no se procede a una ordenación de esta arquitectura institucional. Aunque esta materia no sea propia del Plan Director, en ese importante documento deben sentarse las bases para la identificación de los problemas y para definir las vías de solución que se sugieren.
5. De forma adicional, es importante que se revise el marco administrativo, jurídico y procedimental en el que se realiza la gestión de la cooperación española, que dificulta notablemente la homologación de su operativa con la existente en otros países donantes. Ese marco constituye hoy un obstáculo para la adopción de la ayuda programable, que requiere compromisos presupuestarios plurianuales, para la ágil gestión de la cooperación técnica, para la contratación de personal especializado en condiciones laborales adecuadas, para la colaboración con instituciones internacionales, no sólo públicas, para la realización de alianzas entre actores o para la gestión de la cooperación financiera. Como en el punto anterior no es este un tema que pueda quedar resuelto en el Plan Director y puede que algunas de esas reformas obliguen a un proceso de diálogo entre diversos ministerios, pero este documento debe señalar las vías a través de las que se estima que se le va a dar salida a los problemas detectados.
6. Existe un amplio consenso entre todos los actores de la Cooperación Española en cuanto a la insuficiencia de los recursos y de las capacidades del sistema, en claro desequilibrio con los objetivos declarados y con los compromisos adquiridos en relación con la Agenda 2030. El nuevo Plan Director debe abordar la cuestión, pues de otro modo los objetivos no podrán lograrse y la credibilidad de la Cooperación Española se verá mermada. En materia de capacidades, es imprescindible un refuerzo de los recursos humanos, con personal suficiente, formado, motivado y contratado adecuadamente. Es preciso definir, también, una política activa de recursos humanos, que contemple planes de carrera y de promoción previsible a los profesionales del sector. Junto a la promoción de recursos humanos, es necesario también alentar un cambio organizativo y de cultura de trabajo en las instituciones implicadas en la gestión de la cooperación, que las convierta en instituciones innovadoras y abiertas al aprendizaje.
7. Dada la naturaleza comprehensiva, ambiciosa y universal que tiene la Agenda 2030, no cabe pensar que sus objetivos se puedan lograr a partir del trabajo en solitario de las instituciones públicas: es necesario convocar en un trabajo en común a una pluralidad de actores, privados y públicos, a través de alianzas en las que sumen las capacidades, recursos y experiencias de cada uno de ellos. El Plan Director debe estar orientado, muy centralmente, a definir los procedimientos de trabajo y los recursos instrumentales para hacer posible esa convocatoria plural de actores en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La AECID puede jugar un importante papel de integrador de capacidades e impulsor de las alianzas entre actores. Deben superarse esquemas y conceptos tradicionales (como la visión de la AECID



como mero órgano gestor de subvenciones) para convertirla en órgano catalizador de alianzas entre actores y financiador de entornos innovadores para la cooperación.

8. Además de la AOD, que sigue considerándose un instrumento clave para alcanzar los objetivos de la Cooperación Española, el nuevo Plan debe apostar por asumir una perspectiva más amplia de la cooperación, integrando aquellos instrumentos y recursos que, no computando como AOD, tienen objetivos de desarrollo y pueden ser útiles al cumplimiento de la Agenda 2030. Ese perímetro más amplio es el que define el nuevo concepto, todavía en construcción, del TOSSD (*Total Official Support for Sustainable Development*), que está definiendo la OCDE. Aun cuando las dimensiones de algunos de estos campos sean menos precisas que la AOD, el Plan Director debe acogerlas e integrarlas, en la medida de lo posible, en el marco de prioridades que defina el mismo.
9. El Plan Director debiera tener unos claros propósitos estratégicos, que marquen las prioridades a las que se orienta, pero debiera abandonar el intento de definir rígidamente un marco cerrado de prioridades sectoriales. La concepción integradora de la Agenda 2030 resulta poco compatible con la definición de campos sectoriales de trabajo acotados y, en cambio, sugiere el despliegue de enfoques comprensivos en el tratamiento de los problemas a los que se oriente estratégicamente la cooperación española.
10. Dado el carácter ambicioso y universal de la Agenda 2030, una buena parte de sus objetivos se conseguirá a través de alianzas entre países (del Norte y del Sur) trabajando de forma cooperativa en torno a objetivos comunes. España está en muy buenas condiciones para alentar ese tipo de alianzas entre países, trabajando con algunos socios del mundo en desarrollo que han acumulado capacidades y experiencia (países de renta media), a través de la cooperación regional y triangular. Desde esta perspectiva, el Plan Director debiera abandonar una definición demasiado rígida de países prioritarios, para poder construir con sus socios, de forma más cooperativa, escenarios de trabajo en común. Al tiempo, España debe aprovechar su larga experiencia en el trabajo con los países de renta media para respaldar sus esfuerzos en la provisión de bienes públicos internacionales, en la reducción de las desigualdades en su seno y en la promoción de sus propias estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles.
11. Acorde con lo señalado, el Plan Director debe configurarse como un documento ágil y propositivo, que sirva para orientar a los gestores de la cooperación española. Más estratégico que doctrinal, debe ser un documento en el que se ofrezcan los fundamentos de las opciones adoptadas y se asienten los propósitos estratégicos que guían la acción. Debe estar alineado con la Agenda 2030 y servir de impulso para el proceso más amplio de adopción de la Agenda por parte de España. Dada la extrema debilidad en la que se encuentra la política de cooperación para el desarrollo, debe ser un documento comprometido, que afronte las profundas reformas que el sistema requiere y que lance una mirada de medio plazo acerca de lo que se espera que sea la Cooperación Española en un inmediato futuro. Todo ello hace necesario un compromiso de las fuerzas políticas, para que adopten una visión estratégica de la Cooperación como política de Estado.



B) En torno a la Agenda 2030

12. A pesar de estar entre las prioridades políticas de la OCDE y de formar parte de los textos constitutivos de la UE, la agenda de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) se ha enfrentado a numerosos obstáculos para su avance, tanto en las instancias multilaterales como, en términos generales, en los donantes tradicionales. El carácter comprensivo de la Agenda 2030, que abarca todas las facetas del desarrollo, interpela a todos los actores sociales, económicos y políticos, y busca un mayor equilibrio entre los compromisos nacionales e internacionales, convierte a esta Agenda 2030 en una agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, ofreciendo pues a esta última una hoja de ruta clara, con objetivos mensurables.
13. Solo se podrán alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 si se supera la concepción de silos (o compartimentos estancos) de carácter sectorial que ha dominado la acción política y la gestión de las Administraciones. La traducción de este cambio al plano administrativo obliga a superar las visiones patrimonialistas con que operan algunas divisiones departamentales en el seno de la Administración. Lo que afecta tanto a las comunidades autónomas (donde, por ejemplo, es obligada una mayor sinergia entre los órganos de la cooperación internacional para el desarrollo, los de salud y los de educación) como a Administración General del Estado (donde, por ejemplo, son también responsables de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible los ministerios de Economía, Hacienda, Empleo, Agricultura o Defensa, entre otros). Además, la naturaleza de la Agenda 2030 (que contiene objetivos en materia de gestión urbana sostenible, patrón de crecimiento inclusivo, fomento de una cultura de paz, educación o salud) afecta a la formulación de políticas en todos los niveles de la Administración (central, comunidades autónomas y entes locales) e interpela a actores tanto públicos como privados de muy diversa naturaleza (universidades, empresas privadas u ONGD). Tanto para responder a los propósitos de la Agenda como para facilitar la construcción de alianzas entre actores, es clave hacer descansar la acción sobre el territorio, estableciendo las bases locales sobre las que erigir los compromisos.
14. Dada la naturaleza de la nueva Agenda, es deseable que se defina una Estrategia de Desarrollo Sostenible, como Política de Estado, que debería tener su traducción también en una Ley de Desarrollo Sostenible. En idéntico sentido, puede ser deseable revisar la estructura y funciones de los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación para el desarrollo, al igual que se revisan los de otros ámbitos de la acción pública que puedan quedar igualmente acogidos bajo el ámbito de la nueva Agenda. El propósito debiera ser no fragmentar el sentido de la Agenda, buscando que los órganos consultivos estén alineados, en la mayor medida posible, con el alcance de la Agenda. En relación a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 parece necesario que se proceda a su actualización que debe realizarse teniendo presentes los retos y compromisos que plantea la Agenda 2030.



15. La unidad administrativa responsable del impulso de la Agenda 2030 así como de su seguimiento y evaluación debería ser, en coherencia con los contenidos de dicha agenda, de carácter supra-ministerial. Ello no obsta para que las instituciones responsables de la cooperación para el desarrollo sigan desempeñando una función crucial en la promoción de la Agenda, habida cuenta de su origen y de los propósitos de desarrollo que la inspiran. De forma correspondiente, la aproximación a esta agenda desde el Congreso de los Diputados debería situarse fuera del ámbito estricto de la Comisión de Cooperación, incluso formándose un inter-grupo parlamentario.