

## **INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE *Vº PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2018/2021***

(Com. Seguimiento 15 de febrero)

Tras haber recibido la propuesta de *Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021* y haberla sometido a estudio y debate, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, de acuerdo con las funciones que le asigna el RD 2217/2004 de 26 de noviembre, emite el siguiente informe:

### **I.- Aspectos previos**

1.- Conforme a lo que prescribe la Ley de Cooperación para el Desarrollo, de 1998, el Plan Director se conforma como el documento estratégico de mayor relevancia de la Cooperación Española. Es donde se definen y ordenan los objetivos y prioridades de la política de desarrollo para un período de cuatro años y en donde se detallan los medios, instrumentos y actores que se pretende movilizar para hacer realidad lo propuesto. En razón de su importancia, el proceso de elaboración de un Plan Director brinda una valiosa oportunidad para que todos los actores del sistema de cooperación para el desarrollo reflexionen colectivamente sobre el camino recorrido en cada etapa y construyan consensos acerca del escenario deseable al que se quieren orientar los esfuerzos en el siguiente período. Por este motivo, el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Plan Director se conforma, en sí mismo, como un ejercicio valioso para incrementar la coherencia, calidad y respaldo social de la política de cooperación para el desarrollo. Lo que demanda la contribución activa de todos los actores a ese proceso, partiendo de un reconocimiento sincero de las capacidades propias y de la compartida voluntad de erigir una guía colectiva útil para la acción. El Consejo de Cooperación quiere sumarse a ese esfuerzo, a través de este informe, sabiendo que se trata de una de las tareas más centrales que le encomienda la norma por la que se constituye como organismo de participación y consulta del conjunto de los actores del sistema de cooperación.

2.- Acorde con lo señalado en el punto anterior, el Consejo de Cooperación entiende que el proceso de elaboración de un Plan Director debe estar acompañado de una abierta actividad de diálogo y consulta, no solo con las diversas instancias del Estado implicadas en esa política, sino también con el conjunto de los actores sociales, para que puedan trasladar sus juicios y aportaciones, sin menoscabo de la responsabilidad que finalmente le cabe al gobierno en la definición final del Plan Director. A este respecto, el Consejo quiere reconocer y agradecer la actitud favorable al diálogo que han mantenido los responsables de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y

para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC) a lo largo de estos meses pasados. Considera de especial interés, al respecto, su respaldo a los Seminarios que, con carácter anticipatorio a la redacción del Plan Director, promovieron los actores sociales del Consejo de Cooperación, incluida la sesión pública celebrada en el Congreso de los Diputados. Entendemos ese proceso como una valiosa experiencia, que debe reproducirse en el futuro. No obstante, señala, también, que las condiciones en las que se ha podido realizar el proceso de consulta, tras darse a conocer la propuesta del gobierno, no han sido las más adecuadas para propiciar un intercambio colectivo de opiniones y propuestas en el seno del Consejo de Cooperación. La brevedad de los plazos disponibles y la modalidad dominante de participación –centrada en correcciones sobre el texto bilateralmente formuladas-, limitaron la posibilidad de generar un espacio de reflexión y debate, con la participación colegiada del conjunto de los actores, que es uno de los valores añadidos del Consejo de Cooperación. Con independencia de que el gobierno se hiciese eco de parte de las sugerencias remitidas bilateralmente, lo cierto es que el formato adoptado no parece el más acorde para posibilitar la apropiación del Plan Director por parte del conjunto de los actores y para propiciar un proceso colectivo de enriquecimiento de la propuesta. Es necesario que en futuras ocasiones el gobierno tenga en cuenta estos aspectos y entienda que una parte central de los procesos de diálogo se construyen sobre propuestas concretas, sobre las que se trabaja y a las que se formulan aportaciones, en un proceso que necesariamente requiere tiempo y condiciones apropiadas, si se quiere que implique, de forma colegiada, al conjunto de los actores del sistema.

## **II.- Valoraciones**

3.- Los primeros epígrafes del Capítulo 1 del Plan hacen una buena descripción del contexto y de los retos actuales de las políticas de cooperación a escala internacional. En el epígrafe 1.2.2., sin embargo, se cambia esa perspectiva y se alude a las debilidades o retos de la cooperación española, a través de una relación enumerativa de problemas o desafíos. Es discutible tanto el lugar elegido para tratar esos aspectos como el tono meramente enunciativo con el que se abordan, dada la relevancia que muchos de ellos tienen como condicionantes de la política de cooperación. Si bien el Consejo considera apropiada la elaboración de un texto corto y estratégico, entiende que sería deseable hacer un tratamiento más profundo y fundamentado de algunos de ellos, conectando el diagnóstico con las propuestas que al efecto se debieran poner en marcha para su superación, eligiendo el capítulo más adecuado para su tratamiento.

4.- El Consejo de Cooperación muestra su acuerdo básico con los principios estratégicos adoptados por el Plan Director en su capítulo 2. Se considera acertado que la Cooperación Española remita los esfuerzos de desarrollo a la plena realización de los derechos humanos, convirtiendo a las personas en el centro de los logros de desarrollo; y que, de modo correlativo, asuma el enfoque basado en derechos como el núcleo normativo sobre el que asentar su actividad. También se considera adecuado como

referente genérico el marco estratégico que se proclama, relacionado con la lucha contra la pobreza y las desigualdades, la construcción de resiliencia y provisión de bienes públicos internacionales, junto a la promoción como prioridades transversales de la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental. Por último, se respaldan también los principios genéricos de gestión a los que se alude, relacionados con la mejora de la eficacia, la eficiencia, la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible y la coordinación, en orden a mejorar la calidad y el impacto de nuestra cooperación para el desarrollo. El principal desafío que se deriva de esta formulación correcta de principios es ofrecer los mecanismos requeridos para hacerlos operativos, aspecto que puede ser mejorado en el documento presentado (como más adelante se verá).

5.- Como se ha mencionado en el punto anterior, los cuatro principios transversales que se sugieren para la Cooperación Española (la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental) resultan acordes con el marco de referencia que sugiere la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. No obstante, el Consejo invita al Gobierno a profundizar y dar una mayor concreción de las implicaciones estratégicas y operativas derivadas de esa formulación. Algunas de las cuestiones en las que este enfoque podría expresarse con mayor nivel de ambición son, por ejemplo:

- Derechos Humanos: sería deseable que el texto del Plan asumiese los derechos humanos como prioridad política y elemento vertebrador de todas las líneas de acción. Este aspecto debiera ser, además, el elemento central desde el que definir la respuesta política en aquellos ámbitos –como conflictos, migraciones o desplazamientos forzados- donde esos derechos están en riesgo. Al tiempo, deberían asumirse en los planteamiento estratégicos aquellas tareas orientadas al fortalecimiento de los mecanismos de garantías de esos derechos, como la protección de defensoras y defensores de derechos humanos, la defensa del espacio cívico de participación social en los países o, en fin, la necesidad de que todos los actores –Estado, sociedad civil y sector privado- asuman y apliquen los estándares que al respecto define Naciones Unidas. El Consejo de Cooperación coincide en que la presencia de España en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, durante los dos próximos años, puede suponer una oportunidad excelente para “intensificar la labor en el ámbito de los derechos humanos”. No obstante, el Plan Director no parece hacerse eco de esta posibilidad ni en la definición de prioridades y ámbitos de acción bilateral, ni en la definición de criterios para la acción multilateral.
- Equidad de género: sería necesario que el Plan Director marcara directrices para asegurar que este principio se prioriza, se transversaliza y permea de modo efectivo en las políticas que se ponen en marcha, incluidas las líneas de acción que el Plan propone, en línea con el conjunto de los compromisos internacionales

que se han asumido y con el objetivo de que la equidad de género continúe siendo una seña de identidad de la Cooperación Española. Al respecto, sería necesario contar con metas e indicadores desagregados en materia de género en todas las líneas y objetivos que se consideren prioritarios. La asunción de este principio debiera llevar, además, aparejada una redacción del Plan Director respetuosa con un lenguaje inclusivo y de género (Ley Orgánica 3/2007, artículo 14)

- Sostenibilidad ambiental: si bien el medio ambiente y el cambio climático están presentes en el análisis del contexto global y en algunas líneas de acción, los planteamientos son excesivamente genéricos y vagos, con muy limitadas referencias a cómo esos principios se van a hacer operativos y van a permear el conjunto de las acciones de la Cooperación Española. Un aspecto que debiera afectar a metas e indicadores asociados a las prioridades del Plan Director, así como a criterios para la definición de las estrategias.
- Diversidad cultural: al igual que en ocurre con otras prioridades transversales, es difícil encontrar el efecto de asumir este principio en el desarrollo posterior que se hace de las líneas de actuación, instrumentos y estrategias de la Cooperación Española.

En suma, aunque el Consejo de Cooperación comparte la pertinencia de los principios asumidos por el Plan Director, considera que es limitado el nivel de concreción que se hace de cómo esos principios informan el conjunto de las acciones de la Cooperación Española, trasladándose a sus prioridades, líneas de acción e instrumentos.

6.- El Consejo considera acertado que el Plan Director adopte como misión genérica dar apoyo a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, tal como se expone en el capítulo 2. Es claro que esta Agenda trasciende el ámbito exclusivo de la acción internacional, para comprometer también la orientación de las políticas nacionales, pero tanto la cooperación para el desarrollo como, más particularmente, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) seguirán siendo componentes importantes en el apoyo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS). Existe, no obstante, una disonancia entre el marco temporal de la Agenda 2030 (13 años desde el presente) y aquel al que remite el Plan Director (que es de 4 años, de acuerdo a la Ley de Cooperación): aunque ese desajuste es imposible de superar plenamente, el Consejo de Cooperación hubiese deseado que el Plan Director anticipase, siquiera de forma tentativa, un marco de acción a largo plazo, que pudiese ser revisable cada cuatro años, pero que sirviese de apuesta estratégica en el periodo de vigencia de la Agenda. Aunque se menciona la búsqueda de lineamientos para el medio plazo que serán profundizados en los Planes Directores posteriores, sería aconsejable que el Gobierno concrete esos lineamientos, definiendo la senda que se pretende seguir, desde la Cooperación Española, para avanzar de forma consistente a lo largo del periodo de vigencia de la Agenda 2030.

7.- El Consejo de Cooperación si bien coincide con que se adopte la Agenda 2030 como referente general para la Cooperación Española, quiere señalar los riesgos de convertir en excesivamente complejo y ambicioso el modo concreto en el que el Plan Director traduce ese propósito al ámbito operativo, a través de un escalonado de objetivos sucesivos y superpuestos. En concreto, en primer lugar, el Plan Director asume como Objetivos Generales cuatro de las cinco áreas de desarrollo de los ODS mencionadas por Naciones Unidas (personas, planeta, prosperidad y paz, dejando fuera la referida a las alianzas); en segundo lugar, define como Objetivos Estratégicos 16 ODS (con exclusión del ODS17 y las metas instrumentales); en tercer lugar, definen como Objetivos Específicos aquellas metas de los 16 ODS más acordes con la experiencia previa de la Cooperación Española, seleccionando 29 de las 169 metas de la Agenda; y, finalmente, se definen una serie de líneas de acción (43) en las que se enmarcan las actuaciones de la Cooperación Española en relación con aquellos objetivos y de acuerdo con el trabajo con los socios. Respecto a este planteamiento, el Consejo de Cooperación quisiera señalar las siguientes observaciones:

- En primer lugar, se muestra la preocupación por la necesidad de reforzar los recursos y capacidades del sistema para responder a una estructura de objetivos a diversos niveles, que puede resultar compleja y difícil de hacer operativa si no se abordan estos retos estructurales de la Cooperación Española. Por lo demás, sería importante conocer las razones que justifican la selección de metas y líneas de acción realizada, y los criterios que sirvieron de guía para ello. Acaso sería razonable que, asumiendo y respaldando la Agenda 2030 en su integridad, se concretasen los propósitos (o, en su caso, objetivos) a los que quiere contribuir la Cooperación Española, de una forma más simple y directa (sin el escalonado de niveles que el Plan Director plantea), justificando adecuadamente la selección realizada.
- En segundo lugar, existe el riesgo de que la secuencia descrita conduzca a un planteamiento excesivamente ambicioso de tareas, lo que resta capacidad orientadora (y selectiva) al documento. Es difícil hablar de selección estratégica cuando se mencionan hasta 43 líneas de acción para una cooperación que, en su componente bilateral, apenas superó los 600 millones de dólares en 2015. A este respecto, parecería útil definir propósitos u orientaciones estratégicas algo más selectivas (que acojan, en ocasiones, diversos ODS cada una de ellas), fundamentando adecuadamente las opciones estratégicas propuestas y dedicando más atención al modo de hacerlas operativas.
- En tercer lugar, dada su diversidad, las líneas se enuncian de forma muy genérica, con referencias que, en muchos casos, son válidas para cualquier donante, pero con limitadas alusiones a cómo se va a trabajar en ellas a partir de los actores y capacidades propios del sistema español de cooperación. La

excesiva apertura del ámbito de definición estratégica ha ido en contra de un mayor detalle acerca de cómo hacer operativo un grupo de propósitos manejables.

- En cuarto lugar, no queda claro por qué en la definición de objetivos y líneas de acción no se considera ninguno que haga alusión al fortalecimiento y ampliación de los medios y recursos disponibles, cuando este es un problema serio de la Cooperación Española. Junto a objetivos de realización (es decir, logros de política), debiera haber objetivos internos (de fortalecimiento del sistema y de reforma de su arquitectura). Ese planteamiento estaría más acorde con lo que la propia Agenda 2030 realiza, que contempla no sólo objetivos y metas, sino también medios (financieros y humanos) que deben fortalecerse para hacer esos objetivos realidad. Estos a su vez, fueron aspectos centrales de las recomendaciones del CAD en el último examen de pares a la Cooperación Española.
- Por último, para justificar las prioridades de la Cooperación Española se alude a dos conceptos: el valor añadido y la ventaja comparativa. Mientras el primer concepto es intuitivo y puede ser aplicado a la cooperación de un donante concreto, el segundo es claramente inadecuado y debería tratar de evitarse. No existen parámetros que permitan identificar en qué sentido un donante tiene una “ventaja comparativa” respecto al resto de donantes en un determinado tema, entre otras cosas por la diversidad de condiciones, marcos institucionales y culturales de los países en los que se opera.

8.- La Agenda 2030 no se podrá hacer realidad si no se convoca al conjunto de los actores sociales a una acción conjunta en favor de estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles: tal es lo que la propia Agenda señala en su ODS 17. El Plan Director en su capítulo 2 define acertadamente la misión de la Cooperación Española asociada a la promoción de “alianzas y asociaciones” entre actores diversos al servicio de los ODS. En su capítulo 3 el Plan Director se detiene en este aspecto y hace una referencia a los actores más centrales a los que se quiere convocar a ese esfuerzo colectivo, identificando sus roles y formas de vinculación. El Consejo de Cooperación respalda el enfoque integrador que inspira el capítulo y la relevancia que tiene construir alianzas entre agentes diversos, pero llama la atención sobre el hecho de que son diversos los actores (empresas, universidades, centros de estudio,..) que han señalado que la Cooperación Española carece de los instrumentos adecuados para alentar su incorporación más plena a ese tipo de estrategias. El texto del Plan Director reconoce esa carencia y, en algunos casos se señala la voluntad de adaptar o corregir los instrumentos disponibles. El Consejo de Cooperación invita a una mayor concreción en este ámbito, que es crucial para que las alianzas prosperen, y sobre cuya necesidad se ha venido insistiendo de forma reiterada a lo largo de los años previos. Ese proceso debe estar construido en diálogo con los propios actores, tratando de aprovechar al máximo los instrumentos ya disponibles (incluido FONPRODE), generando respuestas reformadoras en aquellos casos en que los instrumentos no son adecuados y fortaleciendo la capacidad de la AECID para que pueda desplegar más eficazmente su papel como integradora de capacidades, puente entre actores e impulsora de alianzas.

9.- El Plan Director define sus prioridades geográficas también de una manera relativamente compleja, distinguiendo entre los ámbitos bilateral, regional y multilateral. En el ámbito bilateral se asume la existencia de estrategias diferenciadas, de acuerdo con las condiciones de los países implicados, distinguiendo entre países de asociación menos avanzados (7 países), países de asociación de renta media (14) y países de cooperación avanzada (12 países); define las prioridades regionales básicas, en torno a cuatro regiones, que ocupan buena parte del

espacio propio del mundo en desarrollo; y establece, finalmente, algunos criterios para la acción multilateral. Sobre estos aspectos, el Consejo de Cooperación quisiera formular las siguientes observaciones:

- En primer lugar, la relación de países prolonga, con leves modificaciones, la existente en el anterior Plan Director. Al Consejo de Cooperación le parece razonable que se mantenga esta consistencia temporal en la definición de socios. Sin embargo, llama la atención sobre el hecho de que se aluda a cuatro criterios (IDH, Índice de Gini, Pobreza Multidimensional y Capacidad de gestión de riesgos) como “variables usadas” para identificar los países socios. Parece difícil aceptar esa formulación, dado que pocos de los países seleccionados alcanzan niveles en esos criterios que justifiquen su inclusión (además de que alguno de esos criterios es técnicamente poco adecuados como criterio de elegibilidad).
- En segundo lugar, el Consejo de Cooperación considera acertado el planteamiento de estrategias diferenciadas para los países seleccionados, habida cuenta de la diversidad de situaciones en los que se encuentran y de la diferente composición de la agenda de desarrollo en estos países y de las políticas e instrumentos de cooperación que se demandan en cada uno de ellos. Llama la atención, no obstante, en la necesidad de dar mayor relevancia a las tareas de apoyo a la sociedad civil en todos los países para mejorar el espacio cívico y de participación ciudadana, en respaldo a las agendas de igualdad y sostenibilidad ambiental.
- En tercer lugar, el Consejo de Cooperación quiere insistir en el papel crucial que pueden tener las estrategias de tipo regional, habida cuenta del papel que la provisión de bienes públicos internacionales tiene en la nueva agenda de desarrollo y del papel que la propia cooperación Sur-Sur está llamada a tener en la promoción de los ODS. Desde esta perspectiva, los esquemas regionales de integración pueden ser ámbitos cruciales para fomentar una y otra política, asentando estructuras de gobernanza más accesibles para los países en el sistema internacional. Aunque el propósito es acertado, el Consejo de Cooperación invita a desarrollar este apartado para formular de una manera precisa y exigente las regiones (que son contempladas en el texto de forma muy agregada) y lo que se propone hacer la Cooperación Española en ellas (precisando las propuestas actuales que son notablemente genéricas).
- En cuarto lugar, el Consejo de Cooperación respalda el juicio que el Plan Director formula acerca de la relevancia de los Marcos de Asociación como mecanismos de coordinación, alineamiento entre los actores del sistema y de participación y apropiación por parte de los países socios. Unos Marcos que deben construirse a través de un proceso de participación de todos los actores implicados. De igual modo, se coincide en el interés que tienen los Acuerdos de Nueva Generación, como marcos compartidos para orientar el trabajo en los países que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo, donde la AOD no opera (o lo hace de forma poco significativa) y con los que se pueden trazar estrategias y alianzas más compartidas de trabajo en común.
- Por último, el Consejo de Cooperación considera que en un mundo tan interdependiente como el actual, donde muchos de los problemas son compartidos, el papel de la cooperación multilateral (y multi-bilateral) es clave. España retrocedió muy notablemente en este campo, como consecuencia de la disminución de los recursos de la

ayuda y la concentración de las aportaciones en las cuotas obligadas como socios. Es necesario corregir este aspecto y transitar hacia una cooperación multilateral más selectiva y estratégica. El Plan Director alude a estos aspectos, pero apenas aporta precisiones acerca de cuáles serán –y en qué ámbitos- los organismos internacionales prioritarios para la Cooperación Española. Se mencionan los MAE existentes, pero estos aluden a un número reducido de instituciones, respecto a lo que debiera ser la acción multilateral en el marco de la Agenda 2030; y se mencionan ciertos criterios de preferencia que o bien son necesariamente parciales (el logro de influencia o participación española en órganos directivos) o bien son notablemente vagos y generales (subordinar el apoyo a los objetivos de la Cooperación Española o la alusión a considerar la capacidad y calidad de los organismos internacionales respectivos). Tras muchos años de experiencia multilateral, el Consejo de Cooperación entiende que se debiera estar en disposición de hacer una apuesta más precisa de las instituciones que se considera debieran ser socios preferentes de la Cooperación Española. De forma complementaria, y para permitir una plena integración y alineación de la cooperación española con las IFIs y la UE, se considera necesario establecer algunas directrices clave de adecuación normativa, que permitan implementar de forma flexible y eficiente los fondos ejecutados con estas instituciones.

10.- El Plan Director alude a algunas estrategias sectoriales. En particular, se refiere a la acción humanitaria, educación para el desarrollo y una presentada bajo el título de “para otros recursos financieros y no financieros”. La singularidad del contenido de trabajo de las dos primeras –acción humanitaria y educación para el desarrollo- justifican sobradamente que a ellas se dedique una sección del Plan Director, si bien se podría avanzar más en la concreción de las propuestas, para mejorar su capacidad orientadora. Son, en todo caso, ámbitos sobre los que el Consejo de Cooperación llamó reiteradamente la atención, por comprobar que su relevancia no tenía correspondencia con la progresiva caída de recursos que se le asignaban en el marco de la Cooperación Española. Así pues, la necesidad de reforzar esos ámbitos y dotarlos de un propósito estratégico más consistente son razones que justifican esa incorporación. Por el contrario, no parece ni justificada, ni demasiado apropiada la inclusión como estrategia de la tercera, alusiva a los recursos financieros y no financieros. En primer lugar es un ámbito de acción notablemente diverso, que acoge múltiples estrategias (no es una estrategia en sí misma); en segundo lugar, tal como está tratado parece un componente más propio de un capítulo de recursos, donde se considere la AOD y el resto de los que cabe movilizar en favor de la Agenda 2030, que de un capítulo alusivo a las estrategias sectoriales; en tercer lugar, el tratamiento que se ofrece de los ámbitos tratados es notablemente general y con ausencias relevantes (por ejemplo, no se alude a “Aid for Trade” en comercio o a los “Marco de Sostenibilidad de la Deuda” y sus implicaciones para la financiación de los países); en cuarto lugar, es un poco contradictorio que en la definición de objetivos se hayan eliminado todos aquellos referidos a los medios de implementación y en este capítulo se dedique una estrategia a ese campo; y finalmente, es igualmente contradictorio que el Plan apenas dedique espacio a precisar los recursos que le son propios (los de la AOD) y, sin embargo, se detenga en otros medios sobre los que tiene una incidencia parcial.

11.- En relación con este último aspecto, una de las carencias más importante del Plan Director es la que se refiere a la ausencia de una Memoria Económica, de un marco presupuestario que –siquiera de forma tentativa- defina la evolución de los recursos previsibles de la AOD en el



marco temporal al que remite el Plan. Es difícil juzgar los objetivos que el Plan Director se propone si se desconocen los recursos de los que se espera disponer para hacer realidad esos propósitos. Este aspecto ha sido reiterado por todos los actores del sistema de cooperación, que han pedido al gobierno que adelante el marco presupuesto en el que esperan se despliegue la cooperación en los próximos cuatro años. Dado que el gobierno formula previsiones para otros ámbitos de la política pública, incluida la referida a los recursos presupuestarios del Estado, no se entiende la razón de por qué este aspecto no puede ser igualmente incorporado en los ejercicios de planificación de la ayuda española. Y a este respecto, como se ha señalado por muy diversos sectores, incluyendo una PNL de la Comisión de Cooperación del Congreso aprobada por unanimidad recientemente, sería razonable que la Cooperación Española se propusiese ampliar sus recursos de manera pautada, tratando de alcanzar en esta legislatura el 0,4% del PNB en materia de ayuda. Esto no haría sino situar a España en el puesto relativo que le corresponde, por nivel de desarrollo, en el concierto de los donantes de la OCDE.

12.- Otra carencia de relevancia del Plan Director alude a la ausencia de un marco de resultados de gestión asociado a los objetivos (o, eventualmente, a los procesos) que el Plan se propone impulsar; y dada la experiencia previa y la existencia de Marcos de Asociación vigentes en los países, acaso se podrían avanzar también algunos resultados de desarrollo. Se señala en el capítulo 2 que se empleará para esa tarea un estudio realizado al respecto en 2016, con referencia al Plan Director precedente. A expensas de lo que resulte del ejercicio de adaptación, conviene insistir en que la determinación de resultados esperables debe formar parte de un ejercicio de planificación que pretenda guiar la acción. Constituye, además, un input básico para los procesos de seguimiento y evaluación del Plan Director. Su ausencia en este caso no hace sino debilitar las posibilidades de que el Plan Director se convierta en una guía operativa y pueda nutrir, a partir de la experiencia y del seguimiento y evaluación, los procesos de aprendizaje.

13.- El Plan Director dedica un capítulo (el 5) a los recursos y capacidades disponibles para implementar lo que se propone. Dadas las carencias y disfunciones que se registran en estos dos ámbitos, todo haría pensar en que se trataría de un capítulo clave del Plan, pero lo cierto es que a estos aspectos apenas si se dedica una página, con alusiones que son notablemente genéricas y de las que no cabe derivar el sentido de las reformas que se pretenden impulsar. Es cierto que el capítulo aborda en sus cuatro epígrafes los cuatro aspectos fundamentales que debieran ser objeto de atención: los recursos, la arquitectura institucional, el marco normativo y los recursos humanos. Pero, el tratamiento de los problemas es muy parcial en todos y cada uno de esos aspectos, con referencias que son notablemente vagas en algunas de las propuestas. En la adecuación normativa se echa en falta una referencia a la coordinación y supervisión de la ayuda al desarrollo – fragmentada entre varios instrumentos y contribuciones a distintos fondos – y en la gestión del personal, otros dos elementos señalados como mejorables en la evaluación de pares del CAD. A este respecto, el Consejo de Cooperación reitera que sin un fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales del sistema y sin una ampliación de sus recursos disponibles es difícil que la Cooperación Española pueda estar a la altura de lo que cabe esperar de España, por su experiencia y nivel de desarrollo, en el apoyo a la Agenda 2030.

14.- Por último, llama la atención la poca relevancia que el Plan Director otorga a las actividades relacionadas con la provisión de bienes públicos regionales y globales, pese a que este aspecto es una de las líneas centrales de la nueva agenda de desarrollo (acogida bajo los rótulos de aspectos sistémicos o desafíos globales). Acaso esta ausencia se deba a que la relación de líneas de acción contenidas en el Plan se limitan a los 16 primeros ODS y buena

parte de los problemas relacionados con los bienes públicos globales se contienen, sin embargo, en el ODS 17. El caso es que esa ausencia no parece justificada, dada la importancia que esos aspectos tienen en la Agenda 2030 y, más particularmente, en el caso de la agenda específica de los países de renta media, que nutre la nómina de los países preferentes de la Cooperación Española.

### **III.- Recomendaciones**

15.- De acuerdo con las valoraciones realizadas en los epígrafes precedentes, el Consejo de Cooperación formula las siguientes recomendaciones, que aluden a modos de superar alguna de las carencias más centrales detectadas en el documento:

- a) En primer lugar, es opinión compartida de los actores del sistema de cooperación que el Plan Director adolece de una falta de desarrollo y concreción en algunos aspectos estratégicos y operativos que serían claves para otorgar plena validez al documento como guía para la acción. A este respecto insta a que la Administración, en diálogo con todos los actores del sistema de cooperación, se comprometa a elaborar, a lo largo de los próximos seis meses, algunos documentos complementarios orientados a clarificar los modos de trabajo y de implementación del Plan Director. Esos documentos deberán desarrollarse de forma consistente con los principios de defensa de los derechos humanos, equidad de género, respeto a la diversidad cultural y promoción de la sostenibilidad ambiental enunciados por el Plan Director, buscando en todo momento el refuerzo de la Coherencia de Políticas de Desarrollo Sostenible y apoyando el rol activo de la sociedad civil en los procesos de cambio económico y social en los países. En concreto, esta tarea sería especialmente relevante en los siguientes ámbitos:
  - a. Hacer operativos los principios asumidos por el Plan Director, garantizando que informan el conjunto de las políticas y acciones acordadas.
  - b. Clarificar y desarrollar las opciones estratégicas (metas y líneas de acción) acordadas en el Plan Director, ofreciendo guías para el trabajo operativo en cada una de ellas.
  - c. Formular un plan de acción para la mejora y adaptación de los instrumentos requeridos para favorecer las alianzas multiactor, que están en la base de la Agenda 2030.
- b) En segundo lugar, ha sido un tema reiterado por los actores sociales y por el propio CAD, la necesidad de avanzar en la ordenación institucional del sistema de cooperación, en la más plena reforma y adaptación del marco normativo que regula algunos instrumentos y en el fortalecimiento de los recursos humanos y técnicos disponibles. Estos aspectos están insuficientemente tratados en el Plan Director. El Consejo demanda que el gobierno se comprometa a elaborar, a lo largo de los seis meses posteriores a la aprobación del Plan Director, un plan de trabajo orientado a la ordenación y fortalecimiento del sistema de cooperación. El
- c) En tercer lugar, el Plan Director requiere de una memoria económica en la que se fije, siquiera de forma tentativa, las previsiones que el gobierno hace acerca de los recursos

que estarán disponibles para hacer realidad los objetivos que el Plan se propone. Así ha sucedido en el Plan Director precedente y no hay razón para que en este no se haga similar ejercicio de previsión tentativa. El Consejo de Cooperación considera que, por responsabilidad, no puede formular un dictamen favorable al V Plan Director si no se acompaña de un marco presupuestario básico, que permita dimensionar el compromiso del gobierno con la política de cooperación, así como garantizar la viabilidad de los elementos estratégicos propuestos

- d) En cuarto lugar, el Plan Director anuncia una actualización del Marco de Indicadores y Resultados a partir del documento elaborado en 2016. El Consejo de Cooperación espera que, igualmente en un período razonable, de en torno a seis meses, se ofrezca el Marco de Indicadores desagregados y Resultados que permitan dar seguimiento al Plan Director.
- e) Por último, el Consejo considera importante diseñar los mecanismos necesario para incorporar en el V Plan Director una visión estratégica a largo plazo, bajo la lógica de la Agenda 2030, que garantice la continuidad en el tiempo de los aspectos estratégicos más destacables, asegurando el consenso político y de los diferentes actores de la cooperación. Al tiempo, considera necesario que esa propuesta (y el actual Plan Director, por tanto) se enmarquen en una Estrategia española de desarrollo sostenible, en la que se recojan de modo fiel los compromisos suscritos por España, tanto en relación con el conjunto de la Agenda 2030 como con respecto a lo acordado en materia de cambio climático, en París. El Consejo de Cooperación solicita que el gobierno se comprometa a asumir esa tarea a lo largo del año en curso, acompañando el proceso de definición de la Estrategia Nacional de aplicación de la Agenda 2030