



Análisis y valoración del 2º borrador del **V Plan DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

6 de febrero de 2018

c/ De la Reina 17, 3º, 28004, Madrid
Telf.: 91 521 09 55
informacion@coordinadoraongd.org
www.coordinadoraongd.org



COORDINADORA
DE ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

El Gobierno propone no recuperar la Cooperación

España ya tiene propuesta de V Plan Director de la Cooperación. Es un documento que – si se aprobara en su versión actual – condenaría a la Política de Cooperación a seguir en su agonía, corta de miras, sin ambición política y sin capacidades y recursos para sacar a España del pelotón de cola de la comunidad de donantes¹ y afrontar los desafíos globales que nos propone la Agenda 2030. Con este documento el gobierno se podrá hacer una foto en Nueva York en el Examen Voluntario del Foro Político de Alto Nivel pero suspenderá en septiembre por la falta de ambición de una de sus políticas fundamentales en la implementación de la Agenda 2030 – la que le permitirá desarrollar la dimensión internacional –.

El pasado viernes 26 de enero los actores del Consejo de Cooperación recibieron el segundo borrador, y definitivo, y sobre el cual actores sociales, territoriales y políticos serán consultados hasta su llegada al Consejo de Ministros. Ya no hay posibilidades de aportaciones y los tiempos se aceleran y el déficit de participación se ha hecho evidente e incomprensible². El recorrido de consultas del gobierno tiene un calendario: 7 de febrero, Comisión Interterritorial, 8 de febrero, Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación, seguida el 12 del pleno del consejo y 14 de febrero, llegada a la Comisión de Cooperación del Congreso y el 15 en el Senado. Las consultas del gobierno tienen la doble función de escuchar posibles mejoras y de sumar. El gobierno tiene la potestad de incorporar o no dichas mejoras y hacer los gestos necesarios para que actores sociales y políticos se sumen al plan.

Coordinadora ha ido participando activamente³ en los debates para recuperar la cooperación como una política de Estado a la altura de los compromisos y los desafíos existentes. Y hemos trabajado activamente, junto con otros actores sociales y políticos, en busca del diálogo y del consenso. Sin embargo, el borrador definitivo del V Plan Director parece más bien una oportunidad perdida, por no haber aprovechado dicho capital y mostrar un verdadero cambio de rumbo después de años de recortes y promesas de recuperación incumplidas. En las siguientes páginas analizamos los elementos críticos más importantes de la propuesta actual – borrador definitivo –.

¹ España con su esfuerzo de ayuda de los últimos ejercicios en [mínimos históricos](#) no podría formar parte del CAD/OCDE que exige un mínimo de contribución del 0,2% RNB. El CAD/OCDE ya [advirtió](#) a España la necesidad de recuperar recursos y compromisos.

² La administración después de un dilatado periodo de consultas y reflexión informal – sin documento de propuesta – decidió agotar 2017 para tener listo su primer borrador, que fue compartido el 11 de diciembre. A partir de entonces los tiempos se han acelerado en deterioro de la calidad de la participación y a las posibilidades de sumar y construir consensos.

³ Coordinadora fue consultada por el CAD de la OCDE en su informe de pares y se hizo eco de sus [propuestas de mejora](#). Participamos junto a los actores del Consejo de Cooperación en el proceso de reflexión de 2017 que cristalizó en el documento ["reflexionando para construir"](#) que fue respaldado por todos los partidos políticos en el acto del congreso de los diputados en julio de 2017. Coordinadora realizó una [primera valoración](#) del primer borrador en la que trabajaron representantes de los diversos grupos de trabajo de Coordinadora – GT de políticas de desarrollo, GT humanitaria, GT de Educación para el Desarrollo, GT de género, GT del agua, Grupo de Voluntariado Internacional y grupo del Consejo de Cooperación – así como el grupo de infancia y la Plataforma de Infancia, en un trabajo colectivo organizado en el denominado Grupo Mixto. También ha habido una contribución de la Coordinadora Estatal de Comercio Justo.

Tenemos un plan sin ambición, sin coherencia y sin recursos

Este Plan Director en su estado actual no puede contar con el apoyo de las ONGD por su carencia de visión, las inconsistencias de su estrategia, y, sobretodo, por su falta de compromiso político con recursos, capacidades y reformas que lo hagan viable. Lo explicamos a continuación:

1. ¿Hacia dónde? Un marco estratégico sin visión de largo plazo

No hay una visión política a largo plazo, sino un Plan con mirada corta – sólo centrado en la presente legislatura – aunque enmarcado en una Agenda internacional que mira hacia el 2030. No se plantea ningún proceso de diálogo político ni las herramientas necesarias para garantizar la continuidad y sostenibilidad de las acciones estratégicas en los siguientes planes directores. El V PD está llamado a desarrollar la dimensión internacional de una futura estrategia de Desarrollo Sostenible para el país, liderada por el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030. Este marco de mirada estratégica a largo plazo aparece de forma muy tímida en el texto, y sin las mediaciones necesarias para garantizar que este Plan sirva de guía hacia el 2030.

2. ¿El qué, cómo y dónde? Un marco estratégico más claro pero en el que persisten las inconsistencias

Aunque en éste último borrador mejora la lógica de la intervención y la hace más clara, todavía persisten importantes inconsistencias entre un marco de actuación que formalmente se basa en lucha contra la pobreza y la desigualdad, en la construcción de resiliencia y el apoyo a bienes públicos globales, y la propuesta concreta de objetivos, metas, líneas de acción, estrategias e instrumentos, incluyendo la propia lista de los países seleccionados como socios.

Se reconocen **mejoras importantes del marco estratégico y de seguimiento**:

1. Se ofrece una mirada más completa e integral de la pretensión última de la cooperación española, añadiendo a los temas centrales de lucha contra la pobreza y construcción de resiliencia del borrador anterior, los grandes desafíos de la desigualdad y la defensa de los bienes públicos globales.
2. Los 16 ODS dejan de ser los objetivos “específicos” de la CE (lo que implicaba un gran nivel de ambición en un corto espacio de tiempo, a todas luces fuera de la realidad de la cooperación española) y pasan a ser objetivos “estratégicos”, referentes generales de la Agenda 2030 bajo la cual se pretende articular la política española de cooperación.
3. Se incorporan 29 metas de la Agenda 2030, y éstas son las que ahora pasan a considerarse propiamente “objetivos específicos” de la CE. La selección de 29 metas, de un total de 169 de la Agenda, supone acotar la acción de la cooperación, lo que aporta valor estratégico. Además, trabajar con metas permite evaluar a partir de los

indicadores y mecanismos de seguimiento de la propia Agenda 2030, junto con los resultados de desarrollo que se establezcan con los países socios y organizaciones de cooperación a través de los instrumentos ad hoc de planificación y seguimiento.

En resumen, el plan cuenta con una estructura lógica más clara, en la que se plantea trabajar bajo el paraguas de la agenda 2030, y al mismo tiempo muestra los ámbitos de acción donde la CE puede aportar más valor añadido. No obstante cabe señalar **algunas inconsistencias importantes** sobre el conjunto de la intervención:

1. No se modifican los **criterios para dar razón de los diferentes países de actuación elegidos**. Coordinadora demostró en su [valoración](#) anterior cómo estos criterios no aportan luz sobre la elección realizada, poniendo de manifiesto un cierto voluntarismo político.
2. **Tampoco se conocen los criterios por los cuales se eligen 29 metas** y se dejan fuera las otras 140. ¿Cuáles son las reflexiones subyacentes, la mirada estratégica, la narrativa que fundamenta las opciones, la lógica transversal que explique las opciones a lo largo de los 16 objetivos? No se dan explicaciones.
3. Lo mismo cabría preguntar de las "líneas de acción" ¿son producto de un ejercicio de reflexión política o estratégica? ¿Cómo se ha llegado a esta elección?
4. En el proceso de mejora de la lógica de intervención **algunos enfoques prevalecen**, y otro tipo de intervenciones se quedan en un papel secundario provocando incoherencias remarcables. Así el enfoque de indígenas y afrodescendientes no tiene una línea de acción que lo aterrice, el enfoque de género se queda sin una línea de acción concreta que promueva los derechos políticos, sociales o económicos de las mujeres y la lucha contra el cambio climático, objetivo que se manifiesta como prioritario, se concentra en acciones de "mitigación", cuando la "adaptación" es fundamental en la lucha contra la pobreza desde un enfoque de resiliencia y pensando en "no dejar a nadie atrás".
5. En el capítulo 4 – "estrategias diferenciadas" – se han realizado algunas incorporaciones positivas que señalan la importancia de **avanzar en una estrategia de Países de Renta Media (concretamente en América Latina) donde la desigualdad y el trabajo con la sociedad civil** sean prioritarios para avanzar en el desarrollo sostenible. Sin embargo, el texto no desarrolla propiamente una estrategia, siendo claramente insuficiente una declaración de intenciones que, en un plan que pretende guiar la acción de esta política, no establece la manera concreta de operativizarla, ni define los criterios y herramientas necesarios para su implementación.
6. Esta **falta de concreción de las estrategias diferenciadas** es manifiesta en la estrategia para otros recursos financieros y no financieros. Ésta pretende aterrizar la Agenda de Acción de Addis Abeba, que procura el avance en la construcción de capacidades y medios de implementación esenciales para conseguir el cumplimiento de la Agenda. Su citación es meramente testimonial e incompleta.

3. ¿Con qué medios y recursos? No sabemos

Cuando Coordinadora valoraba el primer borrador afirmaba: *"la mención a un vago futuro incremento de recursos muestra una falta de claridad y compromiso con el presente plan. La no existencia de una memoria económica compromete su validez y desoye las*

*recomendaciones realizadas desde los actores del consejo de cooperación y el CAD⁴. A través de afirmaciones como "la definición de objetivos para los próximos cuatro años exige realismo en relación con las capacidades y la realidad actual" se insiste en una narrativa de normalización de una realidad de escasez de recursos que es anómala y debería ser superada en aras de la recuperación de una política de estado, el consenso con los actores sociales y políticos y el cumplimiento de los compromisos internacionales firmados por nuestro país". **Nada ha cambiado.***

Por otro lado, si el texto plantea al inicio los desafíos de desarrollo más importantes, y a continuación un marco de intervención para dar respuesta a dichos desafíos, y que pueda ser seguido y evaluado a través de un marco de resultados de desarrollo... No pasa lo mismo con los **procesos y cambios necesarios para mejorar las capacidades, los recursos, la articulación y las instituciones** que conforman el sistema de cooperación. Sí se mencionan los desafíos en la primera parte del texto, pero el Plan en ningún momento plantea cómo dar respuesta a estos desafíos internos de la cooperación española. No existe una propuesta operativa que permita mejorar a la propia cooperación española, y que permita establecer un marco de resultados de gestión. Esta carencia fragiliza enormemente la CE y amenaza su sostenibilidad futura.

4. ¿Con la sociedad civil? Relativamente

El papel de la sociedad civil mejora por la incorporación de la mención al artículo 88 del Consenso Europeo de Desarrollo y el triple papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo – como implementadores y partícipes del proceso de políticas públicas, abogados independientes y agente de cambio – y de su importancia en AL y PRM, especialmente en temas de desigualdad. Pero **no hay una apuesta estratégica de apoyo a la sociedad civil en las metas e instrumentos**. Menos aún la comprensión de la pertinencia en un contexto de amenazas globales al espacio cívico⁵. Es muy llamativo que dentro del ODS 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas", la línea de actuación 16.5 "reforzar la participación ciudadana" se haya eliminado. Al final, queremos apoyar a la sociedad civil pero no se concreta cómo y con qué se va a poner esta estrategia en marcha.

5. Alergia a que el enfoque de derechos humanos y de eficacia de la ayuda avance

Esto es especialmente notorio en asuntos como **migraciones y el papel del sector privado**. El tema migratorio, aunque se han realizado algunos cambios incorporando el enfoque de derechos humanos y de seguridad de las personas, esto no es consistente en todo el texto. La obsesión del control migratorio y la gestión de fronteras de la nefasta política europea continúan teniendo una sucursal en el plan.

⁴<http://www.oecd.org/dac/spain-needs-to-fulfil-its-commitment-to-reverse-decline-in-development-aid.htm>

⁵ Según la organización CIVICUS solamente el 3% de los países del mundo tienen un espacio cívico abierto a la participación. En 106 países, los ciudadanos corren grandes riesgos cuando se organizan, expresan o movilizan para la mejora democrática de sus sociedades. Además el espacio cívico está deteriorándose en otros 63 países. La calidad del espacio cívico es condición necesaria del avance democrático y de los procesos de desarrollo.

<http://www.civicus.org/images/People Power Under Attack Findings from the CIVICUS Monitor.pdf>

El papel del sector privado es creciente en el plan. A pesar de los leves matices de la existencia de las PYMES o la economía social y el comercio justo, es la política de internacionalización de la gran empresa la que impulsa este barco. Es importante la involucración de los actores privados en procesos de desarrollo, pero llama la atención el escaso interés de asegurar que su papel se realice conforme a los DDHH, los estándares de sostenibilidad, fiscales, de transparencia. Fue el CAD quien planteó en su informe de pares que la cooperación financiera debía avanzar en garantizar los [principios de Busán](#).

6. ¿Lo que construiremos será coherente con el desarrollo sostenible?

El concepto de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) es fundamental para el avance de la Agenda 2030 y así consta en la misma y en la Agenda de Acción de Addis Abeba⁶. La CPDS se ha reforzado en relación con la versión primera del Plan. Sin embargo, no se establecen el mecanismo y las estrategias necesarias para garantizar la puesta en práctica de la CPDS (por ejemplo, evaluaciones de impacto en áreas clave, instrumentos de resolución de conflictos entre diferentes políticas españolas, cuando haya contradicciones entre ellas en relación con los resultados de desarrollo en otros países). Además **no se hace mención a la necesidad de que dicho mecanismo esté al más alto nivel**. Por muy bueno que sea el desarrollo de este plan ya habrá otras políticas que se encargarán de generar más cambio climático, ignorar los paraísos fiscales o vender armas a países en conflicto.

⁶Lo señalan la meta 17.14 de los ODS y artículo 103 de la Agenda de Acción de Addis Abeba.



COORDINADORA

DE ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Red estatal de organizaciones y plataformas sociales

74 ONGD
17 coordinadoras autonómicas
450 entidades en todo el país

Presentes en:

105 países del mundo
implementando 3.600 proyectos
que benefician a
35 millones de personas

30 años trabajando en:

Desarrollo, solidaridad internacional,
acción humanitaria,
educación para la ciudadanía global,
defensa de los derechos humanos

Sector que moviliza:

5.000 cooperantes
20.000 personas voluntarias
2,4 millones de colaboradores
€ 550 millones



c/ De la Reina 17, 3º, 28004, Madrid
Telf.: 91 521 09 55
informacion@coordinadoraongd.org
www.coordinadoraongd.org



COORDINADORA

DE ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO