



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN SOBRE EL “PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, 2013-2016”

*Aprobado por el Pleno del Consejo de Cooperación en su sesión de 19 de noviembre de 2012.
Se abstuvieron los representantes de la CONGDE, la Fundación Solidaridad Internacional, la Asociación
PROSALUS, la Fundación Entreculturas, la Fundación Intermon-Oxfam, CCOO, la UGT y la Federación
de DDHH que realizaron un voto conjunto explicativo del sentido de su voto.*

Recibida la propuesta de Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016, y de acuerdo con las funciones que le encomienda la normativa vigente, el Consejo de Cooperación elabora el siguiente Informe:

1.- El Consejo se felicita de que el gobierno y los distintos actores hayan acometido con celeridad las tareas de preparación de un nuevo Plan Director de la Cooperación Española. El cambio de las circunstancias económicas en las que está inmersa España, los nuevos desafíos del entorno internacional y el próximo fin del ejercicio de planificación hoy vigente aconsejaban este esfuerzo. De este modo, una vez debatido en las instancias asesoras pertinentes, se dispondrá de una estrategia adaptada a las condiciones del presente, y destinada a tomar el relevo del marco precedente.

2.- El Consejo considera que es importante hacer de la cooperación para el desarrollo una política de Estado, a la que todos los actores sociales se sientan convocados, cada uno desde sus respectivas especificidades. En esta línea, y puesto que el Plan Director no aborda de forma estratégica el rol de cada uno de los actores que, tal como se indica en el propio texto del Plan Director, debe replantearse y actualizarse, el Consejo recomienda que se abra un proceso de reflexión y definición conjunta que lo desarrolle y complete.

3.- El Consejo valora positivamente el tono que se le ha querido dar al Plan Director, más sobrio en su estructura argumental y adaptado a las capacidades del sistema español de cooperación. Asimismo respaldamos la necesidad de construir la política de cooperación, con las modulaciones que las circunstancias requieran a partir de la experiencia y de los activos acumulados por la Cooperación Española en períodos precedentes.

4.- El Consejo de Cooperación se identifica con el concepto de desarrollo al que alude el Plan Director. Como se señala en el documento, el desarrollo es un proceso multidimensional de ampliación de las capacidades y opciones de las personas. A través de ese proceso se amplían los derechos efectivos de las personas y se incrementa su grado libertad, al poder hacer realidad aquellos escenarios de vida que consideran deseables. Este concepto de desarrollo es al que también se adscribe la Ley de Cooperación y al que respondieron los ejercicios de planificación previos. Sería deseable que, en esta línea, el Plan evidenciara de forma más clara en todas sus dimensiones, las implicaciones que para la política de cooperación al desarrollo se derivan del enfoque basado en derechos y de los compromisos asumidos en el marco de los tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.



5.- El Consejo de Cooperación comparte los objetivos genéricos que inspiran al Plan Director para acomodar la Cooperación Española a las condiciones del presente. En particular:

- La necesidad de concentrar esfuerzos, tanto en el ámbito geográfico como sectorial, reduciendo los excesivos niveles de fragmentación y de dispersión que han caracterizado a la Cooperación Española.
- La conveniencia de otorgar mayor relevancia a la formación y uso de las capacidades institucionales y técnicas del conjunto del sistema y buscar una cooperación más intensiva en conocimiento.
- La necesidad de integrar de forma más plena en la política al conjunto de los actores del sistema de cooperación. La Administración debe saber promover, respaldar y, en su caso, liderar este tipo de alianzas, lo que obliga a construir lazos de confianza y colaboración entre los actores.
- La insistencia en la necesidad de reestructuración del sistema español de cooperación, al objeto de mejorar los niveles de calidad de sus acciones y políticas. Esto comporta mejorar los procesos de gestión del conocimiento y de aprendizaje del conjunto de los actores, estableciendo relaciones más sólidas de cooperación y aprendizaje mutuo entre ellos. En este sentido, el Consejo recuerda la necesidad de que el segundo contrato de gestión de la AECID se ponga en marcha a la mayor brevedad.
- La conveniencia de implantar, de forma generalizada, una gestión orientada a resultados. Es el logro constatable de procesos transformadores en los países en desarrollo el objetivo al que se deben orientar los esfuerzos de la Cooperación Española.
- La importancia de otorgar mayor atención y recursos a los procesos de seguimiento y evaluación, como mecanismos requeridos para una más efectiva rendición de cuentas y para alentar los procesos de aprendizaje.

6.- El Consejo considera oportuno que el Plan Director haya abandonado una relación exhaustiva de prioridades sectoriales y trate de estructurar su acción a través de un enfoque más funcional, en el que se definan orientaciones genéricas, líneas de acción y resultados de desarrollo. Esta nueva estructura puede facilitar el proceso de concentración de esfuerzos que el Plan prevé, al focalizar la atención sobre los propósitos que articulan la acción. Aun así, existen algunas insuficiencias que el Gobierno debiera considerar. Particularmente, se consideran relevantes las siguientes:

a) En primer lugar, no parece que el cambio climático y sus implicaciones tenga el tratamiento y el nivel de prioridad que serían exigibles en una política que se pretende inspire la acción de la Cooperación Española durante los próximos cuatro años. En estos momentos, para el conjunto de la agenda internacional, el tratamiento del cambio climático constituye un tema prioritario, que no sólo condiciona la política de ayuda, sino también la propia concepción del desarrollo que cabe aplicar en el futuro. El Consejo considera que el presente Plan Director debería profundizar más en estos aspectos.

b) En segundo lugar, el Consejo cree que se le debiera otorgar mayor relevancia a la promoción del trabajo decente como propósito de la política española de cooperación, acaso incorporándolo como línea de acción específica. La promoción de empleo, particularmente para los más jóvenes, constituye un objetivo que forma parte de la agenda de buena parte de los países en desarrollo y constituye una de las vías obligadas para combatir la pobreza y promover el crecimiento de los países.



7.- El Consejo comparte los criterios que se han establecido para concentrar la acción geográfica de la Cooperación Española. Considera adecuada la relación de países definidos como “de Asociación” y estima oportuno establecer estrategias de salida en aquellos otros países que, por su nivel de desarrollo, no justifican una presencia institucional permanente y estable de la Cooperación Española. Por lo que se refiere a este último grupo de países, el Consejo considera que es importante: i) que la estrategia de salida sea gradual y acordada con el país socio; ii) que se estudie la conveniencia de sustituir la ayuda por otros mecanismos de cooperación que sean útiles a los procesos de desarrollo de esos países y permitan preservar las relaciones de confianza y colaboración mantenidas en el pasado; y iii) estudiar la conveniencia de mantener unidades regionales que gestionen esas políticas desde ámbitos más cercanos a la realidad de esos países. Por lo que se refiere a los países de Asociación, el Consejo cree que sería conveniente definir un objetivo cuantitativo de la proporción de ayuda que se programa orientar hacia estos países, al objeto de evaluar su grado efectivo de prioridad e incluir una serie de ratios que permitan medir el grado de avance en la concentración geográfica en el marco de resultados asociado al Plan Director. Al tiempo, cree que sería útil revisar la Metodología de los Marcos de Asociación y garantizar que en los procesos de debate para la definición de esos Marcos de Asociación se cuente con la voz y la participación del conjunto de los actores del sistema de cooperación.

8.- El Consejo respalda la necesidad, argumentada en el Plan Director, de mantener agendas diferenciadas de desarrollo en función de las capacidades y necesidades de los países. La política de cooperación debe ser sensible a la creciente heterogeneidad que caracteriza al mundo en desarrollo, tratando de modular las respuestas de acuerdo a las condiciones de cada cual. De esta constatación se derivan dos implicaciones que el Plan Director debiera tratar en mayor medida:

a) La primera alude a la distribución de responsabilidades internacionales que deriva de la existencia de nuevas potencias económicas en seno del mundo en desarrollo. La Cooperación Española debiera propiciar que estos países con mayores logros se impliquen activamente en las tareas de corrección de las desigualdades internacionales y de combate a la pobreza. El apoyo a la Cooperación Sur-Sur es una de las vías, pero no la única, para potenciar esa nueva distribución de responsabilidades. También forma parte de ese objetivo la reforma de las instituciones internacionales, para permitir que esos países tengan mayor voz e implicación, y el apoyo a los procesos de integración regionales.

b) La segunda se refiere a la necesidad de que España utilice el conocimiento existente en relación a la agenda de desarrollo con los países de renta media. En el Plan Director se alude a ese objetivo, pero quizá sería necesario detallar en mayor medida el enfoque que se le quiere otorgar a esa agenda, los contenidos básicos en los que descansaría y el tipo de instrumentos que se emplearán para ponerla en marcha. Avanzar en esos aspectos es importante por cuanto como consecuencia de la concentración geográfica de la ayuda, el peso de los países de renta media entre el colectivo de países socios de la Cooperación Española se verá incrementado durante el período al que alude el Plan Director.

9.- El Consejo comparte el objetivo de practicar una política multilateral más selectiva y estratégica, aplicando criterios de eficiencia, complementariedad y relevancia a la hora de determinar los socios multilaterales preferentes de la Cooperación Española. Respalamos también la necesidad de que España tenga una posición activa en su presencia en estas instituciones, a través tanto de la promoción de iniciativas como del seguimiento y evaluación del trabajo realizado por parte de las instituciones financiadas.



10.- El Consejo respalda el propósito del gobierno de mejorar los niveles de seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas por parte del sistema de cooperación en su conjunto, y muy particularmente de las actividades desplegadas por la AECID. A juzgar por los rankings internacionales, la Cooperación Española parte de un bajo nivel en todos estos aspectos, que sin embargo son claves para la mejora de la calidad, eficacia y respaldo social de la cooperación. Es conveniente que se sea consciente de esas limitaciones y se trace un plan realista de avance gradual, pero consistente en el tiempo. En un momento de recursos escasos, estas dimensiones adquieren mayor relevancia si cabe, para asegurar el máximo impacto de los recursos disponibles. Al tiempo, debiera reconocerse los avances que se han producido en esta materia a través de procesos de autoregulación del comportamiento de los actores, para asegurar transparencia y rendición de cuentas, mediante códigos de conducta públicos voluntariamente asumidos (como es el caso de las ONGD, pero también de las Universidades). Valoramos positivamente el impulso que se va a dar a Info@OD como instrumento que permitirá que todos los actores dispongan de un marco de rendición de cuentas.

11.- La mejora de la coherencia de políticas forma parte de las tareas prioritarias que el gobierno puede hacer para mejorar el impacto de la ayuda en un entorno de restricciones presupuestarias. El Plan Director contempla este aspecto, pero es muy limitado lo que se sugiere en términos de mecanismos institucionales para garantizar que efectivamente se avanza en términos de coherencia de políticas. En el Plan Director se alude a los puntos focales de Coherencia de Políticas para el Desarrollo de los Ministerios, pero no se juzga ni su desempeño en el pasado, ni las tareas que se les pueden encomendar en el futuro. El Consejo juzga que sería conveniente que este punto tuviese una mayor concreción, explicitando el Plan Director los mecanismos institucionales que se van a poner en uso para garantizar de manera efectiva que se progresa en esta materia.

12.- El Consejo respalda la voluntad de construir alianzas más estratégicas al interior del sistema de cooperación, pero considera que este objetivo no debiera estar constreñido al ámbito de la AOD, sino al conjunto de la cooperación para el desarrollo. Toda una serie de instituciones especializadas en el seno de la Administración, además de los actores habituales del sistema, podrían estar convocadas a participar de ese sistema de relaciones estratégicas, aportando su conocimiento y experiencia a una política de cooperación que implica al conjunto del Estado.

13.- El Consejo comparte con el gobierno la importancia que tienen las tareas de educación y sensibilización para el desarrollo para la transmisión de valores de responsabilidad y de solidaridad y para la generación de una ciudadanía comprometida con los objetivos de la cooperación para el desarrollo. Creemos que en esa tarea tienen cabida la totalidad de los actores del sistema de cooperación pues todos ellos contribuyen a transmitir esos valores y ese compromiso en que se asienta la política de cooperación.

14.- El Consejo de Cooperación es consciente de que el Marco de Resultados facilitado está en proceso de elaboración. Dada la ausencia de un Marco Presupuestario tentativo, sería importante que el Plan contuviese un Marco de Resultados bien elaborado, para asegurar que se está en condiciones de hacer los ejercicios de rendición de cuentas que en el propio Plan se estipulan como necesarios. El Consejo quiere mostrar su disponibilidad, si se considera necesario, para seguir trabajando en una mayor definición del Marco de Resultados.



15.- El Consejo recomienda a todos los actores de la cooperación que realicen una amplia difusión del Plan Director con el fin de dar a conocer los cambios y las nuevas orientaciones que se recogen en el mismo, tanto al conjunto de la sociedad española como a los países socios.

16.- Se constata la ausencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2. e) de la Ley 36/2010 de FONPRODE, del establecimiento de un límite porcentual de la AOD reembolsable.

17.- Este Informe no podría concluir sin una alusión a la preocupación que produce la disminución de los recursos asignados a la política de Cooperación en los últimos años. El Consejo es consciente de la severidad del momento económico que atraviesa España, pero quiere reafirmar su convencimiento de que la política de cooperación es una parte inexcusable de las políticas públicas de un país que se considere responsable con los problemas que afectan a la gobernanza de un sistema internacional que se pretenda estable y justo y que responde a los principios y compromisos adquiridos respecto a la defensa de los derechos que deben atribuirse a las personas, más allá de fronteras, género, etnia o condiciones sociales. Creemos también que una buena política de cooperación es una señal que contribuye a mejorar la imagen y reputación del país, con réditos de muy diverso alcance, y que para tener una política de cooperación viable es necesario disponer de un umbral de recursos suficientes como para garantizar que se contribuye de manera efectiva a la lucha contra la pobreza y a la corrección de las desigualdades internacionales y al cumplimiento de los objetivos del Plan Director.