



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

Aprobado por el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 16 de febrero de 2018 con los votos favorables de los representantes de la AGE y de CEOE-CEPYME que realizaron una explicación de voto, la abstención del representante de CEPES que realizó una explicación de voto y los votos desfavorables de los representantes de la Coordinadora de ONGD, de las Centrales Sindicales, del Consejo de Coordinación Universitaria, de la Federación de Asociaciones de DDHH y de los expertos del Consejo Sres. D. José Antonio Alonso y D. Carlos Matáix y de las expertas Sras. Dña. Victoria Muriel, Dña. Iliana Oliví y Dña. Irene Rodríguez que emitieron un voto particular conjunto. Se anexan al presente Informe las dos explicaciones de voto y el voto particular conjunto de los actores sociales y expertos

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.- Según el artículo 8.2. de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), el Plan Director es: "... el elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General del Estado, se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación". 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. Se desea hacer un reconocimiento especial al esfuerzo que se ha hecho de inclusividad y de participación en la gestación de las líneas básicas de este Plan Director. El Consejo de Cooperación, definido en el artículo 22.1 de la LCID es "el órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo". Con este informe se busca dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 22.3 de la LCID donde se pide al Consejo que informe la propuesta de Plan Director.



2.- En este espíritu constructivo, se ha buscado que el Consejo participe de la actividad abierta de diálogo y consulta para que pueda trasladar sus valoraciones y aportaciones, sin menoscabo de la responsabilidad que finalmente le cabe al gobierno en la definición final del Plan Director. Respondiendo a la solicitud unánime manifestada por este mismo Consejo de Cooperación el 6 de abril de 2017, se decidió abrir un proceso participativo que ha tenido un carácter tanto formal como informal, dando pie a que la práctica totalidad de los actores de la cooperación española tanto a nivel nacional como subnacional haya tenido la posibilidad de debatir y hacer llegar sus posiciones. Con varios de ellos se han reunido personalmente en varias ocasiones los más altos responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Este proceso participativo ha dilatado la elaboración del Plan Director que se une a un retraso indeseado debido a la coyuntura política que vivió España en 2016, con un Gobierno en funciones que no permitía la elaboración y adopción de un Plan Director. Tras casi un año de consultas, el proceso de diseño del Plan no se puede dilatar aún más. Las responsabilidades hacia los países socios exigen finalizar cuanto antes el V Plan Director de manera que se pueda aprobar a la mayor brevedad la Comunicación Anual que concrete el nuevo Plan en su primer año de vida, e iniciar el proceso de elaboración de los Marcos de Asociación País (MAP) y de los Marcos de Asociación Estratégica (MAE).

II.- Valoraciones

3.- Nos congratulamos de la buena acogida general que ha tenido la trasposición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en este Plan Director, en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, y del reconocimiento de que se trata de un Plan técnicamente bien construido, con un avance significativo respecto al IV Plan Director en la alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y que llevará en ejercicios paulatinos de planificación a través de ulteriores Planes Directores a la implementación de la Agenda 2030, sus ODS y metas. Asimismo se ha hecho un esfuerzo reconocido por varios actores y agentes sociales de colocar a las personas en el centro del Plan con un enfoque basado en derechos. Por otro lado, se ha hecho un esfuerzo en materia de eficacia de la ayuda a través del refuerzo del papel aglutinador de los MAP.

4. El Plan Director, por decisión del Gobierno, ha querido ser breve, sintético y orientado a la acción, dejando las especificaciones para su implementación a documentos ulteriores, y en particular, las Comunicaciones Anuales. Pretende ser un Plan alineado con la Agenda 2030, con la Agenda de Acción de Addis Abeba y con el proyecto europeo, fomentando las sinergias entre los distintos actores y los flujos financieros y no financieros para implementar dicha agenda. La elaboración de los últimos borradores ha resultado complicada, puesto que los actores que han participado en el proceso de consulta han dado, a menudo, indicaciones no siempre coincidentes, donde, por ejemplo, unos han querido aumentar el número de países beneficiarios o



líneas de acción y otros reducirlos; unos lo han abordado con enfoque generalista y otros centrados en sus ámbitos específicos de interés.

5- Continuando con la seña de identidad de la Cooperación Española y coincidiendo con nuestra participación en el Consejo de Derechos Humanos en el periodo 2018-2020, se han centrado los esfuerzos en la plena realización de los derechos humanos, convirtiendo a las personas en el centro de los logros de desarrollo, asumiendo el enfoque basado en derechos como el núcleo normativo sobre el que asentar la actividad. Ello sin olvidar el compromiso de la Cooperación Española con la lucha contra la pobreza y las desigualdades, la construcción de resiliencia y la provisión de bienes públicos internacionales, junto a la promoción como prioridades transversales de la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género, la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental. Asimismo y fieles a la trayectoria reconocida en la comunidad internacional de cooperación para el desarrollo se han querido respaldar también los principios genéricos de gestión a los que se alude en el Plan, 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. Por tanto, los MAP seguirán siendo un eje vertebrador de nuestra relación con los países socios en los que aspiramos participen de manera más estructurada todos los actores de la Cooperación Española.

6.- Seguiremos manteniendo los cuatro principios transversales de la Cooperación Española: la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género, la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental, plenamente compatibles con el espíritu de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, aspirando durante la vigencia de este Plan Director a profundizar y dar una mayor concreción a las implicaciones estratégicas y operativas derivadas de esa formulación.

7.- Aunque la responsabilidad prioritaria de la implementación de la Agenda 2030 sea de los Estados, esta Agenda no se podrá hacer realidad si no se cuenta con el apoyo del conjunto amplio de los actores y agentes sociales. A la luz del ODS 17, las alianzas y asociaciones son fundamentales. El Consejo de Cooperación respalda la relevancia que tiene construir alianzas entre agentes diversos. Se ha hecho un esfuerzo en la última versión del Plan Director por reflejar mejor la posición de los distintos actores y, de manera especial, de la sociedad civil.

8.- La Agenda 2030 nos exige un enfoque más amplio, más ambicioso del que se ha tenido tradicionalmente en la Cooperación Española. Igualmente y para que la Cooperación Española sea un instrumento adecuado que permita hacer frente a los retos globales que amenazan a la sociedad y al planeta del siglo XXI es necesario mantener cierta flexibilidad. El Plan Director define sus prioridades geográficas teniendo en consideración los ámbitos bilateral, regional y multilateral.



- En el ámbito bilateral, se centra en aquellos países en los que la Cooperación Española ha tenido especial trayectoria o están haciendo frente a retos globales. Se establecen estrategias diferenciadas para los países seleccionados utilizando distintos instrumentos y modulando su uso según las características de los países, sus necesidades y los retos a los que han de hacer frente.
- Dicho ámbito bilateral se ha complementado con el regional y multilateral para dar coherencia global al PD.

9.- El Plan Director alude a algunas estrategias sectoriales. En particular, se refiere a la de acción humanitaria y a la de educación para el desarrollo, cuya singularidad de contenido justifican sobradamente que a ellas se dedique una sección del Plan Director.

10.- Siguiendo las recomendaciones del Consejo, la Administración General del Estado es consciente de la necesidad de contar con medios suficientes para la correcta implementación de este Plan Director, entendidos en términos de recursos tanto financieros como no financieros, tal y como lo define la Agenda de Acción de Addis Abeba suscrita por España en julio de 2015. Por ello, la Administración General del Estado seguirá trabajando con intensidad en obtener un incremento de los recursos de todo tipo para la cooperación al desarrollo que se unirán a los esfuerzos por parte de todos los actores de la cooperación.

11.- Entendiendo que la rendición de cuentas es un elemento fundamental, este Plan Director tiene la firme intención de contribuir al establecimiento de un marco de resultados de gestión que permita evaluar los progresos en la aplicación del Plan. De manera similar a como se hizo en ocasiones anteriores, se elaborará una vez cerrado definitivamente el texto del Plan Director. El esfuerzo por mejorar la evaluabilidad del Plan Director realizado en la última versión sobre la penúltima ha sido reconocido desde diversos ámbitos. Por otro lado, se elaborará una hoja de ruta para establecer un Marco de Resultados de Desarrollo.

12.- La arquitectura institucional que ha venido siendo reforzada en los últimos tiempos necesita un impulso definitivo que culminará en octubre de 2019 con la reforma de la AECID.



III.- Recomendaciones

13.- De acuerdo con las valoraciones realizadas en los epígrafes precedentes, el Consejo de Cooperación sugiere a la Administración las siguientes recomendaciones, que aluden a modos de superar alguna de las limitaciones arriba mencionadas:

- a) Concretar en las Comunicaciones Anuales los aspectos del Plan que va a desarrollar con periodicidad anual, buscando en todo momento el refuerzo de la Coherencia de Políticas de Desarrollo Sostenible. En concreto, esta tarea sería especialmente relevante en los siguientes ámbitos:
 - Hacer operativos los principios asumidos por el Plan Director, garantizando que informan el conjunto de las políticas y acciones acordadas.
 - 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.
 - Potenciar la utilización de los instrumentos requeridos para favorecer las alianzas multiactor, que están en la base de la Agenda 2030.
- b) Desarrollar a la mayor brevedad un Marco de Resultados de Gestión que permita el seguimiento del Plan Director.
- c) Iniciar la elaboración de una hoja de ruta que permita construir un Marco de Resultados de Desarrollo, a partir del documento elaborado en 2016.

Anexos:

I.- Explicación de voto de los representantes de CEOE-CEPYME.

II.- Explicación de voto del representante de CEPES.

III.- Voto particular conjunto de los representantes de la Coordinadora ONG para el Desarrollo, de las Centrales sindicales UGT y CCOO, del Consejo de Coordinación Universitaria, de la Federación de Derechos Humanos, de D. José Antonio Alonso, de D. Carlos Matáix, de Dña. María Victoria Muriel, de Dña. Iliana Olivé y de Dña. Irene Rodríguez.



ANEXO I



VOTO EXPLICATIVO FAVORABLE AL DICTAMEN EMITIDO POR LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO SOBRE EL BORRADOR DEL V PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Desde CEOE - CEPYME hemos valorado positivamente los esfuerzos llevados a cabo por los diferentes actores de la cooperación española por realizar aportaciones valiosas para respaldar la política de cooperación española materializada en el V Plan Director.

En este sentido, valoramos igualmente el reconocimiento - por parte de la AGE- al empeño, implicación y esfuerzo emprendido por todos en el proceso de consultas llevado a cabo.

Somos conscientes de que este proceso no ha sido fácil y que no ha estado exento de ciertos obstáculos, que no han favorecido el consenso, pero queremos entender, desde las organizaciones empresariales, que existe el ánimo positivo y constructivo de la AGE de que la política de cooperación española plasmada en el VPD es el inicio de una etapa ambiciosa en la que se cuenta con todos los actores.

Asimismo, vislumbramos en este Dictamen una voluntad política de ir superando las limitaciones existentes a fecha de hoy y con la voluntad, deducimos del espíritu de la letra, de ir superando algunas limitaciones y seguir trabajando de cara a obtener un incremento de los recursos y capacidades del sistema de cooperación potenciando las alianzas multiactor.

Por otra parte, desde CEOE-CEPYME valoramos positivamente que en el dictamen se incida en la participación estructurada de todos los actores en los MAP y que se respalde, a la luz del ODS 17, las alianzas y asociaciones entre los diferentes actores.

La concreción en Comunicaciones Anuales y otras estrategias específicas, como puede ser la que se lleve a cabo con el sector privado, así como potenciar instrumentos necesarios para desarrollar el Plan son, entre otros, elementos clave para hacer realidad las directrices marcadas en dicho plan, poder avanzar en la implementación de la Agenda 2030 y asumir otros compromisos internacionales.

El PD no deja de ser - como su expresión refiere- un plan director a desarrollar y concretar, a posteriori, en programas e instrumentos financieros y no financieros, que se plasmen y materialicen en proyectos de desarrollo social, económica y medioambientalmente sostenibles e inclusivos.



ANEXO II



Explicación de voto de CEPES a los informes referentes al V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021 presentados al Pleno del Consejo de Cooperación celebrado en Madrid el 16 de Febrero de 2018.

Con motivo de la presentación y debate de los borradores de informes sometidos a la consideración del Pleno del Consejo de Cooperación relativos al V Plan Director de la Cooperación Española, CEPES realiza las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, lamentar la falta de acuerdo para elevar una propuesta de consenso de todos los actores, aunque fuera de mínimos, puesto que los dos informes recogen valoraciones y propuestas relevantes en un momento en el que se está poniendo en marcha un nuevo Plan Director.
- La falta de acuerdo en un informe no debe impedir la identificación de una agenda compartida no sólo para el Plan Director sino también para construir consensos a favor de una Política de Estado para la cooperación al desarrollo, que requieren el compromiso y participación de todos los actores. En este sentido, queremos:
 - o seguir reclamando el papel del Consejo como espacio de diálogo y trabajo privilegiado entre los diferentes actores públicos y sociales, junto con los expertos y las expertas.
 - o solicitar el incremento de los recursos presupuestarios y el refuerzo de las capacidades del sistema de cooperación para alcanzar las metas y líneas de acción que establece el V Plan Director.
 - o señalar la importancia de elaborar y adoptar a la mayor brevedad posible la Comunicación para el año 2018 que comience a hacer operativos los retos que plantea el V Plan Director y ordene sus prioridades.
- Agradecer y valorar de manera positiva la voluntad de diálogo que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Caribe ha demostrado durante el proceso de construcción del Plan Director, el cual supone un avance en el reconocimiento del papel de las empresas de economía social como un actor de la cooperación. Invitamos por ello a la Administración a aprovechar todas las oportunidades y ejecutar todos los compromisos que el nuevo Plan ofrece para implicar en mayor medida a las empresas de economía social y el resto de actores en la consecución de la Agenda 2030 a través de las políticas de cooperación al desarrollo.
- CEPES desea expresar su apoyo a la política de cooperación que es un pilar fundamental de cualquier política de Estado dirigida al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que consideramos que hubiera sido relevante y aconsejable contar con una Estrategia Española para la Agenda 2030 en la que enmarcar el V Plan Director. En este sentido, CEPES muestra su disposición y apoyo al Gobierno en la configuración de un Plan de Acción para la Agenda 2030.

Por todas estas consideraciones, CEPES manifiesta su abstención a las dos propuestas de informes presentadas.

Madrid, 16 de febrero de 2018



ANEXO III

EXPLICACIÓN DEL VOTO PARTICULAR al dictamen de la Administración

El documento presentado como texto definitivo del V Plan Director de la Cooperación Española dista mucho del nivel de ambición, compromiso y amplitud de miras que requiere el momento, tanto por los compromisos adquiridos a nivel internacional con la implementación de la Agenda 2030, como por la urgente necesidad de recuperar la política pública de cooperación.

A este respecto, los actores del Consejo de Cooperación firmantes, emitimos un voto particular negativo al Dictamen sobre el V Plan Director de la Cooperación Española, presentado por la Administración en el Pleno del Consejo de Cooperación, celebrado el viernes 16 de febrero de 2018. Esa expresión de voto se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1.- En primer lugar, queremos expresar nuestra preocupación por el anómalo hecho de que sea la Administración la que motive y redacte el Informe con el que el Consejo de Cooperación juzga el Plan Director que esa misma Administración ha elaborado. En caso de sostenerse en el tiempo, este proceder terminaría desnaturalizando el Consejo de Cooperación, cuya misión es trasladar a la Administración su opinión sobre las políticas adoptadas, incluyendo la expresión de sus debilidades y carencias, con el ánimo constructivo de mejorar la calidad y eficacia de la Cooperación Española.

2.- En segundo lugar, consideramos que la propuesta de Informe elaborado por la Administración no cumple adecuadamente con la función que se le demanda al Consejo de Cooperación, al tratarse de un documento carente de consideración crítica alguna acerca del proceso de elaboración y de la fundamentación técnica y estratégica del Plan. No es un documento útil, porque es incapaz de detectar debilidades o carencias del Plan, que podrían ser, en su caso, subsanadas.

3.- En tercer lugar, en contra de lo que el Informe señala, consideramos que no se han arbitrado los procedimientos adecuados para que se hayan podido discutir los contenidos del Plan Director, de manera colectiva y sosegada en el seno del Consejo de Cooperación, una vez que se ha dado a conocer la propuesta de la Administración. La presentación de dos Informes alternativos al plenario del Consejo de Cooperación es una prueba de este déficit de debate.

4.- En cuarto lugar, estimamos que dado el desafío que comporta la Agenda 2030 y los cambios habidos en el panorama internacional de la cooperación para el desarrollo, existía una oportunidad única para acometer, en esta ocasión, un Plan Director innovador, que reparase menos en el recuento de objetivos (cuyo marco nos lo ofrece la Agenda 2030) y se detuviese más en identificar las carencias de la Cooperación Española y en sus vías de solución, ofreciendo un marco integrador y operativo creíble al conjunto de los actores. Sentimos que, en buena medida, esa oportunidad no se ha sabido aprovechar.



5.- En quinto lugar, en el informe presentado por los actores sociales en el Consejo, rechazado por la Administración, se hace un análisis pormenorizado de los aciertos y las fragilidades del V Plan Director y de la política de cooperación. Destacamos entre otras cosas:

- Que el V Plan Director adolece de un marco estratégico claro, congruente y fundamentado, que de razón de los objetivos y las estrategias seleccionadas, y contenga el nivel mínimo de concreción que haga de éste una verdadera guía para la acción.
- Que el V Plan Director carece de una visión estratégica a largo plazo, bajo el paradigma de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, que garantice la continuidad en el tiempo de los aspectos más estratégicos, asegurando el consenso político y de los diferentes actores de la cooperación.
- Que el V Plan Director omite abordar todas las reformas necesarias y urgentes para acometer en el seno del sistema de cooperación, que garanticen una arquitectura institucional adaptada a la Agenda 2030, la adaptación del marco normativo, la recuperación de recursos humanos y de las capacidades perdidas en estos años, fundamentales para una cooperación moderna y eficaz. Además, la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo debe realizarse de manera negociada con las organizaciones sindicales y otros actores implicados en la gobernanza del sistema de cooperación al desarrollo, con espacios y tiempos suficientes, para que esta reforma mejore su funcionamiento y la adapte a la Agenda 2030.
- Que el V Plan Director ignora la demanda reiterada por la sociedad, los actores sociales y los partidos políticos, para dotarlo de un marco presupuestario que permita conocer los recursos mínimos necesarios para su implementación, así como de un plan de progresivo incremento de la AOD en la presente legislatura, que se oriente al objetivo del 0'4% de la RNB lo más pronto posible.

Ninguno de estos elementos son señalados debidamente en el Informe de la Administración, de ahí nuestro rechazo al mismo. Los abajo firmantes lamentan que el V Plan Director de la Cooperación Española, tal como será presentado a las Cortes y al Consejo de Ministros para su aprobación, carezca de elementos esenciales para hacer de la política de cooperación una política pública de Estado, comprometida con la agenda internacional y acompañada del correspondiente esfuerzo presupuestario.

Cabe recordar que este voto particular se sustenta en las conclusiones ya transmitidas en junio del año pasado cuando el Consejo de Cooperación¹ presentó en el Congreso de los Diputados el documento **"Reflexionando para construir"**, en el que se expresaban los consensos más importantes en torno al próximo Plan Director de la Cooperación Española. Allí, entre otras cosas, se decía: *"La elaboración del V 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 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*

¹ Los actores sociales del Consejo de Cooperación son: ONGD, CCOO, UGT, empresariado, universidades, Federación de Derechos Humanos, empresas de economía social y expertos y expertas.



desafíos que comporta la nueva Agenda 2030 y el momento que vive la comunidad internacional". Y posteriormente completaba: "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".

Actores del Consejo que suscriben este voto negativo:

- Coordinadora de ONG para el Desarrollo
- Sindicatos UGT y CCOO
- Universidades
- Federación de Derechos Humanos
- María Victoria Muriel
- José Antonio Alonso
- Iliana Olivie
- Carlos Mataix
- Irene Rodríguez