

PROPUESTAS DE CCOO PARA EL DEBATE EN TORNO AL V PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Mayo 2017

Secretaría confederal de Internacional y Cooperación



marco

El marco en el que se desarrollará el nuevo Plan Director de la Cooperación Española es la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Una Agenda que se aprobó por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015.

La política de cooperación internacional para el desarrollo es uno de los pilares de esta nueva agenda internacional, los otros son las políticas domésticas y las políticas contra el cambio climático.

A día de hoy (mayo de 2017), el Gobierno español no ha publicado ningún documento que encuadre su actuación en la Agenda 2030. Por lo tanto, el nuevo Plan Director puede salir descontextualizado, sin un referente general que sitúe a la política pública de cooperación internacional para el desarrollo en la realización de la Agenda 2030 por parte de España.

Es perentorio que el Gobierno promueva la implementación de la Agenda 2030 de manera sosegada, teniendo en cuenta la opinión de los actores sociales, y que diseñe una gobernanza de la Agenda que permita cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los periodos establecidos.

Es necesaria una Ley de Desarrollo Sostenible, que se concrete en una Estrategia de Desarrollo Sostenible que englobe las diferentes políticas concernidas por la Agenda 2030 en sus diferentes vertientes, de la que Plan Director formaría parte.

Los retos que plantea la Agenda 2030 están ahí, desde septiembre de 2015; sólo con responsabilidad, voluntad de acuerdo podremos avanzar en políticas públicas que promuevan la igualdad, la justicia social y la sostenibilidad.

La Comisión Ejecutiva Confederal de CCOO aprobó una [Resolución](#) que recoge las principales propuestas del sindicato.

antecedentes

Los últimos Planes Directores de la Cooperación Española han tenido importantes líneas de continuidad, más allá de los Gobiernos que los promovieron y de los fondos que recogieron en los Presupuestos Generales del Estado como AOD. Han ido acompañados de un complejo sistema de planificación, en la última etapa exagerado teniendo en cuenta los escasos recursos económicos que se dedican a la cooperación internacional para el desarrollo; dejando de un lado la planificación anual, en la última etapa bajo la fórmula de Comunicación¹. Y han recogido prácticamente la totalidad de sectores de actuación que integran la agenda internacional de desarrollo de turno. Los ámbitos geográficos sí se han ido delimitando, con una importante disminución de los países prioritarios, lo que se ha denominado proceso de concentración; lista que queda muy devaluada por operaciones de condonación de deuda, por aportaciones a organismos/organizaciones de carácter multilateral en los que no se puede hacer el seguimiento del país destino de los fondos españoles, o por el diseño de instrumentos que son apenas utilizables en una mayoría de los países prioritarios de la cooperación española. Asimismo las capacidades del sistema han disminuido en áreas tan sensibles como estadística, evaluación y planificación o la propia naturaleza jurídica de la AECID está sin definición por la derogación de la Ley de Agencias.

La irrupción de la Agenda 2030 debería ser un punto de inflexión para la cooperación española poniendo en valor las ventajas comparativas que España tiene como donante y estableciendo procesos que permitan avanzar en la superación de los problemas estructurales que ha venido sufriendo en los últimos años.

actualización de la estrategia de acción exterior de 2014 para el cumplimiento de la Ley 2/2014

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado define en su artículo 24 la Acción Exterior en materia de cooperación como sigue:

Artículo 24. Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo.

La Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano sostenible y al pleno ejercicio de los derechos, mediante la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de Derecho, la reducción de las desigualdades, el fomento de los sistemas de cohesión social, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género; dando una respuesta de calidad a las crisis humanitarias.

En este artículo se establecen claramente las orientaciones prioritarias de la cooperación española, más allá de lo que determina la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo con la que no entra en contradicción.

La estrategia que se deriva de esta Ley no mantiene, en materia de cooperación, el alcance que se proponía de al menos el medio plazo. Su obsolescencia en tres años es clara.

¹ Las comunicaciones 2016 y 2017 no se presentaron por parte del Gobierno, con lo que es imposible hacer un seguimiento del grado de cumplimiento del actual Plan Director en la mitad de su periodo de vigencia.

Consideramos que, al menos, debería revisarse en los capítulos referidos a los objetivos y las acciones (5.4, la lucha contra la pobreza y la solidaridad en los países en vías de desarrollo y 6.3, acción exterior en materia de cooperación para el desarrollo) en cuanto a la política de cooperación para el desarrollo.

Por lo que al primero se refiere, la Agenda del Milenio con sus Objetivos de desarrollo del Milenio ha quedado obsoleta como también lo ha hecho el IV Plan Director de la Cooperación Española.

Esta rápida obsolescencia de todo lo referido a cooperación para el desarrollo en la Estrategia de Acción Exterior aprobada en 2014 manifiesta las limitaciones que caracterizan ese documento que pretendía ser estratégico.

Resulta necesario, de cara a la elaboración del próximo Plan Director de la Cooperación española, incluir en ese documento estratégico los principios, valores, sectores y ámbitos geográficos y los actores prioritarios que deben guiar la cooperación española, al menos hasta 2030, según se establece en el artículo 24 de la Ley.

Siguiendo con la Ley de Acción Exterior, en su disposición final primera de Modificación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece en su apartado uno la reforma del artículo 8 de la Ley de Cooperación en la que se define el Plan Director, “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”. Lo que nos da pie para entrar en el siguiente epígrafe de este documento:

alcance temporal y contenidos del plan director

Dada la experiencia de anteriores ejercicios planificadores y en aras de construir un documento más estratégico consideramos que el periodo de vigencia debería superar los cuatro años actuales (el ciclo de planificación; primer año, puesta en marcha del Plan; segundo, ejecución; tercero, ejecución y evaluación intermedia; y cuarto, ejecución y comienzo de la planificación del nuevo plan) teniendo en cuenta la limitación temporal que hace la Ley de Cooperación. Es evidente que para realizar esto debería realizarse una reforma de la Ley que planteamos más adelante.

Señalábamos anteriormente los contenidos mínimos que debe contener un Plan Director de la Cooperación Española según la modificación realizada en la Ley 2/2014 sobre la Ley de Cooperación. A saber:

- Líneas Generales y directrices básicas
- Objetivos y prioridades

- Recursos presupuestarios indicativos
- Incorporación de los documentos de estrategia sectoriales
- Zonas geográficas y países preferentes de la cooperación española

Además de estos contenidos, que por Ley deben ser el mínimo guión del Plan Director, consideramos oportuno incluir la alineación del Plan con la nueva Agenda Internacional de Desarrollo enmarcándola en la Agenda 2030 (que España está pendiente de diseñar), un capítulo referido a las reformas en el que debería incluirse una nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (aquí consideramos que debe incluirse la ampliación del periodo de vigencia de los Planes Directores al menos a seis años), una revisión sistemática de los diferentes instrumentos de la cooperación española, así como la actualización y organización de las capacidades del sistema (como por ejemplo, el estatus de la AECID que debe definirse por la derogación de la Ley de Agencias). También, es necesario revertir la reforma de la Ley de Cooperación en lo referido a la supresión de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI). La figura que los ha sustituido, las Comunicaciones, ha sido un fracaso, en cuanto que de las cuatro comunicaciones que deberían aterrizar el Plan Director anualmente, sólo se han producido dos, la del 2014 y 2015, haciendo difícil hacer el seguimiento de la AOD anualmente.

En cuanto a los recursos presupuestarios indicativos consideramos que debe establecerse la meta del 0,4% de la RNB destinada a cooperación internacional para el desarrollo en esta Legislatura, planteando el 0,7% de la RNB en 2030; esta senda de crecimiento de la AOD deberá tenerse muy en cuenta a la hora de la determinación de las capacidades de gestión del sistema.

Los Objetivos, líneas generales y prioridades también vienen determinados por la Ley de Acción Exterior: Contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano sostenible y al pleno ejercicio de los derechos, mediante la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de Derecho, la reducción de las desigualdades, el fomento de los sistemas de cohesión social, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género; dando una respuesta de calidad a las crisis humanitarias.

A lo que habría que añadir la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo.

A éstas, se pueden sumar otras en las que la Cooperación Española pueda tener un valor añadido contrastado sobre otras cooperaciones, aunque debería tenerse en cuenta que no se promoviera una gran dispersión de ámbitos de actuación. Esto debería conllevar la base de los criterios para establecer las prioridades del ámbito multilateral de la cooperación española (consistiendo éste en las contribuciones voluntarias de la cooperación española a las diferentes Instituciones Multilaterales de Desarrollo)

más articulación de los diferentes actores en el quinto plan director

La Agenda 2030 debería suponer una disrupción con las anteriores políticas de cooperación internacional para el desarrollo en varios ámbitos.

Uno de ellos es el papel de los diferentes actores que supone una ampliación del tradicional tándem Administración General del Estado-ONGD; deben entrar en escena actores que tienen una doble dimensión, ser actores de desarrollo y de cooperación, tales como las empresas² y las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales, que normalmente aparecen como sector privado.

La Ley de Cooperación los reconoce como actores de cooperación aunque el sistema ha tenido prejuicios y dificultades a la hora de incluirlos de manera natural. Es necesario, cuando se buscan interlocuciones directas, reconocer a las organizaciones representativas de estos actores, las organizaciones empresariales y sindicales que periódicamente renuevan, de forma democrática, su nivel de representatividad y determinar en qué ámbitos y sectores tienen una ventaja comparativa sobre otros actores y cuáles son los instrumentos que ofrece la cooperación española para apoyarlos en su acción.

Son actores que tienen una dimensión internacional que es reconocida por las principales organizaciones multilaterales, y de integración política; con espacios propios en algunas como pueden ser el BIAC y el TUAC (Comités Consultivos empresarial y sindical respectivamente, por sus siglas en inglés) en el seno de la OCDE.

Este conjunto de actores debe contar con espacios y tiempos suficientes para que debatan su papel en el sistema de Cooperación en el actual marco.

Hay ya un gran trabajo desarrollado, por ejemplo de la [Estrategia de Crecimiento y Fomento del Tejido Empresarial](#) del que pueden sacarse líneas que podrían incluirse en el Plan Director.

Al igual que estos actores, otros como Universidades y las ONGD deben contar con espacios y tiempos suficientes para realizar reflexiones previas para situarse en el nuevo escenario internacional.

Asimismo, consideramos imprescindible que las Comunidades Autónomas y Entes Locales realicen esta misma reflexión, en el marco de la elaboración del Plan Director que permita una mejor incorporación de estas instituciones. Tienen una experiencia y una especialización, demostrada en el tiempo además de una mayor proximidad a la ciudadanía, que debería incidir en la distribución del trabajo, una mayor coordinación y complementariedad tanto en líneas a desarrollar como en el diseño/actualización de los instrumentos.

Lo referido en las anteriores líneas debería significar una mayor implicación del conjunto de actores referidos a la hora de elaborar y ejecutar el próximo Plan Director de la Cooperación Española, desde el inicio del proceso.

Otro actor que debe incorporarse son las Cortes. Tanto la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso como la del Senado deben tener un papel más proactivo en el debate, intentando sentar unas bases que permitan construir una renovada

² Las empresas, huyendo de mantras falsos, han estado bien instaladas en una única vertiente como canalizadores de diferentes tipos de ayuda, desde los créditos FAD, a su participación en FONPRODE o en el Fondo del Agua, pasando por ser beneficiarias indirectas de diferentes operaciones de condonación de deuda, asistencias técnicas, contrataciones públicas, etc.

política pública de cooperación internacional con marcos presupuestarios suficientes para el logro de los objetivos planteados.

Junto al debate que la Administración General del Estado va a desarrollar consideramos que el MAEC estaría en una mejor disposición para la redacción del V Plan Director de la Cooperación Española.

sobre la coherencia de políticas para el desarrollo

La agenda 2030 puede revertir decisiones sobre temas de capital trascendencia que han tenido un tratamiento anecdótico (que contradictoriamente conllevan importantes esfuerzos) y que se han demostrado ineficaces a la hora de cumplir con sus objetivos. Este es el caso de la coherencia de políticas para el desarrollo.

Este concepto debería aparecer como uno de los principios rectores de la Acción Exterior del Estado (Artículo 3 de la Ley2/2014, a saber, unidad de acción en el exterior, lealtad institucional, coordinación y cooperación, planificación, eficiencia, eficacia y especialización, transparencia y servicio al interés general) y desarrollarse en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de implementación de la Agenda 2030 en España. La definición, el seguimiento y la medición del progreso de la coherencia de políticas para el desarrollo deberían estar en el centro de la arquitectura institucional de la Agenda 2030, en un nivel administrativo de relevancia, dotado de la capacidad técnica y política para poder ejercer las funciones que se determinen de manera eficaz.

El Gobierno debería adoptar el enfoque empleado por la Unión Europea, y realizar un informe de progreso bienal sobre coherencia de políticas para el desarrollo a semejanza del que presenta la UE.

sobre la reforma de los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación española

En lo que se refiere al Consejo de Cooperación para el Desarrollo es necesaria una reflexión sobre su composición. La presencia de la Administración General del Estado conlleva que ésta se tenga que posicionar sobre temas que derivan de su acción política lo que puede dar lugar a situaciones de bloqueo o de imposibilidad de posicionamiento por parte de la Administración. Aún haciendo esta consideración, la actual composición permite un diálogo con la Administración del conjunto de actores (incluidos las y los expertos) que con voluntad política es enriquecedor y además potencia la transparencia y la rendición de cuentas. En el Plan Director se podría establecer un marco de reflexión que permita alcanzar algún tipo de consenso sobre las bondades de una reforma del Consejo quizás estableciendo una representación diferenciada según los temas a tratar.

En cuanto a los órganos de coordinación, la comisión interterritorial y la comisión interministerial para la cooperación al desarrollo, es necesario fortalecerlos y articularlos en torno al Plan Director, considerando la cooperación descentralizada como un valor añadido de nuestro sistema de cooperación y avanzando en espacios en los que pueda haber, más de allá de mejorar la coordinación, un reparto de tareas entre las diferentes Administraciones, un ejemplo de esto puede ser la Educación para el Desarrollo.

el mundo del trabajo en el próximo plan director

La nueva agenda internacional para el desarrollo debería situar al sistema de cooperación español ante importantes cambios en los enfoques en los que fundamenta sus acciones. Uno de ellos es el referente al mundo del trabajo como forma de salida de la pobreza de millones de personas. El mundo del trabajo es complejo y cuenta en su ámbito con actores a los que no siempre se considera actores de desarrollo y/o de cooperación internacional. Sin embargo, por ejemplo son las organizaciones sindicales las primeras que se internacionalizan (prácticamente desde su nacimiento), las primeras que ejercen la solidaridad y las primeras que consideran globales determinados derechos.

Dependiendo del grado de asociación con determinados actores que se pretenda en el próximo Plan Director los enfoques podrán variar y se mejorará la eficacia de las acciones de la Cooperación española en los temas referidos al sector privado.

Encontramos como actores a las organizaciones sindicales, que representan a los trabajadores, las empresariales, que representan a las empresas, los Gobiernos, que legislan sobre las materias y los Partidos Políticos, que realizan propuestas a través de sus Programas. El diálogo, las negociaciones e interrelaciones entre estos actores tienen diferentes formatos que perfilan en gran medida el desarrollo en los diferentes países/territorios.

El fortalecimiento de estas organizaciones e instituciones supone apostar por el desarrollo inclusivo, en un momento de la historia en el que la falta de gobernanza de la globalización lleva a un creciente número de personas a cuestionar la democracia y el multilateralismo como mejor forma de gobierno.

En los países en los que existen, desde hace décadas, políticas de estado en materia de cooperación internacional para el desarrollo, la inclusión del conjunto de actores antes señalado está muy consolidada en todas las fases con las que cuenta la política pública de cooperación.

El sistema de cooperación debería incorporar en su próximo Plan Director, de manera natural al mundo de trabajo, teniendo en cuenta sus peculiaridades y la representatividad del conjunto de actores antes referido.

Si esto se logra, el actual (y a nuestro entender falso) mantra de la incorporación del sector privado en la cooperación contará, de manera paulatina, con una senda compartida por diferentes actores que la podrán recorrer en función de sus capacidades y propuestas.

Para terminar se incluyen las referencias a una serie de documentos que consideramos de interés y que pueden servir de marco de reflexión y comprensión de este asunto:

- [El diálogo social como motor e instrumento de gobernanza del desarrollo sostenible](#), documento elaborado para la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo, promovida por la Confederación Sindical Internacional.
- [¿Cómo apoyan los donantes el Programa de Trabajo Decente? Informe sobre cinco donantes](#), estudio encargado también por la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo
- [El Plan de Implementación de la OIT. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.](#)
- [La Agenda 2030: Un marco internacional para políticas que promuevan un desarrollo con justicia social situando el trabajo decente en el centro de las políticas.](#) Informe realizado por CCOO
- [El desmantelamiento del apoyo a la sociedad civil. Pistas para la integración del conjunto de actores en los instrumentos de apoyo de la Cooperación Española.](#) Informe realizado por el Instituto Paz y Solidaridad de la Fundación Primero de Mayo