



Borrador 2.0

**PLAN DIRECTOR DE LA
COOPERACIÓN ESPAÑOLA
2013-2016**

4 de octubre de 2012

Para consultas con todos los actores

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AH (Acción Humanitaria)

AAPP (Administraciones Públicas)

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo)

AGE (Administración General del Estado)

ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)

AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo)

APPD (Alianzas Público Privadas para el Desarrollo)

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)

CCAA (Comunidades Autónomas)

CE (Cooperación Española)

CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer)

CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)

CPD (Coherencia de políticas para el desarrollo)

CSS (Cooperación Sur-Sur)

CTr (Cooperación triangular)

EBP (Enfoque Basado en Programas)

ECOSOC (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas)

ED (Educación para el Desarrollo)

EELL (Entidades Locales)

EF (Estados Frágiles)

FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo)

FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas)

FONPRODE (Fondo para la Promoción del Desarrollo)

GEC (Grupos Estables de Coordinación)

GHD (Principios y Buenas Prácticas de la Donación Humanitaria)

GpRD (Gestión para resultados de desarrollo)

GTEC (Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda)

ICD (Instrumento de Cooperación al Desarrollo)

IDH (Índice de Desarrollo Humano)

INCAF (Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad)

MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación)

MAE (Marcos de Asociación Estratégica)

MAP (Marcos de Asociación País)

NNUU (Naciones Unidas)

OAH (Oficina de Acción Humanitaria)

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)

OCHA (Oficina de NNUU para la coordinación de asuntos humanitarios)

ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio)

OMS (Organización Mundial de la Salud)

OMUDES (Organismos Multilaterales de Desarrollo)

ONGD (Organización No Gubernamental para el Desarrollo)

ORU/FOGAR (Organización de Regiones Unidas)

OTC (Oficina Técnica de Cooperación)

PACI (Plan Anual de Cooperación Internacional)

PAS (Plan de actuación sectorial)

PD (Plan Director de la Cooperación Española)

PMA (Países Menos Adelantados)

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)

PRM (Países de Renta Media)

PRMB (Países de renta media baja)

SECIPI (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica)

SGCID (Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo)

UCE (Unidades de Cooperación en el Exterior)

UE (Unión Europea)

VARD (Vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
I. ¿CÚALES SON LAS BASES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA?	9
I.1. Un contexto global que plantea oportunidades y desafíos.....	9
I.2. Construiremos sobre nuestros logros y aprendizajes.....	12
I.3. Mantendremos nuestro compromiso con el desarrollo humano y las capacidades..	14
I.4. Contribuiremos a una acción exterior más integral	15
II. ¿QUÉ VAMOS A HACER?	17
II.1. Consolidar procesos democráticos y el Estado de Derecho	18
II.2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.....	19
II.3. Promover oportunidades económicas para los más pobres	20
II.4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos....	22
II.5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género	25
II.6. Mejorar la provisión de los Bienes Públicos Globales y Regionales	26
III. ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS DE UN PERFIL RENOVADO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA?	30
III.1. Los resultados de desarrollo orientarán nuestra actuación	30
III.2. Nos concentraremos en 3 áreas geográficas y un máximo de 23 países	32
III.3. Definiremos estrategias diferenciadas ante la diversidad y heterogeneidad de los países socios.....	35
III.4. Apostaremos por construir relaciones más estratégicas (<i>dentro y fuera del sistema</i>)	36
III.5. Basaremos nuestra actuación en el aprendizaje y en el conocimiento.....	41
III.6. Fomentaremos la transparencia y la rendición de cuentas.....	46
IV. ¿CÓMO VAMOS A ACTUAR? LA APUESTA POR LA EFICACIA Y LA CALIDAD	49
IV.1. Avanzaremos en la eficacia y calidad con decisión y realismo	49
IV.2. Procuraremos mayor coherencia de nuestras políticas con los objetivos de desarrollo	53
IV.3. Responderemos ante las crisis humanitarias con mayor eficiencia y de manera más focalizada	54
IV.4. Impulsaremos un uso más estratégico de modalidades e instrumentos para mejorar el impacto de nuestra ayuda	57
V. ¿CON QUÉ CAPACIDADES CONTAREMOS?	63
V.1. Fortalecimiento de las capacidades de los organismos públicos responsables del diseño y gestión de la política de desarrollo	63
V.2. Desafíos para todos los actores del sistema.....	65
V.3. Una ciudadanía mejor informada y comprometida activamente con el desarrollo... 66	

V.4. Un marco presupuestario realista	68
VI. COMUNICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL IV PLAN DIRECTOR	69
VI.1. Sistema de seguimiento.....	69
VI.2. Examen intermedio.....	70
VI.3. Evaluación final	70

Índice de cuadros

Cuadro 1: La Alianza de Busan para una Cooperación eficaz al Desarrollo (2011).	
Principios Comunes.....	9
Cuadro 2: Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio.....	10
Cuadro 3: Enfoques de una política para el desarrollo humano.....	15
Cuadro 4: Orientaciones Cooperación Española 2013-2016.....	17
Cuadro 5: Criterios para la selección de Países de Asociación de la Cooperación Española... ..	33
Cuadro 6: Como otros donantes aplican el principio de diferenciación.....	36
Cuadro 7: Los principales desafíos de la agenda de eficacia y calidad de la Cooperación Española... ..	51
Cuadro 8: Los Grupos Estables de Coordinación en terreno... ..	52
Cuadro 9: Criterios para valorar si una operación es ayuda programática.....	58

Introducción

1. La sociedad española ha dado continuas muestras de su solidaridad con las poblaciones en los países más pobres desde hace muchos años y, en el contexto actual, desea mantener ese compromiso. El Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016, es una expresión clara de ese empeño de los españoles por acompañar los esfuerzos de nuestros países socios para avanzar en su desarrollo.
2. Pero la Cooperación Española tampoco es ajena a la situación económica que atraviesa nuestro país. La crisis económica y financiera internacional ha golpeado fuerte a Europa en los últimos años y, las medidas para salir de la misma nos está exigiendo a los gobiernos y ciudadanos un esfuerzo extraordinario. En nuestro país, todas las políticas están siendo afectadas por la disciplina presupuestaria y la ayuda al desarrollo no es una excepción. La política de cooperación para el desarrollo de España deberá hacer un gran esfuerzo durante los próximos años en un escenario de recursos limitados que nos obliga a ser más efectivos y a aplicar criterios de selectividad y concentración en nuestras acciones. Y es precisamente desde la perspectiva de los desafíos que se nos presentan, como se enfoca el trabajo para avanzar hacia una política de cooperación al desarrollo española cada vez más eficaz y de calidad.
3. Sin duda, todo ello marca el contexto en el que se elabora un documento de planificación, que combina la experiencia acumulada y las orientaciones particulares del Gobierno que lidera la Cooperación Española en ese momento. En ese sentido, podemos decir que este Plan Director se caracteriza por presentar un enfoque REALISTA; una determinación por REDISEÑAR nuestra cooperación; la orientación hacia RESULTADOS; y una mayor RENDICIÓN de cuentas.
4. Este documento es, sobre todo, REALISTA. El realismo significa que los objetivos definidos serán abordados a lo largo de los cuatro años de vigencia que tiene este Plan Director de manera eficiente, basándose en un análisis riguroso de nuestras capacidades, los recursos disponibles y las lecciones que arrojan la experiencia.
5. Ahora bien, este enfoque nos presenta la oportunidad de REDISEÑAR nuestra cooperación, definiendo más claramente dónde concentrar nuestros recursos y cómo mejor instrumentarlos, estableciendo relaciones de asociación y alianzas más sólidas con nuestros socios del Sur y reforzando el trabajo en común de los actores del sistema español y la comunidad de donantes.
6. Para ello, es fundamental que orientemos cada vez más nuestra actuación hacia RESULTADOS de desarrollo definidos por los países socios que apoyamos. Esto va más allá de la aplicación de una metodología e implica cambios institucionales profundos, el refuerzo de nuestras capacidades de diálogo y análisis y avances en tareas de seguimiento y evaluación para sustentar mejor la toma de decisiones.
7. Por último, este Plan Director debe marcar un antes y un después en la RENDICIÓN de cuentas que hace la Cooperación Española hacia nuestra sociedad y nuestros socios externos. Esto requiere aumentar la transparencia, ofreciendo información, datos y lecciones de nuestra experiencia de la manera más ágil y amigable posible para que puedan conocerla y valorar el cumplimiento de nuestros compromisos.
8. Para estos fines, se estructura el documento en varios bloques que responden a las grandes preguntas que debe plantear cualquier plan. Así, en el primer bloque se explican las bases que sustentan la estrategia de la Cooperación Española, partiendo de un análisis somero de los aspectos más importantes del contexto y de la agenda internacional de desarrollo en la que se sitúa la acción de los próximos años. El segundo bloque define los objetivos generales de

desarrollo a los cuales quiere contribuir nuestra cooperación en este periodo. Es en el tercer bloque donde se explican los principales elementos del perfil que tendrá la Cooperación Española, señalando los principales cambios que se pretenden introducir y los elementos que se quieren afianzar. Se complementa con un bloque, el cuarto, dedicado a desarrollar cómo llevaremos a la práctica nuestra apuesta por una ayuda más eficaz y de mayor calidad. El bloque quinto detalla nuestras capacidades para alcanzar las metas que hemos establecido, incluyendo las instituciones, y los recursos humanos y financieros. Finaliza el Plan Director con un bloque que explica cómo se hará seguimiento de los compromisos y cómo se evaluará el grado de cumplimiento al final del periodo, insumos importantes para corregir la estrategia y para mejorar futuros ejercicios de planificación de la Cooperación Española.

I. ¿CÚALES SON LAS BASES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA?

I.1. Un contexto global que plantea oportunidades y desafíos

I.1.1. Las transformaciones de la agenda internacional de desarrollo

9. El IV Plan Director se elabora en un momento de intensa transformación global que afecta todos los ámbitos y sitúa la cooperación al desarrollo en un contexto de grandes cambios. La agenda internacional de los próximos años está marcada por la finalización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la elaboración de la nueva agenda post-2015, debates que ya han empezado y que la Cooperación Española sigue con atención, aportando constructivamente desde su experiencia y conocimiento.
10. Efectivamente, desde que España se adhirió a la Declaración del Milenio en el año 2000, los ocho objetivos recogidos en la misma se han convertido en el principal faro que ha guiado nuestra cooperación internacional para el desarrollo. Durante la vigencia de este Plan Director se culminará el plazo para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** y se ha abierto una reflexión para definir un nuevo marco de objetivos a partir de 2015. Se trata de una agenda abierta que continuará, pues al margen de las altas tasas de crecimiento de las economías emergentes y la reducción de la pobreza extrema, el mundo en desarrollo sigue afrontando grandes retos en el cumplimiento de objetivos relacionados con la salud materno-infantil, el SIDA y otras enfermedades transmisibles, la igualdad de género, la seguridad alimentaria o la sostenibilidad del medioambiente.

Cuadro 1: La Alianza de Busan para una Cooperación eficaz al Desarrollo (2011). Principios Comunes

Una de las novedades de la Alianza de Busan que refleja el intento de ser más incluyente fue la incorporación de los llamados principios compartidos para lograr metas comunes, que se recogen a continuación:

- *Apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo. Las alianzas para el desarrollo sólo pueden tener éxito si son lideradas por los países en desarrollo, implementando propuestas adaptadas a las situaciones y necesidades específicas del país.*
- *Enfoque en los resultados. Nuestras inversiones y esfuerzos deben tener impacto duradero en la erradicación de la pobreza, en la reducción de las desigualdades, en el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo, en alineamiento con las prioridades y políticas establecidas por los mismos países en desarrollo.*
- *Alianzas incluyentes para el desarrollo. La apertura, la confianza, el respeto y el aprendizaje mutuo son la esencia de las alianzas eficaces en apoyo a los objetivos de desarrollo, reconociendo la diversidad y complementariedad de las funciones de todos los actores.*
- *Transparencia y responsabilidad compartida. La responsabilidad mutua y la responsabilidad frente a los beneficiarios de nuestra cooperación, así como hacia nuestros respectivos ciudadanos, organizaciones, socios y partes interesadas, es crítica para lograr resultados. Las prácticas transparentes son la base de una rendición de cuentas reforzada.*

[Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/36/49650200.pdf>]

11. Pero, además, de cara al **escenario post-2015**, se debe impulsar las dimensiones ausentes en los actuales objetivos como son la gobernabilidad, la participación ciudadana, los derechos humanos o el crecimiento económico inclusivo. Así mismo, en un mundo cada vez más

interdependiente, los Bienes Públicos Globales cobran una especial relevancia y se hace necesario incorporarlos a la agenda de desarrollo. **Desde la cooperación española al desarrollo se participará en los foros internacionales para que todas estas dimensiones sean abordadas en esa agenda post-2015, siempre sin olvidar que los ODM vigentes deben seguir ocupando un lugar central en los esfuerzos internacionales para luchar contra la pobreza y las desigualdades.**

12. Hay otros dos hitos que ilustran bien el contexto de desafíos y oportunidades a los que se enfrenta la cooperación en los próximos años y que también marcan la agenda internacional de desarrollo: el **Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda de Busan** (Corea del Sur) a fines de 2011, la **Conferencia de NNUU sobre Desarrollo Sostenible** –conocido como Cumbre de Río+20– celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 2012.
13. En el primer caso se trataba de empezar a definir un nuevo sistema de cooperación al desarrollo que superara el modelo clásico de donante del Norte-receptor del Sur, y que define principios y orientaciones para avanzar hacia la eficacia del desarrollo (Cuadro 1). En el segundo caso, se buscaba poner las bases para la promoción de modelos de desarrollo sostenible a nivel global.
14. La Unión Europea (UE) está reorientando su cooperación de varias maneras, su “Programa para el Cambio” marca una agenda fundamental para España. La política de cooperación al desarrollo española comprendida en el presente Plan Director es también acorde con estas tendencias a nivel europeo.

Cuadro 2: “Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”

La Unión Europea, como primer donante a nivel mundial jugará un papel muy relevante en la nueva arquitectura de la ayuda. A través de su comunicación conocida como “Un programa para el cambio” de 2011, validada por el Consejo en junio de 2012, la UE manifiesta su compromiso para incrementar el impacto de la ayuda, concentrándose en menos países y en los sectores clave para un crecimiento a largo plazo.

Este documento también pretende fomentar una mayor colaboración entre la UE y los estados miembros para reducir la fragmentación, mejorar la coordinación y contribuir a resultados más eficaces y de manera más eficiente. El Programa servirá de orientación para el diseño e implementación de instrumentos de acción externa dentro de las Perspectivas Financieras Multianuales 2014-2020.

[Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_es.pdf]

15. Finalmente, el impulso del G20 desde 2008 como foro de alto nivel político ha centrado su actuación en la gestión de la crisis económica mundial, y ha avanzado propuestas concretas en ámbitos relevantes para el desarrollo, sobre todo desde la creación del Grupo de Desarrollo en 2010. Su plan de acción plurianual sigue siendo una agenda importante para nuestra Cooperación en la que seguiremos trabajando impulsando procesos de financiación del desarrollo, contribuyendo a un crecimiento económico inclusivo y sostenible y a la agenda de seguridad alimentaria.
16. En definitiva, en el horizonte de los próximos años la situación va a ir evolucionando y, por tanto, es necesario empezar a reorientar nuestra cooperación para adaptarla a un contexto en transformación.

17. Para tal fin es importante definir las transformaciones estructurales que deben incidir en el diseño del perfil que tendrá la Cooperación Española en los próximos años. Destacaríamos los siguientes factores como particularmente relevantes para la política de desarrollo:
- El **reordenamiento del sistema económico y político mundial**, debido al proceso de la globalización y a la emergencia de nuevos polos de dinamismo. Un resultado de ello es una economía mundial más descentralizada, con espacios crecientes para actores no estatales y para los llamados “BRICS” (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y otras economías emergentes que demandan participar en los directorios globales de decisión y quieren renovar las bases tradicionales del sistema de cooperación, aportando lecciones y recursos de su propia experiencia. Otro efecto es que la economía internacional se ha hecho más compleja e inestable –cuya manifestación más clara es la crisis del euro–, poniendo a prueba las capacidades de las actuales instituciones globales y regionales.
 - Un nuevo “**mapa de la pobreza**”, más complejo, y la persistencia de **desigualdades**. Aunque algunos receptores tradicionales de la Cooperación Española han pasado a considerarse países de renta media (PRM), siguen persistiendo en ellos grandes desigualdades, bolsas de pobreza y falta de cohesión social. A ello se añade la **inseguridad** creciente en muchos de estos países, aumentando la vulnerabilidad de sus ciudadanos. Mientras algunos analistas creen que esta tendencia justifica la retirada de los donantes de los PRM –por su supuesta capacidad de resolver sus propios problemas–, otros –en la línea de la posición de España– consideran que hay que mantener el apoyo a este grupo de naciones, aunque dando menos importancia al volumen de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y utilizando enfoques diferentes a los del pasado.
 - La **degradación ambiental y el cambio climático** provocado por el actual modelo predominante de desarrollo. Ya es evidente que el cambio climático tiene implicaciones para todo el mundo, pero sus efectos más graves lo pueden sufrir los países más pobres y especialmente sus poblaciones más vulnerables. Se trata de un objetivo claro para la cooperación al desarrollo –aunque sin detraer recursos de otros objetivos importantes– pero también lo es de muchas otras políticas públicas considerándola de manera transversal e integrándola en diferentes actuaciones.
 - La actual **crisis económica**, que tendrá efectos sostenidos en muchos ámbitos. La crisis de la deuda europea y del euro está teniendo consecuencias en forma de restricciones presupuestarias en muchas políticas de gasto de los países europeos y, entre ellas, la cooperación al desarrollo. El impacto más directo en la cooperación es la reducción del margen para aumentar recursos en muchos países donantes.
18. Estos factores afectan a toda la comunidad de donantes y van a incidir poderosamente en sus opciones y oportunidades en los próximos años. En esta línea, prácticamente todos los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE se han embarcado en reformas en las cuales **se destaca como elemento común una determinación de focalizar más sus esfuerzos y una mayor coherencia de políticas**, tanto con relación a los países que consideran prioritarios, como en cuanto a sus principales sectores y ámbitos de trabajo.

I.1.2. Un Plan Director acorde con los tiempos

19. Este Plan Director pretende impulsar una especialización creciente de la Cooperación Española a lo largo de los próximos cuatro años, teniendo presente que el contexto actual encierra incertidumbres, empezando por la situación económica del país. Ello nos obliga a la búsqueda de distintos equilibrios y acelera el proceso de toma de decisiones.

20. Primero, nos situamos entre la obligación de planificar y, por tanto, definir claramente los objetivos, los medios y la manera de trabajar, y la necesidad de disponer de márgenes de flexibilidad para responder con agilidad a cambios que pueden producirse.
21. El segundo equilibrio se refiere al manejo de los tiempos: este plan abarca un periodo de cuatro años, con lo cual no se abordará todos los desafíos desde el primer momento, pero es importante ordenar adecuadamente su tratamiento.
22. Tercero y último, hay que mantener un equilibrio entre el deseo de preservar y afianzar ciertos activos que son válidos y caracterizan el buen hacer de la Cooperación Española, y la necesidad de innovar en nuestros enfoques, así como nuestras formas de trabajar y relacionarnos.
23. En este contexto, al igual que están haciendo otros donantes, la Cooperación Española debe definir los objetivos de desarrollo a los cuales quiere contribuir y su perfil. Todo ello nos ha llevado a acelerar el proceso de toma de decisiones para ser más eficaces:
 - En primer lugar, **se centrarán los esfuerzos y se concentrarán** en zonas geográficas, en los que nuestra cooperación tiene un valor añadido reconocido, impulsando un trabajo orientado a resultados de desarrollo. Se realizará un esfuerzo de concentración multilateral y se potenciarán las alianzas con otros donantes y con actores clave de la Cooperación Española. El objetivo es sumar esfuerzos y aprovechar sinergias.
 - Se hará una cooperación intensiva en el **fortalecimiento de las capacidades** institucionales, y en la **transferencia de conocimientos**, especialmente entre los Países de Renta Media. Para este objetivo, es imperativo extraer lecciones de nuestra experiencia, afianzar las ventajas comparativas de nuestra cooperación y explorar nuevas formas de trabajar acordes con los tiempos.
 - Se intensificará la **movilización de recursos para el desarrollo**, partiendo del Consenso de Monterrey y su próxima conferencia de revisión. España ha jugado un papel muy activo en los últimos años en la agenda internacional de Financiación del Desarrollo, priorizando el trabajo en relación a la movilización de recursos domésticos y a las fuentes innovadoras de financiación del desarrollo. Se reforzará además el apalancamiento de recursos privados con recursos públicos y la mayor coherencia de otras políticas públicas españolas con los objetivos de desarrollo de la Cooperación Española.
 - Por último, para poder enfrentar los nuevos desafíos con mayor eficacia, es fundamental poner en marcha una **reestructuración de la Cooperación Española** en su conjunto (tanto dentro de cada entidad como en cuanto a las relaciones entre los distintos ámbitos). En este periodo se analizará distintas alternativas, y se pondrá en marcha las opciones que mejor aseguran una cooperación de calidad.
24. En cualquier escenario futuro parece clara la **necesidad de reforzar** el sistema multilateral, tanto por la importancia que tiene para la gobernanza global como por su contribución a los bienes públicos globales y regionales. Pero además, y tal y como se acaba de exponer, hay que renovar cómo la CE incide en los grandes foros y debates internacionales relevantes para la agenda del desarrollo. Habrá que concentrar fuerzas en los foros más pertinentes para los objetivos de nuestra cooperación, marcar metas alcanzables y buscar alianzas con otros países cuando sea posible.

I.2. Construiremos sobre nuestros logros y aprendizajes

25. Tras décadas de trabajo, la cooperación al desarrollo española ha ido adquiriendo ciertas señas de identidad. El Plan Director 2013-2016 ha partido en su elaboración de numerosas

evidencias que se han tomado en consideración para aprender de la experiencia. Aprendizajes que provienen de algunos de los ejercicios y reflexiones llevados a cabo en 2011: el examen de pares sobre la Cooperación Española del CAD de la OCDE; la Evaluación intermedia del Plan Director de la Cooperación Española 2009 – 2012 (2011); el Informe de Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española (2011); y el Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española del Congreso de los Diputados (2011). Fruto de todos estos ejercicios y de otros procesos de reflexión interna y externa, es posible identificar diversos elementos clave de un diagnóstico compartido que debe ayudarnos a consolidar nuestro sistema de cooperación al desarrollo. A pesar de los avances, una reflexión honesta debe conducirnos a reconsiderar las formas de trabajo de la cooperación española, para disminuir la brecha entre discurso y práctica y avanzar en términos de estabilidad y previsibilidad de tal manera que nos permita avanzar hacia una política de desarrollo que genere confianza a nuestros socios.

26. La cooperación española ha avanzado en la integración de los estándares internacionales sobre eficacia de la ayuda en todo el proceso de planificación, cuyo máximo exponente han sido los Marcos de Asociación País (MAP), los Acuerdos de Asociación Estratégica con OMUDES y la Programación Operativa de la AECID. Así mismo, y desde un punto de vista legislativo, con la aprobación de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo y del reglamento que la desarrolla, culmina el proceso de eliminación gradual de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), con lo que se da un paso importante en la no vinculación de la ayuda.
27. La Cooperación Española también debe dar pasos adelante para disminuir el alto grado de dispersión y debe aumentar sus esfuerzos para ser más eficaz. Dicha dispersión se observa en el intento de cooperar con un gran número de países, al hacerlo desde múltiples frentes y al otorgar nuestro apoyo a numerosos organismos internacionales. Resulta necesario ahora reforzar las capacidades de gestión y seguimiento del sistema. En esta línea y con el objetivo de lograr resultados relevantes, es preciso también evitar la excesiva fragmentación de las intervenciones.
28. Por otro lado, el sistema español de cooperación al desarrollo debe mejorar en el establecimiento de relaciones más estratégicas entre los actores que lo componen. Se han logrado avances importantes en la coordinación en terreno y en sede durante el establecimiento de los Marcos de Asociación País, ahora hace falta dar un paso más y afianzar un diálogo más estratégico, de forma que se favorezca la complementariedad y se aprovechen el potencial y recursos que ofrece cada actor.
29. Así mismo, varias evaluaciones han puesto de manifiesto que había que completar el ciclo de la planificación de la CE incorporando adecuadamente las fases de seguimiento y evaluación, además de sistemas de gestión del conocimiento y de la información.
30. La política de cooperación al desarrollo también necesita, como han reflejado algunas evaluaciones, mejorar su transparencia y rendición de cuentas basándose, tanto en una adecuada política de comunicación que informe y sensibilice a los ciudadanos, como de una estrategia de educación para el desarrollo actualizada y orientada a la acción.
31. Algunas recomendaciones de evaluaciones realizadas a la CE apuntan a la necesidad de seguir fortaleciendo los mecanismos para promover la coherencia de políticas para el desarrollo, mejorando especialmente la capacidad de análisis y gestión del impacto que las políticas no necesariamente financiadas con AOD puedan tener en el desarrollo de nuestros países socios.
32. En cuanto a la acción humanitaria, España es reconocida por nuestros socios como un donante activo y responsable, lo que nos sitúa en una buena posición. Pero siguen existiendo algunos

retos que deberán ser abordados en los próximos años en este campo, como se indicará más adelante.

33. Asimismo, se cuenta con una amplia trayectoria y experiencia en el ámbito de cultura para el desarrollo. En los últimos años se ha logrado un marco estratégico propio y una estructura institucional especializada que ha otorgado a la cooperación española un papel de liderazgo en el mapa de donantes en este sector. La experiencia acumulada en cultura y desarrollo se pondrá al servicio de las orientaciones establecidas en este Plan Director.
34. Finalmente, el ámbito de las capacidades humanas e institucionales ha sido quizá en el que menos avances ha habido en períodos anteriores y que supone una de las mayores asignaturas pendientes.
35. Abordar el Plan Director desde estas condiciones supone apostar por un número de propuestas acordes y realistas con las capacidades y situación, pero sin menosprecio de la necesaria audacia que debe guiar la política de desarrollo y cooperación.

I.3. Mantendremos nuestro compromiso con el desarrollo humano y las capacidades

36. **La finalidad última de la Cooperación Española es contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos.** El desarrollo humano es aquel que sitúa a las personas en el centro y las hace protagonistas de su propio proceso de desarrollo, basándose en un **enfoque de derechos humanos**. Siguiendo al PNUD, el desarrollo humano consiste en la **ampliación de las capacidades** de todas las personas para que puedan libremente elegir lo que desean ser y hacer, de manera que puedan gozar de una vida prolongada, saludable y creativa, perseguir objetivos que consideren valiosos y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. El desarrollo por tanto es la libertad, pero una libertad real. Es la garantía del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, pero también medios materiales, ingresos y riqueza, oportunidades, acceso a servicios de educación o salud, es poder expresarse en democracia y tener seguridad, poder vivir en un medio ambiente sano alrededor, y es también confianza y autoestima en el propio proyecto vital.
37. Con relación a las **capacidades** conviene recordar que el desarrollo es, entre otros factores, una cuestión de cambio social y que la aplicación más efectiva de conocimientos derivados de experiencias de éxito y de fracaso puede mejorar las condiciones de vida de las personas. Si bien la financiación es un insumo importante, no es el único, y este intercambio de experiencias que se produce tiene muchas veces efectos más profundos y duraderos en el desarrollo. Por ello, y siendo que este modelo encaja con las fortalezas del sistema español, es lógico que se aumenten los esfuerzos en la línea de intercambio de conocimientos.
38. Además, coincide con la creciente tendencia de los países del Sur de buscar soluciones a sus problemas de desarrollo en sus regiones y en otras zonas en desarrollo. De manera modesta la CE ya desempeña un papel de enlace entre demandantes y oferentes de conocimientos y soluciones prácticas en el ámbito iberoamericano, ahora conviene consolidar y sistematizar estos esfuerzos en este periodo. Por otra parte, el enfoque de capacidades implica también un refuerzo de todas las capacidades de nuestra cooperación, como medio para poder contribuir a los fines comunes: el desarrollo humano de los países socios. Para alcanzar este objetivo, la CE debe articular su acción de manera que podamos saber si estamos consiguiendo lo que nos proponemos, para ello, el enfoque **de Gestión para Resultados de Desarrollo** debe ser esencial en el planteamiento de nuestro quehacer.

El enfoque de desarrollo humano incorpora y se nutre de otros grandes principios del desarrollo, que están en la esencia de la Cooperación Española desde hace años. Los enfoques de desarrollo incorporados en los anteriores Planes Directores, se reafirman en el presente. Todo ello configura la esencia, la manera de ser y hacer propia de nuestra cooperación:

Cuadro 3: Enfoques de una política para el Desarrollo Humano

- Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades. El ser humano en el centro.
- Enfoque Basado en Derechos Humanos: el desarrollo como pleno ejercicio de todos los derechos humanos
- Enfoque de Género en Desarrollo. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres
- Enfoque de Desarrollo Sostenible: los derechos presentes y futuros
- Enfoque de gestión orientada a resultados
- Enfoque inclusivo
- Enfoque de proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje
- Eficacia en el desarrollo, más allá de la eficacia de la ayuda

I.4. Contribuiremos a una acción exterior más integral

39. La imagen de cualquier país –su “marca”– actualmente refleja percepciones vinculadas a una diversidad de factores. Entre estos factores, uno que ha adquirido creciente importancia en los últimos años es la Ayuda Oficial al Desarrollo, pues es un indicador no sólo de la solidaridad internacional de su población con los países más pobres del mundo, sino que también **es una manera de proyectar ese país en la comunidad internacional**, reforzando su credibilidad. La Cooperación Española trabajará por potenciar las relaciones con otros países en las que **confluyan los intereses estratégicos de España con las responsabilidades globales**.
40. En estos tiempos de crisis cada vez es más evidente la interconexión entre problemas y soluciones en los diferentes países. No se puede desvincular el avance de los países socios de la Cooperación Española en la lucha contra la pobreza, de la generación de crecimiento y entornos de confianza que ayuden de la superación de la crisis en nuestro país.
41. En la medida en que se logre una política de cooperación al desarrollo eficaz, estable y profesional, se contribuirá a una **acción exterior más coherente** generando a su vez espacios y sinergias positivas para mejorar el impacto de otras políticas que el gobierno español mantiene en cada uno de estos países y que constituyen en suma la unidad de la acción exterior.
42. La cooperación al desarrollo ha contribuido mucho a impulsar nuestra **presencia regional e internacional**. España ha logrado tener un peso relevante en América Latina en cierta medida por el esfuerzo cooperante creciente de varias décadas. En el ámbito de la UE, se reconoce el liderazgo de la Cooperación Española en esta región, lo cual se refleja en las múltiples solicitudes por parte de la Comisión Europea por delegarle recursos.
43. Para este objetivo, la Cooperación Española constituye un sistema compuesto por una diversidad de instituciones públicas y privadas que aportan elementos con entidad propia y diferenciada, pero que al mismo tiempo participan en la iniciativa “Marca España”. En particular, la Cooperación Española cuenta con un activo de primera relevancia como es su despliegue en los países socios, que supone una herramienta clave para la imagen de España en estos países

y permite contar con una red de centros de gestión de la cooperación, de formación y de cultura consolidados, conocidos y en los que se pueden abrir espacios y generar sinergias con otros ámbitos de la acción exterior.

44. Además de este despliegue institucional, cabe señalar como activo clave la amplia red de relaciones y de confianza que la CE ha construido a lo largo de varias décadas, especialmente en América Latina, el Norte de África y en algunos países de África Subsahariana y Filipinas. Ello le ha permitido desempeñar un papel relevante en la comunidad de donantes que no depende exclusivamente del volumen de fondos asignados a la AOD.

II. ¿QUÉ VAMOS A HACER?

45. La Cooperación Española da un salto de calidad en el presente Plan Director al colocar los **resultados de desarrollo** como los elementos orientadores de su actuación en los países socios.
46. La Cooperación Española tiene como **finalidad última la contribución al desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos**. Para alcanzar este fin, vamos a focalizar nuestra actuación de acuerdo a las siguientes orientaciones para los próximos cuatro años:

Cuadro 4 ORIENTACIONES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2013-2016

1. Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho.
2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.
3. Promover oportunidades económicas para los más pobres.
4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos.
5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.
6. Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales.

47. A diferencia de ciclos anteriores que estructuraban la acción en torno a prioridades sectoriales, temáticas e instrumentales, el presente Plan Director evoluciona y se orienta estratégicamente alrededor de estas orientaciones generales y sus correspondientes líneas de acción que ayudan a focalizar todos los esfuerzos (ya sean canalizados por vías multilaterales o bilaterales) en una dirección concreta. En el caso de los programas país, **a partir de este marco estratégico se definirán en diálogo con cada país socio (proceso MAP), los resultados de desarrollo a los que la CE pretende contribuir en los próximos años.**
48. Los elementos que impulsan nuestra acción se estructuran, por tanto, en tres niveles entre los que existe una relación de interdependencia y que incorporan la **agenda internacional**, los **ámbitos regionales** y el trabajo en cada **país**. De esta manera se irá definiendo la política sectorial que mejor contribuya a la consecución de los objetivos, donde el mayor grado de definición se logrará cuanto más cercanos nos encontremos al nivel país. Los tres niveles son:
 - a) Las **Orientaciones de la Cooperación Española**, que se definen de manera general y que materializan las principales apuestas de la Cooperación expresadas en la agenda internacional de desarrollo, especialmente los ODM y la posición española en los foros internacionales. Son los grandes retos y transformaciones a las que aspiramos a contribuir como política y sistema de cooperación.
 - b) Las **líneas de acción** que se desprenden de cada una de las orientaciones y que proporcionan un marco más específico de características comunes con elementos sectoriales. Estas líneas proponen algunas categorías que permiten establecer un trabajo diferenciado para cada contexto y ayudan a definir un último nivel de Resultados de Desarrollo.
 - c) Los **Resultados de Desarrollo** que son definidos en los procesos de diálogo con los países socios (MAP o similares) y contextualizados a cada realidad particular nacional

o regional. Un reto de esta etapa es lograr acotar sustancialmente estos resultados con el fin de asegurar una eficacia mayor de nuestra actuación.

49. A partir de las orientaciones estratégicas y con ayuda de las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española y, en la AECID, de los Planes de Actuación Sectorial, se tenderá a limitar las líneas de actuación en función de las prioridades de desarrollo de nuestros socios y de nuestra propia ventaja comparativa. El objetivo es doble: mejorar el impacto con menos recursos y reducir la fragmentación de cada programa.

II.1. Consolidar procesos democráticos y el Estado de Derecho

50. La democracia, la buena gobernanza de las instituciones y la garantía de los derechos fundamentales están en la base del desarrollo humano y sostenible. Un Estado que quiera elaborar políticas de erradicación de la pobreza requiere instituciones eficaces y representativas, así como sociedades civiles organizadas y fuertes, donde los derechos fundamentales estén garantizados. Esto implica una particular incidencia en el ejercicio de los derechos de los colectivos más vulnerables, con especial atención al respeto de la identidad cultural y derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.
51. Para contribuir y lograr estos resultados, se reafirma el objetivo y enfoque establecido en la Estrategia Sectorial de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional, que será completada en la AECID con la elaboración del Plan de Actuación Sectorial de Gobernabilidad Democrática.
52. Nuestras líneas de trabajo serán:

✓ **Impulsaremos la calidad y pluralidad de la democracia**

A través del impulso del pluralismo político, el fortalecimiento del sistema de partidos y el apoyo a los procesos de democracia representativa y participativa, contribuyendo especialmente a que se garantice la participación de las mujeres y la igualdad en los ámbitos de decisión políticos. Reforzaremos también a la sociedad civil y contribuiremos a una ciudadanía activa a través del acceso a la información como medio de control de los poderes públicos, apoyando la organización de la sociedad civil y la mejora en la participación ciudadana.

Asimismo, apoyaremos el fortalecimiento de las funciones legislativas, representativas y de control de los Parlamentos, como garantía del Estado de Derecho.

✓ **Fortaleceremos la estructura y los sistemas de gestión del sector público**

Trabajaremos para la modernización de la gestión de políticas públicas, así como para la profesionalización de la administración en los países socios, sobre todo en aquellas áreas con mayor impacto en la inclusión y cohesión social, como son las políticas fiscales y presupuestarias. Impulsaremos también las políticas públicas que promuevan la igualdad de género entre hombres y mujeres, y faciliten la inclusión de los colectivos en situación de discapacidad. Se promoverá la descentralización, el reforzamiento de los gobiernos regionales y locales como espacios para el pleno ejercicio de la participación ciudadana. Apoyaremos la transparencia y la rendición de cuentas y lucharemos contra la corrupción.

✓ **Trabajaremos por el Estado de Derecho y la garantía de los Derechos Humanos**

Apoyaremos las reformas de un sistema judicial que apunten a fortalecer un poder judicial profesional e independiente y el acceso a la justicia en condiciones de igualdad

de toda la ciudadanía. Se trabajará para que el sistema de justicia sea accesible en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos y garantice la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa independiente, de calidad y gratuita, con especial atención a mujeres y colectivos en riesgo de discriminación y vulnerabilidad, como los indígenas y los afrodescendientes.

Trabajaremos para **fortalecer los sistemas de protección de los DDHH**, velar por el respeto y cumplimiento de los instrumentos jurídicos regionales y universales vigentes. El compromiso con la Justicia Internacional se concretará en la lucha contra la impunidad y la promoción de un Ordenamiento internacional basado en el respeto a la ley, prevención del genocidio, los crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra y la voluntad de contribuir a llevar a los culpables ante los tribunales. España promoverá la rendición de cuentas por la violación del derecho internacional humanitario y de derechos humanos.

Fortaleceremos las instituciones públicas que velan por la seguridad ciudadana y la prevención del delito y tratamiento de personas privadas de libertad, de acuerdo a los principios democráticos de responsabilidad, transparencia y respeto a los derechos humanos.

II.2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis

53. El mundo en desarrollo sigue presentándonos grandes retos en términos de vulnerabilidad y desigualdad, especialmente en aquellos países y regiones situados entre los niveles de renta más baja o en los estados frágiles. Del mismo modo, en los Países de Renta Media junto a aumentos relevantes de la riqueza, siguen persistiendo grandes bolsas de pobreza y desigualdad. La **vulnerabilidad** delimita la delgada línea en la que muchas personas se encuentran cada día, entre la supervivencia y la pobreza extrema, entre la disposición de medios de vida y la escasez, entre las garantías de seguridad o el conflicto y el desplazamiento. Esta línea se cruza fácilmente por el estado de fragilidad de las instituciones, por conflictos armados, por desastres naturales o degradación ambiental, por el impacto de *shocks* externos, o por las crisis, como las vividas en los últimos años (alimentaria, energética o económica). Se trata, por tanto, de situaciones que por un lado hay que prevenir y por otro afrontar. Para lograrlo, impulsaremos las siguientes líneas de acción de manera prioritaria:

✓ Políticas de prevención

La Cooperación Española apuesta por una política de prevención en todos los campos, frente a *shocks* externos o estructurales, pero especialmente en lo que respecta a la lucha contra el hambre, la seguridad alimentaria y la nutricional y en salud. Se trata, por ello, de coordinar las estrategias de asistencia humanitaria y las estrategias de desarrollo, y hacer frente a las distintas maneras de la vulnerabilidad, haciendo hincapié en la necesidad de incorporar elementos de protección de derechos a componentes de resiliencia. En este sentido, la Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres es una de las políticas de prevención en las que Cooperación Española seguirá trabajando.

✓ Programas de protección social

La **protección social** es una de las políticas que mejor está funcionando en la disminución del hambre, la pobreza extrema y las desigualdades, a la vez que permite empezar a asentar las bases de la estructura social del Estado que se centra en las

capas más bajas de la sociedad. Liderada por la iniciativa “Pisos de Protección Social” - *Social protection floor*- de Naciones Unidas, está en la agenda de las principales instituciones, la UE, el G20 y el Banco Mundial. En la Cooperación Española tendremos además en cuenta las buenas prácticas ya existentes (por ejemplo, Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades en México o las Redes de Seguridad Productiva en Etiopía,) e impulsaremos en la transferencia de conocimientos, fomentando la cooperación Sur-Sur y Triangular.

Apoyaremos las políticas de **protección social con enfoque de género**, poniendo el foco en los derechos de las mujeres. Además, cuando sea posible, se apoyarán programas de transferencias condicionadas con **enfoque productivo**, que permite a la vez que proteger, impulsar el empleo y promover el desarrollo de la comunidad. Esto refuerza además la autonomía de los receptores y el enfoque de derechos. Trabajaremos también por extender la cobertura de protección social, y asegurar la asequibilidad y la sostenibilidad fiscal de los programas, disminuyendo el riesgo de exclusión.

✓ **Una alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis**

Las personas necesitan la seguridad alimentaria para una nutrición adecuada que garantice un estándar mínimo de calidad de vida. En aras de mitigar los efectos de las crisis que afectan a la seguridad alimentaria, se trabajará en la **reducción y control de los factores que determinan la vulnerabilidad a las crisis alimentarias**, al tiempo que se abordará la prevención y gestión de los riesgos favoreciendo el desarrollo de mecanismos de resiliencia y gestión de las crisis mediante:

- el establecimiento y refuerzo de sistemas de vigilancia regional,
- el apoyo a redes de seguridad que asegure a corto plazo que la población más vulnerable pueda afrontar las crisis alimentarias, como por ejemplo la creación de reservas estratégicas de alimentos que, conjuntamente con otras acciones sectoriales, permiten controlar los precios y reducir el impacto de otras amenazas.
- el apoyo prioritario a las actuaciones dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria de mujeres y de la población infantil, así como el fomento del acceso y control sobre los recursos, la tecnología y el conocimiento y la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

II.3. Promover oportunidades económicas para los más pobres

54. Para lograr el desarrollo equilibrado y sostenible de un país, las oportunidades económicas deben alcanzar a toda la población, especialmente a las personas que viven en la pobreza y que, en su mayoría, se sitúan en los territorios rurales y periurbanos. Un crecimiento económico inclusivo y sostenible debe ser abordado de manera multisectorial, con enfoque de género, aplicado dentro de la agenda de eficacia de la ayuda y haciendo un uso complementario de los instrumentos de los que se dota la Cooperación Española. Todo ello con el objetivo final de conseguir que las poblaciones excluidas de los procesos de generación de renta contribuyan, participen y se beneficien del crecimiento medio de los países.
55. Dado que la incidencia de la pobreza en las áreas rurales y periurbanas es un rasgo característico de los países en desarrollo, se hace absolutamente necesaria la adecuada

integración territorial vinculada a los procesos de crecimiento económico inclusivo a los que la Cooperación Española pretende contribuir.

56. Para contribuir a este objetivo, se reafirman e impulsan los objetivos y áreas de trabajo recogidas en la *Estrategia sectorial de crecimiento económico y promoción de tejido empresarial* de la Cooperación, que se desarrollarán en la AECID a través del *PAS de crecimiento económico*. Estos documentos se complementan con el *PAS de Desarrollo Rural*, y el *Enfoque Territorial en el marco de la CE*. Se trabajará en coordinación con otras áreas de trabajo como el codesarrollo, o la agenda internacional de financiación al desarrollo, entre los que se encuentra la inversión extranjera directa coherente con el desarrollo o las remesas.
57. Las líneas de acción que se desarrollarán incluirán:

✓ **Desarrollo rural y territorial, y la agricultura como sector clave**

Impulsaremos medidas orientadas a la diversificación de los medios de vida en las áreas rurales y al apoyo al establecimiento y fortalecimiento de redes entre actores y sectores. En muchos países, la base de la economía de los territorios rurales es la agricultura (entendiendo, según la FAO, que engloba como ámbito de trabajo al sector primario, como la pesca, la ganadería, el pastoreo y la silvicultura), pero es preciso reconocer y potenciar la complementariedad entre la agricultura y otras ocupaciones en la generación de ingresos rurales. Por ello, prestaremos especial atención al potencial económico que ofrecen los activos ligados al Patrimonio histórico, cultural, paisajístico y ecológico de una manera inclusiva y participativa.

Apoyaremos al sector público como impulsor clave en actividades como la investigación y el acceso a tecnología, los servicios de extensión y divulgación agraria, los mecanismos de crédito y financiación y de seguro agrario, entre otros, orientados a mejorar el rendimiento con un enfoque de desarrollo sostenible.

Contribuiremos a la inclusión del sector privado local, en el marco de la implementación de planes nacionales, con el objetivo de que la agricultura pueda desempeñar el papel de transformación que puede jugar en las economías de los países socios.

Los países importadores de alimentos suelen tener un gran potencial para incrementar su productividad agraria. Para ello, es necesario que **impulsemos medidas orientadas a fomentar sistemas agrarios sostenibles, inclusivos y competitivos**, por ejemplo, a través del apoyo a las organizaciones de productores, la diversificación productiva, la agroindustria, la reducción de pérdidas post-cosecha o la promoción de prácticas agropecuarias ecológicas. Esto permitiría mejorar la renta de los pequeños productores, y reducir a largo plazo la vulnerabilidad de las poblaciones al disponer de más alimentos en los mercados locales.

Priorizaremos a los pequeños productores, y especialmente a las mujeres, puesto que existe una desigualdad de derechos a la hora de acceder a los recursos agrarios. El acceso de las mujeres a las tierras, créditos y tecnologías, y su participación en los procesos de toma de decisiones permitiría un incremento del rendimiento de la agricultura, lo que a su vez reduciría el número de personas que sufren inseguridad alimentaria.

✓ **Un crecimiento económico inclusivo y sostenible**

La Cooperación Española promoverá la formalización de las economías de los países socios que facilite la contratación bajo las condiciones que marcan la **agenda de trabajo decente** y la inclusión financiera. Se trabajará por reducir la pobreza y la desigualdad buscando lograr una mayor estabilidad social e institucional. Para ello:

- **Impulsaremos la integración de los países socios en la economía internacional.**

Impulsaremos esta **mayor integración** a través de las políticas comerciales, la promoción de las capacidades exportadoras, las cadenas de valor, los procesos de integración económica Sur-Sur y la inversión extranjera directa responsable. Promoveremos un aumento de capacidades de negociación a través, entre otras vías, de la *Ayuda para el Comercio (Aid for Trade)*.

Velaremos por el mantenimiento de la **sostenibilidad de la deuda externa**.

- **Apoyaremos la actividad empresarial**

Promoveremos políticas orientadas a la generación de mayores oportunidades de empleo para mujeres y hombres, así como a la creación de entornos que potencien la generación de negocios y su financiación, a través de crédito e inversión de tejido productivo y empresarial, sobre todo para Micro, pequeña y mediana empresa (**MIPYMEs**) de los países socios. Se incentivará la adopción de criterios de **Responsabilidad Social Empresarial** en todas estas actuaciones.

Se fortalecerá el **diálogo social** entendido como el fortalecimiento de las capacidades de los agentes económicos y otros agentes con vistas a establecer marcos negociadores en materia económica y social.

Se propiciará que los sectores más empobrecidos, especialmente las **mujeres**, se integren más intensamente en las actividades generadoras de renta y riqueza.

- **Promoveremos sectores estratégicos o con gran potencial de desarrollo**, como por ejemplo, las energías renovables, las TIC o la pequeña infraestructura y el transporte, según las demandas locales. De esta manera se favorecerá el desarrollo de mercados y el acceso a servicios básicos de toda la población. Será prioritario para la CE favorecer la eficiencia energética y un crecimiento verde.

- **Facilitaremos que todos los ciudadanos sean sujetos de crédito y seguro**

Se tratará de lograr el desarrollo y consolidación de **mercados financieros inclusivos** que permitan el acceso de la población de escasos recursos a una serie de servicios financieros diseñados de forma que puedan satisfacer sus particulares necesidades a un coste asumible ampliando su alcance a un mayor segmento de población actualmente no bancarizada a través de la integración en los sistemas financieros, de servicios para los no bancarizados.

II.4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos

58. El acceso y cobertura de los servicios sociales básicos constituyen el primer escalón de los sistemas de cohesión social. La superación de la pobreza requiere la actuación en las políticas públicas que inciden en el bienestar y calidad de vida de las personas, destacando, la salud, la alimentación, el agua y saneamiento y la educación. Estas políticas estarán orientadas a la creación de las condiciones necesarias para ofrecer oportunidades y desarrollo de capacidades que conduzcan a la inclusión social de las personas más desfavorecidas.
59. La Cooperación Española dispone de marcos de referencia como las Estrategias Sectoriales y, en la AECID, los Planes de Actuación Sectorial para orientar sus actuaciones en este objetivo y que se reafirman en el presente Plan Director: *Estrategia de Salud* y el *P.A.S. de Salud*; la *Estrategia de Educación* y el *P.A.S. de Educación*, la *Estrategia de Lucha contra el Hambre*, el

P.A.S. de Desarrollo Rural, el *P.A.S. de Agua*. Así mismo, se utilizarán los documentos de planificación relativos a Medio Ambiente y Cambio Climático y a Género para la transversalización efectiva de ambos enfoques. Se incluyen en este objetivo las líneas de acción propias de la política fiscal redistributiva que desde el lado del gasto social, permitirá garantizar la sostenibilidad fiscal de los servicios sociales básicos. Para lograr estos objetivos, la impulsaremos las siguientes acciones:

✓ **Equidad y cobertura universal en salud**

El principal reto de salud en el mundo sigue siendo la **equidad**, incluyendo la reducción de las desigualdades, el acceso universal a servicios integrales de salud de calidad y la protección social.

Contribuiremos al **fortalecimiento y cobertura universal de sistemas públicos de salud** equitativos, sostenibles, eficientes y de calidad, incluyendo la salud sexual y reproductiva, la lucha contra enfermedades prevalentes y olvidadas y el acceso a los medicamentos esenciales; todo ello en el marco de los Planes Nacionales de desarrollo del sector. Para asegurar el enfoque de equidad se priorizará el enfoque programático sectorial en salud y el apoyo presupuestario. Del mismo modo, se apoyarán los **programas de formación y capacitación** de recursos humanos destinados a la mejora de la gobernanza, de la gestión y de la eficiencia de los sistemas de salud, con participación democrática, transparencia y rendición de cuentas.

En el marco global de actuación, trabajaremos en el seno de las **Iniciativas Globales, en los Organismos Multilaterales** y en los grupos de expertos de la Unión Europea, para adecuar las políticas específicas de enfermedad al objetivo general de la cobertura universal y de la equidad, disminuyendo el riesgo de distorsión de los sistemas de salud. Igualmente, se continuará la colaboración con las Organizaciones Internacionales de referencia en salud.

Así mismo, en este marco global promoveremos y fortaleceremos las políticas públicas necesarias para una mayor protección en servicios sociales de las personas mayores, discapacitados y en situación de dependencia.

✓ **Educación básica de calidad para todos y todas**

La agenda internacional en educación ha estado orientada fundamentalmente por dos grandes marcos sobre los que existe un fuerte consenso, **los Objetivos de Desarrollo del Milenio** y el **Marco de acción de Educación para Todos** aprobado en la Cumbre de Dakar. El principal desafío al que se enfrenta la educación para todos no es sólo garantizar el acceso y la permanencia en el sistema escolar de niños y niñas sino **augmentar la calidad de la educación** a través de la construcción de sistemas educativos, gratuitos, inclusivos y con respeto a la diversidad cultural. Nos enfrentamos a una crisis educativa de aprendizajes y resultados, de propuestas que respondan a los **derechos de la persona** y que permitan construir lugares de convivencia y humanidad. En la Cooperación Española continuaremos con el trabajo centrado en:

- Contribuiremos a la mejora de la **calidad educativa**, con el fin de facilitar la apropiación de los aprendizajes, habilidades y capacidades básicos de los grupos de población más desfavorecidos y en situaciones de mayor vulnerabilidad. Se apoyarán entre otras medidas, la mejora de los mecanismos de evaluación y medición y de generación de conocimiento, la mejora de la gestión escolar, el desarrollo de currículos inclusivos y la **formación de los docentes**. Para ello se impulsarán las acciones de la sociedad civil y del resto de los actores.

- Contribuiremos a la sostenibilidad de los resultados a través del **fortalecimiento institucional**, en la planificación de las políticas educativas, en la gestión financiera y administrativa, el apoyo a reformas de los sistemas educativos y el reconocimiento y apoyo social de la educación y de la profesión docente, todo ello con enfoque de género.
- Apoyaremos una educación de calidad que permita el acceso y finalización de las etapas básicas educativas, con especial atención a la alfabetización y a la formación profesional que posibilite un crecimiento integrador y sostenible mediante la inserción laboral de personas jóvenes y adultas a un trabajo digno, garantizando el apoyo a la erradicación de la discriminación del derecho a la educación de las niñas y las jóvenes

✓ **Políticas públicas que garanticen la soberanía alimentaria**

La inseguridad alimentaria y la desnutrición socavan el logro de la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es necesario mantener el apoyo a los espacios de gobernabilidad global como el Comité de Seguridad Alimentaria así como la participación en espacios de diálogo político global e iniciativas multilaterales sobre la agricultura y la seguridad alimentaria y nutricional, al tiempo que se apoyan los procesos y programas nacionales y regionales. Para ello:

- Mantendremos una **posición activa en los principales organismos internacionales** y apoyaremos el **fortalecimiento del liderazgo de los países socios y de los organismos regionales en la mejora de la agricultura y la seguridad alimentaria y nutrición**, mediante el apoyo al desarrollo de políticas y planes de agricultura y seguridad alimentaria.
- Por otra parte, las **políticas públicas nacionales y regionales de desarrollo de los territorios rurales** deben establecer y fortalecer la cadena institucional capaz de articular estos territorios con las políticas sectoriales apoyando el liderazgo de los gobiernos nacionales y la participación de organizaciones regionales, gobiernos locales, sociedad civil, productores agrarios y sector privado.
- En las áreas de lucha contra el hambre, seguridad alimentaria y salud se apoyará el fortalecimiento de las políticas públicas orientadas al desarrollo de la legislación para el acceso, control y explotación sostenible de los recursos naturales y productivos (tenencia de tierra, agua, recursos forestales, protección de la biodiversidad, etc.)

✓ **El derecho humano al agua y el saneamiento básico**

El derecho al agua y el saneamiento es un elemento estratégico en las políticas de cooperación para el desarrollo dado que es la base para el cumplimiento de varios ODM y demás derechos humanos relacionados a la salud, la educación, la seguridad alimentaria, la agricultura, la energía, y, por lo tanto, en el desarrollo humano y productivo de un país. Se considera por ello un sector con carácter multisectorial, fundamental para el desarrollo en general.

Sin embargo la desertificación, el cambio climático, la contaminación, el estrés hídrico o la creciente urbanización de los territorios plantean escenarios de riesgo y de disponibilidad crítica del recurso hídrico que ya están generando múltiples conflictos entre los diferentes usos del agua (consumo humano, productivo, industrial, energético). La provisión de estos servicios difícilmente pueda desvincularse de la gestión del ciclo hídrico, la gobernabilidad y la mitigación de efectos del cambio climático en el marco las cuencas hidrográficas, trabajo éste en el que España cuenta con una amplia trayectoria.

El reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2010), plantea además que el déficit de acceso al agua y al saneamiento debe subsanarse desde un enfoque basado en derechos y con un compromiso político y normativo progresivo pero de calado. Estableceremos una estrategia a largo plazo que impulse el cumplimiento de este derecho con planteamientos de realización progresiva, equidad, igualdad de género y no discriminación, priorizando los sectores sociales más vulnerables y marginados.

Para ello trabajaremos en base a tres objetivos:

- Apoyaremos la administración de los recursos hídricos a través del apoyo a la aplicación de políticas de Gestión Integral de los Recursos Hídricos
- Mejoraremos el acceso a servicios sostenibles de agua y saneamiento indispensables para la habitabilidad básica, con atención a grupos vulnerables y a la mejora de los hábitos higiénicos y promoviendo el acceso de las mujeres al uso y gestión del agua.
- Promoveremos la gobernanza del sector y el reconocimiento y aplicación del derecho humano al agua y al saneamiento.

II.5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género

60. La igualdad de género es uno de los objetivos de desarrollo fundamentales del presente Plan Director porque la feminización de la pobreza y la discriminación contra las mujeres sigue siendo universal e incuestionable, pese a los avances alcanzados durante las últimas décadas en la aplicación de la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing o la Resolución 1325 de NNUU “Mujeres, seguridad y paz”, como pilares de referencia para reducir la brecha de desigualdad en el mundo. La desigualdad se ve agravada por índices de inequidad alarmantes, cuando se producen situaciones de discriminación doble o múltiple en que la discriminación por género se combina con otras formas de discriminación como el origen étnico, religión o convicciones, orientación o identidad sexual, edad, discapacidad o cualquier otra condición de exclusión social específica, por lo que adquiere un carácter multidimensional que ha de abordarse de manera transversal en todos los objetivos de desarrollo.
61. Por otra parte la crisis económica tiene un impacto especialmente negativo para las mujeres, en términos de acceso efectivo a recursos y a derechos fundamentales. Ante esta situación, la configuración de la agenda post 2015, así como la celebración de otros foros internacionales se presentan como metas cercanas para acelerar el cumplimiento de avances hacia la igualdad.
62. La agenda internacional de las mujeres, establecida en las diferentes conferencias de NNUU y en los acuerdos de la UE, marca una hoja de ruta a seguir, en la que la igualdad de género se configura como requisito ineludible para el desarrollo, la democracia y la paz. Así, con la finalidad de garantizar la continuidad y la **consolidación del enfoque de género como seña de identidad de la Cooperación Española**, este Plan Director reafirma los objetivos de la Cooperación Española establecidos en la *Estrategia de Género en Desarrollo*, y en el *Plan de Acción de Mujeres y Construcción de Paz*, así como en la AECID, el Plan de Actuación de Género.
63. Las líneas de acción de los próximos años promoverán el cumplimiento de los derechos de las mujeres e impulsarán la transversalización del enfoque de Género en Desarrollo (GED) en todo el sistema de la Cooperación Española, tanto en la consolidación de capacidades, el impulso de la coherencia de políticas y la armonización de actores; como en todo el ciclo de las intervenciones y ámbitos, incluyendo la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Líneas específicas para acelerar cumplimiento de derechos de las mujeres

64. Para avanzar hacia una mayor eficacia del desarrollo y en la búsqueda del **cumplimiento de los derechos económicos, laborales, sociales y culturales de las mujeres (DESC)**, es necesario compaginar la transversalidad de género real con políticas específicas que se definen en tres niveles de actuación: líneas para la igualdad formal, líneas para la igualdad real y acciones específicas para el empoderamiento de las mujeres:
- *Las líneas para la igualdad formal* buscaran la adecuación de los marcos normativos de los países a la normativa internacional sobre género, especialmente relacionadas con los DESC y los derechos sexuales y reproductivos y políticos, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país. España juega con una ventaja comparativa de continuidad en este sentido sobre todo en procesos de América Latina en cuanto a políticas de igualdad de género y de lucha contra la violencia de género y contra las mujeres.
 - *Las líneas para la igualdad real*, promoverán políticas públicas de género y de cohesión social para fortalecimiento de la gobernabilidad, tanto en procesos nacionales como locales y en aquellas iniciativas destinadas a la integración de procesos regionales.
 - *Las acciones específicas para el empoderamiento de mujeres:*
 - ✓ priorizarán el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil, que pueden tener efectos multiplicadores en términos de acceso a una ciudadanía plena y mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda.
 - ✓ Por otro lado, se establecerán líneas específicas para paliar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas, prestando una atención especial a situaciones de extrema dificultad, como la trata y explotación sexual o la mutilación genital femenina y sus consecuencias, así como a la discriminación y vulnerabilidad de las mujeres en la economía y el trabajo, especialmente en lo referente a la economía de los cuidados, la situación de las trabajadoras del hogar, la economía informal y las mujeres en las áreas rurales.

II.6. Mejorar la provisión de los Bienes Públicos Globales y Regionales

65. Los Bienes Públicos Globales (BPG) y los Bienes Públicos Regionales (BPR) son oportunidades y objetivos de los que se beneficia toda la comunidad internacional y cuya gestión supera el ámbito nacional, debiéndose trabajar para alcanzarlos de manera coordinada a nivel global o regional. Son claros ejemplos de BPG los bienes y servicios ambientales proporcionados por la naturaleza, la paz y la seguridad, la estabilidad económica y financiera, la salud global o el conocimiento y la cultura. Todos ellos suponen oportunidades estratégicas que requieren ser abordados mediante un trabajo coordinado más allá de las fronteras de los países.
66. En muchos casos, la provisión de Bienes Públicos Globales requiere la acción de instituciones internacionales, incluyendo la construcción, el refuerzo y a menudo la coordinación de las acciones nacionales: canalizar fondos a programas nacionales, hacer seguimiento e informes de progreso y en un creciente número de áreas, el debate y la implementación de decisiones tomadas a nivel global. De ahí que la legitimidad y la gobernanza, así como la calidad y la gestión de la capacidad de las instituciones internacionales resulte vital para la provisión de Bienes Públicos Globales.

67. Las diferentes Estrategias Sectoriales de toda la Cooperación y los Planes de Actuación Sectorial de la AECID, de todas las áreas que intersectorialmente impactan en BPG (como Medio Ambiente y desarrollo sostenible, Salud, Crecimiento Económico o Gobernabilidad) son la base de las siguientes líneas de acción que serán prioritarias para la Cooperación Española:

✓ **Desarrollo Sostenible y medio ambiente**

La importancia de proteger el medio ambiente y asegurar un desarrollo sostenible responde a evidencias científicas alarmantes sobre el deterioro general de los ecosistemas que está causando el ser humano. La falta de atención a las cuestiones medioambientales condiciona la consecución de objetivos de desarrollo en múltiples ámbitos y, entre otras consecuencias, puede afectar seriamente a la salud humana. Así pues la inversión en medio ambiente es una herramienta de eficacia y ahorro en términos de desarrollo, habiéndose demostrado que los costes de la inacción son demasiado altos. Por ello, para la Cooperación Española, la sostenibilidad ambiental es parte de su objeto, de sus principios y de sus prioridades sectoriales. Por lo tanto se continuará con el trabajo en:

- La integración de **la variable ambiental de manera transversal** – incluida la gestión sostenible del capital natural y la lucha contra el cambio climático – **en todas las intervenciones y ámbitos**, haciendo de ella un requisito imprescindible para la financiación de los proyectos. De este modo, se ayuda a la consecución de objetivos medioambientales a través de líneas de trabajo ya recogidas también en el resto de orientaciones, como son la promoción de las energías renovables y eficiencia energética, la eficacia en el uso y producción de los recursos, el desarrollo rural, la política forestal y pesquera sostenibles y la promoción de la gestión integrada del recurso hídrico.
- En el marco de la **coordinación institucional**, es preciso continuar con los compromisos internacionales que se han adquirido durante los últimos años en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

✓ **Paz y Seguridad**

España ha ido asumiendo un papel cada vez más activo dentro de la comunidad internacional en cuestiones fundamentales del desarrollo y de la seguridad humana. No puede articularse un sistema de seguridad colectivo que no tenga entre sus fundamentos el desarrollo sostenible y con cohesión social. La construcción de la paz y la seguridad, la promoción del desarrollo y la protección de los Derechos Humanos son cuestiones que están íntimamente interrelacionadas. Del mismo modo no puede articularse un sistema de seguridad colectivo que no tenga entre sus fundamentos el desarrollo sostenible y con cohesión social.

En este sentido la cooperación española, mantiene entre sus objetivos la **prevención de conflictos y el regreso y consolidación de las condiciones de paz, seguridad, justicia y equidad en el marco de la legalidad internacional**. Para ello, se reafirma el objetivo y líneas de trabajo de la *Estrategia de Construcción de Paz* y el Plan de Acción de Mujeres y Construcción de Paz. Entre otras medidas, se continuará con: la aplicación de Sistemas de alerta temprana, la atención social a las víctimas de la violencia y el terrorismo y la formación de recursos humanos para el tratamiento de los contextos de fragilidad.

Se mantendrán las acciones de sensibilización que inciden en el compromiso de España como país defensor de una cultura de paz.

✓ **Estabilidad económica y financiera internacional**

La Cooperación Española promoverá en Naciones Unidas y otros órganos de gobernanza y foros internacionales la consideración de la “estabilidad económica y financiera internacional” como Bien Público Global. Las políticas y acciones que promueven la estabilidad financiera y previenen la inestabilidad son claramente de interés público internacional: las turbulencias financieras tienden a extenderse atravesando fronteras y provocan importantes daños económicos y sociales. De hecho, uno de los casos más notorios de males públicos globales lo han constituido las diversas crisis financieras internacionales cuyas externalidades negativas fueron transmitidas de unas economías a otras a través de la inestabilidad creciente de los mercados financieros nacionales.

La lucha contra la **volatilidad de precios de los alimentos y la especulación** merece un tratamiento específico, al tratarse de una problemática que persistirá a mediano y largo plazo, debido a los elevados precios de los combustibles, las amenazas mundiales como el cambio climático, la escasez de agua y la degradación de los recursos naturales. Para afrontarlo, se debe promover, entre otras medidas, el intercambio de información sobre los stocks de cereales y materias primas, junto a la alerta temprana y la gestión de riesgos. **Se mantendrá el apoyo a medidas globales contra la volatilidad de precios y la mitigación de sus efectos.**

✓ **Salud global**

La salud es un derecho humano fundamental, así como un elemento clave para el desarrollo equitativo y sostenible, incluida la reducción de la pobreza. Los determinantes de la salud, las enfermedades, su prevención y tratamiento pueden trascender las políticas nacionales de salud, convirtiéndose en una cuestión de índole global. Las migraciones de recursos humanos, el incremento en los flujos financieros y productos, el acceso a medicamentos, la investigación, desarrollo e innovación, son algunas de las cuestiones que requieren de una acción global. Y así se reconoce por el Consejo Económico y Social (2009), por numerosas resoluciones de la Asamblea Mundial de la Salud y por las conclusiones de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de 2012 y las Conclusiones del Consejo de la UE sobre Salud Global de mayo 2010. Para desarrollar estos principios, las acciones que se impulsarán son:

- Haremos énfasis en asegurar que los acuerdos comerciales y las políticas de migración hacia la UE no afecten la disponibilidad de recursos humanos y materiales claves para la salud en países de renta baja, tal y como establece el Código de Conducta de Contratación de Recursos Humanos de Salud de la OMS y la declaración de Doha sobre el acuerdo de propiedad intelectual y su aplicación en materia de salud pública.
- En cuanto al acceso a productos sanitarios, la Cooperación Española continuará colaborando con Iniciativas Globales que han demostrado eficacia en el incremento del acceso y con las iniciativas de financiación innovadora que también han demostrado su utilidad en la provisión de bienes globales y servicios sanitarios básicos necesarios para asegurar el derecho a la salud de todas las poblaciones.
- Por lo que respecta a la investigación en salud, se alineará en un marco global que aborde de forma más efectiva las prioridades en salud de los países de baja renta y refuerce los procesos nacionales propios de investigación para hacer frente a los retos mundiales de salud de conformidad con la estrategia y conclusiones de expertos de la OMS presentado en la 65 Asamblea Mundial de la Salud.

✓ **La diversidad de las expresiones culturales**

El libre acceso a la cultura, el Patrimonio y la diversidad cultural son Bienes Públicos Globales que forman parte del desarrollo humano sostenible. Tal y como reconoce la Convención de UNESCO de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, la diversidad cultural acrecienta la gama de posibilidades y nutre las capacidades y los valores humanos, por lo que constituye un elemento relevante del desarrollo humano sostenible. Por otra parte, el respeto a la diversidad cultural y el fomento del diálogo intercultural son el sustrato de la libertad cultural, que resulta indispensable garantizar la plena realización de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y reconocidos en otros instrumentos internacionales y nacionales de carácter normativo. El reconocimiento de la diversidad tiene asimismo un papel destacado en la contribución a la paz y la seguridad en los planos nacional, regional y global.

Por todo ello, la Cooperación Española, apoyándose en el bagaje acumulado de su Estrategia de Cultura y Desarrollo y en la labor realizada por las Embajadas y Unidades de Cooperación en el Exterior, especialmente los Centros Culturales, promoverá el respeto a la diversidad cultural, el diálogo intercultural y la libertad de expresión y creación, así como la participación efectiva de todas las personas en la vida cultural. Para ello, profundizará en la comprensión de los diferentes contextos culturales; fomentará las redes de intercambio y cooperación cultural; contribuirá al fortalecimiento de las capacidades de los actores públicos y privados del sector cultural en los países socios, prestando especial atención a los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad; y abordará desde un enfoque intersectorial la gestión sostenible del patrimonio cultural.

III. ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS DE UN PERFIL RENOVADO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA?

68. En este período la Cooperación Española afronta el gran desafío de pensar su actuación con un doble objetivo: **mejorar el impacto de su actuación** y al mismo tiempo construir y fortalecer un **perfil propio** que la caracterice frente a otros donantes.
69. Para ello, por un lado, debe introducir algunos aspectos novedosos que la sitúe en el camino de una cooperación moderna que responde más eficazmente a los desafíos del desarrollo, siguiendo los pasos de otros donantes de nuestro entorno (orientación a resultados, concentración, construcción de relaciones más estratégicas, incorporación del sector privado y diseño de estrategias diferenciadas).
70. Por otro lado, la CE hace una apuesta decidida por aspectos apenas abordados hasta ahora como la introducción de una cultura de aprendizaje y la gestión del conocimiento, la transparencia y la rendición de cuentas. El avance en estos ámbitos permitirá ir teniendo evidencias que mejoren la toma de decisiones estratégicas, ayuden a definir de una manera informada y participativa el valor añadido de la CE y, por tanto, los elementos de su perfil.

III.1. Los resultados de desarrollo orientarán nuestra actuación

71. La Cooperación Española tiene dos tipos de retos relacionados entre sí si quiere avanzar verdaderamente hacia una **gestión orientada a resultados de desarrollo**, como principio relevante de la eficacia de la ayuda.
72. Como **primer reto**, debemos realizar una serie de **cambios internos** en nuestra forma de trabajar, en el manejo de la información, en la gestión del conocimiento y en la toma de decisiones, con el fin de poder asumir este enfoque. Para conseguirlo, la Cooperación Española necesita seguir introduciendo cambios en la cultura organizativa, como organizar el trabajo según objetivos y metas o utilizar la información sobre el desempeño para mejorar el funcionamiento.
73. A través de los Marcos de Asociación País (MAP) y la Programación Operativa de AECID, la Cooperación Española ha dado pasos importantes en la materialización práctica de la agenda de eficacia. Durante la vigencia del PD 2009-2012 se establecieron 11 Marcos de Asociación País, arrojando esta experiencia numerosas lecciones aprendidas para la gestión orientada a resultados. En el ámbito multilateral, los Marcos de Asociación Estratégica con OMUDES han plasmado un primer cambio de enfoque hacia resultados, la concentración de recursos y la búsqueda de acuerdos más selectivos y estratégicos con actores multilaterales clave.
74. Lograr que la Cooperación Española incorpore el enfoque de resultados como principio orientador de su actuación significa definir acciones y medidas concretas que abarquen todos los ámbitos de trabajo de sus actores, dedicando esfuerzos en la mejora de las capacidades para la implementación de este enfoque. La forma de implementar el enfoque no podría ser común a todas las organizaciones, y por eso deberá definirse en función de las características y capacidades de cada una. A continuación se apuntan las principales apuestas de este Plan Director en distintos ámbitos:

- Mejorando la planificación
 - Avanzar en la planificación orientada a resultados en las organizaciones, incluyendo su relación con la toma de decisiones y con la gestión presupuestaria.
 - Mejorar la calidad de los Marcos de Asociación País y otros instrumentos de planificación país, a partir de las lecciones aprendidas.
 - Mejorando las capacidades para su implementación
 - Extender la formación en gestión para resultados de desarrollo a más ámbitos (y personas dentro de organizaciones) y adaptarla a los cambios y aprendizajes de la agenda de eficacia en la Cooperación Española.
 - Crear una red de puntos focales en sede y en terreno responsables de promover la agenda en las distintas organizaciones.
 - Avanzar en la vinculación de la planificación con la identificación y formulación de las intervenciones (lo cual conlleva la posibilidad de actualizar el manual de gestión del ciclo de proyecto de la Cooperación Española).
 - Avanzando en el aprendizaje y en la mejora continua
 - Implementar un sistema de seguimiento de resultados en cada organización (*ver capítulo correspondiente*), planteando intercambios al respecto entre las organizaciones de la Cooperación Española.
 - Mejorar el sistema de evaluación y compartir lecciones aprendidas (*ver capítulo correspondiente*)
75. Respecto al **segundo reto**, es necesario **acompañar más a nuestros países socios para fortalecer sus capacidades** de incorporar este enfoque en la planificación, ejecución y seguimiento de sus estrategias de desarrollo. Este reto está recogido en la Declaración de Busan de 2011, en el apartado referido al principio de situar el foco en los resultados, en el cual los firmantes se comprometen a “...*la intensificación del apoyo, el fortalecimiento de las capacidades nacionales y el apalancamiento de los distintos recursos e iniciativas en apoyo a los resultados para el desarrollo*”. (f12b). La gestión orientada a resultados es el eje central del diálogo y es la base de nuestro aporte como Cooperación Española. Nuestro compromiso se basa en la idea de que los países socios son los responsables de definir y lograr sus propios resultados de desarrollo. La ayuda debe orientarse de manera que estos países puedan cumplir este rol adecuadamente, pues de esta forma serán también más capaces de liderar el alineamiento del apoyo externo con sus prioridades y sistemas. Un apoyo que debe adaptarse de forma flexible al contexto particular de cada país teniendo presente el grado de compromiso de los socios con la agenda de eficacia. La transformación también supondrá conceder una mayor autonomía de decisión y gestión a las Unidades de Cooperación en el Exterior, tanto en estos procesos de diálogo con el país socio, con otros donantes y entre los actores de la Cooperación Española, como en otros aspectos de su actuación. Para ello se elaborarán orientaciones y se realizará formación para mejorar las habilidades para el diálogo.
76. Un primer nivel de capacidades que hay que reforzar en muchos países –incluso de renta media- se refiere al propio ámbito de identificar y planificar orientando a resultados. Para tal fin, en esta etapa la Cooperación Española promoverá acciones, preferiblemente en el marco del trabajo conjunto o al menos coordinado con otros donantes y bajo el liderazgo del país socio (siempre que sea posible). Para tal fin, los **centros de formación** de la CE constituyen activos de nuestra cooperación en América Latina cuya utilidad debe potenciarse en esta etapa

dada su relevancia para el refuerzo de capacidades y el intercambio de conocimientos y las posibilidades de lograr sinergias con actuaciones bilaterales y regionales.

III.2. Nos concentraremos en 3 áreas geográficas y un máximo de 23 países

77. La cooperación al desarrollo de cualquier donante se define en gran medida por sus prioridades geográficas, su especialización sectorial y/o temática y la manera en que canaliza su ayuda. Un desafío que ha tenido la Cooperación Española es que estos elementos se han hecho cada vez más difusos, lo cual no solo afecta su imagen sino también el alcance estratégico de sus esfuerzos. De ahí que una parte importante del proceso de establecer las señas de identidad de la Cooperación Española es precisar mucho más estos elementos en el IV Plan Director. Uno de los objetivos principales de este capítulo es señalar los Países de Asociación en este periodo. Para tal fin será necesario presentar los criterios utilizados para la concentración geográfica. Otro objetivo importante relacionado con el anterior es explicar cómo se pretende orientar el trabajo de la Cooperación Española en estos países, lo cual se realiza en el capítulo siguiente.
78. Un resultado del IV Plan Director debe ser que la Cooperación Española haya logrado focalizar su AOD en aquellos países donde puede tener mayor incidencia e impacto con relación a sus orientaciones generales. Para tal fin, es preciso realizar un esfuerzo de concentración geográfica, un objetivo coherente con las necesidades de mejorar la eficacia de nuestra ayuda, pero también con la obligación de mayor eficiencia en tiempos de presupuestos reducidos.
79. El planteamiento propuesto es el de **abordar el proceso de concentración de una manera integral**, es decir, analizar cómo se tiene que preparar la Cooperación Española para focalizar su actuación al mismo tiempo que reduce la AOD, teniendo en cuenta las implicaciones que todo ello tiene tanto para la propia Cooperación Española como para los países socios. Se trata en definitiva de **poner en marcha un proceso de planificación en el que se entrelazan objetivos de eficacia y eficiencia**.
80. Otro elemento a destacar es que la concentración es un **proceso de medio a largo plazo** (como lo han hecho otros donantes), es progresivo y que debe tratarse de manera rigurosa y realizando los análisis y consultas necesarios.

Orientaciones para la concentración geográfica

1. El punto de partida del proceso es la **determinación política de focalizar a medio plazo la Cooperación Española en tres regiones prioritarias**: (1) Latinoamérica, (2) el Norte de África y Oriente Próximo y (3) África Subsahariana, con especial atención a la región occidental.
2. En el marco de estas prioridades regionales, se **identifican los Países de Asociación en los que la Cooperación Española permanecerá en los próximos años y los programas país que se cerrarán**. En cuanto a los **criterios** en virtud de los cuales se han determinado los países de asociación, en línea con la práctica de otros donantes, se basan en una combinación de indicadores relativos a la situación del país socio, junto con elementos vinculados al impacto potencial de la Cooperación Española (Cuadro 5).

Cuadro 5: Criterios utilizados en la selección de Países de Asociación de la Cooperación Española

La decisión para seleccionar los Países de Asociación de la Cooperación Española se basará en los siguientes criterios:

- El grado de **Desarrollo Humano** del país socio: Con este factor se pretende favorecer una concentración orientada hacia países relativamente más necesitados, para lo cual se tienen en cuenta los siguientes criterios:
 - El Índice de Desarrollo Humano (IDH) -ajustado por la desigualdad (IDH-D)- dando preferencia a países de IDH medio o bajo;
 - La Renta per cápita, otorgando prioridad a países de renta media baja (PRMB), países de renta baja (PRB) y Estados Frágiles (EF);
 - Además, en algunos casos se debe tener especialmente presente el porcentaje de la población en situación de pobreza absoluta (con ingresos por debajo de 1,25 dólares al día).
- **Impacto potencial de la Cooperación Española en el país socio:**
 - Tamaño medio mínimo del programa país (especialmente a tener en cuenta en los países de renta baja): la cuestión a analizar es si la Cooperación Española actual supera un volumen mínimo que puede asegurar cierto impacto sostenido en el país. Dicho volumen varía según regiones y contextos nacionales.
 - Posición relativa de Cooperación Española entre los donantes: se utiliza este criterio para aproximarnos al concepto de “ventaja comparativa”, con la idea de que, en general, si la Cooperación Española se encuentra entre los principales donantes, las probabilidades de que su actuación tenga incidencia serán mayores.
 - Capacidad de diálogo y existencia de relaciones de confianza logradas
- **Otros factores** a tener presente en la selección:
 - Oportunidad para establecer un programa regional.
 - La salida de otros donantes. En algunos países, a pesar de no cumplir con los criterios establecidos, conviene mantenerse al menos durante algunos años, porque en esa situación la Cooperación Española puede tener una incidencia relevante, y por dar tiempo al país socio para adaptarse al nuevo contexto.
 - La existencia de una situación de conflicto en un país con el cual la Cooperación Española ha estado comprometida durante mucho tiempo puede justificar el mantenimiento de un programa país (i.e., Colombia).

81. Los **resultados de la concentración geográfica** serán:

1. En el medio plazo la Cooperación Española estará concentrada en un máximo de **23 Países de Asociación (PA)**:
 - 12 en América Latina y el Caribe (Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana);
 - 4 en el Norte de África y Oriente Próximo: Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos
 - 3 en África Subsahariana Occidental: Mali, Níger y Senegal
 - 3 en África Central, Oriental y Austral: Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique
 - 1 en Asia: Filipinas

2. Al final de este periodo, la mayor parte de la AOD se concentra en estos Países de Asociación.
 3. La Cooperación Española se focalizará principalmente en países de renta media en América Latina y el Caribe y en el Norte de África y Oriente Próximo, y de renta baja en África Subsahariana.
 4. En los próximos 4 años la Cooperación Española habrá **cerrado o rediseñado 29 programas país** tal y como existen actualmente:
 - 8 en América Latina y Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela
 - 9 en África Subsahariana: Angola, Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Namibia, RD Congo, Sudan y Sudan del Sur
 - 7 en Norte de África y Oriente Próximo: Argelia, Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Siria y Túnez
 - 5 en Asia: Afganistán, Bangladesh, Camboya, Timor-Este y Vietnam
 5. En este último grupo de países, se **cerrarán algunas Unidades de Cooperación en el Exterior (UCE: Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales y Centros de Formación) de la AECID**, y otras UCE serán rediseñadas, incorporando nuevas funciones, incluyendo la gestión de programas regionales y temáticos, la acción humanitaria, etc. En algunos casos se podrá convertirse en **Oficinas Regionales** para llevar a cabo algunas o varias de las siguientes funciones:
 - Gestionar programas de apoyo a la cooperación regional, en particular a través de organismos regionales de integración (como CEDEAO en África Occidental)
 - Coordinar el cierre progresivo de los programas en varios países de su región. Esto implica apoyar los procesos de cierre responsable (finalización de programas, cooperación delegada si procede y cierre de la UCE asumiendo responsabilidades de seguimiento de proyectos y programas en marcha, etc.)
 - Apoyar la gestión de las actuaciones en países de la zona donde no hay UCE.
82. Con relación a estas oficinas, en este periodo se revisarán los **programas regionales** con el fin de mejorar la eficacia de esta vía complementaria de actuación.
 83. Cabe destacar que la elección de los Países de Asociación no agota el proceso de concentración pues se iniciaría un **periodo de reorientación de los programas en esos mismos países**, en el marco del diálogo con el país socio, otros donantes y actores de la Cooperación Española, que culminará en la definición de **estrategias diferenciadas** por países. El cambio de orientación en los programas implica abordar ejercicios de racionalización, incluyendo la concentración en menos resultados y una adecuación de los instrumentos.
 84. Por ejemplo, en **algunos países de renta media alta se diseñarán estrategias diferenciadas basadas en un modelo horizontal de cooperación**, con un foco especial en contribuir a bienes públicos globales y regionales, y la utilización de instrumentos como la cooperación triangular y otros vinculados con el intercambio de conocimientos, la innovación, la investigación y el desarrollo.
 85. En cuanto a los **casos en los cuales se decide cerrar el programa país**, se elaborará un **Plan de Salida** - en consulta con el país socio y otros actores de la Cooperación Española. En cada Plan de Salida se definirá la evolución decreciente del marco presupuestario, la decisión de no iniciar nuevas actividades, una estrategia para cerrar programas en curso, así como

indicaciones sobre la evolución en la estructura (ej., redistribución de efectivos, pasar responsabilidades a Oficina Regional, delegar en otro donante, etc.). Cabe señalar que el cierre de los programas país actuales no excluye la posibilidad de mantener líneas modestas de cooperación con estos países socios, aunque habrá que definir los mecanismos de programación, acotando su alcance y sobre todo los objetivos e instrumentos que se utilizarán.

III.3. Definiremos estrategias diferenciadas ante la diversidad y heterogeneidad de los países socios

86. Un desafío igual o más complejo que seleccionar los países en los cuales va a trabajar la Cooperación Española es el de diseñar programas diferenciados que reflejan el contexto en cada país, la trayectoria de la Cooperación Española, la actividad de otros donantes y otros factores. De ahí que otro resultado del IV Plan Director debe ser lograr una clara **diferenciación entre los programas país** en función de estos factores. Este objetivo es particularmente relevante en la cooperación con los países de renta media (PRM) que es dónde se concentra gran parte de la AOD española, pero también es pertinente para países de renta baja y estados en situación de fragilidad.
87. ¿Qué es la **diferenciación a nivel país**? Básicamente se refiere a establecer una estrategia de cooperación con cada país socio que incluya el volumen de AOD, los resultados y las modalidades principales (ver Cuadro 6 para cómo se aplica en otros donantes), basada en varios factores:
1. Las necesidades del país, las cuales se valoran utilizando indicadores como tendencias socio-económicas, tamaño de economía, así como factores de vulnerabilidad y fragilidad;
 2. Las capacidades del país, medidas según su habilidad para generar recursos financieros suficientes (especialmente domésticos), acceso a otras fuentes, inversiones privadas y recursos naturales, y calidad de la gestión pública (incluyendo sus posibilidades para absorber financiación externa);
 3. Compromisos y desempeño con principales objetivos de desarrollo, además de cuestiones relacionadas con la gobernabilidad democrática, la economía política y los derechos humanos; y
 4. Potencial de impacto de la Cooperación Española, en función del análisis sobre las posibilidades de promover y generar cambios de política favorables al desarrollo.
88. Estas estrategias se diseñarán en los procesos de Marcos de Asociación País (MAP). Asimismo, será necesario revisar aquéllos MAP ya aprobados en años anteriores para adaptarlos al nuevo contexto y poder ir reorientando los programas en el marco de las prioridades establecidas en el presente Plan Director.
89. Para la Cooperación Española hay además otro nivel importante de análisis que refleja su particular trayectoria: la **diferenciación** según el perfil de la Cooperación Española en **distintas regiones**. Para tal fin habría que analizar cuestiones como el volumen relativo de su AOD, su presencia institucional, su capacidad de interlocución con los países socios, el marco de coordinación de donantes existente, la variedad de modalidades e instrumentos que tiene a su disposición, etc. Este nivel de diferenciación regional es muy relevante a la hora de determinar el potencial o capacidad que tiene la Cooperación Española para promover ciertos resultados

Cuadro 6. Cómo otros donantes aplican el principio de diferenciación

Los miembros del CAD están incorporando crecientemente un enfoque diferenciador a la hora de definir sus apuestas estratégicas de medio plazo. Sin embargo, no existe un consenso general sobre lo que significa en términos generales ni su aplicación operativa. En general, se alude a este principio con el fin de abordar la cooperación con los países de renta media, y dentro de este amplio y heterogéneo grupo de estados, las llamadas economías emergentes. Un resultado de ello es el establecimiento de modelos distintos de trabajo con los PRM.

La Unión Europea es el donante que ha avanzado más en articular un enfoque de diferenciación en su documento *Agenda para el Cambio* que los estados miembros sancionaron en unas conclusiones del Consejo en mayo 2012. Dicho enfoque se desarrolló en la propuesta de la Comisión Europea para las perspectivas financieras multianuales, 2014-2020, a través de la “graduación” de 19 países de la cooperación bilateral del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y la creación del Instrumento de Asociación para colaborar con PRM en nuevos ámbitos.

Por su parte, Alemania maneja el concepto de “países ancla” desde hace varios años para referirse a líderes regionales como Brasil en América Latina con los cuales este país quiere asociarse para abordar bienes públicos regionales y globales y una cooperación cada vez más de interés mutuo.

En su último documento estratégico Francia se refiere a la puesta en marcha de partenariados diferenciados. Esta visión se plasma en enfoques particulares para el trabajo en diferentes regiones, además de economías emergentes y estados en situación de crisis. Para cada región se ofrecen datos generales que justifican el enfoque de la cooperación francesa y se explicita los principales objetivos estratégicos, sectores y modalidades y se da una indicación general de la aportación presupuestaria. Dentro de algunas regiones también se distinguen subregiones y países.

90. Para la CE en su actuación en los países de renta media la diferenciación implica un renovado impulso a la **innovación** que ha ido ganando peso en el debate sobre el desarrollo, desde la idea de que pueda llegar a consolidarse como un asunto de extrema trascendencia para el avance de una sociedad global más equitativa al tiempo que plural. En los últimos tiempos ha emergido como una de las fuentes del crecimiento económico, el desarrollo y la cohesión social. Parece especialmente relevante para nuestro trabajo en zonas como América Latina.
- En este periodo la CE avanzará en los siguientes ámbitos de trabajo en materia de innovación:
- Fortalecimiento de capacidades humanas, físicas e institucionales de los sistemas nacionales de innovación de los países en desarrollo
 - Investigación y la innovación sobre grandes temas relevantes para los países en desarrollo
 - Innovación empresarial para la satisfacción de necesidades del mundo en desarrollo.
91. Las estrategias para el fomento de la innovación contarán con el concurso de diversos actores (sector público, privado, sociedad civil, comunidades, academia) que, en muchas ocasiones en forma de redes, contribuyen a vertebrar los sistemas nacionales de innovación

III.4. Apostaremos por construir relaciones más estratégicas (dentro y fuera del sistema)

92. La Cooperación Española ha colaborado tradicionalmente con gran diversidad de actores, pero de una manera algo fragmentada. Uno de los elementos que puede contribuir a mejorar el impacto de nuestra actuación es construir relaciones más sólidas y duraderas con actores de cooperación, complementando las que establece con los países socios y aprovechando el valor añadido de cada uno de ellos para contribuir a los objetivos comunes. Para ello, se fijarán

claramente los objetivos, el reparto de responsabilidades; incorporando mejor las capacidades y experiencias de cada uno de ellos y fomentando las sinergias y complementariedades entre las estrategias de cada actor.

93. Por otro lado, es necesario también reforzar la colaboración con actores “no tradicionales” para nuestro sistema como son donantes emergentes, fundaciones privadas o el sector empresarial. La presencia de estos “nuevos actores” abre oportunidades para la Cooperación Española: apoyo a iniciativas Sur-Sur; sumar actores relevantes en desafíos regionales; apalancar recursos adicionales o afrontar desafíos complejos con una lógica más integral y multidisciplinar.
94. Finalmente, entre los actores del propio sistema, se debe fomentar un diálogo más estratégico no sólo basado en aspectos de gestión y financiación de los programas sino también en definir mejor la contribución de cada uno dentro del sistema y el valor añadido que cada uno puede aportar a los desafíos de la Cooperación Española en los próximos años.
95. A continuación se definen los elementos esenciales de la colaboración con **actores del ámbito multilateral** (especialmente sistema de Naciones Unidas y UE), y, al interior del sistema, se centra en dos elementos de cambio: la **incorporación del sector empresarial** y la necesidad de definir una estrategia de colaboración con las **ONGD españolas**.

III. 4. 1. Seremos más selectivos en el ámbito multilateral

96. En los últimos años se ha dado un salto en la cooperación multilateral, tanto en volumen como en actividad. La consolidación de la posición de España en los foros multilaterales se realizó mediante la elaboración de dos documentos: la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española que se acordó en 2009 y el III Plan Director 2009-2012, estableciendo las prioridades que, de acuerdo con la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, la política multilateral española debía seguir durante el período.
97. Las prioridades generales de la acción multilateral durante el Plan Director 2013-2016 deben recoger las lecciones aprendidas de nuestra experiencia multilateral previa e incorporar los principios de eficacia de la ayuda acordados en Busan, así como las recomendaciones que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha elaborado. Del mismo modo, el actual contexto económico debe tenerse en cuenta, adquiriendo mayor importancia la eficacia de la ayuda, la rendición de cuentas y la transparencia.
98. Para lograr los objetivos generales de Busan, la cooperación multilateral española se guiará por cuatro prioridades:
 1. **Concentración:** siguiendo las evidencias constatadas y las recomendaciones recibidas, España debe concentrarse en organismos multilaterales de reconocido prestigio que, además, hayan mostrado mayor eficacia en aquellos sectores temáticos y geográficos prioritarios para España, principalmente con aquellos organismos multilaterales identificados como prioritarios y con los que ya se han establecido alianzas estratégicas. La razón principal radica, primero, en la necesidad de lograr un mayor impacto y, en segundo lugar, en la voluntad de realizar un seguimiento y evaluación más exhaustivos de las aportaciones de España a los organismos multilaterales para el desarrollo.
 2. **Eficacia:** exige concentrarse en los organismos multilaterales en los que la acción de la CE haya sido más eficaz siguiendo la Evaluación Multilateral 2012, y tener en cuenta además, la propia eficacia de los organismos. Además, implica impulsar aquellos pro-

cesos globales, como la reforma del sistema de desarrollo de Naciones Unidas, que han demostrado su impacto en el logro de objetivos esenciales como la apropiación nacional, alineamiento con las prioridades nacionales, transparencia y reducción de costes.

3. **Responsabilidad Mutua:** la exigencia de España a los organismos multilaterales debe acompañarse de una mayor responsabilidad de España como donantes. Para ello es importante ofrecer previsibilidad a los organismos receptores. Este es uno de los fines de los Marcos de Asociación Estratégicos, que además exigían mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas. Del mismo modo, España debe ejercer una seria disciplina para acatar los principios internacionalmente adquiridos, evitando la fragmentación de los recursos.
4. **Participación:** será importante asegurar una adecuada participación de la Cooperación Española en los procesos de negociación abiertos en los distintos organismos y foros multilaterales, tanto a nivel de agenda política internacional como del seguimiento de los fondos vigentes, o que se inicien en el nuevo período.

Será especialmente relevante en los próximos años y prioritario para nuestra Cooperación participar en:

- La agenda de finalización de los ODM y el proceso post 2015. España ha sido uno de los principales impulsores de los ODM, y debe participar ahora activamente en este debate ofreciendo además su importante experiencia en el ámbito de la cooperación. A esto se une el proceso de reforma del sistema de desarrollo de Naciones Unidas, en el que España ha sido un actor principal a través de la iniciativa “Unidos en la Acción” y el Fondo España-PNUD para el logro de los ODMs y que debe seguir impulsando mediante la participación activa en las negociaciones donde se tomen las decisiones. La participación de España en la agenda internacional estará también muy vinculada a la agenda de Financiación del Desarrollo con una próxima revisión del Consenso de Monterrey. Muchas de estas posiciones se presentan en el marco de la posición conjunta de la UE, por lo que será también una prioridad para nuestra cooperación fortalecer la participación en la agenda política que lidera la Comisión y la presidencia de turno.
- El G20 y, en particular, el Grupo de Desarrollo, con un plan de acción plurianual establecido por los líderes del G20 en 2010 e impulsado por cada una de las presidencias. España ha participado muy activamente desde su creación coordinando el pilar de movilización de recursos domésticos, y participando activamente en seguridad alimentaria.
- En el ámbito del CAD de la OCDE, centraremos nuestra atención en la conformación del esquema de gobernanza de la eficacia de la ayuda y en el sistema de seguimiento de los compromisos post Busan.

99. La política y acción multilateral de cooperación debe seguir impulsándose de manera coherente, construyendo sobre lo anterior y garantizando que se consolidan los logros y se incorporan los hallazgos. Es importante, por tanto, que se desarrollen los siguientes procesos y líneas de acción:

- ✓ Incorporaremos las lecciones aprendidas, recomendaciones y otros aspectos abordados por **evaluación de la cooperación multilateral** realizada en 2012 en la toma

de decisiones en este ámbito, incluyendo las aportaciones a los organismos internacionales.

- ✓ Revisaremos los **Marcos de Asociación Estratégicos (MAE)** conjuntamente con los organismos internacionales como **mecanismo que integra** los criterios anteriormente mencionados: concentración, previsibilidad, seguimiento, evaluación, responsabilidad, participación.
- ✓ Mejoraremos la **coordinación**, empezando con la suficiente dotación de recursos materiales y humanos que permitan un adecuado seguimiento de los socios multilaterales de España. Esto además debería completarse con una mayor coordinación interna entre las distintas unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y, externamente, con otros Ministerios con competencias en la materia, especialmente el MINECO, y con las Comunidades Autónomas.
- ✓ Un punto específico a mejorar será el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo e intercambio de información entre la UE y la Cooperación Española, tanto en sede como en terreno.
- ✓ Aumentaremos la **complementariedad** con la planificación de las Agencias de NN.UU en el país socio y nuestros Marcos de Asociación País bilaterales. Se llevará a cabo a través de un buen flujo de información bidireccional y de nuestra participación en las Juntas Ejecutivas de los organismos en los que tengamos presencia.
- ✓ En los **Organismos Multilaterales de Desarrollo Financiero**, aprovecharemos todas las nuevas oportunidades que vienen facilitadas por la ley del FONPRODE. Entre otras medidas, se podrán realizar operaciones con determinados fondos temáticos en las IFIs, o identificar intervenciones de crédito o inversión en aras a lograr un máximo impacto en los objetivos de la Cooperación Española.
- ✓ En los **Organismos Multilaterales de Desarrollo no Financieros**, apostaremos por equilibrar el peso de **América Latina** en la recepción de fondos multilaterales a través del fortalecimiento de programas regionales y fondos específicos en organizaciones mundiales, así como en algunas organizaciones regionales.
- ✓ Con relación a la **Unión Europea**, teniendo en cuenta su nuevo marco institucional y orientaciones estratégicas -cuyas líneas principales se recogen en el *Programa para el Cambio-*, la Cooperación Española debe reforzar su actuación con dos prioridades principales: (i) la búsqueda activa de complementariedades operativas; y (ii) la intensificación del trabajo conjunto, aprovechando oportunidades para apalancar recursos adicionales (LAIF, cooperación delegada, etc.).

III.4.2. Una estrategia de colaboración con las ONGD

100. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son actores fundamentales del desarrollo y su participación en el diseño de políticas públicas constituye un elemento de alto valor para la promoción de un desarrollo humano y sostenible. Así lo reconoce el Plan de Acción de Accra, el Consenso de Desarrollo y la Agenda para el Cambio de la UE y, más recientemente, la Alianza de Busan (2011).
101. Esta reflexión, que alcanza en sentido amplio a las OSC del sur y del norte y, dentro de esta última, a las ONGD, debe tener tratamientos diferenciados acordes a cada tipo. En particular, en el caso español, una de las recomendaciones del último Peer Review del CAD de la OCDE

sobre la Cooperación Española (2011), se refería a la necesidad de definir una estrategia de trabajo con las ONGD y clarificar la finalidad y alcance de este trabajo conjunto, así como refinar los instrumentos de financiación para asegurar que la AOD canalizada a través de ONGD españolas se realiza de forma estratégica y garantiza resultados.

102. Para ello, en los primeros años de vigencia del presente Plan Director se establecerá una estrategia de colaboración con las ONGD que incorpore los siguientes elementos:
- La definición de los distintos roles que pueden jugar en el marco de la política de desarrollo, que habrá de incluir de forma destacada su papel como interlocutoras y fortalecedoras de las OSC del sur.
 - El reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de las ONGD españolas y su consecuente tratamiento diferenciado, garantizando igualmente la igualdad de trato y no discriminación que ha de presidir la asignación de fondos públicos.
 - El diseño de nuevos mecanismos de participación y colaboración o fortalecimiento de los existentes en los que hacer efectivo dichos roles
 - La revisión de los mecanismos de financiación actuales (no sólo AECID, también CCAA y EELL) y el análisis de posibles mejoras y diseño de instrumentos novedosos que respondan de manera eficaz a las prioridades del presente PD
 - Las medidas que incentiven el fortalecimiento del propio sector de ONGD en los siguientes aspectos: participación en ámbitos de trabajo en los que tradicionalmente han tenido una participación menor (iniciativas multiactor, sector privado, ayuda programática, investigación e innovación, gestión orientada a resultados, etc.); diversificación de fuentes de financiación y ampliación de base social.
 - Las medidas de carácter operativo que faciliten el trabajo de las ONGD en los países socios
103. Se creará un grupo de trabajo ad-hoc para el diseño de la estrategia formado por representantes de las Administraciones y de las ONGD.

III.4.3. Incorporaremos el sector privado empresarial como aliado en la promoción del desarrollo humano

104. El sector empresarial contribuye a la generación de riqueza, emplea a una gran parte de los trabajadores, desarrolla y comercializa productos y servicios esenciales para la vida de muchas personas, y atesora un enorme caudal de talento y creatividad. Hoy no es posible dar respuesta a los más acuciantes problemas sociales y ambientales sin contar con el sector privado empresarial. Las empresas pueden jugar un papel relevante en la cooperación para el desarrollo española, especialmente en aquellos ámbitos relacionados con la promoción del tejido económico.
105. El IV Plan Director se compromete a avanzar hacia una cooperación más flexible en su estructura, y más ágil en su capacidad de adaptación, que propicie la acción colaborativa entre el sector empresarial y el resto de actores del sistema.
106. La CE, se compromete también, desde un enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo, a incidir en los procesos de internacionalización de las empresas españolas en nuestros países socios, para que éstas encuentren los incentivos y los apoyos necesarios para actuar responsablemente y contribuir a los ODM y, en definitiva, a la defensa y protección de los derechos humanos de las comunidades.

107. En este nuevo periodo la cooperación española debe sumarse definitivamente a la comunidad de donantes que tienen más tradición en esta materia, participando activamente en iniciativas conjuntas, inspirándose en la experiencia práctica de otras cooperaciones, y aportando valor diferencial en los sectores en los que nuestro país es una potencia reconocida internacionalmente.

108. Se proponen cuatro ejes para, desde esta perspectiva de colaboración y alianza con el resto de actores del sistema, avanzar en la incorporación del sector empresarial en la cooperación española:

✓ **Comunicación, formación y generación de capacidades**

Acciones de comunicación y formación que contribuyan a que representantes del sector empresarial, con capacidad de decisión en sus organizaciones, conozcan el potencial de su contribución al desarrollo humano.

Recíprocamente, se plantean acciones para que otros actores adquieran capacidades para el diálogo y la acción conjunta con el sector empresarial.

✓ **Generación de incentivos y de un entorno propicio para la acción**

Los incentivos que tienen las empresas para mejorar sus impactos desde el punto de vista del desarrollo tienen que ver, además de la reducción de sus riesgos (incluyendo la llamada licencia social para operar), con la ampliación de mercados y con cuestiones vinculadas a su imagen corporativa, a la innovación, o a la respuesta a unas expectativas sociales cada vez más exigentes.

Diseño e implantación de un conjunto de medidas que estimule a las empresas a poner en marcha iniciativas que contribuyan, de un modo significativo y diferencial, a los objetivos del desarrollo y la cooperación.

✓ **Diseño y puesta en marcha de programas piloto**

Puesta en marcha iniciativas concretas ayuden a acumular experiencia práctica, en algunos sectores empresariales de fuerte proyección internacional en países socios de la cooperación española. Podrían ser especialmente interesantes, por su importancia en el desarrollo y por la experiencia acumulada, el de las energías renovables y el sector agroindustrial.

✓ **Creación de una unidad organizativa impulsora y de referencia en el sistema**

La experiencia del anterior Plan Director, así como la de otros donantes líderes en el trabajo con el sector empresarial, aconseja que se cree una unidad de referencia en el trabajo con el sector empresarial, que formará parte de la estructura del MAEC y tendrá una vocación de propiciar el trabajo en redes con otros actores.

III.5. Basaremos nuestra actuación en el aprendizaje y en el conocimiento

109. La adecuada gestión del conocimiento es fundamental para la mejora continua de cualquier organización y avanzar en la misma continúa siendo uno de grandes retos del sistema español de cooperación. En términos generales, podemos entender la gestión del conocimiento como un proceso complejo que incluye varios componentes interrelacionados: la generación de conocimientos relevantes; la detección de dichos conocimientos y su sistematización orientada a la utilidad; la difusión de los conocimientos sistematizados y su puesta a disposición de los

diferentes tipos de actores, generando redes de intercambio y aprendizaje mutuo; y, por último, la adaptación y aplicación de los conocimientos a los nuevos contextos y la retroalimentación del sistema.

110. La Cooperación Española cuenta con diferentes fuentes de conocimiento, que incluyen la propia experiencia práctica de los diferentes actores, las redes de expertos, la información generada a través del seguimiento de las intervenciones, los estudios e investigaciones, las conclusiones y recomendaciones emanadas de las evaluaciones, y el análisis comparado de las experiencias de otros donantes y de los países socios.
111. Dada esta pluralidad, la mejora en la gestión del conocimiento, más que un elemento independiente, es fruto de la suma de todos estos aportes y está estrechamente vinculada con la disponibilidad efectiva de información relevante, con el desarrollo de las competencias necesarias para compartir y utilizar los conocimientos procedentes de nuestro propio sistema y para valorar y asimilar los conocimientos producidos por otros, así como con el establecimiento de canales adecuados que faciliten la difusión de lecciones y la generación de aprendizajes entre los diferentes actores.
112. Por otro lado, no debe perderse de vista que la gestión para resultados es un proceso continuo cuyo objetivo es lograr un mejor desempeño y resultados demostrables. Ello implica retroalimentación, aprendizaje y mejoras constantes, de manera que la planificación y la ejecución son revisadas regularmente y se modifican y adaptan en base a los cambios producidos en el contexto y a las lecciones aprendidas mediante el seguimiento y la evaluación. Pero supone también que las intervenciones se conciben desde un principio bajo una visión global, de manera que se contempla la recogida sistemática y ordenada de información pertinente desde el primer momento y la planificación del seguimiento y la evaluación forman parte del proceso de planificación en su conjunto.
113. El III Plan Director permitió avanzar en la incorporación de la gestión para resultados de desarrollo y en la extensión de la cultura de evaluación entre los actores de la Cooperación Española. No obstante, aunque el número de evaluaciones ha aumentado de forma considerable durante este periodo, continúan existiendo algunas brechas en nuestro sistema de cooperación y a lo largo del ciclo de las intervenciones, que dificultan la extracción de lecciones aprendidas y la retroalimentación efectiva a partir de los conocimientos generados.
114. Por todo ello, es necesario profundizar en la consolidación de un sistema de gestión y capitalización del conocimiento que contribuya a la mejora continua de la calidad de nuestra cooperación y que facilite, además, una mayor transparencia. Dicho sistema comprenderá los siguientes ámbitos:

III.5.1. Gestión de la información

115. La recolección ordenada de datos y su integración en sistemas que garanticen la accesibilidad a información relevante, fiable y actualizada es fundamental para asegurar un seguimiento adecuado, sustentar la toma de decisiones y facilitar insumos que alimenten la evaluación y la gestión del conocimiento. Además, el uso intensivo de la información favorece la gestión para resultados y la eficiencia en la gestión de los recursos y es esencial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
116. Para avanzar en este sentido, se abordarán las siguientes actuaciones:

- Intercambio de experiencias y fomento de una mayor coordinación para la gestión de la información, tanto al interior de la Cooperación Española como respecto a otros donantes y a nuestros países socios.
- Consolidación de Info@od, como el sistema on-line de recogida y publicación de datos de la Cooperación Española.
- Consolidación del Plan SIGUE de la AECID: Plan del Sistema de Información para la Gestión Unificada y Estrategia, programa informático de gestión interna de los proyectos de la AECID y para facilitar el acceso a la información.

III.5.2. Seguimiento vinculado a la gestión para resultados de desarrollo

117. El seguimiento permanente y la revisión periódica son fundamentales para saber si las acciones se están ejecutando conforme a lo previsto y para verificar si se está en el camino de lograr los resultados buscados. Además, un adecuado seguimiento debe permitir detectar cambios en el entorno y validar la lógica de las intervenciones, y ha de suministrar información fundada de cara a ajustarlas o reorientarlas en caso de que sea necesario. Como ya se ha señalado, la información generada a través de un seguimiento sistemático también proporciona insumos fundamentales para la evaluación y contribuye a aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas.
118. Durante el periodo de vigencia del IV Plan Director, la Cooperación Española debe seguir avanzando en el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y en su adaptación a los compromisos sobre la eficacia y la calidad de la ayuda asumidos por España. Para ello deben tomarse en cuenta los objetivos establecidos para los distintos niveles de planificación, así como las características propias de los distintos tipos de actores.
119. Para lograr este objetivo, desde el MAEC se impulsará un conjunto de actuaciones, en las que se fomentará la participación de los diferentes actores de la Cooperación Española:
- Promoción de formación especializada en seguimiento orientado a la gestión para resultados de desarrollo.
 - Análisis comparado de los sistemas de otros donantes y elaboración y difusión de manuales y guías metodológicas, que incluirán modelos de informes y fichas de seguimiento que puedan servir como referente común para el conjunto de actores de la Cooperación Española.
 - Revisión de los Acuerdos de Asociación Estratégica con organismos internacionales y de los Marcos de Asociación País para asegurar la incorporación de herramientas que permitan un adecuado seguimiento con énfasis en los resultados.
 - Implantación en la AECID de un sistema de seguimiento orientado a resultados que, partiendo del seguimiento de los proyectos, programas e iniciativas –incluidos los que por su especificidad requieran un tratamiento diferenciado–, permita la agregación de información en función de los diferentes niveles de planificación (países, sectores, regiones, etc.).
 - Establecimiento de responsables de seguimiento en la red de puntos focales de la AECID y revisión de los mecanismos de coordinación e intercambio de información entre los actores de la Cooperación Española, con el propósito de ir avanzando hacia un sistema de seguimiento integrado del conjunto de nuestra cooperación.
 - Fortalecimiento de las capacidades y sistemas de seguimiento de los países socios de la Cooperación Española.

- Fomento del diálogo con los países socios y con otros donantes para avanzar en la armonización de mecanismos de seguimiento, de manera que se faciliten la coordinación y el trabajo conjunto y se optimicen los recursos y fuentes de información disponibles.

III.5.3. Evaluación orientada a la mejora continua

120. Podemos entender la evaluación como un proceso sistemático y planificado de recogida de información con el objetivo de analizar, interpretar y valorar de manera crítica una intervención, política o estrategia de cooperación para el desarrollo, incluyendo su diseño, su puesta en práctica, su estructura de gestión y sus resultados.
121. En el caso específico de la Cooperación Española, la función evaluativa debe ser una actividad relevante para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de nuestra ayuda oficial al desarrollo, con el objetivo central de generar conocimientos útiles y permitir la incorporación de aprendizajes. Además, la evaluación puede contribuir a la mejora continua de los mecanismos de gestión y rendición de cuentas, a la toma informada de decisiones y, en definitiva, a una mayor eficacia y calidad de nuestras intervenciones que redunde de manera positiva en la consecución de resultados de desarrollo. Para ello no basta con incrementar el número de evaluaciones, sino que es preciso garantizar una orientación más selectiva, de manera que se optimicen los recursos disponibles y aumente la incidencia práctica de las conclusiones y recomendaciones emitidas.
122. La evaluación permite diferentes aproximaciones teóricas y metodológicas, así como la utilización de un amplio repertorio de técnicas. La elección de unas u otras dependerá fundamentalmente de las preguntas a las que se quiera dar respuesta con la evaluación y de los fines que se persigan con la misma. Por otro lado, en función de cuál sea el momento del proceso en el que se sitúe el foco de análisis, podemos encontrarnos con evaluaciones de diseño, de proceso, de resultados o de impacto.
123. La evaluación de la cooperación española contemplará esa riqueza de aproximaciones y perspectivas y, además, desarrollará herramientas específicas para garantizar la incorporación en su actividad de enfoques sensibles a los derechos humanos, al género, a la sostenibilidad ambiental y a la diversidad cultural.
124. Para alcanzar el objetivo de una evaluación que retroalimente más eficazmente el sistema, se abordarán las siguientes actuaciones, dirigidas a todos los actores de la Cooperación Española:
 - Fortalecimiento del anclaje institucional de los sistemas de seguimiento y evaluación mediante la conformación en el seno de los órganos de consulta y coordinación de la Cooperación Española de grupos estables de trabajo sobre este ámbito.
 - Refuerzo de las unidades administrativas responsables de la evaluación y la gestión del conocimiento.
 - Mejora de los mecanismos de coordinación en materia de evaluación entre AECID y SGCID y fortalecimiento de las capacidades institucionales de AECID en materia de evaluación, tanto en los servicios centrales como a través de la red de puntos focales.
 - Formulación, conducida desde SGCID, de un documento estratégico sobre la evaluación en la Cooperación Española que contemple, entre otros, los siguientes elementos: articulación del sistema de evaluación, finalidades de la evaluación, principios éticos y garantías de imparcialidad, especificidades de los diferentes ámbitos y objetos de evaluación, incentivos para fomentar la evaluación, y sistemas de comunicación, difusión e incorporación de resultados y rendición de cuentas.

- Actualización, de los manuales y guías existentes e impulso a la formación en materia de evaluación, al desarrollo de la investigación en evaluación y a la sistematización y difusión de abordajes, enfoques y metodologías. Para la consecución de esta medida, además del propio MAEC, tendrán un papel relevante las Universidades, los centros de investigación y expertos, y las ONGD especializadas.
- Elaboración de planes plurianuales de evaluación, en base a criterios previamente definidos (existencia de preguntas evaluativas de interés, capacidad de incidencia, novedad de enfoques, dimensión de las intervenciones, etc.), que respondan a las necesidades informativas de los distintos actores de la Cooperación Española y de nuestros socios y permitan estructurar de forma más estratégica y ordenada el desarrollo de las evaluaciones.
- Publicación y difusión por parte de SGCID de un informe anual de evaluaciones de la Cooperación Española, que incluya una sistematización de las principales lecciones aprendidas y un resumen ejecutivo de cada una de las evaluaciones efectuadas.
- Refuerzo de la comunicación de los resultados de las evaluaciones y elaboración de herramientas que faciliten la sistematización, difusión y adopción de las recomendaciones y aprendizajes, incluyendo un sistema de seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones a través de planes de mejora.
- Fortalecimiento de las capacidades y sistemas de evaluación de los países socios de la Cooperación Española.
- Fomento del diálogo con los países socios y con otros donantes para avanzar en la armonización en materia de evaluación, de manera que se faciliten la coordinación y el trabajo conjunto y se optimicen los recursos disponibles.

III.5.4. Investigación para el desarrollo y Estudios sobre el desarrollo

125. Si el IV Plan Director queremos que sea intensivo en conocimiento, desde una adecuada gestión como ha sido explicado anteriormente, no podemos descuidar que una de las principales fuentes de conocimiento son los estudios e investigaciones sobre el desarrollo. Como se recogió en la declaración final de la Cumbre Mundial de NN.UU. de 2005, la ciencia y la tecnología desempeñan una función crítica en la consecución de los ODM y el apoyo internacional es esencial para permitir que los países en desarrollo se beneficien de los adelantos tecnológicos. Pero no solamente es importante apoyar la investigación orientada a las necesidades especiales de los países en desarrollo y el esfuerzo de nuestros países socios por promover estrategias nacionales de recursos humanos y de ciencia y tecnología; también nuestra ventaja comparativa como donante pasa por articular las capacidades de I+D+i propias, en asociación con centros de los países socios. Este tipo de investigación suele denominarse **Investigación para el Desarrollo (I>D)**. La **Investigación para el Desarrollo** puede diferenciarse como el ámbito especializado de investigación que acoge al conjunto de actividades asociadas a la generación de conocimientos referidos a la realidad de los problemas del desarrollo, en cualquiera de las facetas, ámbitos disciplinarios y niveles de análisis en el que aquellos se pueden considerar. Pero si queremos además estar al nivel de los países donantes más activos y con más prestigio de la comunidad internacional debemos hacer también una apuesta a futuro, como estos donantes, por conseguir una masa crítica elevada de personal investigador y centros especializados en los **estudios sobre el desarrollo (EsD)**.
126. Por ello, mejorar la calidad de la Cooperación española en el marco de un perfil renovado, debe contemplar acciones de estímulo a la “Investigación, Innovación y Estudios sobre el

Desarrollo” (I>D y EsD). La I>D y EsD representa una de las fuerzas impulsoras del desarrollo de los pueblos y dado que la tarea de su promoción se puede hacer tanto en el país donante como en el país socio, o en ambos de forma simultánea, cada una de las líneas propuestas puede tener una vertiente doméstica y otra internacional.

127. La promoción de investigación de calidad requerirá de tres insumos básicos: personal formado y con trayectoria investigadora en el campo de que se trate; recursos financieros para hacer posible la presencia de los equipos técnicos y puesta en marcha de los estudios; y procedimientos convenidos de evaluación de la investigación y de atribución de méritos a sus autores. Serán estos los tres ejes desde los cuales articular propuestas que potencien la investigación para el desarrollo, los estudios sobre el desarrollo y, en general, la transferencia de conocimientos en la cooperación internacional.
128. Nos encontramos en un momento sin duda delicado en cuanto a la disponibilidad de recursos, por lo que se buscarán vías de financiación que complementen las que puedan establecerse con fondos públicos. Será una labor concertada entre los interlocutores públicos y privados relevantes en este campo.

III.6. Fomentaremos la transparencia y la rendición de cuentas

129. Para dotarse de legitimidad, toda política de Estado debe rendir cuentas de su gestión en el ejercicio de su mandato ante las instituciones democráticas y la ciudadanía. Además, en lo que se refiere a la Cooperación Española, debe rendir cuentas sobre la eficacia y calidad de los resultados de desarrollo pretendidos y responder sobre si son finalmente alcanzados. Este imperativo se hace particularmente necesario en estos momentos para asegurar el compromiso firme de la sociedad española con esta política, con implicaciones notables para cómo se comunican los resultados alcanzados.
130. De acuerdo al principio correspondiente de la Declaración de París –reiterado en la Alianza Global de Busan-, la rendición de cuentas también comporta compromisos recíprocos entre donantes y países socios. De ahí que este objetivo se aborda a dos niveles: al interior del donante –la Cooperación Española– y del país socio, y entre los dos.
131. Rendir cuentas supone, pues, tanto la obligación de informar y justificar como la responsabilidad de asegurar una ayuda de calidad y también la asunción de las responsabilidades correspondientes. Así pues, un elemento clave de la rendición de cuentas es la transparencia, la provisión de información actualizada y comparable internacionalmente sobre el desembolso de la AOD, sobre la toma de decisiones y sobre los logros alcanzados.
132. La **rendición de cuentas se vincula estrechamente con la orientación hacia resultados**, pues en una relación de asociación entre donantes y países socios los resultados obtenidos deben ser seguidos, evaluados y reportados de manera que haya una corresponsabilidad por los mismos. En la Cooperación Española los Marcos de Asociación País, constituyen el principal mecanismo para tal fin, pero, como se señaló al hablar de las lecciones aprendidas de la experiencia hasta la fecha, el diálogo sobre resultados ha sido relativamente débil en general, tanto por las limitaciones en las capacidades de ambas partes como por el escaso tiempo disponible para estas tareas.
133. En los índices internacionales de transparencia de la ayuda, la Cooperación Española es un donante de nivel medio bajo (QuODA 2011). Es cierto que se unió a la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (IATI) y ha cumplido con niveles mínimos de esta iniciativa, pero hasta ahora no se ha sumado a la tendencia de los donantes líderes de crear sistemas abiertos de fácil acceso a este tipo de información.

134. En todo caso, el **Gobierno se ha comprometido a avanzar en estos objetivos en varios foros**, destacando su Plan de Acción para el *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Transparente), que ha sido incorporado en 2012 como compromiso de España con la Alianza. Dicho plan incluye medidas específicas de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la ayuda oficial al desarrollo a implantar entre 2012 y 2013, como son la mejora del sistema de información o la publicación de memorias anuales sobre ejecución del presupuesto.
135. De manera general, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno será una herramienta útil para ciudadanos y organizaciones interesados en informarse sobre actuaciones del gobierno en este ámbito, así como para poder exigir, por consiguiente, una rendición de cuentas sobre las obligaciones contraídas por las instituciones públicas.
136. Ante el desafío de aumentar la transparencia de la Cooperación Española y mejorar su rendición de cuentas ante los ciudadanos españoles y sus países socios, es imperativo plantear **varias medidas generales y avances concretos para el periodo de vigencia del presente Plan Director:**

- Con relación a la transparencia, la **consolidación de info@od**, como la herramienta que facilita la coordinación de los actores para la recogida de datos de la Cooperación Española, un portal abierto a todo ciudadano que será una pieza clave para la Cooperación Española en su conjunto. Va unida a esfuerzos por cumplir con los estándares más rigurosos de la comunidad internacional en cuanto a la calidad de la información con los cuales esta comprometida la Cooperación Española (i.e., se adhiere al estándar común y abierto de Busan sobre transparencia). En todo caso, es necesario ampliar la información disponible: no sólo hay que proporcionar estadísticas sobre la AOD, sino también informar sobre distintos niveles de resultados (mejorar la información existente sobre las intervenciones y a medio plazo y una vez se haya consolidado, publicar información sobre el logro resultados/productos), fortaleciendo los sistemas de publicidad sobre contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas en este ámbito y publicar información sobre flujos no AOD destinados a los países en desarrollo. Para tal fin se avanzará en la coordinación entre instancias relevantes de los actores del sistema de la Cooperación Española. Dado que el modelo español de cooperación tiene numerosos órganos que actúan de manera independiente dentro de un marco común, resulta de gran importancia disponer de un sistema de información común que permita acceder a los ciudadanos a los datos completos de la CE, superando las dificultades que la fragmentación de la información supone para la realización de un ejercicio efectivo de transparencia.

Por su parte, la Cooperación Española, y específicamente la AECID, están haciendo importantes esfuerzos para disponer de un **sistema de información integral** que le permitirá mejorar sustancialmente en el medio plazo la disponibilidad de datos sobre su actuación. Un ejemplo de ello es el plan de mejora de la comunicación de la CE en el que se compromete a publicar las memorias anuales y fichas país y por sector con datos relevantes y actualizados continuamente para todos los países de asociación a partir de 2013. Asimismo, está previsto ampliar la información disponible de manera regular.

Otros actores de la Cooperación Española están haciendo esfuerzos importantes en sus ámbitos para mejorar la transparencia, como la FEMP en el caso de las entidades locales, o el Observatorio de Cooperación Universitaria para el Desarrollo. Cabe destacar la labor de la Coordinadora para las ONGD para este objetivo, incluido en su Código de Conducta de 1998. El compromiso con la transparencia queda remarcado en su *Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno*, cuya tercera edición fue aprobada en 2012.

- En cuanto a la rendición de cuentas, actualmente se limita a aportar información agregada de actuaciones realizadas con datos limitados sobre las mismas. La **apuesta de este periodo es orientarla hacia los resultados**. En todo caso, los avances irán en paralelo a los de la implantación del enfoque de gestión orientada a resultados (ver III.1). Así, en un primer momento la rendición de cuentas se basaría principalmente en los resultados directos de la actuación de la Cooperación Española (outputs/productos) y resultados de gestión (es decir, lo que se va a cambiar en una organización con el fin de poder contribuir a objetivos más amplios), incorporando con el tiempo resultados de desarrollo en los países donde éstos se hayan definido en un proceso de planificación conjunto.

De la misma manera, el **proceso de seguimiento de los MAP ofrece una oportunidad de avanzar en la rendición mutua de cuentas**. Para tal fin, se elaborará una metodología que proporcione orientaciones sencillas y consensuadas con los actores del sistema de la Cooperación Española.

- Los **órganos consultivos tienen un papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas**, manteniendo un seguimiento permanente de los resultados alcanzados. Asimismo, a través de su propio funcionamiento deben dar ejemplo de mayor transparencia; en este sentido el Consejo de Cooperación puede difundir sus debates y documentos acordados (por ejemplo, mediante un espacio web propio). También cabe reforzar el papel del Parlamento en esta labor para lo cual convendría ampliar su acceso a información sobre los temas y problemáticas principales.
- Por último, la rendición de cuentas está vinculada con la gestión del conocimiento. Como tal, debe basarse en evidencias que emanan de la experiencia de la Cooperación Española y la sistematización de lecciones de la misma.

IV. ¿CÓMO VAMOS A ACTUAR? LA APUESTA POR LA EFICACIA Y LA CALIDAD

137. La eficacia –unida a la calidad- ha sido un desiderátum de la cooperación desde sus inicios, pues todo donante persigue maximizar el impacto de sus esfuerzos sobre el desarrollo de los países socios. Esto implica, sobre todo, respetar el liderazgo de esos países, contribuir a reforzar sus capacidades y acompañarles en la definición de resultados sobre los cuales se rinden cuentas mutuamente.
138. Se trata de una agenda en constante evolución, reflejando cambios en el sistema internacional, la emergencia de nuevos temas, la ampliación de actores y modalidades, el aprendizaje de lecciones de la experiencia, etc. De ahí que si en un principio se hablaba de la eficacia de la ayuda con un enfoque centrado primordialmente en la AOD, ahora se apunta hacia la eficacia del desarrollo. Este nuevo enfoque implica poner más acento en procesos dirigidos por los países socios, en trabajar con una visión más incluyente en términos de actores y en la movilización de todo tipo de recursos para lograr resultados más decisivos.
139. La **Cooperación Española esta firmemente comprometida con la agenda de la eficacia**. Dicho compromiso se ha demostrado claramente a través de su participación activa en el mismo proceso de conformación de esa agenda desde la Declaración de París (2005) hasta la Alianza Global de Busan (2011) –por solo destacar recientes hitos clave internacionales-, y mediante sus principales documentos de planificación y política de cooperación.
140. Esta vocación se mantiene en el periodo de este Plan Director e incluso se intensifica en un contexto de fuerte ajuste presupuestario en el que es cada vez más necesario no solo definir claramente lo que se quiere hacer con recursos públicos, sino también explicar bien la razón de ser de la cooperación en términos éticos y solidarios, y demostrar su incidencia real en el desarrollo.

IV.1. Avanzaremos en la eficacia y calidad con decisión y realismo

141. En materia de eficacia y calidad, **el gran proyecto para este periodo es consolidar los logros y avanzar en ámbitos de la eficacia** apenas abordados hasta ahora (especialmente la rendición de cuentas, el seguimiento y la evaluación). Además, se espera **sentar las bases institucionales para asegurar mejor el sostenimiento** de esta agenda y la ampliación continua de su alcance. Este Plan Director parte de un enfoque realista pues los progresos serán graduales y no será posible enfrentar todos los retos simultáneamente con la misma intensidad.
142. Esta orientación progresiva debe tener presente diversos procesos de la Cooperación Española que inciden en la eficacia. En este cuatrienio uno de los más relevantes procesos es el de la concentración –geográfica, sobre todo, pero también sectorial y multilateral- pues también persiguen objetivos muy vinculados a la eficacia: focalizar la Cooperación Española mas conlleva aumentar su potencial de contribuir a resultados de desarrollo. Sin embargo, esta vinculación no es automática y debe promoverse explícitamente, desde el propio diseño de estos procesos.

Qué hemos aprendido y cómo hemos avanzado

143. Después de varios años realizando diversos esfuerzos por avanzar en la agenda de eficacia, teniendo en cuenta los procesos iniciados en el anterior ciclo y que han servido de laboratorio

para ir aprendiendo y afinando orientaciones políticas y metodológicas, podemos extraer las siguientes lecciones:

- La aplicación de la agenda de eficacia se trata de una tarea a largo plazo, en la que es imprescindible avanzar en la sistematización de lecciones y buenas prácticas y su comunicación entre sede y terreno.
- En algunos contextos no ha sido posible aplicar adecuadamente los principios de eficacia. Por ello, habrá que adaptarlo en aquellos países prioritarios para la cooperación española, como los países de renta media, en los que la ayuda externa es un insumo relativamente modesto para su desarrollo.
- La eficacia se aborda de distinta manera en ámbitos distintos, siendo necesario distinguir, por ejemplo, los principios propios de la acción humanitaria o las particularidades de los estados frágiles.
- En el desarrollo los procesos pueden ser tan importantes como los resultados que se persiguen, por ejemplo, en la experiencia de los MAPs, el diálogo y la participación de actores son clave a la hora de asegurar la apropiación y calidad del documento final.
- Los países socios de la Cooperación Española deben comprometerse con la agenda de eficacia y deben estar capacitados para desarrollarla, para ello España participará en mecanismos de coordinación y acciones conjuntas con otros donantes con el objetivo de aumentar los procesos de diálogo alrededor de la eficacia.
- Es necesario mantener un esfuerzo continuo sustentando en un liderazgo de la Cooperación Española que asuma esta agenda como un elemento central de su trabajo y la impulse activamente

144. Sin duda, ha habido **avances importantes** en este ámbito en la Cooperación Española, como **reconoce la evaluación intermedia del III Plan Director y el reciente examen de pares del CAD**. En ambos casos se destaca el haber conseguido situar el tema de la **eficacia como prioridad central** de los principales organismos y haber incorporado el **enfoque de resultados** en una planificación realizada con países socios y concertada con diversos actores del sistema español. Con relación a la cooperación financiera, cabe destacar la puesta en práctica del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) por la coherencia de sus orientaciones operativas con los principios de eficacia. De particular relevancia son los **criterios a favor de una desvinculación de la ayuda**.

145. Esta agenda **avanzará en la medida en que haya referentes a seguir o buenas prácticas a replicar**, como el GTEC (Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC)) creado en 2008. –compuesto por representantes de todas las direcciones de AECID y de la SGCID- por su esfuerzo de impulso en el impulso de la implementación práctica y difusión de la agenda.

Desafíos para avanzar en la implementación de la eficacia

146. De la amplia agenda existente hay que priorizar para optimizar los esfuerzos, especialmente en estos momentos en que los recursos económicos serán reducidos. No se trata de desatender otros aspectos, sino de focalizar las energías en aspectos clave para asegurar avances seguros. Como ya se indicó al inicio de este apartado, se agrupan los desafíos y propuestas en cinco áreas que reflejan una opción de priorización y que contribuyen de alguna manera a los principios comunes de Busan (Cuadro 1).

Cuadro 7. Los principales desafíos de la agenda de eficacia y calidad de la Cooperación Española

Desafío 1: Lograr que la Cooperación Española incorpore el enfoque de resultados como principio orientador de su actuación

Desafío 2: Apoyar el fortalecimiento de capacidades de los países socios para enfocar la cooperación hacia resultados definidos por los mismos

Desafío 3: Aumentar la transparencia de la Cooperación Española y mejorar su rendición de cuentas ante los ciudadanos españoles y sus países socios

Desafío 4: Reforzar el uso de modalidades propicias para la eficacia (incluyendo la orientación de otras modalidades e instrumentos hacia la ayuda programática)

Desafío 5: Potenciar las relaciones entre actores para mejorar la puesta en práctica de la agenda de eficacia

147. Se ha decidido arrancar con uno de los principios de la Declaración de París, la **gestión para resultados de desarrollo** (GpRD) porque apunta hacia el objetivo último que debe perseguir la cooperación al desarrollo: cambios positivos relevantes en las poblaciones en los países socios. Ahora bien, su implantación requiere progresos en los demás principios. En definitiva, se trata de un desafío estratégico de medio plazo –por ello se desarrolla en el Bloque II donde se resaltan los elementos definidores de la Cooperación Española durante los próximos años.
148. Por otro lado, *La Evaluación de la Declaración de París Fase 2* señaló que uno de los desafíos más importantes de los países socios es precisamente **fortalecer sus capacidades institucionales para planificar, administrar y aplicar estrategias nacionales dirigidas a los resultados**. Al estar unido con el desafío anterior, este tema se trata en el segundo bloque.
149. Otro de los principios comunes de Busan es la **transparencia y la rendición de cuentas**, que se encuentran entre los ámbitos en los cuales ha habido menos avance desde la Declaración de París. Por la importancia propia de este ámbito y porque va a constituir una de las señas de identidad de la Cooperación Española en el periodo que abre ahora, se aborda en el Bloque III del Plan Director.
150. La cuarta área abordada se relaciona con la práctica de la cooperación, en concreto cómo se materializa en los países socios. Al respecto la experiencia internacional indica que **ciertas modalidades e instrumentos integran mejor los principios de eficacia** (ver III.4), un hecho importante a tener presente en los procesos de toma de decisiones y planificación.
151. Por último, tanto el contexto nacional actual en España como el espíritu dominante en la comunidad internacional de cooperación incentivan el esfuerzo conjunto de todos los actores interesados alrededor de los principios de eficacia. Para tal fin es preciso **intensificar intercambios de experiencias y reflexiones conjuntas sobre cómo operativizar mejor esta agenda** compartida.
152. De la misma manera que es importante que la Cooperación Española trabaje cada vez más con otros donantes y países socios, es fundamental reforzar las relaciones entre actores de la Cooperación Española para mejorar la puesta en práctica de la agenda de eficacia. En la etapa anterior distintos actores del sistema han tenido iniciativas particulares a favor de la eficacia, pero no ha sido muy frecuente la puesta en común de esta agenda entre diferentes actores. Sin duda, el espacio más oportuno para tal fin han sido los procesos de elaboración de los Marcos de Asociación País, y habrá que aprovechar los mecanismos creados –grupos estables de coordinación (GEC) en los países socios- y el seguimiento a medio término para reforzar el trabajo en común.

Cuadro 8. Los Grupos Estables de Coordinación en terreno

Los Grupos Estables de Coordinación (GEC) en terreno constituyen el principal mecanismo para la gestión estratégica de la Cooperación Española en los países socios. Convocado en el seno de la embajada correspondiente, con el liderazgo de la OTC, el GEC tiene como objetivo asegurar la comunicación, coordinación, coherencia y complementariedad de la cooperación española en el país a lo largo de todo el ciclo de la asociación estratégica. Deben estar representados los principales actores de la cooperación española que sean relevantes para el alcance de los resultados de desarrollo acordados en la estrategia país, teniendo en cuenta la variedad de formas de participación y representación que pueda haber.

Fruto de la experiencia en el establecimiento de los primeros MAP, es posible extraer algunas lecciones aprendidas para la mejora del funcionamiento y consecución de los objetivos de los GEC. Son necesarias: (i) la conformación del grupo desde el inicio del proceso de planificación, y siempre sobre mecanismos existentes; (ii) una composición amplia y representativa, pero equilibrada; (iii) una claridad sobre los roles y mandatos de cada actor; (iv) una visión global y estratégica por parte de los participantes (el GEC no debe ser un mero sumatorio de intereses); (v) un adecuado apoyo técnico y estratégico; y (vi) la asunción de continuidad del grupo como espacio de diálogo continuo, más allá de la fase inicial de planificación.

En este contexto también cabe mencionar al Grupo Mixto de Coordinación, un elemento fundamental para la planificación estratégica de la CE en los países que complementa al GEC. La participación de representantes de instituciones, gobierno y sociedad civil de los países socios en estos grupos contribuye a la apropiación y alineamiento de los programas con las prioridades del país, y facilitan el entendimiento, la comunicación y coordinación con el país socio, y el ajuste del programa a la realidad del país, además de ofrecer una oportunidad de diálogo franco y construcción de verdaderas alianzas

153. En la coyuntura actual cabe esperar un acercamiento creciente entre actores de la Cooperación Española en la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia basándose en experiencias previas y lecciones aprendidas. En este sentido el GTEC tiene una vocación clara de abrirse a otros actores, como se ha demostrado a través de algunos actos en el pasado; en esta etapa cabe institucionalizar estos esfuerzos, creando espacios de intercambio técnico sobre retos compartidos de la agenda de eficacia. GTEC también puede ser impulsor de actividades de difusión -junto con otros- de la agenda en el sistema. Por último, cabe destacar el papel potencial de la red de puntos focales que se espera crear en terreno con el fin de reforzar intercambios horizontales, con sede y con actores presentes, servir de referentes y para apoyar la sistematización de lecciones.
154. La creación de mecanismos de trabajo de corte técnico entre el MAEC y los diferentes actores del sistema de la Cooperación Española favorecerá la operativización de ciertos aspectos de eficacia. Estos mecanismos pueden ser tanto multi-actor como especializados, dependiendo del interés y las capacidades de las partes. Entre las posibles líneas de trabajo cabe destacar la formación compartida sobre la gestión orientada a resultados.
155. Finalmente, aunque no es un reto adicional, cabe señalar una línea transversal que complementa los 5 desafíos indicados: el seguimiento de **foros internacionales** relevantes para la agenda de eficacia. Sin duda, el más importante para la Cooperación Española es la Asociación Global para la Cooperación al Desarrollo Eficaz propuesta en Busan. Este foro no solo sirve para el impulso político de la eficacia, sino ofrecerá marcos y herramientas útiles para avanzar en la práctica.

IV.2. Procuraremos mayor coherencia de nuestras políticas con los objetivos de desarrollo

156. Es reconocido que las políticas, más allá de la política de cooperación, tienen un fuerte impacto sobre los países en desarrollo. El principio de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) lo que pretende es precisamente generar sinergias entre estas políticas y los objetivos de desarrollo, lo cual lo convierte en un medio complementario para incrementar la eficacia de la ayuda. Incorporar el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza en los procesos de adopción de decisiones políticas sin duda es una forma inteligente y estratégica para que nuestro país contribuya a un orden internacional más estable, y para defender también nuestros intereses.
157. **El principal agente que debe velar por la CPD es la propia Administración** en sus diferentes niveles (estatal, regional, local). Sin embargo, la acción de los agentes privados también es importante en el marco de la CPD, por lo que es esencial en esta etapa buscar las mayores sinergias posibles entre la política pública de desarrollo y la acción de las empresas, que cuentan con grandes posibilidades para lograr impactos positivos en los objetivos de desarrollo. Así mismo, si se apuesta por una política de fomento de la inversión directa extranjera que sea más amigable con el desarrollo en destino, esto podría redundar en beneficios para el conjunto de nuestra sociedad.
158. Las lecciones aprendidas de las evaluaciones a las que se someten los miembros del CAD muestran que hay un creciente apoyo y conciencia de la cuestión de la coherencia de políticas para el desarrollo, pero ello no se traduce habitualmente en mecanismos prácticos de trabajo o en una comprensión compartida por todas las instituciones de la Administración. Las principales **recomendaciones** apuntan a un necesario **aumento del compromiso político, a una mejora de los mecanismos de coordinación y a un mayor empeño en el análisis, seguimiento y difusión de los avances**. Las recomendaciones que el CAD hizo a nuestro país en el Examen de Pares de 2011 están en total sintonía con estas valoraciones.
159. En la Administración General del Estado se han dado algunos progresos, como los trabajos desarrollados en el seno de la Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales Internacionales, en la cual el MINECO y el MAEC preparan posiciones conjuntas respecto a esta temática. También el principio de CPD está presente en nuestro marco normativo (Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo), en determinados grupos de trabajo (Comisión de CPD del Consejo de Cooperación o red de Puntos focales sobre CPD de los Ministerios), en las directrices metodológicas para el establecimiento de Marcos de Asociación País o en el propio Pacto de Estado contra la pobreza de 2007. Pero estos logros, aun siendo significativos, son todavía insuficientes.
160. En todo caso, la coherencia de políticas para el desarrollo debe ser planteada como un proceso continuo de aprendizaje y de mejora. De esta forma, y tomando como referencia el enfoque sectorial de trabajo que proponen la OCDE y la UE, los organismos que más han avanzado conceptualmente en el principio de la CPD, el Plan Director 2013-2016 trabajará de manera progresiva sobre los cinco desafíos globales en materia de CPD que propone la UE: seguridad alimentaria, comercio y evasión fiscal, inmigración, seguridad, y cambio climático. El primer desafío sobre el que se comenzará a trabajar en mayor profundidad, sin abandono de los restantes, será el **económico** (comercio, inversión extranjera, deuda externa) y **evasión fiscal**, diseñando una hoja de ruta al efecto.
161. El fin último en relación al principio de CPD que el Plan Director 2013-2016 plantea es hacer de la CPD en una política pública de desarrollo internacional estratégica, con perfil propio y con capacidad de incidencia en la comunidad internacional.

162. Para poder avanzar en el cumplimiento del principio de CPD, centraremos nuestros esfuerzos en los siguientes **objetivos y medidas**:

1. **Aumentar la comprensión en el seno de la Administración y resto de actores sobre el concepto de CPD, compromisos asumidos e implicaciones**: las acciones formativas definidas en el apartado de arquitectura institucional y capacidades del presente Plan Director incluirán contenidos específicos sobre la materia. El propio diálogo continuado y trabajo conjunto entre las administraciones y con otros actores deberá así mismo contribuir a la comprensión del concepto.
2. **Mejorar el análisis de la CPD, seguimiento de los avances y difusión de evidencias, favoreciendo así la rendición de cuentas**: es necesario centrar los esfuerzos en reforzar la capacidad de análisis y gestión del impacto que las políticas no necesariamente financiadas con AOD puedan tener en el desarrollo de nuestros socios. Como primera medida, se activarán algunos mecanismos existentes, como la **Red de puntos focales sobre CPD** ya creada entre los diferentes ministerios, como medio privilegiado para identificar las acciones más relevantes en materia de CPD, y los posibles puntos de conflicto.
3. Y para poder asegurar la suficiente capacidad de análisis, la SGCID reforzará los medios de que dispone **capitalizando los recursos existentes externos** al Gobierno, provenientes, entre otros, del Consejo de Cooperación, del trabajo académico y aplicado de universidades, de los centros de investigación y ONGD. Los nexos con los mecanismos de rendición de cuentas propuestos en el presente Plan Director en su respectivo apartado, son evidentes.
4. **Mejorar la coordinación de actores en sede, en terreno y entre ambos para un adecuado abordaje de la CPD**: es imprescindible clarificar los mandatos y definir protocolos de coordinación entre los actores. Un correcto funcionamiento de la Red de puntos focales es esencial, por cuanto los puntos focales deberán asegurar una adecuada coordinación entre sede y terreno, y la debida transmisión de las posiciones en materia de CPD.

IV.3. Responderemos ante las crisis humanitarias con mayor eficiencia y de manera más focalizada

163. La acción humanitaria se enfrenta a una serie de retos producto de las transformaciones experimentadas por la escena internacional en los últimos años.

164. Por un lado las crisis humanitarias han experimentado cambios tanto en su origen como en su tipología y dinámica:

- Se ha observado un aumento significativo de víctimas por causa de los efectos del cambio climático ligado a la degradación de las condiciones medioambientales que, unidas a la vulnerabilidad socio-económica estructural ponen en situación de alto riesgo a un número, cada vez mayor y más diverso de personas
- Se han acentuado algunas de las características ya detectadas anteriormente como la disminución de los conflictos convencionales y el aumento de la violencia sobre poblaciones civiles, que no cesan de generar espacios de desprotección y flujos de poblaciones desplazadas (especialmente desplazamientos internos).
- Las turbulencias en la economía global y la volatilidad de precios de algunos productos básicos a niveles nacional, regional y global están teniendo efectos nocivos sobre la accesi-

bilidad a bienes esenciales tales como los alimentos o los servicios de salud básicos. Desde hace un lustro se vienen experimentando ciclos de carestía en los precios que han aumentado el nivel de exposición a crisis alimentarias de muchas poblaciones que han visto disminuir sus capacidades de mantener la seguridad alimentaria y nutricional.

- Se ha producido una degradación de las condiciones de seguridad en contextos humanitarios, haciendo cada vez más difícil el acceso de las organizaciones humanitarias a las poblaciones afectadas.

165. A este escenario hay que añadir una serie de elementos de oportunidad:

- Una pléyade de nuevos actores se han sumado al esfuerzo humanitario y otros han mostrado su interés en participar en él. Desde la incorporación de estados a la comunidad de donantes hasta el involucramiento progresivo de corporaciones privadas, pasando por la participación cada vez más relevante de actores de países receptores de ayuda humanitaria (administraciones públicas u organizaciones de la sociedad civil). Todos y cada uno de ellos ofrecen diferentes posibilidades de aportar, no sólo recursos económicos o materiales, sino capacidades humanas y tecnológicas. Con los primeros se abre el reto de integrar su esfuerzo y “capacidad de llegada” de forma coherente con los principios fundamentales de la acción humanitaria y gestionando las diferencias entre nuevos y donantes tradicionales. Con los segundos el reto es consolidar su participación más allá de la mera aportación económica y de forma complementaria y coherente con el sistema humanitario.
- Por otro lado, el sistema humanitario internacional ha avanzado hacia una mayor coherencia en la articulación de respuestas, incorporando lecciones aprendidas a partir de la respuesta a grandes catástrofes. Una de las iniciativas clave que cristaliza este avance es la Agenda de Transformación impulsada por las NN.UU. de cara a mejorar la eficacia, eficiencia y rendición de cuentas en la respuesta a crisis humanitarias

El perfil de la AH española.

166. La Acción Humanitaria española reafirma su compromiso con los principios humanitarios de independencia, humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como las Directrices de Oslo, los Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. La AH española buscará, tanto su aplicación en su propia política y programas de cooperación como su promoción en el contexto español (otras administraciones públicas y actores privados) y en los foros internacionales.

167. En general, la AH española se articulará esencialmente en torno a:

- Una respuesta basada en necesidades humanitarias.
- El impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del DIH.
- La promoción de la protección del espacio humanitario.
- La asunción de la coordinación y liderazgo de la AH prestada por cualquier administración pública del estado.

168. El nuevo contexto en que nos encontramos nos obliga a realizar un ejercicio pendiente: la definición del perfil de la AH de la Cooperación Española con objeto de mejorar su eficacia y eficiencia.

169. La CE procurará mejorar la **eficacia** de su participación en la consecución de los objetivos humanitarios por medio de:

- La **focalización en los sectores clave en la lucha contra el hambre**, objetivo pertinente y sobre el cual el sistema humanitario español atesora experiencia y capaci-

dades sólidas y bien integradas en el sistema humanitario internacional. Dicho objetivo supone acometer de forma complementaria sectores tales como la **asistencia alimentaria y nutricional**, el **agua y saneamiento** o la **salud** al cual se añade de forma transversal el apoyo a la **protección** de víctimas de crisis humanitarias.

- La AH española dispone de una presencia y capacidades específicas en algunos contextos afectados por crisis humanitarias. Por ello aprovechará y fortalecerá esta capacidad de intervención en las regiones sometidas a crisis humanitarias en las que disponga de capacidades operativas, institucionales y políticas por medio de una participación activa en la definición, ejecución y seguimiento de la respuesta humanitaria en ellas pero sin dejar de participar en la contribución al esfuerzo del sistema humanitario internacional de forma general en aquellos en los que no disponga de dichas capacidades, por medio del apoyo a sistemas de respuesta comunes como el Fondo Central de Respuestas ante Emergencias (CERF) o los llamamientos del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR).
 - En aras de mejorar la eficacia la AH española apuesta por fortalecer la preparación para la respuesta a crisis (emergencias o no) por medio de mecanismos y estrategias de alerta temprana, planes de contingencia y pre-posicionamiento tanto propios como en sinergia con los de los actores humanitarios clave.
 - Pero la naturaleza recurrente o crónica de muchas de las crisis en las que la CE se ve obligada a responder obliga a mantener también un enfoque estratégico de acompañamiento de procesos de prevención, rehabilitación y construcción de capacidades para favorecer la inversión en desarrollo sostenible en línea con los preceptos del VARD (Vinculación de Ayuda con Rehabilitación y Desarrollo).
170. En cuanto a la mejora de la **eficiencia** la CE promoverá la racionalización y optimización de los recursos disponibles por medio de:
- El refuerzo de la coordinación de la AH evitando duplicidades, asumiendo la coordinación de la AH en el ámbito español y participando en los foros de coordinación internacionales de forma constructiva (en el ámbito de la UE, la OCDE-CAD, NN.UU. y foros específicos sobre contextos en los que España tenga una intervención relevante). Merece una mención especial el apoyo a la coordinación y racionalización de la respuesta a crisis humanitarias propuesto por la Agenda de Transformación y con el apoyo específico al liderazgo de OCHA en la coordinación del sistema humanitario de NN.UU. y del sistema humanitario en general.
 - La asociación con agentes humanitarios especializados en base a sus capacidades (operativas, técnicas, económicas o políticas) de forma que se canalice prioritariamente el esfuerzo humanitario por medio de la red de socios humanitarios especializados dentro del sistema de NN.UU., el Comité Internacional de la Cruz Roja y las ONGs humanitarias, seleccionados en base a la coherencia de su mandato humanitario, capacidad de respuesta y nivel de rendición de cuentas. La CE promoverá la incorporación a dicha red de institutos de investigación así como actores del sector privado de forma adecuada y adaptada a las necesidades y principios humanitarios.

IV.4. Impulsaremos un uso más estratégico de modalidades e instrumentos para mejorar el impacto de nuestra ayuda

171. En principio, cualquier modalidad o instrumento de la cooperación puede ser eficaz en cuanto a los resultados de desarrollo que promueve. Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que algunas modalidades son más propicias para la eficacia por sus propias características, mientras en otros casos es preciso adaptarlas para que sirvan para tal fin. Un **importante desafío de esta etapa de la Cooperación Española es reforzar el uso de modalidades orientadas claramente a una mayor eficacia** y procurar, en la medida de lo posible, **enmarcar todos los instrumentos dentro de la modalidad de ayuda programática**. (también conocida, según la terminología internacional como “enfoque basado en programas” –*programme-based approach*-).
172. En todo caso, hay que recordar que el instrumento más utilizado por la Cooperación Española sigue siendo el proyecto. Es una herramienta básica de la cooperación y de las políticas públicas, pero es necesario poner más énfasis en mejorar su eficacia, en particular mediante su integración en la modalidad de ayuda programática: la vinculación con un marco estratégico definido por el país socio; la coordinación con actuaciones de otros donantes; y el uso de sistemas nacionales.
173. Hay muchos otros aspectos de este y otros instrumentos que aseguran su calidad y pueden contribuir a la eficacia: la adecuación de la identificación y formulación, la vinculación con resultados de desarrollo más amplios, la atención a aspectos horizontales como la igualdad de género o la sostenibilidad, etc.
174. Asimismo, se debe buscar la **complementariedad entre instrumentos y modalidades** para aumentar el alcance de los resultados esperados y para generar sinergias positivas. Para tal fin, la reciente creación de FONPRODE abre oportunidades de ampliar el impacto del conjunto de la Cooperación Española. En este periodo, se apostará por integrar mejor las actuaciones de FONPRODE en los marcos de planificación.
175. Más allá de especificidades de cada modalidad o instrumento, es necesario **sustentar la toma de decisiones sobre su utilización en evidencias y criterios rigurosos y vinculantes**. También se plantea revisar la normativa que afecta a intervenciones para incorporar consideraciones de eficacia y calidad. La formación juega un papel importante en la incorporación de la ayuda programática en la práctica y la integración de la eficacia en modalidades e instrumentos.
176. De manera general es importante señalar el desafío que tiene la Cooperación Española de **reducir su fragmentación y dispersión** por la merma que tiene sobre la eficacia de su AOD. Este Plan Director sitúa esto como de máxima prioridad, lo cual tiene implicaciones para el tipo de modalidad o instrumento que se opta por utilizar en cada instancia.

IV.4.1. Apostamos por ampliar el uso de la ayuda programática

177. Avanzar hacia una cooperación más enmarcada en la ayuda programática supone una importante apuesta de este Plan Director, pues hasta ahora se ha entendido esta modalidad de forma restrictiva, limitándola a los instrumentos de apoyo presupuestario general y/o sectorial y fondos comunes o cestas de donantes. En cambio, **la ayuda programática debe entenderse como una modalidad más amplia** que abarca no solo estos instrumentos, sino también cualquier instrumento de la Cooperación Española que responde a los criterios definidos por el CAD (Cuadro 8).

Cuadro 9. Cumplimiento de los criterios para valorar si una operación es ayuda programática

La Cooperación Española utiliza estos criterios –desarrollados por la comunidad de donantes a través del CAD- para asegurar que una operación es ayuda programática:

1. ¿El socio u organización local ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes?
2. ¿Existe un programa comprensivo y un marco presupuestario únicos?
3. ¿Hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos en al menos dos de los siguientes aspectos: (i) informes, (ii) presupuestos, (iii) gestión financiera y (iv) adquisiciones?
4. ¿El apoyo al programa usa al menos dos de los sistemas locales: (i) diseño del programa (ii) implementación del programa (iii) gestión financiera (iv) seguimiento y evaluación?

*Referencia: DAC/OECD (2008) “Reporting Directives For The Creditor Reporting System. Corrigendum on Programme-Based Approaches”
(<http://www.oecd.org/dataoecd/10/46/44479916.pdf>)*

178. Con relación al instrumento del apoyo presupuestario, cabe destacar la Comunicación de la Comisión Europea de noviembre 2011 (y las Conclusiones del Consejo de la UE de mayo de 2012 que la refrenda), por algunas novedades que introduce y que se deben tener presente en la Cooperación Española: un nuevo criterio basado en la transparencia presupuestaria del país socio; la necesidad de analizar mejor los riesgos que suponen estas operaciones en algunos países; y un mayor énfasis en la armonización entre la UE y los estados miembros.
179. La evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID entre 2005 y 2010 ha sido útil para definir retos de futuro, entre los cuales se pueden destacar la importancia de situar la AP como modalidad estratégica de la Cooperación Española, profundizar en la sistematización de lecciones, mejorar la armonización con otros donantes, y reforzar el papel de la sociedad civil de los países socios en las operaciones. Asimismo, es importante realizar evaluaciones sobre resultados de desarrollo de la ayuda programática, para lo cual es necesario asociarse con otros donantes; en esta línea, está previsto implementar evaluaciones conjuntas durante la vigencia de este Plan Director, y de acuerdo con la nueva metodología del CAD.
180. Con el objetivo de medir el grado de cumplimiento de la Cooperación Española con los criterios internacionales reconocidos para la AP, se establecerá una línea de base que permitirá hacer un seguimiento regular de los avances y se incorporará medidas para ampliar los mismos.

IV.4.2. Integramos plenamente la cooperación reembolsable en el marco de la Cooperación Española

181. Con la aprobación de la Ley del FONPRODE 36/2010, la Política de Desarrollo en España se dota de la capacidad para hacer operaciones financieras de carácter reembolsable gestionadas directamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Más allá de la gestión del Fondo de Concesión de Microcréditos que existe desde hace más de 10 años (y que ha sido incorporado en FONPRODE), ahora **dispone de la posibilidad de dar préstamos, créditos y líneas de crédito de carácter no ligado** en coherencia con las Directrices de Desvinculación de la Ayuda de la OCDE y las Recomendaciones de los exámenes entre pares realizados por el CAD de la OCDE a la Cooperación Española en el pasado.

182. De igual forma, se dota de la capacidad de adquirir participaciones temporales de capital o quasi capital en instituciones financieras y vehículos de inversión en las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES) de capital de origen de los países socios.
183. Ahora la Cooperación Española dispone de un instrumento orientado al estímulo del tejido productivo de los países socios, especialmente de sus MYPYMEs generadoras de empleo y cohesión social; igualmente está en condiciones de financiar pequeña y mediana infraestructura productiva potenciadora de un crecimiento inclusivo sostenido y sostenible favorecedor del desarrollo; este era un ámbito de la política de desarrollo que la Cooperación Española no había abordado hasta la fecha con la centralidad que exige la agenda de desarrollo, al no disponer, entre otras razones, de los instrumentos adecuados para ampliar el alcance de su planteamiento político.
184. De esta manera la política de desarrollo se dota de un elemento que enriquece su capacidad para mantener un diálogo de políticas con sus socios, más amplio, incorporando a otros actores como el sector privado de los países socios, la comunidad financiera de desarrollo internacional y multilateral, vitales para lograr unos esquemas de asociación más eficaces y de mayor impacto en los logros de los objetivos de desarrollo que se propongan.
185. La incorporación de este nuevo elemento supone un valor añadido fundamental para la eficacia agregada del sistema. En el diálogo con los países socios, **permite identificar objetivos estratégicos y lograr la plena complementariedad de los instrumentos de la Cooperación Española**, así como optimizar las sinergias que del impacto de operaciones financieras puedan generarse para mejorar el de otras intervenciones de la cooperación enfocadas en el ámbito público o de sociedad civil.
186. El incorporar este nuevo elemento financiero desde una óptica estratégica requiere un refuerzo en las capacidades de la Cooperación Española para incorporar nuevos registros de interlocución y relación con actores del sector privado empresarial y financiero en línea con la Alianza Global de Busan.
187. Para la gestión de las operaciones financieras reembolsables, la Cooperación Española se ha dotado de un marco normativo que incluye, además de la Ley y el reglamento, un Código de Financiación Responsable que garantiza que cualquier operación de carácter financiero estará regida por los estándares necesarios de gestión social y medioambiental responsable. De igual forma, su metodología permite orientar más claramente las intervenciones financieras al logro de resultados de desarrollo.
188. En suma, la identificación de operaciones financieras concretas encajadas en los objetivos estratégicos de la Cooperación Española en cada país socios, fruto de un dialogo de políticas, permite además, **abrir un espacio de oportunidad muy interesante para el logro de sinergias con la presencia de empresas españolas en estos países** y su coherencia y contribución al desarrollo a través de su inversión productiva y la vinculación de su actividad empresarial.
189. Por último, y de cara a la mejor integración de la cooperación financiera con otras modalidades de la CE, se llevará a cabo una evaluación de la experiencia de los primeros años. Se espera que dicho estudio permita, entre otros fines, adecuar mejor la normativa, el enfoque y los procedimientos de la cooperación financiera.

IV.4.3. Trabajaremos más estrechamente con otros donantes y con países cooperantes del Sur

190. En el contexto actual de la Cooperación Española es fundamental apalancar nuestros recursos y capacidades, colaborando crecientemente con otros donantes, bilaterales y multilaterales, y con países que protagonizan la Cooperación Sur-Sur.
191. En el primer caso, teniendo en cuenta los principios de división de trabajo, una forma de colaboración inter-donantes es a través de las operaciones de **cooperación delegada**, cuando un donante (denominado donante silencioso) encomienda a otro (denominado donante líder) la realización parcial o total de una operación. Esta modalidad puede contribuir al objetivo de la concentración sectorial, a crear sinergias entre distintas actuaciones en un sector y permite un mutuo aprendizaje entre el donante que delega y el delegado sobre sus respectivas culturas institucionales.
192. No es una modalidad que se deba aplicar aisladamente sino como parte de una estrategia más amplia de refuerzo de un programa país (en el caso de que la Cooperación Española plantea ser líder) o de salida de un sector o país (cuando la Cooperación Española delega a otro donante). Como tal, debe incorporarse en el diálogo con el país socio, vincularlo a los objetivos de desarrollo y por supuesto con la comunidad de donantes presentes en el mismo, de manera que haya ganancias también en eficiencia.
193. La Cooperación Española empezó a realizar operaciones de **cooperación delegada** con otros países europeos en 2009. Por lo general han sido actuaciones de tamaño reducido y de poca duración, pero han servido para adquirir una experiencia básica en su utilización. A partir de 2011 esta modalidad de gestión ha aumentado en importancia en España, particularmente después de la acreditación de AECID y de la FIIAPP por parte de la Comisión Europea.
194. Entonces se abrió una nueva etapa de colaboración con la Comisión con retos importantes para las capacidades institucionales y los procedimientos de estas entidades, a la vez que oportunidades para reforzar el impacto de su actuación en algunos ámbitos. Desde 2012 la AECID ha recibido numerosas solicitudes para liderar proyectos financiados por la Comisión Europea, fundamentalmente en América Central y el Caribe.
195. Para abordar los nuevos desafíos institucionales que supone este auge en la cooperación delegada, las acciones a tomar son las siguientes:
 - A partir de la guía técnica elaborado por la Agencia, se han preparado directrices administrativas y se ha constituido un mecanismo de asesoría a operaciones que debe reforzarse con el tiempo. Asimismo, se está intensificando intercambios metodológicos con otras agencias europeas sobre esta modalidad.
 - Se explorarán las posibilidades de realizar operaciones de cooperación delegada entre la AGE y actores de la cooperación descentralizada española, aprovechando ventajas comparativas respectivas y buscando mayores complementariedades.
196. Por último, aparte de su relevancia para objetivos de eficacia, esta modalidad promete convertirse en una herramienta importante para apalancar los recursos propios de la Cooperación Española, un objetivo clave en momentos de restricciones presupuestarias.
197. Uno de los aspectos más destacables de la actual arquitectura internacional de la cooperación es el peso creciente de los propios países en desarrollo como proveedores de asistencia técnica, recursos económicos y conocimientos relevantes para el desarrollo, a través de la llamada **Cooperación Sur-Sur (CSS)**. De hecho se trata de una de las motivaciones para cambiar la agenda de eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo en Busan; en dicho foro,

se llega a adaptar los principios existentes con el fin de incorporar más plenamente esta realidad.

198. La cooperación española no ha sido un mero testigo de esta transformación sino que la ha acompañado activamente, de la mano particularmente de socios del sistema iberoamericano. De hecho, las primeras operaciones de cooperación triangular (CTr) a través de la cual la Cooperación Española se ha asociado con un país del Sur –oferente de CSS- para contribuir a un objetivo de desarrollo en un tercer país, nacieron en este marco, enfocándose en un primer momento a respaldar iniciativas en Haití, el estado más pobre de la región. Hoy por hoy, España esta considerado como uno de los “donantes tradicionales” líderes en la cooperación triangular en América Latina.
199. Esta tendencia refleja el peso que ha tenido y que seguirán teniendo los países de renta media en nuestra cooperación, pues son estos los países oferentes de cooperación del Sur. Esto se puede hacer mediante **el respaldo a sus programas de CSS y a su fortalecimiento institucional** para llevarlos a cabo, así como a través de la **realización de operaciones conjuntas de cooperación triangular** en terceros países de menor desarrollo relativo. Estos objetivos forman parte de acuerdos marco que la Cooperación Española ha firmado con Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay en los últimos años. Aunque las operaciones se han concentrado en América Latina, se exploran iniciativas transregionales con África y ha habido algunas en otras zonas.
200. El apoyo a la CSS y la cooperación triangular ofrecen una vía privilegiada a la cooperación española para convertirse en un actor relevante en un ámbito cada vez más relevante: el **intercambio de conocimientos**. Se ha aumentado en los últimos años la búsqueda de soluciones a desafíos de desarrollo en otros países socios, por ser mas adaptables a contextos locales, por los reducidos costes de transacción, por la posibilidad de transmitir y aprender al mismo tiempo y porque es un ingrediente en la mejora de las relaciones internacionales.
201. En este nuevo marco se abren muchas oportunidades para otros actores –donantes, organismos multilaterales, fundaciones, etc.- que pueden aportar recursos económicos modestos complementarios y que pueden servir de “conectores” o “facilitadores” del intercambio de conocimientos entre países del Sur. Para la Cooperación Española es de interés estratégico pues puede establecer un perfil distintivo sin necesitar grandes recursos. Cuenta ya con una tupida red de relaciones y estructuras institucionales -especialmente en América Latina- que le permitiría desempeñar este papel, pero para ello debe desarrollar medidas innovadoras y reforzar sus propias capacidades de análisis, identificación y generación de operaciones en red. Los centros de formación que tiene la Cooperación Española en Iberoamérica constituyen herramientas idóneas tanto para estimular los intercambios de conocimientos y experiencias como para fortalecer capacidades institucionales de los países socios.
202. La Cooperación Sur-Sur también ofrece oportunidades para aprender de los países del Sur que pueden aportar experiencias y soluciones más próximas culturalmente y, en consecuencia, más fácilmente aplicables y adaptadas al contexto de los países receptores. Es decir, es un insumo potencial para enriquecer la propia cooperación española, acercándola cada vez más a un modelo más horizontal.
203. En definitiva, se trata de una línea de trabajo de creciente importancia para la Cooperación Española por lo que se pretende establecer **orientaciones para reforzarla y asegurar su eficacia**, por ejemplo, sobre cómo asegurar un mayor grado de apropiación por parte del país socio objeto de operaciones triangulares o a la reducción de los costes de transacción.
204. Asimismo, España tiene la oportunidad de aportar desde su experiencia a la reflexión internacional sobre la CSS y la CTr. En esta etapa se reforzara su participación en el marco

iberoamericano (muy especialmente a través del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS) y en otros foros internacionales de carácter operativo como el “Building Block on South-South and Triangular Cooperation” (Plataforma sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular) establecido en Busan, entre otros. La Cooperación Española también puede desempeñar un papel útil de incidencia en el marco de la UE para promover una mayor implicación de sus socios europeos en este ámbito.

V. ¿CON QUÉ CAPACIDADES CONTAREMOS?

205. Uno de los principales aprendizajes del anterior periodo es la **necesidad de adecuar las capacidades** del sistema a los **objetivos** planificados. La selección de las apuestas estratégicas del Plan Director debe tener en cuenta las capacidades actuales del sistema y sus límites y por tanto ser realistas. Al mismo tiempo el PD tiene que tener una cierta ambición a la hora de promover cambios en el sistema y asegurar su implementación incorporando medidas que generen nuevas capacidades y reorientar las existentes para poder contribuir adecuadamente a los desafíos compartidos.
206. Como ya se ha señalado, la CE en este periodo debe redefinir su actuación para responder de manera eficaz a los cambios del contexto externo e interno. Transitar desde una cooperación intensiva en recursos a otra más intensiva en conocimientos; de una cooperación casi en exclusiva centrada en la gestión de recursos a una cooperación que incorpore funciones de coordinación, diálogo, concertación, mediación, etc.; una cooperación que incorpora nuevos actores, modalidades e instrumentos (cooperación reembolsable, sector empresarial; cooperación delegada). Este **cambio de orientación** sólo podrá ser exitoso si **descansa en una adecuada estrategia de generación** de las **capacidades** necesarias.
207. El actual contexto de **contracción presupuestaria** representa además una **oportunidad** para abordar debilidades estructurales de nuestro sistema y construir los pilares de una arquitectura institucional sobre los que sostener adecuadamente la política de desarrollo del futuro. Así, una inversión en capacidades planificada y bien diseñada supone una tarea ineludible que redundará en efectos positivos para el medio y largo plazo.
208. Es por ello que el Plan Director 2013-2016, hace una apuesta clara y firme por el refuerzo y consolidación de sus capacidades institucionales, humanas y técnicas. Este necesario fortalecimiento de capacidades debe permitirnos llevar a cabo una gestión eficaz y eficiente, mejorando la contribución a resultados de desarrollo en los países socios.
209. Las medidas que se proponen se organizan en los siguientes ámbitos:

V.1. Fortalecimiento de las capacidades de los organismos públicos responsables del diseño y gestión de la política de desarrollo

210. En este apartado abordaremos cómo mejorar la eficacia de las instituciones de la AGE con competencias en la política de cooperación al desarrollo. Estamos hablando por tanto, a nivel del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de: la SECIPI, el órgano directamente responsable de la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo; la SGCID, instancia que asiste a la SECIPI en su cometido y cuyas mayores competencias radican en la planificación y evaluación de la ayuda, así como en elaboración, coordinación y seguimiento de la política española en la agenda internacional; y la AECID, como órgano ejecutor de dicha política. Al mismo tiempo, el resto del MAEC y otros ministerios participan en mayor o menor medida de la AOD, siendo especialmente significativa la acción del Ministerio de Hacienda y AAPP y del Ministerio de Economía y Competitividad.

211. Los **objetivos** que se plantean para los próximos cuatro años en este ámbito son:

1. Potenciar una **arquitectura institucional** de la **Administración General del Estado** en materia de cooperación al desarrollo **cohesionada, coordinada y preparada** para afrontar desafíos estratégicos.
2. Fortalecer las capacidades humanas y técnicas que sustentan dicha arquitectura.
3. Avanzar hacia una modernización administrativa que permita hacer un uso eficaz y eficiente de los sistemas disponibles.

212. Las **medidas** a adoptar para ello, que contribuirán a uno o varios de los objetivos anteriores, son:

- Articulación de una clara y bien definida de división de funciones entre las instancias más relevantes del sistema de la Cooperación Española, especialmente en aquellos ámbitos en los que puedan presentarse solapamientos, manteniendo siempre la unidad de acción. Asimismo es necesaria un mayor trabajo conjunto de dichas instancias que genera una verdadera dirección estratégica del sistema.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión de la AECID con la puesta en marcha del II Contrato de Gestión de la AECID, acorde en su formulación con las prioridades del presente Plan Director. Un contrato de gestión que incluirá medidas para que la Agencia lidere los principales cambios relacionados con la gestión de la ayuda y vaya transformándose en una entidad con mayor capacidad de mediación, diálogo y coordinación, lo cual implica aumentar su grado de descentralización de funciones y manejo de recursos. También debe fomentar una cultura de planificación orientada a resultados medibles y de mayor transparencia y rendición de cuentas del desempeño organizativo.
- Asimismo, AECID realizará un análisis de su modelo actual para ver si es adecuado a los desafíos que enfrenta, y según se decide, se pondrán en marcha las modificaciones normativas, institucionales y procedimentales correspondientes durante este periodo.
- Adecuación de las capacidades del personal de la SGCID y AECID a las nuevas necesidades definidas en el PD: definiendo perfiles de los puestos de trabajo y redistribuyendo a las personas en la organización para responder a nuevas necesidades.
- Fortalecer el GTEC, espacio de trabajo conjunto entre SGCID y AECID y una mayor difusión de sus actividades.
- Definición de una estrategia formativa a trabajadores del MAEC dirigida a sede y terreno, que defina un itinerario a medio plazo e incluya un plan formativo -revisado anualmente- sobre temáticas prioritarias para la Cooperación Española, a ejecutar desde 2013. Será esencial contar con la experiencia y saber hacer de numerosos actores (Universidades e institutos de investigación, ONGD, etc.) que tengan como parte de su acción la transmisión de conocimiento. Estas acciones formativas podrán incorporar también a personal de otros ámbitos de la AGE.
- Puesta en marcha de acciones de movilidad con otros donantes y con otros organismos internacionales (*secondment*) con el fin de aprender de experiencias exitosas vinculadas a las prioridades del PD.
- Revisión de procesos, definición de herramientas metodológicas y diseño de nuevos instrumentos de financiación que faciliten la operatividad de las medidas previstas para reorientar la actuación de la CE. Especialmente se pondrá énfasis en la adecuada

vinculación de los procesos de presupuestación a los procesos de planificación y seguimiento para mejorar la coherencia entre la estrategia y la práctica.

- Mejorar los niveles de coordinación y diálogo entre los diversos ministerios con competencias en el ámbito de la ayuda como elemento esencial la coherencia de políticas. En este caso le corresponderá el liderazgo al MAEC.
213. Otras medidas ligadas estrechamente con la arquitectura institucional y con las capacidades son abordadas en el presente Plan Director 2013-2016 desde otros apartados (transparencia y rendición de cuentas, eficacia, sistemas de seguimiento y evaluación, etc.). Será el conjunto de iniciativas en los diferentes campos la que favorezca que el sistema de la Cooperación Española esté acordemente dimensionado y contribuya a la máxima calidad en su acción.
214. En este apartado cabe destacar los retos particulares de la **Cooperación Descentralizada** en esta etapa. La contribución de los gobiernos locales y autonómicos en el desarrollo ha sido creciente en los últimos años, contribuyendo con elementos distintivos por su cercanía a los ciudadanos, siendo actores especialmente indicados en el acompañamiento de los procesos de desarrollo local y de descentralización, en el trabajo para el fortalecimiento institucional y de la sociedad civil, y para el logro de una mayor sensibilización y compromiso social de los ciudadanos con los desafíos del desarrollo.
215. Se trata, sin duda, de un actor relevante de la Cooperación Española que ha avanzado en los últimos años en la definición de normativa y planificación estratégica propia, desde su autonomía y especificidad. No obstante, esta riqueza y diversidad plantea por otro lado numerosos retos para todo el sistema de la CE, relacionados con la **necesidad de coordinación**, la multiplicación de iniciativas, la dispersión y heterogeneidad de modelos y enfoques. Además, la agenda internacional en materia de eficacia debe calar más en el trabajo de la cooperación descentralizada española.
216. En este ámbito el IV PD tiene como objetivo contribuir a un modelo más sólido en el que los actores de la Cooperación Descentralizada tengan un papel más activo en la definición estratégica de la CE, se articulen mejor entre sí y con la AGE y haya un empeño conjunto por definir más claramente complementariedades y diferenciaciones para lograr una división de trabajo estructurada que redunde en la eficacia del desarrollo. Esto implica diversas medidas institucionales, de coordinación y diálogo, metodológicas y procedimentales a distintos niveles en un contexto de restricción presupuestaria, con lo cual es preciso definir prioridades y calendarios realistas. Se mejorará la coordinación a través de los órganos constituidos para ello.

V.2. Desafíos para todos los actores del sistema

217. La **complejidad de los desafíos del desarrollo** hace que todos los actores implicados deban **repensar su rol** y la forma de hacer las cosas: innovar para buscar soluciones a problemas más complejos.
218. En este entorno marcado por la complejidad y la interdependencia, es fundamental así intensificar el trabajo conjunto, la cultura de colaboración y las redes. Como indica el documento final del Foro de Alto Nivel de **Busan** (la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo), hay que procurar establecer **“Alianzas incluyentes para el desarrollo. La apertura, la confianza, el respeto y el aprendizaje mutuo son la esencia de las alianzas eficaces en apoyo a los objetivos de desarrollo, reconociendo la diversidad y complementariedad de las funciones de todos los actores”**.

219. El conjunto de actores del sistema de cooperación español constituye uno de los mejores activos de nuestra cooperación. La experiencia y especialidad de los diferentes agentes de la cooperación descentralizada, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, el conjunto del sector privado empresarial, las universidades y las organizaciones sindicales hacen de la variedad e implicación de los actores del sistema de cooperación española una característica a fomentar e impulsar.
220. Tal y como se ha señalado, el principal desafío de la CE para los próximos años es convertirse en una cooperación mucho más basada en el aprendizaje y el conocimiento. Sólo se podrá avanzar en ello si existe el compromiso de todos los actores de contribuir, desde la diversidad y riqueza de conocimientos, experiencias y capacidades que atesoran, a construir un modelo de cooperación distinto y compartido.
221. Para ello tanto las instituciones rectoras del sistema como el resto de actores tienen que hacer un esfuerzo por superar sus roles tradicionales, la relación financiador-financiado y ser capaces de generar alianzas estratégicas en las que partiendo de objetivos claros y compartidos cada uno aporte su valor añadido para la resolución de desafíos de desarrollo en los países socios.
222. La Cooperación Española pondrá en marcha en los próximos años una serie de medidas que incentiven estos cambios en el sistema:
- Fomentar alianzas estratégicas para la puesta en marcha de algunas líneas de actuación novedosas aprovechando su mayor experiencia en la materia
 - Creación y/o revisión de mecanismos y estructuras de diálogo y trabajo conjunto más ágiles y modernos (redes, mayor aprovechamiento de la TIC), de carácter permanente o ad-hoc que permitan una participación adecuada de los actores en el desarrollo de aspectos estratégicos del PD.
 - Generar sinergias entre las distintas iniciativas de formación dentro del sistema para tener un mayor alcance de forma más eficiente
 - Fortalecer las capacidades de los diversos órganos de coordinación y consulta y los grupos de trabajo para que informen de manera más eficaz la toma de decisiones estratégica, política y técnica de todo el Gobierno. Para tal fin, se revisará los roles y funciones de cada uno de ellos con el fin de adecuarlas a las capacidades institucionales de los actores implicados.
223. Además de estas medidas, a lo largo del documento se señalan otros aspectos que redundan en la generación de capacidades del sistema (gestión del conocimiento) y en una mayor coordinación y participación de los mismos en la política y su implementación. Asimismo, estas medidas no agotan la posibilidad de que cada uno de los actores del sistema desarrolle con posterioridad aspectos más concretos.

V.3. Una ciudadanía mejor informada y comprometida activamente con el desarrollo

224. Un sistema sólido y relevante de cooperación no depende solo de los esfuerzos de actores directamente involucrados en su diseño, gestión y análisis, sino también debe sustentarse en el respaldo solidario de sus ciudadanos. Por ello, **entre las capacidades clave de la cooperación española hay que incluir el grado de apoyo y el compromiso de la ciudadanía española** con los objetivos de desarrollo que promueven.

225. Aunque la mayoría de los españoles comparten la necesidad de apoyar los países en desarrollo, su comprensión de los problemas de estos países y del papel que tiene la ayuda oficial al desarrollo es poco profunda. Esta situación obedece a diversas causas, pero destaca la responsabilidad de los propios actores, y sobre todo las Administraciones, por no haber sido capaces de transmitir bien cómo la cooperación puede contribuir al desarrollo y como ello tiene implicaciones para nuestras vidas.
226. Esta situación se ha tornado más problemática en el contexto actual, lo cual nos obliga a poner mayor empeño en “recuperar a la sociedad”, de manera que sienta realmente la importancia que tiene la cooperación. Se trata de una tarea de todos que requiere mayor trabajo en común, con liderazgo desde las Administraciones, con el fin de comunicar mejor lo que se hace y, sobre todo, porqué es relevante. Para ello actuaremos desde varias vías:
227. En primer lugar, las acciones ya descritas en el Plan Director dirigidas a la **mejora de los sistemas de información y a la transparencia y rendición de cuentas** son un elemento básico para dar a conocer qué hemos hecho y qué impacto han tenido las acciones. Pero también hace falta mejorar la calidad, la comprensión y la accesibilidad de esa información, de una forma más atractiva y aprovechando las nuevas plataformas digitales, dentro de estrategias más activas de comunicación (basándonos en ejemplos como las campañas de “Pobreza Cero” o “ytusinenterarte.org”).
228. Si el acceso a mayor y mejor información permite una comprensión más amplia sobre la ayuda, otro reto importante es lograr una ciudadanía más comprometida con el desarrollo, lo cual implica un grado de conocimiento mayor sobre las causas del desarrollo y de la falta de desarrollo, pero también sobre cómo canalizar su solidaridad y cuáles son los cauces para la participación en iniciativas sociales.
229. Por ello, la segunda vía de trabajo será el **refuerzo de las acciones de educación para el desarrollo**, que desde un enfoque amplio como el de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la cooperación española de 2007, integra la **sensibilización** como una categoría complementaria. En todo caso, se trata de un proceso educativo y, como tal, sus resultados se aprecian a medio y largo plazo.
230. Resulta necesario consolidar los avances del ciclo anterior y para ello se profundizará en los principios definidos en la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española, desde la **medición, evaluación y generación de evidencias acerca de las experiencias más eficaces**. En este sentido, se llevará a cabo un mapeo de acciones de educación para el desarrollo.
231. En el marco de la Estrategia, los **ámbitos priorizados e instrumentos previstos** para el trabajo en los próximos cuatro años serán:
- **Ámbito Formal:** Trabajo con docentes de los centros educativos, desde la Educación Infantil hasta la Universidad, varios ministerios, las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, Universidades, ONGD especializadas, etc.
 - **Ámbito no formal:** Ampliar el alcance de las actuaciones y los públicos objetivo en ámbitos como asociaciones de mujeres, espacios de ocio y tiempo libre, redes de jóvenes, el voluntariado, y otros no tradicionales como Escuelas de Negocio y entidades de RSE. Se fomentará el voluntariado como reconocimiento de las personas que sirven a una comunidad o al medio ambiente por decisión propia y libre.

- Ámbito informal: Con el fin de revitalizar la participación de la ciudadanía, se priorizará el conocimiento de experiencias positivas y el análisis crítico sobre las evidencias y los retos por afrontar en la Cooperación Española.

V.4. Un marco presupuestario realista

NOTA: se incluirá indicaciones y un cuadro de proyección presupuestaria una vez aprobados los presupuestos generales de 2013.

VI. COMUNICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL IV PLAN DIRECTOR

232. Un factor clave para el seguimiento y la evaluabilidad del IV Plan Director es la delimitación clara de sus elementos esenciales y la disponibilidad de datos relevantes y suficientes, tanto sobre el alcance de los objetivos formulados como sobre el desarrollo de las medidas previstas para su consecución. Por ello, bajo el liderazgo de la SGCID, una de las tareas prioritarias durante el segundo semestre de 2012 será la elaboración del **marco de resultados** del Plan Director.
233. Dicho marco tomará en consideración al menos tres niveles de análisis, especificando, siempre que sea posible, el reparto de compromisos y responsabilidades entre los diferentes actores del sistema:
- Productos y resultados de gestión de carácter interno, que contribuyen a mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema español de cooperación.
 - Productos y resultados intermedios atribuibles a las distintas intervenciones de la Cooperación Española.
 - Resultados de desarrollo a los que contribuye la Cooperación Española, pero en cuya consecución tienen un papel clave los propios países socios y el resto de la comunidad internacional.
234. Dada la imposibilidad de anticipar indicadores de atribución, para valorar este último nivel se tendrán en cuenta los marcos de resultados establecidos en los Acuerdos de Asociación Estratégica y en los Marcos de Asociación País; los datos proporcionados por los países socios respecto al logro de los resultados de desarrollo establecidos en sus propios documentos de planificación estratégica; y el grado de cumplimiento de los compromisos de carácter internacional en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza.

VI.1. Sistema de seguimiento

235. El sistema de seguimiento, además de contribuir a la generación de información relevante de cara a la evaluación del propio Plan Director y a la rendición de cuentas, deberá proporcionar insumos que permitan analizar la evolución de las prioridades y compromisos establecidos e identificar los puntos críticos y cuellos de botella en su gestión y ejecución, facilitando así la toma de decisiones sobre las acciones correctivas que deberían emprenderse si fuera necesario.
236. Para ello, una vez establecido el marco de resultados, se seleccionarán aquellos que se consideran fundamentales o prioritarios desde el punto de vista de la lógica estratégica formulada en el IV Plan Director. Sobre la base de esa selección, se configurará un cuadro de mando, en el que se formularán de manera clara las metas previstas y los indicadores que permitirán un adecuado seguimiento de su consecución.
237. Con el fin de alimentar el cuadro de mando, se revisarán las fuentes de verificación disponibles y se articulará un sistema de información que facilite la obtención periódica y estructurada de los datos cualitativos y cuantitativos que resulten necesarios.

238. Es preciso tener en cuenta que el cuadro de mando no pretende dar cuenta del conjunto de resultados de la Cooperación Española, por lo que para un análisis más amplio deberán incorporarse los datos proporcionados por los sistemas de seguimiento e información de los diferentes actores. Hay que considerar, además, que tanto por su propia naturaleza como por las posibles diferencias y debilidades en los sistemas de recolección de información, no siempre será posible agregar datos correspondientes a diferentes países o tipos de intervenciones. Por ello, para contribuir a la solidez interna del sistema de indicadores, desde SGCID se impulsará la elaboración de una guía práctica que asegure la consistencia de las mediciones y de la carga de datos y que establezca criterios para valorar la pertinencia y factibilidad de las agregaciones.

VI.2. Examen intermedio

239. El IV Plan Director se someterá a un análisis intermedio en 2014. Este examen tendrá como base la información generada a través del sistema de seguimiento y consistirá fundamentalmente en una revisión del progreso de los compromisos y en un análisis de su adecuación a los nuevos contextos.

VI.3. Evaluación final

240. A lo largo de 2016 se llevará a cabo la evaluación final del IV Plan Director, cuyos resultados deberán presentarse con la antelación suficiente para que puedan alimentar el proceso de elaboración del V Plan Director. El diseño de esta evaluación final vendrá marcado por la propia naturaleza del Plan Director como documento estratégico y orientador del conjunto de la Cooperación Española y por la contextualización de su ejecución en un escenario económico y presupuestario cambiante.
241. Por parte de SGCID se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la adecuada difusión del informe final de evaluación del IV Plan Director, entre las que se incluirá su presentación al Consejo de Cooperación y a la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados.