

## Valoración del texto de Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y contribuciones al proceso de audiencia e información pública

Oxfam Intermón

26 de enero de 2022

Valoramos positivamente poder contar con un texto de partida sobre el que construir un nuevo marco normativo para la Cooperación Española. Este texto incorpora elementos importantes para afrontar los desafíos de carácter global y gran complejidad a los que se enfrenta esta política pública. Entre ellos, destacamos:

- El compromiso presupuestario para alcanzar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta, la incorporación de diversos actores, el tratamiento de las cuestiones de deuda, el intento de articular a la cooperación descentralizada y la mirada al conjunto de la cooperación española desde una perspectiva de sistema.

Pensamos, no obstante, que esta propuesta de ley carece de la ambición y la mirada de largo alcance necesarias para un texto de esta naturaleza, que determinará los principales rasgos, límites y orientaciones de la cooperación española en los próximos lustros. Por todo ello, creemos que es necesario mejorar sustancialmente el texto de ley a partir de algunas bases:

- La Cooperación Española necesita una propuesta más amplia, a la altura de los desafíos que presenta un mundo altamente interdependiente y que atraviesa una crisis sistémica.
- El planteamiento recogido en la ley debe asumir una mirada estratégica, que apunte a las grandes transformaciones que permitirán superar los problemas globales asociados a la pobreza y las desigualdades, y al conjunto de amenazas a la sostenibilidad de la vida. Para ello es necesaria una cooperación sistémica, que favorezca la transnacionalización democrática, y a una cooperación feminista y ecologista. Esta mirada debe además reconocer la importancia de abordar los problemas desde el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas.
- El texto de la ley debe abrir opciones a un modelo de cooperación renovado, tanto en su gobernanza como en sus instituciones y sus instrumentos. Una cooperación que trascienda a la acción exterior, y que recoja una apuesta sólida, estratégica y realista para promover la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.
- Debemos lograr avanzar hacia una cooperación multinivel y multiactor, basada en la corresponsabilidad y en el desarrollo del valor diferencia de los gobiernos autonómicos y locales, y con una mayor claridad estratégica en la aproximación a los distintos actores.
- Es necesario también que una nueva ley favorezca una cooperación más audaz y estratégica, con capacidad de análisis para desbrozar la complejidad y ampliar su carácter transformador. Para ello, necesita contar con un sistema de conocimiento sobre el que

asentar aprendizajes y del que alimentar la toma de decisiones estratégicas y de carácter estructural.

En este documento presentamos las valoraciones al Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global de Oxfam Intermón. El documento se estructura en dos partes: en la primera se recogen comentarios de carácter general sobre el planteamiento, el enfoque y el alcance del texto propuesto. La segunda parte del documento incorpora valoraciones, comentarios y propuestas específicas sobre el articulado de la ley.

Realizamos esta valoración desde un compromiso con la política pública de cooperación internacional. Este análisis, que puede resultar especialmente crítico, es el resultado de un análisis riguroso del texto sometido a audiencia pública, y responde a nuestro rol y responsabilidad de contribuir desde la sociedad civil a la construcción de una política pública que consideramos especialmente relevante en el contexto actual. Entendemos que tanto el proceso de consulta pública como la tramitación parlamentaria son espacios de oportunidad de enriquecimiento y mejora de la Ley, y que esto será posible a partir de un diálogo colectivo crítico, pero constructivo.

## **1) Comentarios de carácter general**

### *Sobre la naturaleza de la ley en un momento de necesidad de cambios y apuestas vanguardistas*

Este Anteproyecto de ley llega en un momento de gran relevancia. Los cambios en el contexto y en la agenda global de desarrollo, los crecientes desafíos en la escena global, acrecentados por la crisis provocada por el Covid-19, entre otros elementos de cambio profundo, sitúan a la cooperación internacional en un lugar de gran relevancia política. La naturaleza de estos cambios, no obstante, nos deben llevar a avanzar hacia una política de cooperación renovada, más ambiciosa en su concepción y en sus propuestas.

El documento de Anteproyecto de ley compartido contiene sin duda algunos elementos que son de relevancia para fortalecer el sistema de cooperación español, como los compromisos financieros del 0,7 y acción humanitaria. Otros que afianzan la actual dirección política a través de la SECI o la voluntad de contar con una agencia más robusta. Sin embargo, desde el punto de vista de Oxfam Intermón estamos ante una ley que presenta muchos elementos de continuidad y asume de manera insuficiente los retos que presenta el momento histórico. Además de este, el bagaje acumulado en más de tres décadas y las potencialidades de la cooperación española exigen un salto adelante hacia una política profundamente renovada. Algunas de las principales razones en las que observamos que esto no se produce en el actual texto son las siguientes:

- No es, en conjunto, una ley acorde al momento histórico que atravesamos por lo que consideramos que no contribuirá a situar a España en la vanguardia en materia de cooperación internacional, junto a aquellos países que están planteando visiones políticas avanzadas e innovadoras. Por resumirlo de manera muy clara y telegráfica: es una ley que mira más a la agenda de eficacia que a la apuesta por una gobernanza global democrática a partir de una visión de responsabilidades compartidas, que es lo que el momento histórico y el peso de España en el sistema internacional demandan. No observamos que el texto realice una clara lectura del contexto de crisis sistémica, de interdependencias y de urgencia y gravedad de los problemas. La

exposición de motivos no incorpora una adecuada narrativa en este sentido, y varias de las aportaciones de la ley (que se abordan más adelante) suponen una propuesta limitada para hacer frente a estos desafíos y responsabilidades. En este mismo sentido, se echa en falta un horizonte temporal más amplio para la ley, más allá de 2030, con una visión a largo plazo.

- En este mismo sentido, el propio título de la ley nos genera algunas dudas. Si bien las referencias a la cooperación internacional y la solidaridad global nos parecen acertadas, consideramos que la idea de responsabilidades frente a los desafíos globales es un elemento de importancia crítica en varios sentidos. Tiene importancia para asumir como responsabilidad propia los asuntos globales del desarrollo sostenible, para dar continuidad y estabilidad a la política, y para consolidar el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, tan relevante para la profundización democrática en clave transnacional. Consideramos por ello revisar el título, que podría ser “Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible, Solidaridad Internacional y Responsabilidad Global”.
- Aunque el texto de la ley hace referencia de manera sucinta a los cambios en la agenda internacional de desarrollo, consideramos que no recoge una visión clara sobre cómo contribuir a una nueva arquitectura del sistema internacional de cooperación. Si bien se alinea con las metas internacionales de desarrollo, no lo hace tanto con una institucionalidad multilateral que favorezca una configuración más democrática del sistema de cooperación internacional. No observamos elementos que apunten hacia un nuevo equilibrio en el sistema internacional de ayuda, para su ampliación, hacia un mayor peso de NNUU frente al CAD. El Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas tan solo se menciona una vez, cuando es un espacio que está llamado a jugar un papel más relevante en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.
- Creemos importante plantear una reflexión sobre las limitaciones que supone circunscribir la política de cooperación a los objetivos de la Acción Exterior de España. Aunque la cooperación internacional es parte de la Acción Exterior, y “en este momento es una política asentada en el conjunto de nuestra Acción Exterior” (exposición de motivos), es una política que, además de su vínculo con la Acción Exterior, responde a una naturaleza que trasciende a esta. Se trata de una política de carácter global, dimensión en la que queda subsumido también lo local y estatal. Tiene por lo tanto importantes implicaciones en otros ámbitos de la acción pública que no son exclusivos de la Acción Exterior: la educación para el desarrollo, la justicia global, la contribución a las metas de desarrollo global, la coherencia de políticas. Circunscribir la cooperación internacional al marco de la Acción Exterior puede restar un potencial importante en el despliegue de los ámbitos mencionados que son críticos para el logro de los objetivos de la cooperación. Asimismo, es una política multinivel, en la que la participación de la administración territorial (autonómica y local) es fundamental para el cumplimiento de sus objetivos. Esta cuestión entra en tensión con una concepción de la política de cooperación que se circunscribe a la Acción exterior. Desde Oxfam Intermón consideramos que es importante encontrar una redacción en la que tenga cabida una visión de la cooperación como instrumento para el cumplimiento con los objetivos de desarrollo internacional, las responsabilidades globales y la solidaridad internacional en materia de desarrollo sostenible.

Por todo lo anterior, consideramos que la forma de entender el papel de la cooperación frente a los desafíos globales que refleja este Anteproyecto de ley no cambia de manera sustancial respecto a

documentos anteriores. No hay un salto “hacia una política global” y si bien se observan algunos avances en el texto en esta dirección, estos son insuficientes, casi imperceptibles, y no definen a este Anteproyecto de ley. Creemos que es importante de cara a la mejora del texto abordar con detalle estas cuestiones.

*Sobre el modelo de cooperación propuesto en la ley: incorporación de mejoras, pero avances que no resuelven sus principales limitaciones*

- A pesar de las novedades que incorpora y de lo pertinente de muchas de estas, la ley es continuista en la propuesta para la arquitectura institucional y la gobernanza del sistema: el texto incorpora reformas en algunos de los organismos e instituciones, pero no refleja una propuesta para un cambio de modelo. Parece difícil asumir que las propuestas planteadas puedan ofrecer garantías para resolver algunas de los déficits institucionales estructurales (bicefalías, debilidad de capacidades, dispersión institucional dentro del MAUC, capacidad de liderazgo y articulación del sistema frente al papel de otros ministerios...).
- Observamos también una continuidad en algunos de los elementos que podrían marcar la diferencia a la hora de avanzar hacia una renovación de la política. En este sentido, se observa una continuidad en el modelo de planificación. Pensamos que la ley podría abrir la puerta a la exploración de nuevas formas de planificación (una planificación más flexible, abierta y en clave de procesos), tal y como están impulsando otras cooperaciones.
- También se observa una continuidad en los actores de la cooperación española, y en el papel de estos, como si décadas de cooperación internacional no hubieran generado aprendizajes respecto a la importancia de la ampliación y la definición estratégica del papel de los actores. Observamos en consecuencia el riesgo de perder la oportunidad para incorporar una visión más estratégica de los diferentes actores, y para explorar la incorporación de otros actores claves en las respuestas multinivel y multiactor.
- De igual manera, y con excepción de la propuesta del nuevo instrumento de la cooperación financiera, observamos un enfoque continuista en los instrumentos de la cooperación española. Si bien es cierto que la cooperación española cuenta con unas características y capacidades que se ajustan a los instrumentos señalados en el texto, sería importante contar con mayor flexibilidad a la hora de desarrollar nuevos instrumentos en otros campos y con otras lógicas distintas a los instrumentos existentes en la actualidad. Abrir explícitamente la puerta a otros instrumentos sería recomendable.
- Otro aspecto sobre el que surgen algunos interrogantes es el planteamiento sobre el reparto de las funciones y los actores de la política (“formulación y ejecución” capítulos IV y V). El texto refleja una visión compartimentada y estática de la política, que además no se adecua a la realidad de la cooperación española. Desde Oxfam Intermón pensamos que se pierde una oportunidad de establecer un planteamiento más dinámico, y más relacionado con perfil estratégico de los actores y con la visión estratégica de la política.

*Una visión estratégica para un nuevo ciclo histórico para la cooperación internacional*

- Desde el punto de vista de Oxfam Intermón, el texto actual carece de una visión estratégica sobre el modelo de cooperación que se quiere impulsar. Echarnos ne falta tanto una apuesta estratégica clara en la visión del desarrollo (actualmente con referencias muy genéricas al marco internacional, pero sin interpretación propia sobre qué aspectos se pueden impulsar desde nuestra cooperación) ni en el tipo de cooperación. Renunciar a una cooperación sistémica, que favorezca la transnacionalización democrática, y a una cooperación feminista y ecologista —ejes críticos que han caracterizado al discurso de la Cooperación Española y del Gobierno en su conjunto en políticas de índole nacional en los últimos tiempos , y en los que España es cada vez más reconocida, y a los que apuntan las visiones más vanguardistas en el contexto internacional— no solo es hacer una concesión política que nos saca de un consenso cosmopolita y de progreso, es también renunciar a un diagnóstico adecuado —compartido ampliamente por el sector de la cooperación, por la comunidad académica y científica, la mayoría de los grupos políticos, los organismos internacionales de cooperación...— que es el que nos permitirá desarrollar una política de cooperación a la altura del momento histórico y los desafíos globales.
- Esta limitación relativa a la visión estratégica se observa en diferentes ámbitos de la ley que abarcan tanto a su exposición de motivos como a su articulado. El diagnóstico del que parte es un ejemplo de ello, y la propuesta de principios y objetivos contribuye a evidenciar este déficit. Lo cierto es que se señalan principios y objetivos pertinentes y oportunos, correctos en términos generales. Pero la forma en la que se abordan presenta algunas debilidades:
  - Para desarrollar una ley vanguardista, acorde a los consensos internacionales y marcos teóricos más avanzados, muchos de los objetivos y principios podrían tener una redacción más ambiciosa y con mayor vocación transformadora.
  - No hay un enfoque de justicia global, gobernanza democrática y responsabilidades en muchos de estos objetivos y principios. Esto es especialmente llamativo en relación a la justicia de género o justicia feminista, y a la justicia climática). Sorprende negativamente que las palabras feminismo y ecologismo no están en la ley, lo que supone rebajar la ambición a la hora a abordar los desafíos y alejarse de consensos científicos y políticos en el contexto global. La inclusión de estas referencias no exclusivamente una cuestión de lenguaje, sino que determina tanto el diagnóstico de la realidad como la naturaleza de las respuestas a aportar desde la política de cooperación internacional.
  - El Anteproyecto de ley recoge actualmente una cantidad enorme de prioridades (en forma de principios y objetivos) que, de facto, le restan orientación estratégica: 13 principios que, si bien individualmente pueden ser acertados, dan lugar a un conjunto de principios algo confuso y de naturaleza heterogénea; y 15 objetivos, en general pertinentes, pero muy dispersos y en los que se evidencia una confusión de planos y niveles de prioridad. Una concentración, estructuración y priorización de principios y objetivos amplios y claros le darían un perfil mucho más estratégico a la ley y a la política. Estos podrán ser desagregados en los ejercicios de planificación.
- Muchos de los elementos tendrán que ser desarrollados reglamentariamente (FONPRODE, Consejo Superior de Desarrollo Sostenible, Conferencia Sectorial...). Pero se da una paradoja, y es que el planteamiento limitado en algunos de ellos puede llevar a que las opciones de tener buenos

instrumentos se diriman en esos procesos de elaboración reglamentaria. Esto en parte es normal, pero para esos procesos hubiera sido de mucha ayuda que el planteamiento de la ley fuera más abierto, más estratégico... es decir que abriera oportunidades para instrumentos más transformadores, y no que las limitara como actualmente hace en algunos casos (en los comentarios al articulado de la ley apuntamos algunas cuestiones concretas).

- Consideramos un déficit muy relevante la omisión del papel del conocimiento en el sistema de cooperación español en el texto. El abordaje es excesivamente limitado, centrado en la evaluación y el seguimiento. Y tampoco se desarrolla al plantear el papel de las universidades (también concretamos sobre esta cuestión más adelante).

#### *Aspectos más positivos del actual Anteproyecto de Ley*

Aunque sin duda el texto actual presenta avances relevantes, pensamos que estos podrían ser más y de mayor calado si se aborda un proceso reflexivo y de diálogo a la altura de la importancia que una ley como la de cooperación merece.

- Uno de los elementos positivos de esta ley es la incorporación de compromisos financieros. Por un lado, el compromiso con el 0,7% de la RNB y, por otro, la dedicación del 10% de la AOD a AH en 2030. En ambos casos se plantea el horizonte temporal para el año 2030, pero: i) no se justifica esa decisión (en el caso de la AH parece una fecha aleatoria, por qué esperar a ese año) y ii) no se establece una senda clara para cumplir con el compromiso. Esta cuestión puede poner en riesgo el cumplimiento de este compromiso normativo. Para ello, como otros actores sociales, planteamos la pertinencia de fijar una hoja de ruta concreta para alcanzar el 0,7% en 2030 con hitos intermedios. Esto deberá constar como un compromiso concreto que deberá definir recursos presupuestarios en cada ejercicio presupuestario.
- Otro elemento de gran interés de la ley es el abordaje de las cuestiones relacionadas con la gestión de la deuda, que queda más integradas en la política de cooperación de lo que lo estaban con anterioridad.
- Consideramos muy relevante la concesión de un espacio importante en la política de cooperación para los actores de la cooperación descentralizada, pero creemos, como señalaremos más adelante, que la integración de esta cooperación puede ir mucho más lejos de lo planteado en el texto actual.

Reconocemos el logro que supone incorporar estos aspectos en el documento, no obstante, creemos que a la luz del Anteproyecto de ley no estamos ante un nuevo sistema de cooperación, y ni siquiera ante un sistema renovado en profundidad. Planteamos enérgicamente la necesidad de revisar aspectos generales relacionados con la naturaleza y enfoque de la ley, con el modelo de la cooperación española y con la visión estratégica de esta. También nos ponemos a disposición de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para profundizar en estos comentarios y realizar todas las aportaciones e intercambios que puedan resultar en el fortalecimiento de la Cooperación Española.

Para ello, antes de abordar algunos comentarios más específicos sobre el articulado de la ley, recuperamos algunas de las propuestas de carácter general que hicimos llegar en nuestra propuesta para la elaboración del Anteproyecto de ley. En este caso solo las enumeramos remitiéndonos al citado texto.

*Cuestiones que planteábamos en nuestra aportación al Anteproyecto, y que no están recogidas y sobre las que convendría seguir insistiendo*

- Una reforma integral, con un carácter estratégico y un modelo claro y coherente
- La definición de los desafíos estratégicos: ¿qué transformaciones?:
  - o Transformaciones para la eliminación de las desigualdades y la pobreza
  - o Transformaciones a favor de la justicia de género
  - o Transformaciones a favor de la Justicia climática
  - o Transformaciones para la profundización democrática
- Los recursos, los actores y las capacidades del sistema de cooperación: la importancia de la ampliación de agentes y la definición estratégica de su papel
- Los instrumentos de la Cooperación Española: la necesidad de huir de la inercia
- Una cooperación internacional que promueva la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible: con una propuesta adecuada a la naturaleza de la CPDS y las capacidades y atribuciones del sistema de cooperación
- Una cooperación estratégica necesita apostar por el conocimiento:
  - o Apertura del marco de análisis (ampliación de los horizontes de la política y de su capacidad analítica y por lo tanto estratégica y prospectiva)
  - o Vinculación de los procesos de toma de decisiones políticas y organizativas con la evidencia científica generada en el trabajo de investigación

## **2) Análisis y propuestas sobre el articulado de la ley**

*Exposición de motivos:*

- La exposición de motivos no ofrece un marco suficientemente ajustado a la relevancia del momento histórico, de los elementos de cambio profundo en las dinámicas y estructura de la sociedad internacional, y de la naturaleza de los problemas que enfrentamos. Los motivos para abordar una nueva ley y una política renovada son más y de más calado que los planteados en la exposición de motivos. Pensamos que esta cuestión es de gran importancia, ya que en buena medida este punto de partida limita la ambición de la ley y algunas de sus propuestas.
- Se habla del desarrollo como un “desafío global” y sin duda lo es, pero la idea de desafío es algo ambigua y no genera responsabilidades concretas. Pensamos que junto a la idea del desarrollo como un desafío global es fundamental asumir que abordar ese desafío es una responsabilidad compartida. Es cierto que más adelante, en el articulado de la ley, sí se hace referencia a la idea de corresponsabilidad, pero consideramos necesario que la Exposición de motivos recoja también esta perspectiva, porque es algo que afecta a la naturaleza de la política.

- Coincidimos en que la Cooperación Española ha acumulado a lo largo de su trayectoria importantes conocimientos, capacidades y experiencia. Sin embargo consideramos el punto de partida sobre el bagaje de la Cooperación Española excesivamente triunfalista. Creemos que fijar un diagnóstico que se ajuste en mayor medida a la realidad puede aportar una base más firme para una reforma en profundidad y ajustada a las necesidades de la Cooperación Española

## **CAPÍTULO I. LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL**

### SECCIÓN 1ª SOBRE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

#### **Artículo 1.** Objeto, definición y ámbito de aplicación

Si bien se asume en esta ley que la Cooperación Española es parte de la Acción Exterior de España, la ley adolece de referencias a la cooperación como una política global y de carácter transversal, con implicaciones para muy diversas políticas tanto de naturaleza exterior como doméstica.

Consideramos muy positivo el hecho de que se haga referencia a la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Sin embargo, como planteamos más adelante, consideramos que el tratamiento de un elemento de tanta importancia para el papel de nuestro país en el desarrollo sostenible está tratado de manera claramente insuficiente (véase comentarios al artículo 3).

Consideramos positivo que la ley refleje el compromiso con el 0,7%. Sin embargo, sin una senda de cumplimiento, y condicionado a la disponibilidad presupuestaria, nos preguntamos a qué compromete su inclusión, y qué implica más allá de una referencia simbólica. La incorporación de la supeditación del compromiso a la disponibilidad de recursos presupuestarios trasluce la complejidad de concretar este compromiso asumido internacionalmente con el 0,7%. Sin embargo, consideramos que, al reflejar este compromiso en una ley, se está tomando de facto la decisión de que exista disponibilidad presupuestaria. Nos parece importante que la ley asuma este histórico compromiso, pero creemos igualmente importante que lo haga sin incurrir en contradicciones.

### SECCIÓN 2.ª PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

#### **Artículo 2.** Principios

Como señalábamos al inicio, en los comentarios generales, nos genera muchas dudas el listado de principios recogidos en el texto. Por un lado, consideramos que 13 principios, aunque todos ellos sean pertinentes, es un número excesivo que puede hacer inoperativa a la propia idea de los principios. Además, al final del artículo se mencionan también los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz del Desarrollo. Suman (y en algún caso solapan) más principios a una lista ya amplia.

Sería importante definir y aclarar qué se entiende en esta ley con la idea de “principios” y cómo determinan el conjunto de los planteamientos de la ley. Se plantea esto por una cuestión que nos parece relevante, y es que el listado de principios recogidos en este listado no parece permear (no al menos de manera sistemática y exhaustiva) el resto del articulado de la ley, acentuando con la percepción de que los principios no están siendo determinantes para el planteamiento de la ley.

Por otro lado, en clara relación con lo anterior, se observan principios de diferente naturaleza (algunos parece que no pertenecen a la categoría de principios, algunos parecen más enfoques, otros incluso objetivos, y otros instrumentos, por ejemplo, las alianzas), nivel de profundidad en la redacción, importancia... Además, hay a lo largo del articulado de la ley referencia a otros principios que no aparecen en el listado propuesto en este artículo. Esto sucede, al menos, con el principio de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, al que se hace referencia en numeras partes de la ley y al que se refiere en varias de ellas como “principio”.

En relación al principio de solidaridad, el primero de los principios incorporados, creemos importante que el texto refleje la necesidad de que la política de cooperación tenga verdadera autonomía respecto a visiones ajenas al desarrollo sostenible, y no esté condicionada por intereses económicos propios, ni geoestratégicos de seguridad y control migratorio.

### **Artículo 3:** Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible

Consideramos muy positiva la incorporación de un artículo sobre CPDS, así como la atención a este abordaje de política pública a lo largo del texto de la ley. Sin embargo, contrasta la importancia concedida en el texto al principio de coherencia con el planteamiento y el enfoque asumidos respecto a la CPDS. Consideramos, para que no quede inhabilitado o seriamente debilitado, un planteamiento más sólido y ambicioso respecto a la CPDS. En concreto:

- Consideramos muy insuficiente el alcance del compromiso: la expresión “se compromete a considerar los objetivos de la cooperación para el desarrollo sostenible en todas las políticas internas y externas que aplique” presenta dos limitaciones fundamentales. La primera es que es una afirmación laxa, muy poco ambiciosa y concreta (“considerar”, frente a “incorporar la mirada del desarrollo sostenible en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas”, como sería esperable). La segunda es que no incorpora un enfoque avanzado de CPDS, un enfoque *Whole of government*, en el que la coherencia sea un objetivo de todo el gobierno al que la política de cooperación, como el resto de las políticas, se compromete a través de un mandato general (compartido con el resto de políticas) y específico (en función de las características de esta política). Tal y como está abordado en la ley, pareciera que la CPDS es una responsabilidad primaria de la política de cooperación, cuando esta es una responsabilidad del conjunto del gobierno.
- En nuestra opinión este texto continúa arrastrando una confusión que ha acompañado a textos anteriores de la Cooperación Española, pero sobre el que cada vez hay más claridad y disponemos de doctrina internacional para superarlo. Lo planteábamos con firmeza en nuestro documento de propuestas al anteproyecto: no hay claridad sobre qué estrategia debe llevar a cabo el Gobierno para la CPDS y cómo desde la cooperación internacional se contribuye a esa CPDS, y esto es algo que la ley de cooperación debería contribuir a resolver.

Entendemos, además, que en la actualidad hay un momento de oportunidad para avanzar en un planteamiento más integral favorable a la CPDS. Por un lado, en el contexto global, a diferencia de épocas anteriores, la Agenda 2030 y la doctrina de la OCDE aportan cada vez más claridad respecto a la importancia de la CPDS y la forma de abordarla. Por otra parte, el contexto español también presenta oportunidades, ya que el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 – Secretaría de Estado para la Agenda 2030 está impulsando un sistema de CPDS. Sería necesario que esta ley dialogara y se articulara con dicho proceso.

#### **Artículo 4:** Objetivos

La propuesta de objetivos planteada en el texto nos genera, como en el caso de los principios, algunas dudas. Desde nuestro punto de vista, se trata de un listado de objetivos excesivamente amplio que más que a objetivos de transformación apunta a un amplio reconocimiento de prioridades sectoriales. Además, como sucede con el listado de principios, se incorpora un diverso y heterogéneo conjunto de objetivos que en algunos casos llegan a un excesivo nivel de concreción, y en otros parecen referirse a instrumentos (por ejemplo “promover partenariados y alianzas múltiples”).

Parece más apropiado para una ley la identificación de un menor número de objetivos, con mayor ambición transformadora y con un carácter estructural. Esos objetivos podrán, en sucesivos desarrollos estratégicos y de planificación, ser concretados y desagregados dando lugar a nuevos objetivos, más específicos, y a prioridades temáticas.

El actual listado, al ser tan abarcador, no trasluce una visión estratégica de los desafíos globales, lo que sería deseable para una ley y de relevancia para los marcos de planificación y orientación estratégica posterior.

Desde Oxfam Intermón, y en atención al diagnóstico sobre los problemas del desarrollo y los retos globales, creemos que pueden plantearse objetivos más ambiciosos, relacionados con cambios sistémicos, estructurales, con la justicia de género, la justicia climática y la superación de la pobreza y las desigualdades y la profundización democrática.

#### **Artículo 5.** Prioridades geográficas y temáticas

Nos parece acertado que la ley no fije prioridades temáticas concretas que impidan una posterior adaptación a transformaciones y demandas de un contexto global en profundo proceso de cambios. Debe ser la planificación estratégica la que marque estas prioridades en los sucesivos ejercicios de planificación.

La ley, sin embargo, podría abrir una línea para repensar la planificación y abordar las actuaciones desde una lógica distinta a la sectorial (o temática) y la geográfica (aunque sin renunciar necesariamente a estas), y abordar las actuaciones desde perspectivas más adecuadas a un contexto de transnacionalización e interdependencia. Los desafíos a los que se enfrenta la cooperación internacional son ya todos (o casi) transnacionales y transectoriales. Consideramos que la idea incorporada en el informe de la subcomisión a partir de la propuesta de “ejes-misión” o la que están incorporando otras cooperaciones a través de los “ámbitos estratégicos” permitirían orientar la cooperación internacional de una manera más estratégica hacia diferentes ejes críticos para la

gobernanza global y democrática. Este planteamiento, sin embargo, no se ve reflejado en el texto del Anteproyecto de ley.

## **CAPÍTULO II. PLANIFICACIÓN, INSTRUMENTOS Y RECURSOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

### **SECCIÓN 1.ª PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

#### **Artículo 6. Planificación.**

A la espera de leer la configuración del Consejo Superior de Desarrollo Sostenible y su configuración, parece algo limitado el marco de participación en la construcción del Plan Director. El Consejo de Cooperación tiene muchas fortalezas y es un órgano importante (entendemos que también será así en el caso del Consejo Superior), pero cuenta también con importantes limitaciones (de naturaleza, de estructura, de funcionamiento). En el actual Consejo de Cooperación no tienen presencia muy diferentes tipos de organizaciones y actores de la sociedad española que son importantes para la política de cooperación: MMSS (feminismo, ecologismo...), grupos de investigación, otro tipo de organizaciones... que permitirían ampliar la mirada, las capacidades, los objetivos... Estos actores no tendrán cabida en el proceso de planificación, cuando su participación podría ser muy relevante. Esta cuestión, además, está contemplada en el artículo 11.

El último apartado del artículo hace referencia a la CPDS: “El Gobierno velará por la inclusión de los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo sostenible en las políticas e instrumentos de planificación en otros ámbitos de política pública a cargo de la administración general del Estado, en consonancia con el principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible”. Esta alusión a la CPDS y a la necesidad de incorporación de los principios y objetivos del desarrollo sostenible nos parece muy positiva, pero para que sea un compromiso real sería necesario identificar y hacer explícito el mecanismo a través del que se favorecerá la CPDS en los marcos de planificación de los diferentes departamentos del Gobierno.

#### **Artículo 7. Seguimiento y Artículo 8. Evaluación**

Más allá del contenido de estos dos artículos (ambos oportunos y pertinentes en nuestra opinión), el planteamiento actual, desde el punto de vista de Oxfam Intermón, supone una oportunidad perdida para impulsar un sistema de conocimiento vinculado a la política de cooperación, pero que vaya más allá de la evaluación y el seguimiento. Estos elementos, el seguimiento y la evaluación, deberían formar parte del sistema de conocimiento, pero en ningún caso agotarlo.

Contar con una política de cooperación sólida, estratégica e informada por criterios de desarrollo sostenible exige contar con un conocimiento que combine la mirada de largo plazo con la orientación en los procesos de toma de decisiones. Esta cuestión, que ya ha sido señalada con detalle en la primera parte de este documento, es puntada también en el Informe del Grupo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma*.

### **SECCIÓN 2ª. INSTRUMENTOS Y MODALIDADES**

Aunque la sección hace referencia a los instrumentos y las modalidades, la estructura de los artículos no favorece una clara separación y diferenciación entre las modalidades por las que apuesta la cooperación española y, dentro de estas, los instrumentos priorizados.

De hecho, el artículo 9 dedicado a los instrumentos recoge algunos de los instrumentos más importantes, pero es en realidad una combinación de instrumentos y modalidades. Sería bueno aclarar si hay una intencionalidad de superar la actual división entre instrumentos y modalidades para avanzar hacia una categoría integrada de formas de trabajo y, en ese caso, hacerlo explícito. Si no es así, seguramente sería deseable una exposición más ordenada de las modalidades e instrumentos por los que opta la cooperación española, con una estructuración diferente de los capítulos de esta sección.

#### **Artículo 9.** Instrumentos

La ley recoge algunos de los principales instrumentos de la Cooperación Española, actualizando así el marco instrumental existente de facto, pero no reconocido en la ley anterior.

Más allá de que la ley recoja este listado de instrumentos, llamamos la atención sobre dos aspectos:

- La elaboración de una nueva ley podría ser un momento oportuno para abordar un planteamiento más estratégico, situando el papel de los instrumentos en la política: qué son los instrumentos y qué instrumentos sirven a qué fines, y cómo se relacionan con los principios y objetivos. Creemos que para superar una visión estática de los instrumentos (y del propio modelo de nuestra cooperación), es pertinente reconocer que los instrumentos deben estar al servicio de las transformaciones perseguidas por la Cooperación Española y de los objetivos estratégicos. Frente a ello, nos llama la atención que en su lugar se haga una referencia al papel de los instrumentos en el apalancamiento de recursos.
- En relación con lo anterior, y con la existencia de un contexto global caracterizado por rápidas y abruptas transformaciones (por ejemplo, la actual crisis sanitaria), la ley podría abrir la puerta a la posibilidad de recurrir a nuevos instrumentos, o a pensar en nuevos instrumentos que permitan trabajar desde otras claves en atención al mencionado contexto de profundas transformaciones.

#### **Artículo 10.** Acción Humanitaria

Consideramos positivo el compromiso de dedicar el 10% de la AOD a Acción Humanitaria, pero llama la atención que este compromiso se aplase hasta 2030, cuando pareciera que es un recurso que se puede distribuir con relativa agilidad entre actores multilaterales, la AECID y ONGD humanitarias.

Consideramos importante, asimismo, incluir en este artículo el triple nexo entre las acciones humanitarias, de desarrollo y de construcción de la paz, como procesos que se deben llevar a cabo simultáneamente para abordar de manera coherente la vulnerabilidad y los riesgos a los que se enfrentan las poblaciones antes, durante y después de unas crisis caracterizadas por ser complejas y prolongadas en el tiempo

**Artículo 11.** Fomento de la justicia global, la solidaridad y la participación

Es de mucho interés, y un elemento positivo, que se incorpore aquí el concepto de “justicia global”, pero nos preguntamos por qué no se hace en todo el texto, ya que no remite a una actividad o modalidad en concreto, sino a una motivación de la política de cooperación internacional.

Sería positivo desarrollar y profundizar en este planteamiento, desarrollando el concepto de “justicia global”, explicitando su vinculación con la solidaridad y la participación, pero también con los principios, objetivos e instrumentos recogidos en esta ley.

Consideramos, asimismo, que el abordaje de la participación en la ley de cooperación debe ser mucho más ambicioso explorando nuevas vías, mecanismos y ámbitos en los que puede sustanciarse esa participación.

**SECCIÓN 3.ª SOBRE LA COOPERACIÓN FINANCIERA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Para una mejor valoración de la aportación de la ley de cooperación respecto a la cooperación financiera, consideramos importante una ampliación de las ventajas aportadas por FEDES, ya que la explicación actual resulta insuficiente.

Respecto a esta sección, y a partir de la redacción actual, se valora positivamente la integración de la cooperación financiera en los objetivos generales de la cooperación. En este sentido, es importante garantizar el FEDES opera bajo el paraguas del sistema de cooperación, sus objetivos y principios (también el de solidaridad) y que incorpora en enfoque de la cooperación ecologista y feminista.

También se considera un aspecto positivo la mención explícita a la debida diligencia, así como el papel del Parlamento en el control de FEDES a partir de la Memoria anual remitida por la SECI. Consideramos importante, no obstante, para un buen funcionamiento de este fondo, la elaboración de una estrategia de FEDES a partir de un proceso reglado y participado por diversos actores, con presencia de la sociedad civil.

Junto a ello, consideramos necesario hacer explícito el papel de la sociedad civil en el FEDES, para lo que sugerimos la creación de un consejo de orientación con presencia de la sociedad civil, que apruebe directrices, estrategias y políticas del fondo (género, blanqueo de capitales, transparencia, etc.) en las que se enmarquen las operaciones.

Esta cuestión es relevante porque la sociedad civil puede ayudar a conectar con los colectivos más vulnerables en los países en los que trabaja la Cooperación Española y favorecer a que esa línea de innovación en negocios sociales inclusivos pueda requerir fondos no reembolsables complementarios.

**Artículo 15.** Modalidades de financiación

Dentro de este artículo se plantea lo siguiente: “Dado el objeto del Fondo, la financiación del FEDES F.C.P.J. se otorgará en términos concesionales, contribuyendo, cuando proceda, al cómputo de la AOD, y responderá también, en su caso, a la métrica del Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (en lo sucesivo, AOTDS) de la OCDE”.

De este párrafo se deduce que no todo lo que se financie con este fondo será AOD. La redacción es algo confusa y ambigua. No queda claro si es que habrá operaciones que por cuyo grado de concesionalidad no podrán ser computadas como AOD, o si desarrollará operaciones que por su naturaleza no pueden ser consideradas AOD. Ambas cuestiones parecen, a priori, problemáticas y sería bueno tener más claridad, ya que es esta una cuestión de gran importancia.

#### **Artículo 17.** Gestión.

En este artículo se plantea lo siguiente: “La gestión del FEDES F.C.P.J. corresponde a la AECID, en los términos que se desarrollen reglamentariamente para la adecuada gestión del ciclo de proyecto y utilización de sus recursos. Dicho desarrollo reglamentario podrá definir la participación de otras entidades en la gestión del FEDES en apoyo de la AECID”. Consideramos necesario precisar la expresión “Dicho desarrollo reglamentario podrá definir la participación de otras entidades en la gestión del FEDES en apoyo de la AECID” porque en función de cuáles sean la naturaleza y características de dichas entidades, podrá variar la orientación del fondo y también su contribución al desarrollo sostenible.

### **CAPÍTULO III. ÓRGANOS COMPETENTES EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Los aspectos que se abordan en esta sección no hacen referencia exclusivamente a la formulación, también afectan al seguimiento y el control, lo que sería pertinente hacer explícito. Asimismo, la propia idea de “formulación” es poco ambiciosa en términos de política pública. Por todo ello, diseño o elaboración, seguimiento y control sería una redacción más afortunada.

En esta parte del texto nos parece que el lenguaje podría estar más cuidado, aunque las dudas que suscita van más allá del lenguaje. De hecho, dada la naturaleza de las políticas públicas en general y de la de cooperación internacional en particular, la propia separación entre “formulación” y “ejecución” es un tanto artificial. Pensamos que el ciclo de la política pública no responde a esta división y, que asumir este esquema incorpora una excesiva rigidez y obliga a separar funciones que se solapan en la práctica (por ejemplo, no puede afirmarse que los ministerios distintos al MAUC solo ejecutan la política).

Esta división y reparto de funciones hace que el texto incurra en contradicciones, como lo es el hecho de la que la AECID aparezca en el capítulo de “ejecución” de la política, al tiempo que se le atribuyen a la AECID la siguiente función:

“La AECID participará activamente en la planificación estratégica de la cooperación española, en la definición de sus prioridades, y en la elaboración de los instrumentos mencionados en el artículo 6 bajo la dirección política de la SECI.”

Parece claro que esto tiene más que ver con la formulación de la política que con la ejecución. Es solo un ejemplo que evidencia la necesidad de replantear cómo queda recogido el ciclo de la política y las funciones de los actores en la ley.

Este replanteamiento abre además una oportunidad para plasmar una visión más estratégica del ciclo de la política y del papel diverso que desempeñan los diferentes agentes.

## SECCIÓN 1.ª LAS CORTES GENERALES

### **Artículo 21.** El Congreso de los Diputados y el Senado.

El artículo 21 señala lo siguiente: “1. Las Cortes Generales establecerán, en la forma y modo que se determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible. A tal efecto, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales, con anterioridad a su aprobación, la propuesta del Plan Director al que se refiere el [artículo 6] para su debate y dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras”.

Desde nuestro punto de vista, este párrafo genera confusión respecto al papel de las Cortes Generales en la política de cooperación. Si bien es cierto que apostar por un mayor papel del Parlamento puede suponer un avance importante para esta política, observamos algunas contradicciones en la forma en la que está planteado. Si el Gobierno manda la propuesta del Plan Director al Parlamento, deducimos que es el Gobierno el que establece las líneas generales y las directrices de la política, y no las Cortes Generales, como señala actualmente el borrador del Anteproyecto de ley. Si realmente es el Parlamento el que marca las líneas y directrices, de allí deberían salir las directrices para la elaboración del Plan Director. El texto de la ley debería ser muy claro respecto a cuál es el modelo que se propone.

## SECCIÓN 2ª. EL GOBIERNO

### **Artículos 23 y 24.** El Gobierno y el MAUC

No resuelve un problema importante de la cooperación española ni abre vías para poder abordarlo en el futuro: la ausencia de un centro político con capacidad de articulación del conjunto de actores del sistema. Este déficit de la Cooperación Española es uno de los elementos que han suscitado mayor consenso tanto en los análisis de los actores del sistema español como de observadores internacionales. Es necesario que la ley fije un planteamiento más asertivo respecto al centro político del sistema, a su papel en el conjunto del sistema y a los mecanismos de relación con el resto de actores.

## SECCIÓN 3ª. ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y CONSULTA

### **Artículo 25.** Órganos de coordinación y consulta

Más allá del análisis de los tres órganos planteados, la pregunta que surge es si suponen una modificación tan sustancial como para hablar de un nuevo sistema de gobernanza de la cooperación española. Tenemos el convencimiento de que un nuevo sistema de gobernanza es necesario, y aunque los elementos planteados pueden suponer mejoras respecto a los órganos actuales, entendemos que no se contempla una reestructuración del sistema de gobernanza. A continuación, se realizan algunas valoraciones concretas a la propuesta de los diferentes órganos.

### **Artículo 26.** El Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global

Se considera positiva la propuesta de un órgano que pueda hacer una contribución más sustancial, prospectiva y directiva que el actual Consejo de Cooperación, y además con una participación reforzada en términos de representación política. Es importante que podamos hablar también de un refuerzo de la participación social en este órgano.

Sobre el apartado b) consideramos importante que quede establecido con claridad en la ley cuál es el procedimiento para la propuesta, discusión, dictamen y aprobación del Plan Director. Es importante aclarar el papel del Consejo Superior en este proceso, pero consideramos igualmente importante abordar un proceso de participación amplio al que sean incorporadas organizaciones, colectivos y sectores sociales que no están representados en el Consejo, en coherencia con el planteamiento recogido en el artículo 11.

En relación al apartado c) valoramos muy positivamente la referencia a “Conocer los avances y obstáculos para la aplicación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, y emitir recomendaciones para la mejora del conjunto de las políticas que desde la Administración General del Estado y otros actores de la cooperación española puedan afectar a los países en desarrollo y al desarrollo sostenible”. Es relevante esta mención por el papel que puede jugar el Consejo Superior para la promoción de la CPDS. Nos preocupa considerablemente, sin embargo, que la función de promoción de la CPDS en el consejo no aparezca vinculada a un sistema, estructura o estrategia de coherencia de políticas del conjunto del Gobierno. Esto nos llevaría a situaciones anteriores en las que la CPDS queda encajonada en el sistema de cooperación internacional sin capacidad de trascender a este, e inerte en la función de prescripción y orientación de políticas.

Para el buen funcionamiento del Consejo Superior, más aún si este será el resultado de una ampliación respecto al actual Consejo de Cooperación, es vital contar con el refuerzo de la Secretaría Técnica y la dedicación de un presupuesto específico, y suficiente, para su funcionamiento.

Asimismo, de cara al desarrollo reglamentario de este órgano, consideramos fundamental la elaboración de un estudio sobre la naturaleza del Consejo de Cooperación, su funcionamiento, sus debilidades y sus potencialidades. Este órgano está llamado a jugar un papel central en el sistema de la Cooperación Española, y consideramos que su renovación y ampliación debe hacerse sobre bases sólidas y un diagnóstico adecuado. Si bien la práctica ya nos ha enseñado algunas de estas cuestiones, es necesario contar con evidencias sólidas sobre las que construir el nuevo consejo propuesto en la ley.

**Artículo 27.** La Comisión Interministerial de Coordinación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

La Comisión Interministerial planteada en el texto supone la continuidad del órgano actualmente existente. La principal novedad de este es la exigencia de presencia de Secretarios/as de Estado. Consideramos esta cuestión una oportunidad no solo para reforzar las labores de coordinación y corresponsabilidad (para lo que no es suficiente con la actual propuesta de que afirma que la CICD “pondrá en común las actuaciones de cada ministerio”), sino también para avanzar en materia de CPDS. Para ello, la CPDS debería tener un lugar más destacado entre sus funciones y debería también precisarse cómo se engarza el trabajo de CPDS en este órgano con un potencial sistema de CPDS en el conjunto del Gobierno.

La creación (nuevamente) de una Conferencia sectorial puede ser un avance positivo para lograr una adecuada integración de la cooperación descentralizada en el sistema español de cooperación. Consideramos, no obstante, que el abordaje de esta cuestión podría ser significativamente más estratégico. En la redacción actual continúa primando un enfoque de coordinación/armonización, muy por encima de un planteamiento basado en la corresponsabilidad, la gestión conjunta de los asuntos globales y la gobernanza multinivel.

Pareciera que la ley, en este ámbito, asume una mirada más preocupada por las cuestiones de “eficacia” de la ayuda que por las cuestiones sistémicas y de gobernanza desde una óptica multinivel. Además de ser un enfoque que puede resultar poco atractivo para las comunidades autónomas y entidades locales, nos parece que es un planteamiento que no está orientada a aprovechar el valor diferencial que pueden aportar las comunidades autónomas y los gobiernos locales a la Cooperación Española.

#### CAPÍTULO IV. ÓRGANOS COMPETENTES EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

##### SECCIÓN 2.ª OTRAS ENTIDADES

**Artículo 33.** Las comunidades autónomas y las entidades locales.

En la línea de lo que planteábamos anteriormente sobre la integración de la cooperación descentralizada, la inclusión de las CCAA y las EELL como “otras entidades” no nos parece lo más acertado para avanzar hacia un modelo de cooperación multinivel basado en la corresponsabilidad. Son administración pública y esa naturaleza no parece reconocerse en el texto de la ley. Por el contrario, se incorporan en la misma categoría que las organizaciones de la sociedad civil. Pensamos que es importante que la ley se haga eco de una mayor reflexión sobre el papel de los diferentes agentes del sistema, su naturaleza, su especificidad, sus capacidades y su potencial contribución estratégica a la Cooperación Española.

El enfoque, más que en la corresponsabilidad y la gobernanza multinivel, se sigue manteniendo en la lógica de coordinación/armonización (que proviene de la agenda de eficacia). Es una cuestión ya muy sabida que en este marco las CCAA no se sienten cómodas y que no favorece un planteamiento estratégico en el que se aproveche el valor diferencial de la cooperación descentralizada.

Es cierto, y esto es un elemento positivo, que este artículo también plantea que la cooperación descentralizada participará en la “planificación e implementación de la cooperación española”. Sin embargo, el balance respecto a la incorporación de la cooperación descentralizada en el conjunto de la cooperación española es limitado, ya que adolece de una visión estratégica respecto a la aportación de esta en términos de gobernanza multinivel, responsabilidades compartidas (y diferenciadas), aportación de valor diferencial, coherencia de políticas...

**Artículo 34.** Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y sociedad civil.

La redacción de esta parte de la ley está excesivamente pegada a la de la ley de 1998. El papel de las organizaciones sociales en tanto que actores globales, con capacidad de articulación de actores diversos, construcción de discurso y narrativa, orientación estratégica, construcción de conocimiento, seguimiento y articulación de agendas (justicia de género, justicia ambiental, desigualdades, derechos humanos, infancia, educación, salud global, participación, entre otras)... por mencionar solo algunos campos de su trabajo en el desarrollo global no son abordados en esta ley. Es necesario pensar que en casi un cuarto de siglo su bagaje es mayor, su perfil ha cambiado y las demandas del sistema de cooperación respecto a sus funciones también lo han hecho, y sería imprescindible que la ley se hiciera eco y abriera puertas a conciliar este papel con la propuesta de instrumentos, los órganos de participación y consulta o el sistema de conocimiento.

Es importante, asimismo, visibilizar la diversidad y heterogeneidad de la sociedad civil, así como su contribución a abrir campos, normativas, espacios y oportunidades para avanzar en una agenda de desarrollo internacional transformadora. Esto es especialmente importante en un momento histórico en el que se cierra el espacio cívico tanto en numerosos países como en marcos internacionales, y en un proceso de retroceso democrático en el que se niega en numerosos contextos el papel de la sociedad civil como actor fundamental para la democracia y el desarrollo.

Consideramos que esta perspectiva no está suficientemente presente en esta propuesta de ley.

**Artículo 35.** Sector privado, agentes sociales, y economía social.

A diferencia de la cooperación descentralizada y las ONGD, en relación a estos actores el texto incorpora narrativa sobre cuál es la aportación de estos actores: “La mejora de las cadenas de valor, la asistencia técnica, la cooperación financiera, la inversión de impacto, la investigación y la innovación para el desarrollo sostenible, y el fomento de la participación social en la cooperación al desarrollo sostenible serán los ámbitos preferentes de estas alianzas”. Animamos a profundizar en esta definición estratégica de la aportación de estos actores al desarrollo sostenible para que se entienda con mayor claridad cuáles son las contribuciones que pueden aportar a nuestra cooperación, cómo se relacionan con los principios y a qué objetivos pueden contribuir. Sería necesario, además, ese mismo ejercicio con el resto de los actores que aparecen en esta ley.

Asimismo, se plantea que “Los concursos y procesos de licitación de obras, suministros o servicios de las actividades de la cooperación española estarán abiertos al sector privado, en la medida que contemplen objetivos específicos de tipo medioambiental, social u otros”. La referencia a “servicios de las actividades de la cooperación española” es algo ambigua y convendría mucha mayor aclaración para entender la naturaleza de esta propuesta y poder así valorarla.

**Artículo 36.** Universidades y centros de estudios e investigación.

Consideramos que este es un artículo de mucho interés para la Cooperación Española, pero que su redacción es excesivamente escueta.

En el párrafo que da cuerpo al artículo se incorporan dos ideas muy distintas:

Por un lado, una mínima reflexión sobre en qué ámbitos puede contribuir la universidad: “mecanismos de colaboración estable con universidades y centros de investigación especializados en los estudios sobre el desarrollo sostenible y la cooperación en educación superior con países socios de la

cooperación española, así como la generación y transferencia de conocimiento experto para el desarrollo sostenible mediante la generación de redes de cooperación de universidades, programas de investigación con participación de los países socios, participación de especialistas en las tareas de cooperación para el desarrollo sostenible”. Consideramos pertinente este planteamiento, aunque su redacción podría ampliarse a otros campos y disciplinas vinculadas con el desarrollo sostenible, y abrir espacios a formas innovadoras de colaboración y cooperación universitaria.

Lo más novedoso de este artículo y un elemento de gran relevancia, a pesar de que se plantea de manera muy sucinta, es que abre una línea de trabajo para la CPDS en materia de política universitaria cuando apunta: “Asimismo, se fomentará la incorporación del desarrollo sostenible global y sus prioridades a los planes de estudio y a los programas de investigación”. Esta cuestión es especialmente importante en un momento en el que se está desarrollando la Ley de Universidades, proceso al que podría vincularse este compromiso. Es muy relevante la inclusión en esta ley (aunque creemos necesaria una ampliación de la propuesta), pero para su desarrollo sería necesario identificar los mecanismos de diálogo político para que se convierta en una realidad reconocida por el sistema científico español.

Contrasta este reconocimiento del papel del conocimiento y la investigación sobre desarrollo sostenible con la ausencia en la ley de una propuesta sobre el desarrollo de un sistema de conocimiento vinculado a la política de cooperación internacional. Un sistema complementario con las funciones de evaluación y seguimiento, pero que no se limita a estas.

## CAPÍTULO V. PERSONAS AL SERVICIO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

### SECCIÓN 2.ª PERSONAS COOPERANTES Y VOLUNTARIADO

#### **Artículo 39, 40 y 41.** De las personas cooperantes, voluntariado y deber de cuidado

Se aborda un buen tratamiento de las personas cooperantes y el voluntariado. En este último caso, no obstante, quedaría pendiente alguna referencia al voluntariado que en materia de cooperación internacional se desarrolla en España en ámbitos de relevancia, como la educación para la ciudadanía global, la incidencia social y política o la investigación.