



INFORME SOBRE LA “COMUNICACIÓN 2020: RESPONDIENDO A LA CRISIS, PREPARANDO A LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA UN MUNDO DIFERENTE”

Aprobada por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrada el 8 de julio de 2020, vía videoconferencia

Tal como es preceptivo, el Consejo de Cooperación recibió de parte del gobierno la “Comunicación 2020: respondiendo a la crisis, preparando a la Cooperación Española para un mundo diferente”. La Comunicación es el documento central en que se anticipan los compromisos anuales de la cooperación para el desarrollo, en el marco de los respectivos Planes Directores. Tras analizar y debatir el contenido de ese documento, y en correspondencia con las tareas que le encomienda el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación emite el siguiente Informe.

I. ANTECEDENTES

1.- El Consejo de Cooperación agradece al gobierno el envío de la “Comunicación 2020” y expresa su reconocimiento al equipo que lo elaboró, que hubo de trabajar en las adversas condiciones impuestas por el confinamiento. En correspondencia con el carácter del documento como instrumento de programación, en el que se establecen los compromisos anuales del gobierno en materia de cooperación, el Consejo de Cooperación ha venido insistiendo en la necesidad de que las Comunicaciones se presenten al final del año precedente o en las primeras semanas del año de referencia, con tiempo, por tanto, para anticipar la ejecutoria del año. En este caso, la primera versión de la Comunicación 2020 se recibió al comienzo del pasado mes de abril. El Consejo es muy consciente de que, en este año, la elaboración de la Comunicación se ha visto condicionada por las condiciones excepcionales que han impuesto, en primer lugar, el proceso de conformación del gobierno resultante de las elecciones de noviembre de 2019 y, en segundo lugar, la eclosión de la pandemia y las normas de confinamiento resultantes. Por tanto, más que una crítica al proceder de este año, esta observación es un recordatorio de que la puntualidad en la emisión de las Comunicaciones debe ser el procedimiento regular a seguir en los años subsiguientes.

2.- El retraso en la elaboración de la Comunicación 2020 ha tenido, sin embargo, una virtualidad no prevista, al permitir acomodar los compromisos programados para el año a las nuevas condiciones que imponen tanto la eclosión de la crisis sanitaria como los efectos económicos y sociales que se derivan de ella. Es claro que las prioridades de la cooperación, las necesidades y desafíos a los que debe dar respuesta y las condiciones en las que se han de desplegar sus acciones han quedado modificadas como consecuencia de la pandemia. Es bueno que la Comunicación 2020, se adecue a esas nuevas prioridades, objetivos y condiciones, mientras mantiene los compromisos ya adquiridos de carácter más estructural, relacionados con la reforma del sistema, el compromiso de alcanzar una ayuda equivalente al 0,5% del PNB al final



de la legislatura y la implementación plena de la Agenda 2030. Esta configuración de la Comunicación 2020 se juzga como la más adecuada para las presentes condiciones.

II. VALORACIÓN

3.- El Consejo de Cooperación quiere expresar su acuerdo con los elementos más centrales del diagnóstico del que parte la Comunicación 2020. En concreto, quiere expresar su coincidencia con:

- Considerar el profundo alcance de la actual crisis, que trasciende al ámbito sanitario. Muy probablemente las sociedades que salgan de la crisis serán, muy probablemente, distintas de las que hemos conocido en el pasado. La severidad de la pandemia obligará a revisar los modos de organización y relacionamiento social precedentes y a demandar una redefinición de las prioridades colectivas, tanto a nivel nacional como internacional.
- Considerar que la COVID constituye una amenaza muy seria para los países en desarrollo y para los sectores sociales en condiciones más vulnerables, y muy especialmente para las mujeres, la infancia, las personas con diversidad funcional, los trabajadores y las trabajadoras, en particular quienes operan en la economía informal. Si no hay una respuesta internacional adecuada, podrían acrecentarse los costes sociales de la pandemia en el mundo en desarrollo, aumentar la población en situación severa de inseguridad alimentaria y desnutrición, sumir a los países en una crisis económica y en un deterioro de las finanzas públicas, acentuarse las desigualdades intra e internacionales y generarse una regresión en los derechos y los logros sociales y de gobernanza adquiridos en los últimos años.
- Estimar que la COVID 19 es una pandemia global que requiere de respuestas globales, que solo muy parcialmente se han producido. Para articular esa respuesta de manera eficaz sería necesario disponer de mecanismos de gobernanza global más sólidos y representativos de los que ahora se dispone y de un sistema multilateral más eficaz.
- Admitir que, dada la severidad de la crisis (sanitaria, humanitaria, social y económica, que se suma a la ambiental), es necesario poner en tensión a la cooperación para el desarrollo, fortaleciendo sus capacidades y dotándola de mayores recursos para contener la pandemia, evitar los costes humanos y sociales que se puedan generar y apoyar la recuperación de los medios de vida de las personas, preservando sus derechos, con especial atención a las personas en condiciones más vulnerables, como mujeres, infancia y ancianos. El principio de “no dejar a nadie atrás” cobra mayor vigencia, si cabe, ante la presente crisis.
- Por último, se concuerda también en la idea de que, aunque la Agenda 2030 no fue definida para afrontar una pandemia de este tipo, constituye el marco más adecuado para inspirar la recuperación y sentar las bases de un futuro, en el que los riesgos de este tipo sean atenuados, al incrementar la resiliencia económica, social y ambiental de las sociedades, desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos y de equidad de género.

4.- Asumiendo esta amplia coincidencia en el diagnóstico de partida, el Consejo de Cooperación quiere añadir cinco elementos críticos a la respuesta internacional a la pandemia, que no son suficientemente señalados en la Comunicación 2020.

- En primer lugar, ha de admitirse que la respuesta que el sistema de cooperación internacional ha ofrecido, hasta el momento, a la crisis sanitaria (y a la económica y social



- que le sucede) resulta claramente *decepcionante*: en síntesis, ha sido una respuesta lenta, descoordinada y asimétrica. De hecho, a pesar de haber pasado cuatro meses desde los inicios de la pandemia, no parece haber una respuesta por el momento que esté a la altura del desafío que la crisis supone para los países en desarrollo. Si había ya razones en el pasado para pensar que era necesaria una reforma profunda del sistema internacional de cooperación al desarrollo, la crisis del COVID 19 ha hecho más inevitable y urgente, si cabe, esa reforma. Incidir sobre esa reforma es uno de los elementos que debieran incluirse en el objetivo 2 de la Comunicación 2020. Para ello, la Cooperación Española debe reforzar sus recursos y capacidades de acción estratégica para incidir sobre el sistema internacional, anticipando las necesidades de cooperación en el mundo que emergerá tras la crisis.
- En segundo lugar, la pandemia ha revelado la *grave crisis que padece el sistema multilateral*. Tras años de desatención y abandono, se ha terminado por convertir a Naciones Unidas y a sus organizaciones especializadas en un marco de coordinación internacional poco operativo. Muchas de las organizaciones del sistema se encuentran incapacitadas para desarrollar con eficacia aquellas tareas para las que fueron creadas, justamente cuando más se las necesita. El comportamiento de la OMS a lo largo de la pandemia revela este problema, evidenciándose su debilidad institucional y técnica y su limitada autoridad y capacidad operativa como centro de gestión y coordinación de la respuesta a una crisis sanitaria global (que es para lo que nació esa organización). La alternativa a este problema no es prescindir de Naciones Unidas, sino eliminar las causas que han provocado ese debilitamiento del marco multilateral. En este sentido, se coincide con la Comunicación 2020 en afirmar el carácter crucial de la reforma y el fortalecimiento de Naciones Unidas y de sus organizaciones especializadas, adaptando su mandato y sistemas de gobernanza a los desafíos del presente.
 - En tercer lugar, como se ha señalado, la crisis tiene una naturaleza global y demanda, por tanto, *respuestas coordinadas a escala internacional*. Sin embargo, la experiencia muestra que es igualmente requerido implicar a las instancias de gobierno de carácter subestatal (regionales y locales) en la respuesta a las crisis. Estas instituciones y niveles de gobierno se han revelado claves en el diseño y ejecución de buena parte de las medidas preventivas y para ordenar los modos de relacionamiento social en los entornos cotidianos. Fortalecer estas instituciones se revela clave para una estrategia de salida de la crisis que se pretenda exitosa.
 - En cuarto lugar, la crisis ha revelado la vulnerabilidad en que se deja a una sociedad cuando se descuidan las capacidades de las instituciones y políticas públicas. Por ello, es importante que, de manera transversal a los objetivos establecidos para contener la pandemia y apoyar la recuperación, la respuesta de la Cooperación Española trate de *fortalecer las políticas públicas de los países socios*, reforzando las estructuras organizativas sociales y productivas en todos los niveles, de modo que incrementen las capacidades de respuesta de las sociedades a las crisis de este tipo en el corto y medio plazo.
 - Por último, la respuesta global al COVID deberá realizarse en muchos casos en *contextos de violencia y degradación democrática*, en el seno de regímenes autocráticos o Estados frágiles, en los que los derechos de la ciudadanía, de las mujeres o de las minorías se encuentran restringidos y donde el espacio democrático se ha visto deteriorado. En todos estos casos se debilita la capacidad de respuesta de la sociedad a la pandemia y se aumentan los impactos potenciales sobre los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.



Sería recomendable que la comunicación 2020 se hiciera eco de estas situaciones, con medidas expresas al respecto.

5.- El Consejo de Cooperación considera acertada la propuesta que hace la Comunicación 2020 de articular los compromisos internacionales de la Cooperación Española en torno a dos grandes líneas de trabajo complementarias: i) dar respuesta inmediata a la pandemia, a través del apoyo a los sistemas de preparación y de respuesta a las emergencias y desastres de los países socios, incluyendo el apoyo a sus sistemas públicos de salud, el fortalecimiento de la ayuda humanitaria y la respuesta ante eventuales crisis alimentarias, todo ello tratado de fortalecer los derechos humanos y la perspectiva de género e interseccional; y ii) apoyar la recuperación de los medios de vida de las personas en los países socios, con especial atención a los grupos más discriminados, al tejido productivo y social local y a la población en condiciones de mayor vulnerabilidad, con especial atención a las mujeres, a la infancia y a trabajadoras y trabajadores, en particular a quienes se encuentran en la economía informal. Es cierto también que la primera de estas líneas de trabajo viene caracterizada por su sentido de urgencia y la segunda, en cambio, requerirá de un tiempo más dilatado para dar plenos frutos. No obstante, se considera un tanto equívoco denominar a estas líneas de acción como de corto y medio plazo, respectivamente (página 3), porque pudiera darse a entender que el comienzo de la puesta en marcha de la segunda línea de trabajo se debiera demorar en el tiempo. Muy al contrario, ambas deben ser parte de la respuesta simultánea que se ofrezca a los países, desde un enfoque que refuerce el nexo entre acción humanitaria y desarrollo. Por ello, sería bueno o bien aclarar el modo en que se utilizan los términos corto y medio plazo o bien buscar otra terminología para denotar estas dos líneas (por ejemplo, urgentes y estructurales o algo equivalente).

6.- El Consejo de Cooperación coincide básicamente con la definición de Objetivos y resultados esperados que se proponen en la Comunicación 2020. No obstante, formula las siguientes precisiones:

- En primer lugar, como se ha señalado, es importante que el gobierno se implique activamente en la profunda reforma que se requiere en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. La crisis del COVID 19 ha puesto a las sociedades ante los desafíos propios del siglo XXI, pero se sigue teniendo una cooperación para el desarrollo propia del siglo XX. Esta tarea de implicación en la reforma del sistema internacional debiera figurar entre las mencionadas, quizá en el objetivo 2.
- En segundo lugar, en el objetivo 4, relacionado con el impulso de la Agenda de Acción de Addis Abeba, se alude a la necesidad de abordar la reforma de la arquitectura del sistema de cooperación financiera, pero esa tarea se remite de forma más central a FONPRODE (que es el único fondo que se menciona). Para evitar equívocos, sería bueno que la Administración aclare cuál es el perímetro de las instituciones que debieran estar afectadas por la reforma. Porque, tal como sugiere el documento de propuestas del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación, la reforma puede implicar ámbitos adicionales a los estrictamente relacionados con la gestión de FONPRODE.
- En tercer lugar, debiera revisarse la coherencia entre las prioridades de corto y medio plazo apuntadas en los lineamientos generales del documento y su posterior plasmación en el marco de objetivos y resultados propuestos. La idea de la simultaneidad en las medidas estratégicas de respuesta debiera quedar más claramente marcada en el desarrollo de los



objetivos, evidenciando la conexión entre las medidas de contención y tratamiento de la pandemia con las medidas de recuperación tras la crisis (por ejemplo, en la formulación de tareas del objetivo 1 no se incorpora referencia alguna a cómo se conectan esas tareas con los objetivos relacionados con la recuperación posterior).

- En cuarto lugar, la necesidad de localizar los ODS, trabajando en coordinación con las instituciones autonómicas y locales, aparece tanto en el objetivo 2 (respuesta multilateral) como en el objetivo 3 (impulsar los ODS). Como se trata de un documento breve y sintético, quizá convendría eliminar esta reiteración y situar esa tarea en el objetivo que mejor la enmarque (que probablemente es el 3), aclarando que ese objetivo debe defenderse tanto a escala nacional como internacional.
- Por último, en el objetivo 5 se señala la necesidad de adaptar actividad evaluativa al nuevo contexto generado por la pandemia, lo cual parece correcto. Pero, junto a ello, debiera expresarse, de modo explícito, la necesidad de fortalecer las tareas de evaluación y de rendición de cuentas, incrementando los recursos disponibles al efecto, de modo que se recupere una tarea crucial para una gestión basada en el conocimiento, que ha sufrido un debilitamiento muy acusado en los últimos años.

7.- Muchos de los objetivos y tareas contenidos en la Comunicación 2020 están formulados con un alto nivel de generalidad: es quizá inevitable en un documento político breve como el que supone la Comunicación anual. No obstante, el Consejo de Cooperación llama la atención sobre la conveniencia de concretar al máximo no solo los objetivos que se proponen, sino también los modos y procedimientos a través de los que se pretende conseguir ese objetivo. En algunos casos esto se realiza, pero en otros el planteamiento es básicamente aspiracional, sin concreción alguna de medios (a modo de ejemplo, véase cómo se formula la tarea III del objetivo 3). Al tiempo, sería necesario que la Comunicación 2020 hiciese un mayor esfuerzo por integrar el conjunto de los compromisos centrales de cooperación asumidos por los diversos actores de la Administración General del Estado.

8.- La Comunicación 2020 formula una amplia relación de objetivos y de resultados a obtener en el año de referencia, pero no anticipa ninguna cifra referida a los recursos disponible para hacer realidad esos propósitos. Ha de señalarse que el Consejo de Cooperación entiende muy bien las dificultades de esa tarea, habida cuenta de la presión a la que están sometidas las cuentas públicas como consecuencia de las necesidades sobrevenidas como resultado de la pandemia. Sabe, también, el Consejo de Cooperación que no ha habido la capacidad de elaborar unos nuevos Presupuestos para este año, estando por tanto prorrogados los anteriormente vigentes (correspondientes a 2018). No obstante, considera que sería deseable que la Comunicación 2020 fuese acompañada de una previsión presupuestaria tentativa, que permitiese confirmar que los propósitos que se formulan como deseables están al alcance de los medios que se comprometen para conseguirlos. Si no se está en condiciones de adelantar una cifra exacta, al menos cabría demandar que se enunciase si el gobierno está en condiciones de mantener o incrementar el volumen de recursos asignados a la cooperación en los Presupuestos de 2018 (que serán los vigentes en el año en curso). A este respecto, y aunque se reconoce la severidad de la crisis en nuestro país, el Consejo de Cooperación quiere recordar:

- En primer lugar, que la cooperación ha sufrido ya un mayúsculo recorte como consecuencia de la crisis precedente, de 2008, del que todavía no se ha recuperado, por lo que no



corresponde que sea sobre este ámbito de la acción pública sobre el que de nuevo descansa el ajuste presupuestario (si lo hubiera).

- En segundo lugar, que es necesario fortalecer la cooperación y poner en marcha mecanismos y herramientas más flexibles si se quieren afrontar los desafíos que la pandemia implica para los países socios, apoyando la contención del contagio, el tratamiento de la enfermedad y la recuperación posterior de todas las consecuencias de esta crisis global en entornos económica y socialmente frágiles. Todo ello requiere no menos, sino más cooperación.

9.- La Comunicación 2020 formula también la necesidad de acometer a lo largo del año una reforma en profundidad del sistema español de cooperación para el desarrollo. Se señalan, además, los ámbitos en los que debe desplegarse la reforma, implicando a los niveles legislativo, institucional y presupuestario. Como ha reiterado en multitud de ocasiones, el Consejo de Cooperación coincide con ese juicio y considera como crucial e inaplazable la profunda reforma integral a la que se debe someter el sistema español de cooperación para el desarrollo. Una reforma que contemple no solo el rediseño institucional y normativo del sistema, sino también un fortalecimiento sustancial de sus capacidades técnicas e institucionales. Aunque parte de los contenidos de esa reforma están por definir por parte del gobierno, el Consejo de Cooperación recuerda que ya ha adelantado un informe argumentado y construido de forma consensuada por los actores no gubernamentales, donde se contienen las principales reformas que a su juicio debieran acometerse en el más inmediato futuro. El Consejo confía en que esa propuesta sea inspiradora para la reforma que se anticipa. Al tiempo, se ofrece como escenario para el debate y acompañamiento de las reformas en el futuro.

10.-Uno de los componentes del proceso de reforma que se anuncia es la elaboración de un nuevo documento denominado “nueva visión para la Cooperación Española”, llamado a inspirar la elaboración del nuevo Plan Director. Se anticipan en la Comunicación 2020 alguno de los rasgos caracterizadores que debieran identificar a la Cooperación Española en el futuro. El Consejo de Cooperación manifiesta su acuerdo con buena parte (si no con la totalidad) de esos rasgos. Muchos de ellos, sin embargo, podrían ser igualmente suscritos por otros donantes de nuestro entorno. Por ello, sin desconsiderar esos rasgos generales -que son de notable importancia-, el Consejo de Cooperación juzga que sería necesario reflexionar más sobre los elementos específicos sobre los que asentar el valor añadido y la especialización de la Cooperación Española, en un entorno que es más complejo y cambiante que en el pasado.

11.- La Comunicación 2020 establece un calendario con los principales hitos del proceso de reforma de la Cooperación Española. Las fechas marcadas comportan una tensión continuada de reforma, sin duda necesaria, con cambios que el Consejo espera tengan la entidad, la orientación y el alcance adecuados para situar a nuestra cooperación en condiciones de afrontar los desafíos del desarrollo del mundo actual. No obstante, sería deseable que ese calendario se acompañase de otro en el que se fije la evolución de los compromisos presupuestarios para asegurar una senda racional y creíble de acercamiento al objetivo de una AOD equivalente al 0,5% del PNB en 2023, partiendo del 0,21% en que estaba situada en 2019, de acuerdo a la nueva medición del CAD. Como se ha señalado, es previsible que la crisis actual altere las previsiones iniciales de evolución de la AOD (si es que existían): por eso es importante redefinir



la senda y hacerla pública, para que el compromiso gubernamental sea plenamente asumido por la sociedad.

12.- Por último, el Consejo quiere hacer una reflexión de carácter más general con motivo de la actual situación. La crisis ha comportado dolorosas pérdidas humana, así como notables costes sociales que probablemente se prolonguen en el tiempo y que afectan en mayor medida a los sectores en condiciones más vulnerables, incluidas las mujeres, la infancia, la población de edad que vive sola, y a trabajadores y trabajadoras, en particular a quienes se encuentran en la economía informal. Ha abierto la puerta también a respuestas autoritarias y a medidas regresivas y autárquicas por parte de algunos gobiernos, refractarias a todo esfuerzo de cooperación internacional. Pero, paradójicamente, también la crisis constituye una *ventana de oportunidad* para que la sociedad identifique las consecuencias del modo seguido de orientar y gobernar la globalización. La severidad de la crisis puede constituir una ocasión (el *momentum*) para poner sobre la mesa las reformas profundas que el sistema internacional y el sistema de cooperación al desarrollo requieren para atenuar los riesgos (de todo tipo) que se han venido acumulando en el tiempo. España debe impulsar activamente esa reflexión y búsqueda de alternativas.

III. RECOMENDACIONES

13.- En relación con las observaciones realizadas en este informe, y tras felicitar de nuevo al Gobierno por la agilidad y el acierto que ha tenido para adaptar la respuesta de la cooperación a las nuevas condiciones del entorno, el Consejo de Cooperación recomienda:

1. Incorporar en la Comunicación 2020 una referencia a su implicación en la reforma del sistema internacional de cooperación para el desarrollo y señalar qué medidas de respuesta a la pandemia se consideran estratégicas para reforzar el sistema y facilitar su reforma e impulso.
2. Formular el compromiso de que se mantienen (o amplían) los recursos asignados a la cooperación por los Presupuestos vigentes (que son los de 2018), en coherencia con el llamamiento realizado desde la OCDE y el sistema de Naciones Unidas, buscando la mayor optimización y ejecución del presupuesto disponible.
3. Incorporar un cronograma de la senda tentativa de evolución de la AOD a lo largo del proceso de reforma, para garantizar el acceso al objetivo del 0.5% del PNB en 2023.
4. Fortalecer la actividad del Consejo de Cooperación para que pueda participar activamente en el debate y acompañamiento de los procesos de reforma que se anuncian, de forma adicional y en coordinación con el trabajo que se pueda realizar desde el Congreso y el Senado.