



DICTAMEN SOBRE LA ESTRATEGIA DE RESPUESTA CONJUNTA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA A LA CRISIS DE LA COVID-19

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

La Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación ha recibido el 18 de junio la versión definitiva de la **Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis de la COVID-19**: el documento central con el que se da respuesta, desde el Estado, a la pandemia global desde el ámbito de la cooperación y en la que se invita a administraciones autonómicas y locales y a otros actores a aliarse. Es importante señalar que la versión final es resultado de un proceso de diálogo y participación que ha posibilitado el debate y la inclusión de aportaciones de los diversos actores. Tras analizar y debatir el contenido del 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 Dictamen.

I.- ANTECEDENTES

- El primer borrador de la Estrategia se envió el 21 de mayo y, tras tres versiones, el documento final, se recibió el 18 de junio. El Consejo de Cooperación valora positivamente y se congratula del proceso de diálogo y participación seguido en la Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación a través de tres sesiones de trabajo que tuvieron lugar el 27 de mayo, el 3 de junio y el 12 de junio. Se agradece el esfuerzo realizado por el equipo redactor y la implicación de los diferentes actores, lo que ha permitido el enriquecimiento del documento en un plazo corto de tiempo. Se destaca, también, que la fórmula elegida propicia la participación y permite una mayor identificación de los actores con el documento presentado.
- La pandemia COVID-19 se ha desarrollado en la práctica totalidad de los países del mundo, afectando especialmente a las poblaciones y países en situación de mayor vulnerabilidad, y de una manera más cruda a las personas que viven en la pobreza. A la hora del cierre de este informe había en el mundo aproximadamente 10 millones de personas contagiadas y 500.000 personas fallecidas como consecuencia del impacto del virus. Los datos de afectados y fallecidos podrían multiplicarse, especialmente en los países en desarrollo, si no hay una reacción rápida y de dimensión adecuada por parte del sistema de cooperación internacional.
- Los recientes [llamamientos](#) del Secretario General de Naciones Unidas se han sucedido en los últimos dos meses pidiendo a la comunidad internacional unidad, solidaridad, paz, protección de los derechos humanos, de las mujeres y de la infancia. El CAD de la OCDE ha hecho un llamamiento también para asumir una respuesta conjunta y responsable de todos los donantes, canalizando fondos de diversa procedencia hacia los países en desarrollo. Y la UNCTAD estimó en 2,5 billones de dólares el paquete financiero de apoyo a los países en desarrollo requerido para hacer frente a la pandemia, incluyendo la cancelación de deuda, el recurso a liquidez adicional basada en los Derechos Especiales de Giro y unos fondos de AOD de medio billón de dólares. Solo el [plan global de respuesta humanitaria](#) cifra en 6.710 millones los recursos necesarios para hacer frente en 54 países al previsible aumento de conflictos, inseguridad alimentaria y pobreza a medida que las economías se contraen y los ingresos de exportación, remesas y el turismo desaparecen. Por su parte, la Unión Europea presentó una propuesta el 8 de abril, con un conjunto de medidas “*Equipo Europa*” que tienen por objeto el apoyo los esfuerzos realizados por los países socios para enfrentar la pandemia de COVID-19, aportando 15,6 mil millones de euros, gracias a los recursos combinados de la Unión, de sus Estados miembros, y de las instituciones financieras europeas.



- En este contexto, el Consejo de Cooperación valora positivamente la iniciativa, anunciada en la Comunicación 2020, de poner en valor la política de cooperación – con todos sus actores implicados –, destacando su aportación específica y singular como parte de la respuesta a las medidas de emergencia y de reconstrucción de la pandemia en el nivel internacional y multilateral. Y apoya también su orientación prioritaria a salvar vidas y generar opciones de futuro en donde es más necesario, especialmente en los países de América Latina y de África.
- Asimismo, el Consejo destaca que los desafíos globales de la pandemia han puesto de relieve las dificultades estructurales del sistema de cooperación para operar con la eficacia deseable y para canalizar los recursos en la dimensión exigible por el peso y la proyección que España tiene en el contexto internacional. La cuota de ayuda sobre el PNB, situada en los últimos años en torno al 0,2%, está lejos de lo que debiera corresponder a España. Esta constatación hace más pertinente, si cabe, la puesta en marcha los objetivos de reformas e incremento de capacidades y recursos presentados en la Comunicación 2020, en línea con lo sugerido por el documento del Grupo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación.

II.- VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Análisis general

- La estrategia acierta en el diagnóstico global de un mundo cada vez más incierto en el que la crisis sanitaria y socioeconómica generada por la pandemia de la COVID-19 no hace sino ahondar las tensiones y problemas subyacentes de una crisis multidimensional en donde las desigualdades, el deterioro ambiental, los conflictos y crisis humanitarias y los procesos de degradación democrática son sus principales manifestaciones. Así, y en línea con lo planteado en la Comunicación 2020, se requiere compatibilizar una respuesta inmediata a la crisis con el trabajo a medio plazo que se proponga actuar sobre las causas profundas de los desequilibrios que propician el surgimiento de crisis sistémicas como la de la COVID-19. A este respecto, se coincide en la necesidad de reforzar los compromisos con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, y la defensa y promoción de los bienes públicos globales en un multilateralismo renovado como parte del consenso de la comunidad internacional.
- La estrategia combina tres prioridades: *salvar vidas y reforzar los sistemas de salud pública; proteger y recuperar derechos y capacidades; y preservar y transformar los sistemas socioeconómicos, recuperar el tejido productivo y reforzar la gobernabilidad democrática*. Al tiempo, define cuatro ámbitos de actuación: *la respuesta humanitaria, la multilateral, la bilateral y la movilización de la ciudadanía* en favor de la solidaridad internacional. En este marco matricial se combinan instrumentos, iniciativas y recursos que pueden extenderse a lo largo de entre 9 y 18 meses, y que abarca al menos los ejercicios presupuestarios de 2020 y 2021.
- Aunque el planteamiento estratégico resulta coherente y adecuado, está alejado de las posibilidades que brindan unos recursos claramente limitados, muy distantes de los que se requerirían para hacer efectivos los propósitos planteados. Es importante, por tanto, que este desajuste se corrija en un nuevo ciclo de negociación presupuestaria. Aunque la cantidad de recursos prevista es de € 1.679 M, es importante destacar que el 80% se compone de instrumentos de crédito y sólo un 20% de donaciones; el 66% es respuesta multilateral, quedando para la acción bilateral – que incluye la acción humanitaria – un 34%. En el caso de la respuesta humanitaria, ésta implica un 4% de los recursos totales. Esta estructura de fondos está descompensada y sólo es explicable por la inercia del sistema que ha visto reducidos los recursos en instrumentos bilaterales a la mitad en los últimos 10 años. Por otro lado, no se detalla con claridad la procedencia de los recursos, su adicionalidad o reprogramación y su asignación anual: son todas estas deficiencias que debieran corregirse en una presentación completa de la Estrategia (aunque sea en documentos anexos).



- El Consejo reconoce como aporte positivo la propuesta de una plataforma de seguimiento y de coordinación específica que facilite la inclusión, coordinación y revisión de los avances realizados e insta a su concreción y desarrollo.

Análisis de las temáticas más destacadas de la Estrategia

- El Consejo constata que la capacidad y experiencia acumulada del conjunto de la Cooperación Española en el ámbito de la salud ha permitido construir una estrategia de respuesta a la COVID-19 ambiciosa y que incorpora las lecciones aprendidas de la propia respuesta española a la pandemia. Asimismo, es positivo que la acción en este campo se centre en respaldar el refuerzo de los sistemas públicos de salud, como garantía de cobertura y acceso universal, y en plantear la atención primaria como pilar esencial de esos sistemas, por ser el nivel de atención más accesible para las personas en situación de vulnerabilidad. Es importante que la estrategia reconozca el alarmante déficit de trabajadores sanitarios en el mundo en desarrollo y se plantee reforzar su formación y contratación para garantizar la continuidad de los servicios de atención a la pandemia y otras emergencias sanitarias. Por último, el Consejo de Cooperación comparte el enfoque de salud como un derecho universal, que debe ser provisto en condiciones de equidad, dando sentido al propósito de la Agenda 2030 de "no dejar a nadie atrás"; y, en correspondencia considera a las futuras vacunas y tratamientos contra el COVID-19 como un bien público global.
- El Consejo de Cooperación reconoce el propósito de reforzar el enfoque humanitario e incorporar acciones multisectoriales de respuesta de emergencia para hacer frente a la expansión de la pandemia y a sus efectos en un momento en el que muchos países socios, especialmente de América Latina, se encuentran en la trayectoria ascendente de los contagios. Se valora de forma positiva que la respuesta humanitaria se realice desde la Estrategia de Acción Humanitaria 2019/2026 y que aborde, además de la salud, cuestiones como la nutrición, la seguridad alimentaria, el acceso al agua y saneamiento e higiene, medios de vida, etc. También se aplaude que se tengan en cuenta las extremas condiciones de vulnerabilidad de ciertos colectivos como son la población desplazada, refugiada y migrante, las personas con discapacidad, así como que se proponga seguir atendiendo las necesidades humanitarias preexistentes en las que ya intervenía la cooperación española. Por otro lado, "el imperativo humanitario de salvar vidas" requiere de una respuesta de urgencia en el corto plazo. En coherencia con lo expresado en el dictamen específico sobre Acción Humanitaria de este año, el Consejo de Cooperación reitera, una vez más, que es necesario reforzar el ámbito de respuesta bilateral con instrumentos específicos y mecanismos más flexibles.
- El Consejo de Cooperación celebra la apuesta decidida que la estrategia hace por el multilateralismo en un momento en el que se necesita reforzar el sistema multilateral para el control de la pandemia y en otras áreas estratégicas para la gobernanza global. Se necesita una robusta gobernanza mundial en materia de salud que permita liderar una respuesta conjunta ante problemas globales como esta pandemia. En este sentido, el Consejo aplaude la decisión de apoyar decididamente a la OMS para que lidere la respuesta de salud pública mundial contra la pandemia, al tiempo que se plantea la necesidad de promover la reforma de la institución para que cumpla con su misión de promover la "salud para todas las personas" desde un enfoque de derechos. La apuesta multilateral que se plantea incorpora otras dimensiones relevantes, entre las que sobresale el respaldo reforzado a la Agenda 2030 y al Acuerdo de París, como marcos centrales a los que referir los esfuerzos de desarrollo sostenible. Sin embargo, existen grandes diferencias en los esfuerzos económicos depositados en los diversos ámbitos, lo que genera importantes asimetrías en la respuesta.
- El Consejo de Cooperación valora de forma positiva que la Estrategia contemple la "protección de derechos y medios de vida" de la población, especialmente la que se encuentra en condiciones más frágiles, como un componente central de la respuesta a los efectos de la COVID-19. Una de



las consecuencias de la pandemia es que obliga a un recurso preventivo (el confinamiento) que no es fácilmente accesible para la población más pobre, sin costes notables en sus medios de vida. Es necesario, por tanto, que la ayuda internacional se oriente a fortalecer las redes de protección social de los países, en el corto plazo, y se apoye el avance de los países en el medio plazo hacia fórmulas más universales de protección social (como las que sugiere la OIT a través del *social protection floor* u otras similares).

- El Consejo de Cooperación coincide con la Estrategia en la necesidad de apoyar a los países a enfrentar los costes económicos de la pandemia, sostener el tejido productivo y la recuperación económica y social posterior. Esto obliga a España a respaldar en los foros internacionales la articulación de una respuesta excepcional de la comunidad internacional en favor de los países en mayores dificultades, para proveerles de la liquidez que requieren, con la menor condicionalidad posible y el mayor grado de concesionalidad en los recursos (con alto componente de donación). Al hacer esto no hará España más que pedir para los demás lo que ella misma solicita para sí en el marco europeo.
- El Consejo de Cooperación valora positivamente la iniciativa de suspensión temporal de deuda acordada en abril por el G20 y el Club de París y la participación de España en la misma. Asimismo, recomienda que España respalde la ampliación de su alcance y duración por el tiempo que se estime necesario para que pueda estar a la altura de las necesidades de los países, y que se promueva la participación del mayor número de acreedores posibles, incluyendo los privados. Además, se deberán explorar las vías disponibles para ofrecer tratamientos adicionales de alivio de deuda a los países con problemas de sobreendeudamiento y, en este marco, estudiar la posibilidad de efectuar operaciones de canje de deuda para fortalecer inversiones en salud u otras dimensiones prioritarias en la transición al desarrollo sostenible. En suma, es necesario adoptar medidas extraordinarias para ayudar a afrontar a los países una recesión que tendrá dimensiones igualmente excepcionales.
- El Consejo de Cooperación valora positivamente la introducción del análisis de género transversal, asumido a propuesta de los diferentes actores del Consejo. De esta forma se reconoce el papel de las mujeres – 70 % de las profesionales de la salud en el mundo son mujeres – en la emergencia y los impactos que la pandemia está teniendo sobre su salud, derechos y medios de vida. Se alienta al Ministerio a que, desde la Estrategia, avance en la puesta en marcha de las diversas iniciativas para la consecución de la igualdad de género – desde un análisis feminista – poniendo el foco en la defensa de la vida, la economía de los cuidados, la agenda de las mujeres y la interseccionalidad como fundamentos para una reconstrucción incluyente y sostenible de un post COVID-19 con justicia social. Asimismo, se anima a seguir avanzando en la definición de una Estrategia Feminista de la CE dirigida a abordar las causas de las inequidades de género en todas sus dimensiones, incluida la dimensión medioambiental y dotar de recursos presupuestarios, instrumentos y personal especializado. Otro aspecto importante, y acorde con la [reciente declaración](#) sobre salud y perspectiva de género suscrita por España junto con otros 58 países, el Consejo de Cooperación considera crucial reforzar el enfoque de derechos y salud sexual y reproductiva como componente fundamental de toda estrategia frente a la Covid-19 en coherencia con [los compromisos adquiridos por España](#) en la reciente Cumbre de Nairobi (2019), donde se celebró el 25 aniversario de la Conferencia Internacional de El Cairo sobre Población y Desarrollo.
- El Consejo de Cooperación valora positivamente, por su complementariedad y pertinencia, la inclusión de un eje de movilización ciudadana, basada en una conciencia activa de responsabilidad y solidaridad frente a problemas compartidos. Es fundamental que haya una actividad continuada de sensibilización y educación por parte de todos los actores que han participado en su definición y que comprometa a la opinión pública con los objetivos a alcanzar. Sin embargo, la espina dorsal de este eje, el plan de acción común y articulado de Educación para el Desarrollo Sostenible y la



Ciudadanía Global, debe contar con el impulso político y presupuestario suficiente para alcanzar los logros propuestos.

- La Estrategia hace una breve mención a la coherencia de políticas. El Consejo quiere recordar la importancia del enfoque de coherencia de políticas en una estrategia de envergadura que implica acciones en varias esferas del gobierno y entre varios actores. Por ello, es importante preservar la coherencia de políticas para evitar que se pueda incurrir en conflictos entre acciones con efectos negativos sobre los países en desarrollo o que puedan desaprovecharse potenciales complementariedades entre políticas. En este sentido, es pertinente plantear que este tipo de iniciativas puedan contar con un enfoque de coherencia más explícito y de mecanismos institucionales que permitan gestionar las interferencias y complementariedades entre políticas para atender los impactos de la pandemia.
- La invitación a los diversos actores a incorporarse en alianzas en esta Estrategia en acciones de reconstrucción social y económica se valora de manera muy positiva. En este sentido es importante la identificación de proyectos, que favorezcan el dinamismo y revisión periódica de dicha Estrategia en acuerdos sectoriales prioritarios.

III.- RECOMENDACIONES

De acuerdo con la valoración realizada en los puntos anteriores, el Consejo de Cooperación formula las siguientes cuatro recomendaciones:

- Es necesario establecer un compromiso al más alto nivel de gobierno con un incremento de recursos que refuerce a la cooperación en sus instrumentos, especialmente bilaterales y de donación, en línea con el llamamiento del Secretario General de Naciones Unidas – que solicita multiplicar por tres la Ayuda Oficial al Desarrollo – y en coherencia con los compromisos de legislatura – alcanzar el 0,5% de la RNB –. Es fundamental que la dotación de recursos se acompase con la ambición de objetivos de la Estrategia, para evitar que se malogren los resultados y el esfuerzo político invertido.
- Es necesario concretar un marco de seguimiento que sea participativo y efectivo y pueda adaptarse a una realidad evolutiva y cambiante, con la posibilidad de reajustes presupuestarios. Para ello es aconsejable poner en marcha un buen sistema de información y de reporte, realizar una contabilidad transparente y rigurosa de la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada efectivamente a la pandemia COVID-19, preservando su integridad y calidad, y difundir los logros alcanzados y las buenas prácticas para que lleguen al conjunto de la sociedad.
- Es necesario apostar por la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo a través de los mecanismos de coordinación entre distintos espacios – formales e informales – de la administración pública en el marco de la Estrategia.
- Por último, es requerido aprovechar el impulso político de esta estrategia para avanzar en el proceso de reformas y fortalecimiento del sistema de cooperación tal y como se ha trasladado a este Consejo desde el trabajo del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos. A la luz de la estrategia se pone en evidencia la necesidad de recuperar las capacidades de instrumentos bilaterales estratégicos y de ordenar la dimensión multilateral en busca de una mayor efectividad, integridad en la gestión y equilibrio de los recursos.