



EL DESAFÍO GLOBAL DE LA COVID -19 Y LA INERTE COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Kattya Cascante

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 43
Abril 2020



EL DESAFÍO GLOBAL DE LA COVID-19 Y LA INERTE COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Kattya Cascante

Abril 2020



SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

ISSN: 2253-8542

Imagen de portada: Gerd Altmann • Freiburg/Deutschland

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 28015 Madrid.

Tel.: (34) 91 394 64 09/19 – Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: www.iudc.es

AUTORA:

Kattya Cascante es doctora en ciencias políticas, administración pública y relaciones internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y especializada en cooperación internacional para el desarrollo. Profesora de Relaciones Internacionales en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM e investigadora adscrita al IUDC.

EDICIÓN Y MAQUETACIÓN:

María Beatriz de Molnar d'Arkos Millorete

IUDC-UCM

RESUMEN

Las primeras reacciones de la comunidad internacional a la pandemia sanitaria generada por la enfermedad del Coronavirus apuntan por una solución multilateral coordinada. El incremento de financiación para el desarrollo se hace obligado como primer escalón ante la ausencia de una estrategia global en salud. La cooperación española, mientras asimila el devastador informe del Relator especial de la ONU sobre la pobreza extrema y Derechos Humanos, debe considerar su política de AOD y perfil de donante.

PALABRAS CLAVE: COVID-19, Gobernanza, Agenda 2030, AOD

ABSTRACT

The international community response to the health pandemic caused by the Coronavirus disease point to a coordinated multilateral solution. The increase in financing for development becomes mandatory as a first step in the absence of a global health strategy. Spanish cooperation, while assimilating the devastating report of the UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, must consider its ODA policy and donor profile.

KEYWORDS: COVID-19, Governance, 2030 Agenda, ODA

RÉSUMÉ

Les premières réactions de la communauté internationale à la pandémie de santé provoquée par la maladie à coronavirus indiquent une solution multilatérale coordonnée. L'augmentation du financement du développement devient obligatoire dans un premier temps en l'absence d'une stratégie globale de santé. La coopération espagnole, tout en assimilant le rapport dévastateur du rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, doit tenir compte de sa politique d'APD et du profil des donateurs.

MOTS CLÉS: COVID-19, Gouvernance, Programme 2030, APD

Siglas y acrónimos

AOD - Ayuda Oficial al Desarrollo

BPG - Bien Público Global

CAD - Comité de Ayuda al Desarrollo

COVID-19 - Enfermedad por el Coronavirus 2019

DM - Banco Mundial (BM)

DDHH - Derechos Humanos

FMI - Fondo Monetario Internacional

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo de la Economía (OCDE)

ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU - Organización para las Naciones Unidas

MAEUEC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

UE – Unión Europea

UNECA - Comisión Económica de las Naciones Unidas para África

ÍNDICE

1. Introducción - 6
2. COVID-19 y la respuesta de la Sociedad Internacional (AOD) - 7
3. ¿Multilateralismo? - 11
4. La cooperación española - 13
5. Conclusiones - 19
6. Bibliografía - 20

1. Introducción

En un post de finales de marzo que publicaba la investigadora principal de cooperación internacional y desarrollo del Real Instituto Elcano, Iliana Olivé, recordaba cómo los pronósticos tras la crisis financiera de 2008, con respecto a la financiación al desarrollo a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), no atinaron demasiado. Tras diez años, esta autora constataba un crecimiento del 25% de las cantidades desembolsadas (2,26% anual) por los donantes tradicionales. Década en la que se ha consolidado la presencia de los donantes emergentes con desembolsos anuales de un 16% y de un 13% en el caso de los donantes privados. Ni tal mal para los peores augurios anunciados por una crisis que colapsó la zona euro, rebajando las expectativas de crecimiento, ampliando la brecha de la desigualdad y los niveles de pobreza no solo entre los países en desarrollo. Sin embargo, la coyuntura de muchas economías todavía no se ha recuperado y los países más empobrecidos ya han empezado a demandar Ayuda ante la pandemia desatada por la enfermedad del Coronavirus (a partir de ahora la COVID-19). Los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), las distintas agencias de la Organización para las Naciones Unidas (ONU) y el G20 han iniciado procesos de coordinación para recaudar fondos para hacer frente a la emergencia sanitaria y el colapso económico de los países en desarrollo (ONU, 2020; Wintour y Rankin, 2020).

En España el impacto de la COVID-19 se suma a las secuelas de la crisis de 2008 que son todavía significativas. Así lo advertía en su visita del mes de febrero, Philip Alston, Relator Especial sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos (DDHH) de la ONU. Alston reflejó en su informe que, en materia de políticas sociales, España es un país "quebrado". La prosperidad ha dejado a la mitad de su población en el camino y los planes estratégicos y los programas de acción son tan ilegibles como poco

comprometidos con “la defensa de los derechos sociales de las personas a la vivienda, la educación y a un nivel de vida adecuado” (ONU, 2020:1). Estas declaraciones se sucedieron al tiempo que el nuevo Gobierno de coalición anunciaba cambios orgánicos en la Administración General del Estado, revalorizando el peso del lastre social al tiempo que convertía la Agenda 2030 en estandarte de una legislatura con una aparente sensibilidad ampliada. En el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) se ha vuelto a crear una Secretaría de Estado para Cooperación Internacional y, en el renombrado Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, una nueva Secretaría de Estado para la Agenda 2030 que depende directamente de la Vicepresidencia del Gobierno.

En este artículo se analizan todas estas cuestiones con la pretensión de acortar la incertidumbre por la que atraviesa en estos momentos la cooperación internacional para el desarrollo en general y la cooperación española en particular.

2. COVID-19 y la respuesta de la Sociedad Internacional (AOD)

A principios de año la COVID-19 comienza a oírse en los medios de comunicación como un riesgo para la salud con tendencia a expandirse. En apenas dos meses, ya se instalaba en Europa como pandemia, provocando medidas tan extremas como las vividas durante la Segunda Guerra Mundial. En la mayoría de los países del mundo los estragos no solo se han sentido por el incremento de mortalidad, principalmente entre la población más longeva y/o que padecía patologías previas, también se han colapsado los servicios sanitarios y supuesto un frenazo en el crecimiento económico de 2020 y, previsiblemente, de la próxima década.

Tres síntomas de una crisis que, a pesar de que todavía está por descifrar, no va a impactar de igual modo en todos los países. Aquellos con peor salud (precariedad en los servicios públicos y la economía) entran en un momento de incertidumbre que se suma a los coletazos de la crisis financiera de 2008. El FMI ha anunciado que los países de renta media y baja están ante una situación muy vulnerable, al perder capital por la caída de los precios de petróleo, sufrir un colapso de los ingresos públicos en gran parte por la parálisis de una de sus principales fuentes como es el turismo y caer la demanda de sus exportaciones. Tres hechos que se producen en un espacio fiscal demasiado reducido para hacerle frente a una crisis sanitaria y económica. En un artículo de Strauss y Wheatley en el Financial Times (2020) cuantificaba en 85 países los que a principios del mes de abril ya habían solicitado al FMI una asistencia de emergencia a corto plazo. Esta cifra ya supone más del doble de los países que acudieron a dicha entidad durante la crisis de 2008. En el FMI, por tanto, ha crecido tanto la demanda de préstamos que se ha visto obligado a triplicar su capacidad (750.000 millones de dólares, frente a los 250 habituales) y tener que habilitar un fondo adicional de 700.000 millones de dólares.

Hasta la fecha, la comunidad internacional y según un informe del 10 de marzo que publicaba la Fundación americana de la Familia Kaiser, especializada en salud, la financiación de los donantes realizada para el COVID-19, una vez excluido el gasto en respuesta interna o estímulo económico, era de 8,3 mil millones de dólares. De los cuales, el 91% de los fondos provenían de gobiernos donantes, el BM y otras organizaciones multilaterales. Por el momento, el BM era el mayor donante (6 mil millones de dólares), Estados Unidos (EEUU) era el segundo con 1.3 mil millones de dólares). Le sigue la Fundación Tencent con 215 millones de dólares, Alibaba con 144 millones de dólares y la UE con 140 millones. (KFF, 2020).

La principal preocupación son los numerosos países empobrecidos; la mayoría de estos, en la zona del Sahel y África subsahariana, no tienen acceso a los mercados internacionales y sin un espacio fiscal que les sirva de rampa para invertir en salud y proteger a la gente de este shock económico. Más del 40% de estos países ya estaban en una situación crítica de endeudamiento, incluso países productores de petróleo como Angola y Mozambique, por lo que las instituciones multilaterales han iniciado maniobras para ampliar el margen financiero y la coordinación. En este sentido, la respuesta se canaliza a través de la ONU y el G20.

En primer lugar, el informe de Financiación para el Desarrollo Sostenible (2020) elaborado por el FMI, BM y más de 60 agencias de las Naciones Unidas y organismos internacionales ha diagnosticado un escenario que obliga a tomar medidas urgentes. Si previo al brote del COVID-19, uno de cada cinco países empobrecidos enfrentaba la perspectiva de ver su ingreso por habitante estancarse o reducirse en 2020, con esta pandemia miles de millones adicionales se verán afectados mientras los gobiernos se esfuerzan por hacerle frente. Debido a esta crisis, los mercados financieros han sufrido importantes pérdidas, así como una intensa volatilidad a lo largo del mes de marzo. La retirada de capital de los mercados emergentes se eleva a 90 mil millones de dólares, convirtiéndose así en la operación financiera registrada más grande. Si antes urgía financiar el desarrollo sostenible, el COVID-19 obliga a tomar medidas inmediatas que pasan, para empezar, por evitar precisamente una nueva crisis de deuda. Los ministros de finanzas africanos han pedido a los socios de desarrollo, incluida la Unión Europea (UE), el FMI y el BM que apoyen un programa de alivio de la deuda multimillonario para ayudar a los países de África a hacer frente a los impactos de la crisis del COVID-19. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA) emitió una declaración pidiendo una respuesta coordinada de los

socios, incluidas disposiciones para el alivio de la deuda y la tolerancia de los pagos de intereses durante dos o tres años para todos estos países.

En este sentido, este informe sobre la financiación (2020) recomienda aumentar la financiación concesional de fuentes internacionales. Sin embargo, los donantes no parecen estar alineados en esta dirección. En 2018, a pesar de que la AOD de los donantes tradicionales aumentó alrededor de los 800 millones de dólares siendo la UE el máximo donante con más 87 mil millones de dólares, el total de la AOD se redujo en un 4,3%, lo que significó para los países menos desarrollados una contracción de 2,2% en términos reales. La UE, como principal donante de AOD, cuenta a su vez con un estrecho margen de maniobra para responder a esta crisis. En abril, tan solo había disponible 8 millones de dólares en fondos no asignados dentro del presupuesto del Instrumento de Cooperación al Desarrollo para 2020, y alrededor de 666 millones de dólares en su Fondo de Desarrollo Europeo fuera de presupuesto para 2020 (Wintour y Rankin, 2020).

En segundo lugar, 165 países han reclamado una respuesta coordinada del G20 para fortalecer los sistemas de salud en las regiones de América Latina y África. La petición se centra en una financiación de 8 mil millones de dólares (Wintour y Rankin, 2020). Una cantidad estimativa para cubrir los 3 mil millones de dólares en investigación de vacunas y 2,3 mil millones en atención terapéutica, pero lejos de ser suficiente dado que ni siquiera se cuenta con una estrategia global¹ que permita hacer frente a la pandemia. En este sentido, Antonio Guterres, Secretario General de la ONU, aboga por una respuesta multilateral integral, coordinada, y de gran escala equivalente a

¹ Entre las acciones claves el informe apunta a la aceleración de inversiones de largo plazo en infraestructura resistente para el desarrollo sostenible; el incremento de la inversión en gestión y preparación ante riesgos; el fortalecimiento de la protección social; mejora de los marcos regulatorios del sistema financiero, con la finalidad de por ejemplo, desincentivar el endeudamiento privado excesivo que no esté destinado a inversiones productivas; y afianzar la red de seguridad financiera internacional y el marco para la sostenibilidad de deuda.

por lo menos el 10% del PIB global -8,6 billones dólares- (ONU, 2020) que vaya más allá de la respuesta inmediata, y que permita catalizar la implementación de medidas para el desarrollo sostenible que persigue la Agenda 2030.

2.- ¿Multilateralismo?

A diferencia de la crisis de 2008, las soluciones a esta pandemia del COVID-19 no podrán resolverse individualmente (Alonso y Atienza, 2020; Olivié, 2020). Los virus no tienen fronteras y, por ahora, ningún país ha patentado una vacuna que pueda resolver la propagación. La salud es prioritaria en la agenda de desarrollo desde las cumbres sociales de los años 90, y planteada como objetivo en la lucha contra la erradicación de la pobreza en la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (200-2015). En la Agenda 2030 (2015-30) se transforma en el tercer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), y entre las metas que persigue son significativas aquellas que apuntan a: (1) lograr la cobertura sanitaria universal, garantizando el acceso a medicamentos y vacunas; (2) apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles como un derecho de los países en desarrollo y (3) aumentar sustancialmente la financiación de la salud en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados (ONU, 2015).

Según este consenso, ratificado en 2015, los países donantes y socios (receptores) de la Ayuda deberían perseguir el beneficio mutuo y preservar, al tiempo que promocionar la salud como un Bien Público Global (BPG). En este sentido, la acción colectiva se hace obligada a través de la cooperación multilateral, y por tanto, debería ir ganando terreno frente a la cooperación bilateral, modalidad mayoritaria entre los donantes tradicionales (Olivié, 2020). Esta lógica no solo se enmarca en la actual Agenda de desarrollo, es la vía más eficaz para afrontar los

actuales desafíos globales (OCDE, 2005, 2008 y 2011), entre los que se encuentra la salud.

Hasta la fecha, las 14 organizaciones y/o programas multilaterales especializados en salud involucrados², deberían reorientar su planificación para atender la actual coyuntura y evitar la inacción que se produjo en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) respecto a la crisis financiera de 2008 y sus consecuencias. Las críticas que suscitó en la evaluación de esta agenda no haber sabido integrar la crisis sobrevenida deberían guiar la reacción en la Agenda 2030. La escasez estructural del apoyo financiero a los ODS debe sumarse al aumento coyuntural del endeudamiento de los países y adaptar las metas y sus indicadores no solo de salud. Si bien no se espera que la Agenda 2030 rompa con su retórica-ONU, sería contraproducente no introducir ciertos cambios o jerarquizar prioridades a 10 años de su cumplimiento. Entre algunas de las medidas inmediatas, se debería plantear la salud universal como un BPG gestionado desde un sistema multilateral que garantice su gobernanza.

Sin embargo, EEUU no podría navegar más en contra corriente. Por un lado, el Consejo de Seguridad de la ONU no ha alcanzado resolución alguna todavía³. Esto se debe a que, por una parte, el enfrentamiento que mantiene EEUU con China por señalar a esta como el origen de la pandemia, impide llegar a ningún acuerdo. Además, Rusia ha bloqueado los intentos de llevar a cabo reuniones remotas formales, rechazando que se pueda votar telemáticamente y pidiendo como condición la relajación de las sanciones contra países como Irán (Ballesteros, 2020). Por otro lado, el presidente los EEUU, Donald Trump ha acusado a la Organización Mundial de la salud (OMS) de ocultar y manejar inadecuadamente la importancia de la expansión del

² La Organización Mundial de la Salud; Programa OMS: Reducción de la mortalidad en la niñez; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; ONUSIDA; Hacer Retroceder el Paludismo; UNFPA Salud materna; ONU Mujeres; ONU-Agua; Alianza Alto a la Tuberculosis; UNFPA VIH y SIDA; UNFPA Salud sexual y reproductiva; UNFPA Fístula obstétrica y UNFPA Partería.

³ La fuerza del Consejo de Seguridad sigue siendo muy superior al llamamiento de la ONU en relación con una respuesta global coordinada.

coronavirus y de tener una actitud demasiado vehemente con China. Por lo tanto, ha anunciado que retirará su aportación – que a pesar de ser tan solo de 29 millones de dólares es la más importante- y cederá a China, el liderazgo, ya que su aportación es la segunda en cuantía. Así, EEUU propone la creación de una entidad nueva en vez de, tal y como propagan la ONU y el G20, inyectar dinero a la OMS para que esta agencia pueda ser más operativa y coordinar una estrategia global de salud en una iniciativa multilateral.

La actual situación de parálisis supone un desgobierno en el sistema internacional y esta circunstancia debería activar una reacción responsable de la UE. No solo porque los nuevos presupuestos para el ciclo 2021-27 podría suponer una apuesta clara por un sistema multilateral más eficaz y justo, implicando un aumento de la ayuda de sus instituciones y estados miembros (Olivié, 2020), sino porque podría empezar a impulsar un orden internacional donde la acción colectiva centralice la mejor respuesta al desafío sanitario de la pandemia y del resto de desafíos globales. La oportunidad de impulsar la promoción de BPG no solo viene respaldada por la propia Agenda 2030, también puede ser un contrapeso necesario a la hora de evitar priorizar la demanda interna para salir de la crisis. ¿Asumirá la UE esa responsabilidad justo cuando la discusión se centra en si se es solidario entre los propios estados miembros? Si en este debate se consigue fortalecer la integración, liderar la gobernanza devolvería a la UE confianza y relevancia global.

3. La cooperación española

La cooperación española lleva cerca de una década apostando por un sistema frágil de respuesta ante las demandas de desarrollo de la comunidad internacional, y de manera especial, ante las demandas de los países más empobrecidos. El repliegue económico de su AOD es más que preocupante. Se ha llegado a la mitad de 2020 con los mismos presupuestos de 2018

con lo que cualquier propuesta de mejora no será significativa hasta que se supere este escollo. Sin embargo, en este epígrafe sortearemos este tremendo muro para poder identificar además de los límites de la parálisis de la AOD española, sus potencialidades y balance con respecto a la implementación de la Agenda 2030 en plena pandemia del COVID-19.

Si bien es cierto que hay incertidumbre con respecto a la evolución en España de la pandemia del COV19, el informe del relator de la pobreza extrema y DDHH de la ONU sobre su visita en el mes de febrero a nuestro país no arroja duda alguna sobre el contexto en el que el COVID-19 ha aterrizado. Philip Alston afirmaba que:

“Actualmente España se sitúa cerca de las últimas posiciones de la UE en demasiados indicadores sociales (...)”(ONU,2020a:2).

“El sistema para brindar asistencia social está quebrado. Si bien debería desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza, es notablemente ineficaz: son las familias acaudaladas las que se benefician más de las transferencias de efectivo que las familias pobres. El sistema está fragmentado, es imposible de navegar y no llega a las personas desfavorecidas que más necesitan la ayuda. La capacidad de las transferencias monetarias existentes para reducir la pobreza se sitúa entre las más bajas de la UE.”(ONU, 2020a:4).

Estas declaraciones se alinean con las que el FMI (2020) vertía semanas antes sobre el sistema español de protección social en relación con los recursos que se destinan y su falta de adecuación para brindar cobertura a quienes más lo necesitan.

Coincidencia que también se advierte respecto a otros informes provenientes de instituciones como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019), la OCDE (2017) y la Comisión Europea (2019).

El relator de la ONU valoraba, sin embargo, positivamente el papel del tercer sector en España, pero recordó que la obligación de garantizar los DDHH es una competencia irremplazable del Estado. Esta precisión supone un cuestionamiento al giro de la política española de cooperación al desarrollo durante el mandato del Ministro de Asunto Exteriores, José Manuel García-Margallo (2011-16).

Durante seis años, los más intensos de la crisis financiera de 2008, se priorizaron los fondos destinados hacia el tercer sector que desarrollaba actividades de acción social, en detrimento de la cooperación internacional para el desarrollo. Un mensaje que trascendía a la opinión pública para justificar los recortes de AOD pero que se veía reforzado bajo la lógica de responder primero a la demanda interna como si esta fuera la vía natural para canalizar los recursos sociales hacia la población. En vez de reforzar el sistema de protección público, se repartió limosna entre las organizaciones privadas de acción social que solo pudieron parchear una situación que, como afirma Alston en su informe, hace aguas por todas partes. Con esta maniobra no solo no se atendieron los colectivos más vulnerables dentro de España, se desmanteló la estructura de acción exterior en términos de Ayuda al desarrollo y de acción humanitaria y tampoco se dio cobertura a la vulnerabilidad de fuera de ella.

Quizá por eso la Agenda 2030 es tan oportuna en España. No solo porque revisa 16 ODS en los que hay muchas metas por alcanzar en el ecosistema social claramente deteriorado, sino porque obliga a mirar el desarrollo como una variable universal que debe conectarse con lo local si la pretensión es avanzar en la mejora de la gobernanza. La COVID-19, por su naturaleza y

dimensión global, amerita una solución universal y no hay mejor marco estratégico que la consecución de la Agenda 2030. Sin embargo, la interpretación que hasta ahora se ha hecho desde el Gobierno de España resulta insuficiente. Solo hay que revisar el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 (2018) y el primer informe de progreso (2019) para constatar que la Agenda 2030 ha tenido un recorrido sobre las metas nacionales, pero no así sobre las metas universales de cooperación al desarrollo.

En este sentido cabe esperar que los cambios orgánicos dentro de la Administración Pública supongan un mayor equilibrio entre el desempeño local y la cooperación española al desarrollo en la implementación de la Agenda (Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales).

Elevar de nuevo el rango de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) a una Secretaría de Estado exclusiva de cooperación y ubicarla físicamente en la AECID es una buena reflexión, siempre y cuando esto no signifique apartar la AOD de la lógica de la acción exterior de España. Por otro lado, la creación de una Secretaría de Estado para la Agenda 2030 en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, puede tener varias lecturas. Por un lado, significar tanto la Agenda 2030 en este Ministerio, refuerza su enorme vocación social pero no tanto su compromiso universal. Se corre el riesgo de que la debilidad del sistema de protección español atrape los indicadores locales de los ODS y se dejen de lado los globales, aquellos que es necesario apoyar en los países más empobrecidos. De nuevo se solaparía la acción social sobre la cooperación al desarrollo. Por otro lado, también cabe una lectura clientelar que responda más a la agenda de la coalición del nuevo Gobierno que al propio desarrollo. Para Unidas Podemos, el Ministerio de Derechos Sociales y la Vicepresidencia

de Pablo Iglesias, controlar y respaldar la Agenda 2030 es totalmente oportuno. Esto también podría hacer aún más subsidiaria la tarea de impulsar la AOD.

Por último, cabe mencionar que la desaparición del Alto Comisionado para la Agenda 2030 no se ha compensado con ninguno de estos cambios orgánicos y que, aunque esta figura careciese en su corta vida de un presupuesto y de capacidad ejecutiva, suponía el mejor espacio para supervisar la coherencia de políticas para el desarrollo de la Agenda. Buscar este espacio en la nueva fórmula orgánica resulta más complejo.

Llegado a este punto, con una recesión económica en ciernes y un incremento sustantivo del endeudamiento público en España (FMI, 2020), reclamar más recursos para la AOD debe justificarse con rigor. No se trata, sin embargo, de cuestionar su esencia. La actual crisis y la demanda que ya ha suscitado hablan por sí solas. Tampoco se trata de si España debe asumir este compromiso internacional, ya se pronunció al respecto cuando apoyó la resolución de la Agenda 2030 y ratificó el Acuerdo de Paris (2015).

Cuantitativamente se debe al compromiso asumido por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de la Economía (OCDE), y la UE y en términos de calidad, también se alineó con la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la Declaración de Paris (2005) y los dos consensos europeos (2006, 2017). El cuestionamiento es en referencia a la definición de su perfil como donante. Y es que en España las decisiones con respecto al uso de las modalidades e instrumentos ha tenido un plano teórico desconectado del práctico. El avance de sofisticados programas y mecanismos que apoyan directrices de estrategias diferenciadas, ciclos integrales de planificación y financiación negociada en el marco de la Agenda de Eficacia de la Ayuda choca con el uso de instrumentos (cooperación financiera, cooperación delegada y participación en

fondos globales) motivado en gran parte por la escasez de fondos.

En relación con la Agenda 2030, por ejemplo, el V Plan Director (2018-2021) establece siete prioridades dentro de los ODS: 1) hambre cero; 2) salud y bienestar; 3) educación de calidad; 4) equidad de género; 5) agua limpia y segura; 6) trabajo decente y crecimiento económico; y 7) paz, justicia e instituciones sólidas. Sin embargo, en el balance de 2017 sobre la Ayuda bilateral española por sectores que hace el CAD y la OCDE sobre la cantidad de 1.086 millones de dólares, vemos un esquema diferente. La mayor aportación se destinó a los refugiados que se acogieron en España durante ese año, lo que equivale a un 20%. El siguiente destino preferente fue el sector de alivio de deuda y su reprogramación, un 11,3%, seguido de gobernanza y sociedad civil con un 9,7%. El 9,6% se destinó a cubrir los costes administrativos derivados de su actuación como donante. Los sectores que reciben menos recursos son precisamente los 5 primeros de las siete prioridades referidas en el VPD (salud con un 4,9%, educación con un 4,6%, agricultura un 5,7%, etc.). A su vez, el destino “multisector” acapara un 9,3% de la ayuda bilateral española y el sector “otros” un 11% (CAD, 2020).

En este sentido, España debe replantearse su compromiso con la AOD europea y aplicar el código de conducta, así como realizar un esfuerzo financiero proporcional. Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta la actual coyuntura, la modalidad (multilateral) y los instrumentos debe ajustarse a la demanda proveniente del COVID-19, al menos hasta que se cumpla con el anunciado aumento de fondos en los más que esperados presupuestos.

3.- Conclusiones

Momentos excepcionales precisan medidas excepcionales. La crisis del COVID-19 obliga a romper con la inercia de un incumplimiento, que en el caso de la cooperación española se ha alargado ya toda una década. No hay tiempo para esperar un nuevo presupuesto o revisar competencias orgánicas en la ejecución de la Agenda 2030. La emergencia está más que definida porque desde la crisis financiera de 2008 se ha sobrediagnosticado la situación, los desafíos y las reacciones. La solución pasa por más cooperación, por más Agenda 2030, por más multilateralismo y, en ese contexto, España debe decidir de una vez si quiere o no participar.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALONSO JA. Y ATIENZA, J. (2020) La Covid-19 en el mundo más pobre. El País Futuro, 6 de abril. (Consultado 6/4/2020). Disponible: https://elpais.com/elpais/2020/04/01/planeta_futuro/1585752546_792829.html

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE AUTORIDAD FISCAL (2019) “Los programas de rentas mínimas en España”, junio de 2019. (consultado 15/4/2020). Disponible: https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENDA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf.

CAD/OCDE (2020) Informe sitio web. (Consultado 16/4/2020). Disponible: <https://donortracker.org/country/spain>

COMISIÓN EUROPEA (2019) “Recomendación del Consejo: España”, (pp. 5 y 8). (Consultado 3/4/2020) Disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?qid=1560258234004&uri=CELEX%3A52019DC0509>

BALLESTEROS, C. (2020) La elocuente parálisis de la ONU. El País, 8 de abril. (Consultado 12/4/2020) Disponible: <https://elpais.com/internacional/2020-04-08/la-elocuente-paralisis-de-la-onu.html>

ESPAÑA (2020) Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2020, páginas 8675 a 8694. (Consultado 17/4/2020). Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/01/28/139>

FMI (2020) “Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain”, Working Paper 20/16, (pp. 21) Disponible: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/01/30/Effectiveness-and-Equity-in-Social-Spending-The-Case-of-Spain-48936>

KAISER FAMILY FOUNDATION (2020), Informe web. (Consultado 13/4/2020) Disponible: <https://www.kff.org/daily-news/march-10-2020/>

MAEUEC (2019) INFORME DE PROGRESO DE LA AGENDA 1030. DGPOLDE, MAEUEC. (Consultado 16/4/2020) Disponible: https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/INFORME_PROGRESO%20AGENDA%202030%20ESPA%C3%91A.pdf

MAEUEC (2018) PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030: Hacia una estrategia de Desarrollo Sostenible, DGPOLDE, MAEUEC. (Consultado, 15/4/2020). Disponible: https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/plan_de_accion_para_la_implementacion_de_la_agenda_2030.pdf

OCDE (2017) “Economic Surveys: Spain”, (pp. 1 y 17). (Consultado 13/4/2020) Disponible: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain2017_eco_surveys-esp-2017-en

OLIVIÉ, I. (2020) ¿Cómo será la ayuda al desarrollo después de la crisis del coronavirus? Blog Real Instituto Elcano. (Consultado 2/4/2020) Disponible: <https://blog.realinstitutoelcano.org/como-sera-la-ayuda-al-desarrollo-despues-de-la-crisis-del-coronavirus/>

ONU - INTER-AGENCY TASK FORCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT (2020) Financing for Sustainable Development Report 2020. New York. (Consultado 10/4/2020. Disponible: <https://developmentfinance.un.org/fsdr2020>

ONU (2020a) Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020 Madrid, 7 de febrero de 2020. (Consultado el 4/4/2020). Disponible: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1581954957_spain-end-of-mission-statement-final-es.pdf

ONU (2015) Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, New York. (Consultado 3/4/2020) Disponible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

STRAUSS, D. Y WHEATLEY, J. (2020) Developing countries scramble for funds to stave off virus impact. Financial Times, 1 de abril. Londres. Disponible en: <https://www.ft.com/content/756d85fa-6fad-412f-9aaf-c3f476415ae1>

WINTOUR, P. y RANKIN, J. (2020) G20 leaders issue pledge to do 'whatever it takes' on coronavirus. The Guardian 26 de marzo. (Consultado 14/4/2020). Disponible: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/g20-leaders-issue-pledge-to-do-whatever-it-takes-on-coronavirus>