



DICTAMEN DE LOS INFORMES SOBRE LA COOPERACIÓN MULTILATERAL 2016 Y 2017

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

Una vez recibidos los Informes de Cooperación Multilateral correspondientes a los años 2016 y 2017, y en consonancia con las competencias que le atribuye el RD2217/2004 de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo emite el siguiente dictamen.

En primer lugar, cabe destacar las muy particulares circunstancias en las que se elabora este documento de dictamen, que interpelan especialmente a los espacios multilaterales de decisión. En el momento en el que se escriben estas líneas, como respuesta a la pandemia global del virus COVID19, al alto número de infecciones que éste provoca y a la severidad de su impacto en la salud, se ha decretado en España el Estado de Alarma. Muchas personas han fallecido, los servicios públicos, especialmente el sistema de salud, han sufrido un estrés sin precedentes. La comunidad educativa ha reducido ampliamente su actividad. Muchas actividades económicas han tenido que paralizarse; entre ellas muchos proyectos de cooperación, con su efecto negativo en las personas trabajadoras. Los cooperantes han visto su actividad en terreno afectada. La sociedad entera ha tenido que adaptarse rápidamente a un periodo de confinamiento y a un proceso incierto de desescalada. Estas medidas son similares a las que se están adoptando en diversos países europeos. Todo ello viene a mostrar la importancia de la salud como bien público global y subraya la pertinencia y necesidad de los espacios multilaterales de decisión y coordinación, así como las instituciones multilaterales para la gestión de problemas compartidos a escala internacional.

I. Valoraciones de los informes

1. El Consejo de Cooperación agradece al equipo de la DGPOLDES los Informes preparados sobre la Cooperación Multilateral correspondientes a 2016 y 2017, que aportan un volumen abundante de información sobre las actividades realizadas por la Cooperación Española en el ámbito multilateral. Además, en gran medida, responden a las sugerencias realizadas por este Consejo de Cooperación en dictámenes e informes previos sobre la materia.
2. Estos Informes se reciben para su valoración por parte de este Consejo años después del momento de su ejecución – con varios cambios de gobierno de por medio –. En este sentido, hubiera sido deseable incluir una reflexión final valorando qué pasos pueden darse hacia una cooperación multilateral más estratégica en el momento actual, habida cuenta de la situación de partida descrita en los Informes.
3. En términos generales, al igual que señalaba el dictamen al Informe de Cooperación Multilateral 2015, los Informes, contienen un volumen importante de información



meramente descriptiva, que podría sintetizarse en mayor medida, permitiendo una mayor proporción de análisis en los Informes. Más concretamente:

- En lo que se refiere a la extensa información contenida en los Informes acerca de categorización de las aportaciones en obligatorias y voluntarias, si bien este Consejo agradece esta información detallada, también sugiere dos recomendaciones en este ámbito. En primer lugar, y al igual que señalaba el dictamen al Informe de Cooperación Multilateral 2015, la información sobre este extremo podría presentarse de forma más sintética, y sin perder la perspectiva histórica, reduciendo la extensión total del Informe; y, en segundo lugar, fortaleciendo el contenido analítico y comparativo del informe, más allá de los aspectos descriptivos.
 - Algunas secciones de los Informes hacen referencia a la naturaleza y actividades de entidades y fondos multilaterales en los que participa España. En estos casos, se recomienda evitar estas descripciones – remitiendo al lector a las publicaciones institucionales de dichos organismos – y centrar el Informe en los objetivos que se plantea la cooperación española en el marco de dichos organismos y/o los motivos que llevan a la aportación a este fondo o entidad en particular.
 - Ambos Informes dedican un epígrafe relativamente extenso al estado actual de la ayuda española en su conjunto. Aunque se entiende el esfuerzo de contextualización y de carácter pedagógico, puede resultar redundante con el de otras comunicaciones de la Cooperación Española.
 - Otras secciones de los Informes, como las que describen la distribución de las aportaciones a los fondos y entidades desde distintas instancias de la AGE, realizan un detalle pormenorizado sin que por ello se concluya o valore nada al respecto, especialmente en las contribuciones más directamente relacionadas con los objetivos de la cooperación española. Algo similar ocurre con la descripción de las capacidades disponibles de los órganos gestores, que deben dar seguimiento a las aportaciones españolas a los organismos multilaterales, que se detallan en la sección IV.7 del Informe sobre la Cooperación Multilateral 2016 y que requerirían una cierta valoración. Por último, algo similar sucede con la sección VI del Informe sobre la Cooperación Multilateral 2016 y la presencia en juntas ejecutivas, el examen de pares del CAD de la OCDE y las evaluaciones de la red MOPAN. En todos, los elementos descriptivos podrían completarse con valoraciones y, en su caso, criterios de mejora.
4. Convendría clarificar en mayor medida los criterios con los que se seleccionan ciertas entidades multilaterales para su descripción en profundidad – por ejemplo, Naciones Unidas u fondos temáticos –. Dichos criterios no se mencionan en el Informe de actividad en 2016 y, aunque sí se hace en el de 2017, sigue resultando difícil comprender cómo operan dichos criterios y su pertinencia (véase p. 52 del Informe 2017).
 5. La necesidad de actualización de la Estrategia Multilateral, aprobada en un momento muy distinto al presente, afecta a la carencia en este momento de un marco estratégico claro



para la acción en este campo. Dada esa situación, los Informes podrían usar como referencia para el análisis lo establecido por los Planes Directores en vigor en el año al que se refiere su análisis.

6. En este mismo sentido, los Informes deberían, en la medida de lo posible, clarificar cuáles son, de manera general y desde una visión estratégica, las posiciones adoptadas y propuestas realizadas por la Cooperación Española en los principales espacios multilaterales.

II. Valoración de la cooperación española en el ámbito multilateral

7. Siguiendo lo señalado en los anteriores puntos, este Consejo realiza la siguiente valoración de la cooperación al desarrollo en el ámbito multilateral, sobre la base de la información incluida en los Informes sobre la Cooperación Multilateral 2016 y 2017.
8. Aunque los resultados de la AOD multilateral muestran una recuperación respecto al 2015 – tendencia que se consolida con los datos más recientes de 2019 –, del análisis de las cifras se desprenden, en opinión del Consejo, las siguientes reflexiones:
 - En primer lugar, en ambos informes se describe el peso de las aportaciones multilaterales en el conjunto de la ayuda española, mostrando una tasa de crecimiento de los recursos dedicados entre 2015 y 2017 del 77,2%, pasando de 939,5 a 1.664,8 millones de euros de AOD multilateral neta entre esos dos años. Estas contribuciones contemplan aportaciones a desarrollo en una amplia gama de sectores incluyendo el mantenimiento de la paz y la emergencia humanitaria. En ambos años, y coincidiendo también con lo que señala el dictamen al Informe de 2015, se concluye que el trazo más significativo de la fotografía de la AOD española es el elevado peso relativo de la AOD multilateral –proporcionalmente a la ayuda total –, tanto en comparación a la situación de los años 2000 – en un contexto entonces de mayores niveles de ayuda española – como en comparación con el promedio de la OCDE o de la Unión Europea. Mientras la ayuda multilateral ha recuperado la tendencia histórica, empujada principalmente por las contribuciones obligatorias – especialmente a la UE –, la ayuda bilateral permanece anómalamente deprimida. De esta forma, el perfil de España se asemeja al de donantes recientes, lo que no se corresponde con el recorrido histórico de la cooperación española.
 - En segundo lugar, se detallan las modalidades de aportación – voluntarias u obligatorias; core o multi-bilateral/earmarked – mostrando otro rasgo distintivo del periodo analizado que es la recuperación de los recursos de AOD multilateral voluntaria, que en 2015 suponían el 6% de la acción multilateral y en 2017 alcanzó el 34,2%. Sin embargo, según se explica en el propio Informe 2017, esto se debe en parte a un cambio a la hora de contabilizar las contribuciones de capital realizadas por parte del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad al sistema del Banco Mundial y a los Bancos Regionales de Desarrollo. En este sentido, estas aportaciones que antes se consideraban



contribuciones obligatorias pasan ahora a contabilizarse como voluntarias. Descontando este elemento, la realidad subyacente muestra que las contribuciones voluntarias pasan de 63 a 92 millones de euros – incremento de 46% –: pese a este incremento, estas contribuciones son anómalamente bajas en volumen.

- En tercer lugar, y tal y como refleja el Informe 2017, se constata la tendencia de una pérdida de peso de las contribuciones al sistema de Naciones Unidas (SNU), con un aporte en 2017 de 112,5 millones de euros, por detrás de la UE (€ 1.108 M), el Banco Mundial (€ 278,5 M) y los Bancos Regionales (€ 226 M). De los organismos del sistema de desarrollo, destacan por orden de importancia la OMS (10,1 M), la FAO (8,2 M), OCHA (4,3 M), PMA (4,1 M), PNUD (3,2 M) o ACNUR (3 M). En una perspectiva histórica, el SNU recibió en 2017 diez veces menos recursos que una década antes, una reducción que no tiene parangón entre las 20 economías más importantes del mundo. Con la reducción histórica de recursos al SNU, el peso de las aportaciones obligatorias destaca muy por encima de las contribuciones voluntarias, algo que no sucede en los países del entorno con políticas de cooperación más consolidadas.
 - En cuarto lugar, en el periodo de análisis observado en los Informes, en 2017 España realiza una aportación a los Fondos Globales temáticos de 36 millones de euros, lo que supone una recuperación respecto a la situación de 2015 en la que se desembolsaron 20,6 M – lo que supone un incremento de 74,5% –, destacando el Fondo Verde (15 millones), el Fondo de Vacunas (9,48 millones), el Fondo para el Medio Ambiente (5,81 millones) y el Fondo para la Aplicación del Protocolo de Montreal (5,17 millones). En el periodo analizado no se hizo ninguna aportación al Fondo Global contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis ni a la Alianza Global para la Educación. Sin embargo, lo que este Consejo quiere destacar y debe ser elemento de reflexión, en línea con lo señalado por el Informe de 2017, es que en 2009 estas aportaciones temáticas eran nueve veces mayores. Si bien esta tendencia ha empezado a corregirse, los resultados aún no son visibles en el periodo analizado por estos Informes.
9. La fotografía de la AOD multilateral podría resumirse en un alto grado de concentración de las cuotas obligatorias mayores en un reducido número de organismos – con un peso destacado de las instituciones europeas –, el bajo nivel de contribuciones voluntarias, la extensa lista de organismos que reciben volúmenes reducidos y un amplio número de proveedores – no siempre coordinados – en la Administración General del Estado. Desde esta realidad, y conforme a la valoración realizada en los puntos anteriores, el Consejo considera que sería necesaria una definición estratégica actualizada en el ámbito multilateral, en la que se delimitasen de manera precisa los criterios de prioridad en materia de contribución y apoyo a los organismos multilaterales, de acuerdo a los propósitos y compromisos de la Cooperación Española, y que permita mayor coherencia entre los distintos proveedores. Esa definición estratégica ayudaría a realizar un análisis más preciso y fundado de las implicaciones que se derivan del actual “modelo dual” – alta dispersión en los organismos, pero alta concentración del volumen de las cuotas –, que parece regir en la distribución de la ayuda en el seno del sistema multilateral.



10. Como se ha señalado con anterioridad, el Consejo destaca como debilidad de la Cooperación Española la escasa proporción de aportaciones voluntarias al sistema multilateral, pues desvelan una insuficiente voluntad de respaldar activamente organismos de desarrollo que descansan en este tipo de contribuciones y de marcar acentos o prioridades propias en la acción multilateral. Además, existe una preferencia, por las aportaciones voluntarias multi-bilaterales o “marcadas” respecto a las *core*. En este sentido, el Consejo quiere llamar la atención sobre el hecho de que, tal y como señala el Secretario General de Naciones Unidas, las aportaciones multi-bilaterales pueden mermar la acción estratégica de la entidad multilateral, y tener efectos negativos en su eficacia. En este sentido, una apuesta por el multilateralismo se reflejaría de mejor manera con el apoyo a los organismos a través de contribuciones a sus presupuestos generales y planes estratégicos. Estas aportaciones a presupuestos generales y planes estratégicos, más allá del importe de las contribuciones obligatorias, se debería realizar también con contribuciones voluntarias, preferiblemente *core*.
11. Todos los puntos señalados con anterioridad responderían en términos generales a la carencia de una visión estratégica clara y de disponibilidad de capacidades por parte de la Cooperación Española, acerca de su política multilateral, incluyendo su rol en la Unión Europea, su participación en el sistema de Naciones Unidas, en sistema multilateral de carácter regional y su aportación a los fondos temáticos multilaterales. Tal y como señala, con gran claridad, uno de los Informes dictaminados, España tiene que “incrementar su propia capacidad para encontrar su lugar en el sistema multilateral” (extraído de los exámenes CAD 2007 y 2013 y citado en el Informe de Cooperación Multilateral 2016, p. 35).

III. Recomendaciones

12. Este Consejo de Cooperación considera esencial e inaplazable – particularmente en las circunstancias actuales – la definición de una estrategia de cooperación multilateral que incluya su rol específico en el conjunto de los objetivos definidos por la cooperación española. Es esencial, asimismo, que dicha estrategia se diseñe con la implicación del conjunto de las instituciones con competencias en este campo y concite la mayor coordinación entre ministerios y otras administraciones. Definida esta estrategia, sería deseable aumentar la proactividad de España en el ámbito multilateral.
13. En paralelo a la definición de dicha estrategia y para su correcta puesta en práctica, es fundamental reforzar las estructuras de gestión responsables en la Administración de la cooperación multilateral. Si bien los Informes de Cooperación Multilateral de 2016 y 2017 muestran que existen recursos humanos dedicados a esta política, las estructuras de gestión deberían igualmente reforzarse, ordenarse y clarificarse.
14. En consecuencia con lo anterior, es necesario concretar esa visión estratégica en acciones específicas en el marco multilateral que incluyan, entre otras medidas:



- La selección de socios multilaterales – sobre la base de criterios claros y consecuentes con la visión estratégica –;
- La definición de posiciones en cada uno de los ámbitos multilaterales en los participa la Cooperación Española;
- Las acciones para la mejora de la transparencia y rendición de cuentas sobre la participación de España en el ámbito multilateral – incluyendo por ejemplo la participación de representantes como directores, delegados, funcionarios, o voluntarios en los distintos organismos –.

15. En lo que respecta a los Informes de Cooperación Multilateral se sugiere:

- Mayor síntesis en las secciones descriptivas y un mayor esfuerzo analítico;
- Centrar el análisis en el seguimiento de los objetivos y líneas estratégicas adoptadas por la Cooperación Española;
- Ceñir el análisis y la descripción al rol de la Cooperación Española –no es necesario describir las características de los organismos con los que se trabaja– y en el ámbito multilateral – no es necesario valorar la Cooperación Española en su conjunto, para lo que existen otros informes –.