



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL “INFORME DE COOPERACIÓN MULTILATERAL 2014”

*(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de
Cooperación al Desarrollo en su reunión de 6 de abril de 2017)*

Una vez recibido el “Informe de cooperación Multilateral 2014” y en virtud de las competencias que le atribuye el RD 2217/2004 de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación emite el siguiente Informe:

I. INTRODUCCIÓN

1.- El Consejo valora de forma positiva la elaboración del Informe de Cooperación Multilateral 2014 por parte de la SGCID y agradece su remisión para su análisis. El documento no sólo contribuye a los objetivos de transparencia y rendición de cuentas en materia de cooperación multilateral, sino que puede –y el Consejo espera que así sea- servir de base para la reflexión y mejora de la política en este ámbito de la Cooperación Española, aun partiendo de la base de que el margen para llevar a cabo una política multilateral activa y estratégica es muy estrecho dado el carácter obligatorio del 95% de la ayuda multilateral.

2.- Sin embargo, lamenta haber recibido el Informe casi un año y medio después del cierre del ejercicio al que se refiere el documento. Como viene reivindicando este Consejo en informes diversos aquejados del mismo problema –y aún siendo consciente de las limitaciones de recursos- es preciso que la Administración realice esfuerzos adicionales para que los documentos estén disponibles para su análisis en un plazo más corto de tiempo, toda vez que el retraso debilita la funcionalidad de este Consejo y su capacidad para realizar las aportaciones debidas. En este caso concreto, las dificultades son, si cabe, más evidentes que en otras ocasiones, pues el Informe, que se refiere a actuaciones de la primera mitad del periodo del IV Plan Director de la Cooperación Española, llega en el tramo final de vigencia del mismo.

II. VALORACIÓN

3.- Por segundo año consecutivo, el Informe es preparado por la SGCID y contiene la información sobre la AOD de toda la Administración General del Estado y no sólo la del MAEC, incluyendo, junto al resto de contribuciones, las que se realizan a la UE en concepto de Cooperación al Desarrollo y que suponen el 68,3% del total de contribuciones a OMUDES. En este sentido, el Consejo –que había abogado previamente porque así fuera- felicita a los responsables y se congratula de que esta metodología se consolide y de que esté disponible un documento bastante completo –y, por tanto, útil- para el análisis y valoración de la política multilateral española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

4.- El Consejo felicita además a la SGCID y a las distintas unidades de la AGE implicadas por el esfuerzo realizado y el resultado logrado en cuanto a la elaboración de un documento mejorado respecto del Informe anterior: es un Informe más comprehensivo, con una estructura más clara y detallada que facilita la lectura y el análisis de la información. Es también loable el esfuerzo por aportar datos consistentes con los ofrecidos por otros Informes de la Cooperación Española.



Persisten, sin embargo, algunas asimetrías en cuanto a la información disponible. Siendo consciente de las dificultades, este Consejo anima a los responsables a continuar en la línea de lograr una mayor implicación y coordinación entre los distintos Ministerios y a hacerla extensible a otros ámbitos de la cooperación y, similarmente, en cuanto a la consistencia de los datos en diferentes documentos de la Cooperación Española.

5.- En cuanto a la estructura del Informe o forma de presentar la información sobre la Cooperación Multilateral se entiende que es esencialmente apropiada. No obstante, quizás fuera preferible que la información y las reflexiones del epígrafe (vi) del apartado de “Análisis” que lleva por título “Planificación multilateral y temas a destacar en 2014” se dotara de un contenido más amplio (por ejemplo, un resumen de conclusiones de diferentes eventos de la Agenda Internacional en el ámbito multilateral, en la medida en que puedan afectar a la política española) y conformara una presentación de la situación de la cooperación Multilateral de 2014 al principio de ese apartado, antes de los epígrafes en los que se muestran ya los datos generales de esta modalidad de Cooperación. En cuanto al epígrafe (iii) –“Contribuciones voluntarias”– sería más coherente con los epígrafes anterior y posterior si se enfocase de un modo más amplio como clasificación de las contribuciones según su naturaleza, obligatoria o voluntaria.

6.- El Consejo entiende las dificultades –explicadas en el Informe– que conllevaría la estructuración del mismo por sectores, orientaciones estratégicas o Ministerios y, consiguientemente, comparte una organización basada en la explicación de las aportaciones a los distintos organismos multilaterales agrupados según la clasificación del CAD que resulta mucho más clara.

7.- Al mismo tiempo, considera esencial que el Documento recoja aquellas otras clasificaciones, aunque no se base en ellas para estructurarlo y, por ello, aplaude el esfuerzo realizado en la parte de “Análisis” para presentar las contribuciones de la Ayuda Multilateral por orientaciones estratégicas del IV Plan Director (a pesar de que sólo un 15% de las aportaciones pueda ser clasificado de esta forma dada la cuantía de las aportaciones a la UE y a otros organismos no especificadas o no asignables), por orientaciones estratégicas y tipo de OМУDES y por actor financiador.

Se echa en falta, sin embargo, una breve presentación de la información relativa a la desagregación sectorial o geográfica; aunque tal desagregación no proceda para el caso de la Ayuda Multilateral pura o “core”, el Consejo estima que sí sería deseable contar con algunos datos y análisis de la distribución sectorial y geográfica de la ayuda multilateral que España realiza a fondos o programas concretos y de la AOD multilateral destinada a organismos que trabajan en una región determinada, permitiendo así su valoración en relación con las prioridades de la Cooperación Española.

8.- Como novedad, en el Informe 2014 se opta por presentar de forma asimétrica la información relativa a, por un lado, Naciones Unidas y Otros Organismos Internacionales y, por otro, la UE y las Instituciones Financieras de Desarrollo. En el caso de las dos primeras categorías, la ordenación y la presentación de la información de mayor a menor cuantía de las aportaciones se hace teniendo en cuenta solamente las aportaciones voluntarias, mientras que para los casos de la UE y IFD se toman en consideración la totalidad de las aportaciones (dado que son obligatorias en la totalidad o en la mayoría de los casos).



En el Informe se argumenta que tomar como referencia también las aportaciones obligatorias a NU y Otros Organismos Internacionales “desvirtúa lo que realmente se está decidiendo, engrosaría el Informe y no sería una herramienta útil de análisis de la estrategia de la cooperación multilateral” y que “desde el punto de vista del análisis estratégico (...) lo importante son las aportaciones voluntarias realizadas y los criterios utilizados para ello”.

Este Consejo entiende el argumento de que desde el punto de vista de las decisiones de política y estrategia de cooperación es útil poner el foco de atención en las aportaciones voluntarias. Sin embargo, considera que la ordenación y redacción del cuerpo del Informe teniendo en cuenta exclusivamente este tipo de aportaciones puede transmitir una imagen distorsionada sobre el destino de los recursos de la Cooperación Multilateral Española –a pesar de que la cuantía de todas las aportaciones, tanto obligatoria como voluntaria, aparezca en los anexos-. Por otro lado, la estructuración elegida hace que el Informe se debilite en cuanto a su vocación comprehensiva, máxime teniendo en cuenta que las aportaciones voluntarias suponen solamente un 5% del total de la AOD multilateral. Del mismo modo, el Informe pierde la simetría en las distintas categorías y, de hecho, se plantean problemas de estructura, quedando bajo el título general “Descripción de las contribuciones voluntarias” los puntos relativos a Instituciones Financieras de Desarrollo y UE, en los que aparecen las contribuciones obligatorias de estas instituciones.

El Consejo estima, por tanto, que sería preferible una ordenación simétrica en todas las categorías de instituciones, de mayor a menor cuantía de aportaciones tanto obligatorias como voluntarias y, para el caso de UN y Otros Organismos Internacionales, añadir un epígrafe con un cuadro –o una referencia al anexo 2– explicando cuál sería la ordenación teniendo en cuenta las contribuciones voluntarias y poniendo el énfasis en la estrategia y los criterios en los que se basa. Ello implicaría, lógicamente, la inclusión de información sobre algunas contribuciones obligatorias ahora no existente.

9.- El Informe de 2014 recoge la sugerencia realizada por este Consejo de incluir un apartado sobre “Capacidades Disponibles” para gestionar la Cooperación Multilateral. El Consejo aplaude la referencia, aunque estima que sería interesante completarlo con análisis de evolución o comparados, con mayor información sobre la presencia de españoles en los Organismos Multilaterales y su capacidad de participación estratégica y con una reflexión acerca de la suficiencia de los recursos disponibles.

En otro orden de cosas, no se entiende –quizás sea una errata– la inclusión, al final este apartado, de un recuadro destacado en el que se afirma que “para reducir la dispersión es necesario priorizar, planificar y concentrar nuestra AOD, así como revisar los instrumentos de financiación para lograr un apoyo financiero significativo, coherente y eficaz”. Este consejo comparte plenamente la afirmación, pero su ubicación no parece apropiada.

10.- Según se relata en el Informe, en 2014 las cifras absolutas de AOD bruta multilateral suponen un incremento relativamente pequeño –del 0,6%– respecto del año 2013; sin embargo, si se tiene en cuenta el considerable descenso experimentado por el total de la AOD en ese ejercicio, el resultado es que en 2014 un 70% del total de la AOD desembolsada por la AGE fue canalizada por vía multilateral, mientras que había supuesto un 60% en el año 2013 y un 52% en el 2012. La proporción, y su tasa de crecimiento, son muy superiores a la media de los países del CAD que, para los tres ejercicios mencionados, se mantiene en torno al 30%.



Estos datos evidencian el agravamiento de lo que este Consejo ya ha venido poniendo de manifiesto en otros Informes: la existencia de una situación anómala con un peso desproporcionadamente alto del componente multilateral, tanto en relación con otros países del CAD como con la propia historia de la cooperación española. Como se ha mencionado, la situación no tiene tanto que ver con la promoción de los compromisos multilaterales como con el descenso brusco de la ayuda bilateral derivado de los ajustes presupuestarios llevados a cabo en los últimos años y que no se han distribuido de forma equilibrada dado el carácter obligatorio de una buena parte de la ayuda multilateral (en torno al 95%).

Teniendo en cuenta lo anterior, y que la ayuda bilateral es la que permite construir una política de cooperación de forma más autónoma, el Consejo pone de manifiesto la necesidad de restaurar una proporción más equilibrada entre ambos tipos de ayuda mediante, tanto mediante el incremento del presupuesto asignado a la ayuda, como decidiendo que esos incrementos sean destinados a aumentar el volumen de la cooperación bilateral.

11.- El dato global mencionado en el punto anterior oculta la importante reducción, destacada en el informe, de las contribuciones voluntarias que, como se ha indicado anteriormente, suponen un porcentaje mínimo del total de las contribuciones multilaterales (5%); en el caso concreto de contribuciones voluntarias a Naciones Unidas la reducción es del 34% respecto del año anterior, lo que deja, sin duda, muy poco margen a una cooperación multilateral activa y estratégica

12.- En cuanto a la concentración de las contribuciones, una vez tomada nota de la errata existente en el Informe de Cooperación Multilateral 2013 según se explica en una nota al pie del Informe 2014, se observa una evolución muy lenta –de 75 Organismos receptores en 2012, a 72 en 2013 y 69 en 2014-. Además falta explicación sobre los criterios que subyacen a las variaciones. El Consejo reitera su posición, expresada en otros Informes, de que es precisa una mayor concentración de las contribuciones para una mayor eficacia de la ayuda, así como que esa concentración se realice de forma racional y se informe de los criterios que la determinen.

13.- Por lo que se refiere a las negociaciones de los Marcos de Asociación Estratégica con los Organismos internacionales que se consideran socios estratégicos de la Cooperación Española (UNICEF, PNUD, ONUMUJERES y FNUAP) que según el informe se iniciaron a finales de 2013 y en 2014, el Consejo estima que sería conveniente la inclusión en futuros informes de mayor información sobre los mismos.

14.- El Informe menciona de forma muy escueta la problemática de los instrumentos financieros utilizados para hacer aportaciones multilaterales y afirma la necesidad de revisión de los mismos para hacer una acción multilateral estratégica y efectiva a través de AOD voluntaria. El Consejo estima que el tema tiene el suficiente calado como para que se incluya un epígrafe en el que se explique la problemática y sienta las bases para una reflexión sobre las eventuales vías de mejora.

15.- Finalmente, el Consejo reitera la sugerencia de que los Informes de Cooperación Multilateral incluyan un apartado con referencias a las evaluaciones de Cooperación Multilateral realizadas durante el periodo y a sus principales conclusiones y lecciones aprendidas, así como una reflexión estratégica derivada de ellas. En el Informe se explica que durante 2014 se ha encargado a una consultora la revisión de evaluaciones existentes de la red MOPAN y otras, y también que se ha comenzado a elaborar un “Documento de formulación de prioridades para la cooperación multilateral” que, basándose en los resultados de las



evaluaciones, permita identificar los organismos multilaterales que implican una mayor eficiencia, impacto, coherencia y consistencia de la Ayuda Multilateral. El Consejo estima que una reflexión de este tipo es esencial y espera poder conocer, en futuras ediciones del Informe o por otras vías, esa valiosa información, así como sus implicaciones en cuanto a la reorientación de la cooperación multilateral.

III. RECOMENDACIONES

16.- Sobre la base del análisis del “Informe de Cooperación Multilateral 2014” y de la valoración expuesta en los puntos anteriores, el Consejo de Cooperación emite las siguientes recomendaciones relativas al propio documento y a la materia objeto del mismo:

1. Seguir realizando esfuerzos para lograr una mayor implicación y coordinación de los distintos Ministerios en la elaboración de futuros Informes, así como para conseguir que dichos Informes estén disponibles en un plazo de tiempo más corto.
2. Hacer algunos cambios en la estructura en el sentido que se indica en el punto 5 de este documento.
3. Completar el Informe ampliando la información sobre algunos temas, en el sentido que se indica en los puntos 7,8, 9, 10, 14 y 15 de este documento.
4. Dotar al Informe de una mayor visión estratégica, acompañando la información descriptiva de un grado mayor de análisis, explicando los objetivos y criterios que informan las actuaciones e incorporando más valoración y reflexión.
5. Restaurar una proporción más equilibrada entre los componentes multilateral y bilateral de la Ayuda mediante incrementos en el presupuesto orientados hacia el segundo tipo.
6. Conseguir una acción multilateral más selectiva y estratégica mediante una concentración racional de las contribuciones en menos Organismos, informando de los criterios en los que se fundamenta la concentración.

Madrid, abril 2016