



INFORME SOBRE EL INFORME DE COOPERACIÓN MULTILATERAL 2015

(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 16 de febrero de 2018)

Una vez recibido el Informe de Cooperación Multilateral correspondiente al año 2015, 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 Informe:

I.- Valoración del Informe

1.- El Consejo de Cooperación felicita al equipo de la DGPOLDES por el Informe preparado sobre Cooperación Multilateral correspondiente a 2015, que mejora de manera significativa Informes anteriores sobre esta materia. Se trata de un Informe en el que se aporta, de un modo ordenado, abundante información, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, relativa a 50 de los organismos internacionales a través de los que España canaliza su ayuda multilateral; se da cuenta de las asignaciones de recursos desembolsadas en el año, tanto en el concepto de contribuciones obligatorias como voluntarias y tanto las de carácter básico (*core contributions*) como las vinculadas (*earmarked contributions*); se explicitan los programas o actividades a los que se asocian los recursos y su distribución de acuerdo a orientaciones estratégicas, sectores y regiones del mundo en desarrollo; se da información sobre las instituciones españolas origen de los fondos y se traza un panorama de los recursos humanos de que dispone el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) para negociar y dar seguimiento a la acción multilateral; se detallan los acuerdos marco suscritos con las instituciones y se incorporan reflexiones de tipo valorativo acerca de la forma de afrontar la política de cooperación multilateral en el futuro. En conjunto se trata de un Informe bien elaborado y completo, que resulta de notable utilidad para conocer y valorar el componente multilateral la política española de cooperación.

2.- En Consejo de Cooperación se felicita, además, de que el presente Informe haya tomado en cuenta, de modo bastante fiel y completo, las recomendaciones y sugerencias formuladas por este Consejo en ediciones anteriores. Se quiere subrayar este hecho porque no siempre se encuentra en los organismos públicos responsables de los informes que se presentan y valoran en este Consejo similar receptividad a sus opiniones. Aunque es consciente de su carácter consultivo, el Consejo entiende que la eficacia de su contribución a la mejora de la calidad de la cooperación española solo es posible si sus recomendaciones, especialmente cuando son unánimemente respaldadas, son atendidas por las entidades responsables aludidas.

II.- Valoración de la política de cooperación multilateral

Si el informe, en cuanto documento, merece un juicio muy positivo por parte del Consejo, no cabe trasladar esa misma valoración a todos y cada uno de los componentes de la política multilateral a las que el Informe alude. Lo siguientes puntos de este epígrafe del Informe se referirán a estos aspectos.

3.- El Consejo de Cooperación no puede sino expresar su opinión crítica acerca del panorama que revelan las cifras agregadas correspondientes a la acción multilateral en el año.



Diversos son los motivos de preocupación:

- En primer lugar, han caído de forma significativa los recursos estrictamente dedicados a la cooperación multilateral: se pasa de 1.064 millones de euros en 2014 a 939 millones en 2015 (una reducción de casi el 12%). Pese a esta caída de los recursos, el peso relativo de la cooperación multilateral en el total de la AOD española sigue siendo elevado (57%) y superior a la media del CAD. No obstante, esta ratio es el resultado inducido por la caída aún más aguda de la ayuda bilateral y no tanto por la solidez del compromiso multilateral.
- En segundo lugar, cuando se observa en perspectiva, esa caída es especialmente acusada en el caso de las aportaciones voluntarias al sistema multilateral. De hecho, el margen que ha quedado para ese tipo de contribuciones apenas alcanza al 6% del total de la acción multilateral, con 63 millones de euros; lo que no es sino otra forma de decir que España, en este campo, apenas se ha limitado a cumplir con las cuotas que le son obligadas por su pertenencia a los organismos multilaterales de los que es parte. A este respecto, cabe señalar la alerta del informe al subrayar que el MAEC no cuenta con un instrumento ordinario para hacer contribuciones voluntarias a los presupuestos generales de los distintos organismos, lo que repercute especialmente en los Fondos y Programas de Naciones Unidas.
- En tercer lugar, ha crecido, aunque en magnitudes menores, el componente de la cooperación multilateral (es decir, el conjunto de las aportaciones que se otorgan a los organismos multilaterales asociadas a acciones definidas con el donante), que ha pasado de 76 millones de euros en 2014 a 78 millones en 2015 (un crecimiento del 2%). Como es sabido, la valoración que merece este tipo de cooperación es ambigua: por una parte, permite a los donantes desplegar sus preferencias estratégicas en el ámbito multilateral, pero por otra limita la capacidad de esos organismos para asentar estrategias propias que trasciendan los intereses específicos de cada uno de sus socios.
- En cuarto lugar, cuando se analiza en perspectiva, se observa que ha sido Naciones Unidas la institución que en mayor medida ha retrocedido en el volumen de recursos recibidos, seguida por el Grupo del Banco Mundial. Por el contrario, la que se alza con un claro liderazgo en el total de las contribuciones es la Unión Europea y, de nuevo, debido a la magnitud de nuestra cuota obligatoria a las instituciones comunitarias (Comisión Europea y Fondo Europeo de Desarrollo). En concreto, a estas instituciones ha ido el 81% de toda la cooperación multilateral (incluida la multilateral). Cabría decir, que buena parte de nuestra acción multilateral es, en realidad, aportación comunitaria. Si bien la concentración de recursos en este ámbito hace de España un socio activo en la UE, cuyas aportaciones enriquecen la acción multilateral europea, al mismo tiempo se constata que cuanto menor sea la AOD española, mayor será el porcentaje dedicado a contribuciones obligatorias, limitando la capacidad que España tiene para aprovechar más plenamente y en toda su diversidad las posibilidades estratégicas que brinda la cooperación multilateral.



4.- Uno de las demandas que se le ha hecho a la Cooperación Española, también por parte de este Consejo, es la necesidad de dotar a la acción multilateral de un propósito más estratégico, elevando los niveles de concentración de los recursos en torno a las instituciones multilaterales consideradas más adecuadas. Si se repasa en los datos, se observa que se avanzó notablemente en el segundo objetivo, sin que ello haya sido resultado de haber acometido avances similares en el primero. Al reducir la acción multilateral de forma casi exclusiva a las cuotas obligatorias, esto ha generado una alta concentración de los recursos en torno a las instituciones en las que son mayores las contribuciones. De forma más precisa, las 10 primeras instituciones multilaterales concentran el 89% de los recursos, cumpliendo con creces los objetivos de concentración que definió el IV Plan Director. No era una tarea difícil de conseguir, ya que solo la UE, por las razones antes mencionadas, absorbe el 81% de la cooperación multilateral. Ahora bien, este nivel de concentración de los recursos no es el resultado de una voluntad selectiva de carácter estratégico, sino de la mera magnitud de ciertas cuotas obligatorias. De hecho, cuando se acude a las cuotas voluntarias los niveles de dispersión son muy elevados: solo el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación aporta cuotas voluntarias a 48 entidades, por un total de 61,7 millones de euros, lo que quiere decir que se están aportando en promedio a cada institución una cifra verdaderamente limitada, de apenas 1,2 millones de euros. Este hecho revela que los niveles de focalización estratégica son reducidos; al tiempo que sugiere que, para el futuro, los indicadores de concentración de los recursos en el ámbito multilateral quizá debieran referirse, al menos de modo complementario, a las aportaciones voluntarias, que es sobre las que el gobierno puede decidir más libremente.

5.- La relación de instituciones financiadoras reproduce, de modo fiel, la relevancia que las cuotas obligatorias tienen en el marco de los compromisos multilaterales asumidos por España. Así, es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, responsable a través del Tesoro de hacer las aportaciones a la UE, el que encabeza la relación, aportando el 81% de la cooperación multilateral. Frente a ello, la aportación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que es el departamento responsable de la política de ayuda, es relativamente menor, de apenas el 14%. Es interesante señalar, que tres Comunidades Autónomas (País Vasco, Andalucía y Extremadura) mantienen programas de cooperación con organismos multilaterales, aportando de forma conjunta una cifra de 4 millones de euros.

6.- La distribución de la cooperación multilateral por orientaciones estratégicas, sectores y regiones se enfrenta al problema de que buena parte de los recursos aportados tienen difícil clasificación, lo que afecta especialmente a la cuota aportada a la UE (tal como se señala en el propio Informe, pág. 28). En concreto, al grupo de orientación no especificada va el 83% de los recursos. Dentro de los asignables, son la orientación 4 (fomentar la cohesión social), la 6 (mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales) y la 1 (consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho) las que reciben mayores recursos, pero a limitada distancia del resto. En el caso de sectores de acuerdo con las clasificaciones del CAD, y si se excluye los no asignables que suponen el 78% del total, los dos que reciben mayores recursos son las infraestructuras y servicios sociales básicos (7%) y las actividades multisectoriales (6%), entre las que se incluyen la protección del medio ambiente. Por último, en lo que se refiere a las distribuciones geográficas, de nuevo, el grueso de los recursos caerían en la categoría de no asignables (92%), pero entre los asignables son los dirigidos a América Latina (41%) y África (31%) los que tienen las cuotas mayores.



7.- Debido al peso de las aportaciones no asignables, es difícil formular un juicio acerca de la orientación temática y sectorial de la cooperación multilateral española. En todo caso, el Consejo de Cooperación quiere llamar la atención acerca de la necesidad de prestar una reforzada atención a las nuevas dimensiones de desarrollo que ha incorporado la Agenda 2030, relacionadas con la sostenibilidad ambiental, el desarrollo de las infraestructuras y del tejido económico y la promoción de una gobernanza incluyente y unas instituciones sólidas y transparentes en los países en desarrollo. Acaso la relevancia de estas dimensiones requiera buscar nuevos equilibrios en el despliegue de la acción multilateral en el futuro.

8.- El informe hace, por primera vez, un recuento de las capacidades humanas disponible en el seno del MAEC para diseñar, negociar y dar seguimiento a la política multilateral. Si se excluyen las delegaciones diplomáticas ante los organismos, la dotación se limita a 14 funcionarios y 3 personas adicionales vinculadas a través de contrato laboral, distribuidos, a su vez, en diversas unidades. Si lo que se pretende es mantener la acción multilateral casi reducida a las cuotas obligatorias, quizá este personal podría ser aceptable, pero es claramente insuficiente si lo que se pretende es desplegar una estrategia de acción multilateral que permita proyectar la acción de España en materia de desarrollo sostenible. Ha de recordarse que asumir esa actitud estratégica comporta no sólo incrementar los recursos dedicados a las acción multilateral, sino también mantener en el seno de los organismos y en los foros que estos convocan una posición más activa y propositiva, construyendo alianzas y consensos para trasladar al ámbito multilateral la posición que España tiene en los ámbitos del desarrollo sostenible. Y para fundamentar esas propuestas, tejer las alianzas y promover el diálogo en el seno de las instituciones es necesario disponer de una masa crítica amplia de personal técnico y de responsables en este campo.

9.- El Consejo valora de forma positiva los ensayos que se han hecho para avanzar en un diseño más estratégico de la acción multilateral. En este sentido, valora de forma positiva la definición de 3 nuevos Marcos de Asociación estratégica con el FNUAP, PNUD y ONU Mujeres, aun cuando el volumen de recursos implicados es ciertamente limitado. También valora de forma positiva la elaboración del *Documento de formulación de prioridades para la cooperación multilateral en el ámbito del desarrollo*, analizado y discutido por este Consejo el pasado año. El consejo de Cooperación quisiera que estos esfuerzos se transformen en una estrategia clara de acción multilateral, que oriente las acciones en este campo en los próximos años; una estrategia acorde con los propósitos y prioridades que se definan en el Vº Plan Director, y que se oriente a elevar de nuevo el perfil de España en el ámbito multilateral, a través de un compromiso firme con la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.



III.- Recomendaciones

10.- En función de las valoraciones realizadas en los puntos anteriores, el Consejo de Cooperación realiza las siguientes recomendaciones:

1. El gobierno debe proponerse elevar el perfil de la presencia de España en el sistema multilateral, lo que comporta no solo incrementar la dimensión de sus aportaciones voluntarias a estos organismos, sino también desplegar una posición más activa y propositiva en estas instancias. El Consejo entiende que esto no se puede lograr sin contar con un instrumento para asignar las contribuciones voluntarias a presupuesto ordinario, así como un fortalecimiento del equipo humano y técnico en que descansa, en el MAEC, el diseño y seguimiento de este componente de la política pública.
2. El incremento de las aportaciones multilaterales debe hacerse en un marco de clara vocación selectiva y estratégica, identificando aquellos organismos que mejor se acomodan, en su mandato y operativa, a las prioridades que defina la Cooperación Española. En esta definición de prioridades debiera tenerse en cuenta la complejidad y el carácter multidimensional que caracteriza a la Agenda 2030.
3. El Consejo felicita a la DGPODES por el Informe de Cooperación multilateral que ha presentado y le insta a seguir en esa línea de progresiva mejora del Informe. Al respecto, sugiere la conveniencia de dedicar un apartado a recoger los propósitos estratégicos asociados al desarrollo del Plan Director correspondientes a cada año, para posteriormente someterlos a contraste con lo efectivamente realizado. Así mismo, sugiere centrarse en resaltar la información más relevante y de carácter estratégico, reduciendo, en la medida de lo posible, el volumen del documento.
4. En similar línea, se sugiere que en la medida de lo posible se vaya tratando de acopiar información no sólo sobre las contribuciones que son parte de la AOD, sino también de aquellas que previsiblemente van a ser parte del nuevo concepto de financiación del desarrollo en que trabaja la OCDE: TOSSD. Aun cuando están por definir los perfiles precisos de esta nueva métrica, y existiendo un mandato del MAEC para que cuando terminen las negociaciones en el CAD se lleven a cabo las modificaciones correspondientes, hay ámbitos en los que ya se podría ir trabajando para disponer de un sistema de reporte apto para acoger esa visión más amplia de la cooperación para el desarrollo a la que convoca la Agenda 2030.