



DICTAMEN SOBRE EL INFORME DE COOPERACIÓN MULTILATERAL DE 2018

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrada el 18 de diciembre de 2020, vía videoconferencia

Una vez recibido el Informe de Cooperación Multilateral correspondiente al año 2018, 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 dictamen que a continuación se desarrolla. Como en ocasiones anteriores, tras una sección de antecedentes, se juzgará en secciones diferenciadas el informe en sí mismo, como documento informativo y de rendición de cuentas de la Administración, y la evolución de la política multilateral a lo largo del año de referencia. La última sección está dedicada a formular algunas recomendaciones.

Antecedentes

1.- El Consejo de Cooperación agradece el envío del Informe de Cooperación Multilateral de 2018. Pese al retraso con que se ha de dictaminar este Informe, hay que recordar que en el presente año la DGPOLDES ha trasladado al Consejo los Informes de Cooperación Multilateral correspondientes a los años 2016, 2017 y 2018, aliviando en parte el retraso que se había acumulado en la emisión de estos Informes. El Consejo felicita a la DGPOLDES por el esfuerzo que todo ello comporta y le insta a que continúe trabajando para acortar el espacio de tiempo que media entre la presentación de los informes y el final del período presupuestario al que esos informes remiten. Como se ha reiterado en diversos dictámenes de este Consejo, es esta una vía obligada para que la actividad dictaminadora de este Consejo tenga utilidad y pueda informar tanto las decisiones de la Administración como el diálogo de los actores políticos y sociales en los órganos de representación y participación existentes.

2.- El Consejo llama la atención acerca de la importancia que tiene este Informe por ser el primero que remite al período de vigencia del actual V Plan Director de la Cooperación Española. Aunque es difícil que con los resultados de un único año se puedan confirmar cambios significativos en la deriva de la Cooperación Española, es importante comprobar hasta qué punto el Plan Director está orientando los compromisos multilaterales que se están asumiendo en este período y, en caso de que haya desvíos, identificar las causas y someterlos a evaluación.

El Informe

3.- El Consejo valora de forma positiva el Informe presentado, por entender que proporciona una buena base para conocer los compromisos españoles asumidos con la acción multilateral en el año de referencia. Se confirma así una tendencia, que ya se percibía en los informes previos, hacia la mejora de la estructura del documento, la aportación de contenido analítico y argumentativo y la provisión ordenada y sistemática de información. Respecto a los dos informes previos dictaminados en este año, el que



ahora se informa presenta una estructura más clara, y una disposición más selectiva de la argumentación y de la información. De forma adicional, y de manera muy destacada, se dedica un capítulo de manera especializada a la Unión Europea, diferenciándola - como parece razonable- de la realizada por otros actores del sistema multilateral. Todas estas mejoras están en consonancia con las recomendaciones que este Consejo le habían hecho a la Administración en dictámenes precedentes, con el objetivo de disponer de unos Informes más breves y focalizados, con una información mejor estructurada y en donde la interpretación de los datos tuviese más presencia.

4.- La estructura del Informe es clara. El informe se abre con dos capítulos introductorios, uno de ellos dedicado a aspectos metodológicos, lo cual es especialmente pertinente dada la presencia simultánea de dos sistemas de cómputo de la ayuda (el sistema basado en flujos de caja y el referido al *grant equivalent*). Tras esos capítulos, se abren otros dos orientados, uno a analizar el contexto de la cooperación y de la acción multilateral en el año, con atención especial a Naciones Unidas, y el otro a hacer un análisis similar referido a la Unión Europea. Los tres capítulos siguientes detallan los compromisos multilaterales de la Cooperación Española, manejándose en uno de ellos diversas perspectivas para la ordenación de la información y dedicando uno adicional a las aportaciones españolas a Fondos Globales. Los dos capítulos finales están orientados, en un caso, a una breve crónica de algunos hechos relevantes de la acción multilateral en el año y, en el otro, al detalle presupuestario. El Informe se acompaña de los correspondientes índices y anexos, siendo especialmente valioso el glosario de términos que ofrece. En suma, una estructura clara y entendible, aun cuando haya aspectos que se pueden mejorar y que se mencionan a continuación.

5.- Aunque la estructura es clara, realmente el capítulo 5 del Informe podría fácilmente integrarse con el 6. Su actual contenido se centra en la conexión entre la cooperación multilateral y los instrumentos de la planificación de la Cooperación Española, pero sin apenas aportación de información correspondiente al año, ni análisis de los datos referidos a la ejecución del período. Se trata, más bien, de un capítulo referido al contexto normativo en el que opera la acción multilateral. En un replanteamiento del Informe, para futuras ediciones, parecería razonable que ese capítulo se funda con el siguiente, en donde se registran los principales datos de la acción multilateral de España en el año.

6.- En algunos ámbitos la información se reitera en diversos capítulos y, en ocasiones, con cifras que no son enteramente coincidentes. Por ejemplo, la distribución de los fondos españoles entre contribuciones obligatorias, voluntarias al *core* y voluntarias *earmaked* es tratada tanto en el capítulo 3 como en el capítulo 6, en el primer caso relacionadas con las aportaciones al Sistema de Naciones Unidas y en el segundo al conjunto de las contribuciones multilaterales. Como es razonable, las cuotas no necesariamente coinciden: en el primer caso, se atribuye a las aportaciones *earmaked* un peso del 17% en la aportación española, mientras en el segundo es de apenas el 6%. La diferencia en el universo de referencia al que aluden esas dos cuotas no es explicada de forma suficientemente clara en el informe, lo que puede llevar a la confusión. Tal vez, para futuras ediciones sería útil que este detalle en la composición de las aportaciones se concentrara en un único capítulo, expresando de forma clara los universos de



referencia que se manejan en cada caso. De este modo se evitarían duplicaciones y se facilitarían la comparación y la comprensión de las diferencias resultantes.

7.- El capítulo 8, titulado “Otros hitos de la cooperación multilateral española en 2018” carece de la estructura de un texto articulado y de la entidad de un capítulo. Es una mera relación poco ordenada de eventos, sin apenas análisis. Si se quiere mantener ese capítulo, el Consejo sugiere que se aborde el tema de una manera apropiada, incorporando una interpretación de la relevancia de las actividades y reuniones a las que se alude y una justificación de la posición de España en ellas. Alternativamente, si se juzga que la temática no justifica un capítulo, la opción debiera ser hacer un recuadro con los principales eventos de los que se quiere dar cuenta, incorporando un breve comentario de los más relevantes para la Cooperación Española, trasladando ambos aspectos al capítulo 4.

8.- Una de las carencias más notables que se percibe en la estructura de contenidos del Informe es la ausencia de referencia, en su panorama internacional, a la cooperación propia de las instituciones financieras internacionales (particularmente, los bancos multilaterales de desarrollo). Como ya se ha señalado, se dedica atención a la financiación y prioridades de las Naciones Unidas y se reserva un capítulo a la UE, pero no hay mención alguna al tercer pilar de la acción multilateral, que es el que remite a la desplegada por las instituciones financieras. Esta ausencia es tanto más notoria cuanto una parte creciente de la cooperación en ámbitos claves de la provisión de bienes públicos internacionales, infraestructuras o transición energética, entre otros, comportará la implicación activa, a través de la cooperación financiera, de estas instituciones. El Consejo espera que esta carencia se logre superar en posteriores Informes.

El contenido de la política multilateral

9.- El informe recuerda que, en 2018, se produjo un muy leve incremento de la cooperación multilateral, en el marco de un también muy reducido incremento de la AOD del conjunto de los miembros del CAD de la OCDE. Se trata, en todo caso, de incrementos muy menores. En este contexto, se confirma, una vez más, la limitada dimensión del esfuerzo de España en materia de cooperación. El compromiso de España, en relación con su PNB, situó al país en el puesto 21 de entre los donantes del CAD, justo por detrás de Hungría, un donante de muy limitada trayectoria y muy menor compromiso con la acción de desarrollo internacional.

10.- En lo que se refiere a la cooperación multilateral, el principal actor internacional es, sin duda, la Unión Europea (UE): el conjunto de los países de la UE aportó en el año cerca del 73% del total de la cooperación multilateral del año. En este campo de la acción multilateral, el papel de España es algo más prominente. De hecho, en 2018 fue el octavo donante en este campo, aportando algo más del 4,2% del total. Esta cuota contrasta con la contribución correspondiente a la cooperación bilateral, que fue de apenas el 0,63% del total. Este desequilibrio entre ambas modalidades no hace sino confirmar la asimétrica composición de la ayuda española que ya este Consejo ha venido señalando en anteriores informes, con un predominio de la cooperación multilateral que



tiene su principal causa en el desplome de la cooperación bilateral, que descendió en sus dos terceras partes entre 2009 y 2018.

11.- El análisis de la financiación de Naciones Unidas pone de relieve, una vez más, el alto peso que tienen las aportaciones voluntarias y, dentro de ellas, las de tipo finalista aportada por los países (*earmarked*). En algunas instituciones, estos fondos suponen más de las tres cuartas partes de los ingresos gestionados por la institución: es el caso, por ejemplo, del PNUD, la OMS, el PMA o UNHABITAT, entre otros. En su conjunto, esta modalidad de financiación aporta el 58% de los ingresos de las instituciones que conforman el sistema de Naciones Unidas. El Consejo quiere recordar que esta forma de financiación limita la capacidad de las instituciones para desplegar, de forma autónoma, una política multilateral, más allá de las prioridades específicas de los países financiadores. El logro de una mayor autonomía de las agencias forma parte, por lo demás, de la reforma del sistema de Naciones Unidas que España se ha comprometido a respaldar.

12.- Entre los países que contribuyen al Sistema de Naciones Unidas, España ocupa, en el año 2018, un puesto modesto (el puesto 19) por el volumen de recursos que aporta, que apenas suponen el 1,05% del total de los fondos recibidos por el sistema de Naciones Unidas. Este dato sugiere -como más adelante se confirmará- que el predominio presupuestario de la cooperación multilateral en el caso de España se debe fundamentalmente al peso que en ella tiene la aportación a la UE, y no tanto a los recursos que canaliza hacia Naciones Unidas, que son relativamente menores. Por modalidad de contribución, el grueso de las aportaciones españolas al sistema de Naciones Unidas son cuotas obligatorias (el 77%), representando tanto las cuotas voluntarias *core* (4,6%) como las *earmarked* (17%) proporciones menores en relación con el panorama internacional que se describe en el punto anterior.

13.- Por lo que se refiere a la UE, el Informe confirma, una vez más, la relevancia de la Comisión como donante a escala internacional: con un desembolso de 13 mil millones de euros (el 8% del presupuesto de la Comisión), ocupa el cuarto puesto entre los donantes internacionales. Por su naturaleza peculiar, la cooperación de la Comisión tiene una naturaleza híbrida entre la cooperación multilateral y la bilateral, algo que se refleja también en las formas de gestión de los fondos. España aporta en torno al 6,8% del total del presupuesto de la UE. España, a través de la AECID, es además gestora de 11 acuerdos de cooperación delegada suscritos en 2018, siete en América Latina, tres en África y uno en Oriente Medio. El importe total de esos acuerdos es de 219 millones de euros, de los que la UE delega la gestión de algo más de 53 millones. La tendencia de los últimos años en este ámbito ha sido creciente, aunque en 2018 haya bajado algo el número de acuerdos suscritos. A estos acuerdos debieran sumarse los gestionados a través de la FIIAPP, de los que el Informe no proporciona información alguna. Todo indica, por tanto, que estamos ante una modalidad de cooperación de creciente relevancia en España: de hecho, nuestro país es el tercer gestor de fondos delegados, tras Alemania y Francia. Aunque no se trata de una cooperación multilateral en sentido estricto, el Consejo entiende que se debe dar cuenta de esta modalidad en el capítulo de la UE del Informe de Cooperación Multilateral, pero incluyendo también la cooperación delegada gestionada por la FIIAPP, como institución que es parte del



sistema español de cooperación. De igual forma, debiera hacerse una sistematización de la experiencia, que permita evaluar las implicaciones que este tipo de compromisos ha tenido para la Cooperación Española. El Informe de Cooperación Multilateral 2018 apenas aporta argumentos que permitan fundamentar un juicio al respecto.

14.- Los datos ejecutados en el año 2018 confirman el desequilibrio en la composición de la ayuda española al que se aludió en un párrafo previo. En concreto la AOD del año fue de casi 2.499 millones de euros, de los que el 69% (1702 millones) lo fueron por canales multilaterales y el 30% (746 millones) por vía bilateral. Todo ello computado en términos de *grant equivalent*. Para hacer comparaciones inter-temporales se requiere apelar al sistema de flujos de caja, donde la asimetría entre la cooperación multilateral y la bilateral es todavía más manifiesta. En concreto, la cooperación multilateral de 2018 (1.698 millones) supuso el 77% del total de la AOD (2.194 millones). El dato de la AOD total es algo menor que en el año 2017 (2.271,04 millones €), con una reducción en términos absolutos de alrededor de 77 millones de euros. En todo caso, por una u otra vía se mantiene como rasgo sobresaliente el alto peso de la cooperación multilateral, que es consecuencia, a su vez, de la limitada capacidad financiera de la cooperación bilateral: un rasgo que debiera corregirse en el futuro.

15.- Desde el punto de vista de las instituciones responsables de la canalización de los recursos de la cooperación multilateral, destaca el peso del Ministerio de Hacienda, que ha aportado por sí solo el 66% de los fondos multilaterales, en 2018. Este es una atribución un tanto forzada por ser el Ministerio que se responsabiliza de las aportaciones tanto al presupuesto comunitario como al Fondo Europeo de Desarrollo, que en su conjunto conforman la partida más relevante de cooperación multilateral. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital aporta casi el 25% de la cooperación multilateral. Finalmente, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación aporta en torno al 8% del total de la cooperación multilateral. La contribución de otros ministerios es menor y, entre ellos destacan las de los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo (0,14%) y Ministerio de Fomento (0,10%).

16.- Por instituciones receptoras de la cooperación multilateral español, destaca, en primer lugar, la Unión Europea y sus instituciones, que reciben casi el 66% del total de los recursos (1.119 millones de euros): esa cuota es incluso superior a la del año precedente que era igualmente alta (del 61%). Las instituciones financieras internacionales, tanto el Banco Mundial (14,5% del total) como los Bancos Regionales de Desarrollo (7,7%) ocupan los siguientes puestos de relevancia como receptores de la cooperación multilateral española (recibiendo, en conjunto, alrededor de 376 millones de euros). Finalmente, el Sistema de Naciones Unidas ocupa el cuarto lugar, captando el 6,2% del total de los recursos (113 millones de euros). Este es el componente multilateral que en mayor medida ha sufrido las consecuencias de los recortes en el presupuesto de la ayuda: de hecho, como recuerda el Informe, los flujos canalizados hacia el sistema de Naciones Unidas se redujeron a su décima parte en la década larga que va entre 2007 y 2018. La contracción señalada ha hecho que se reduzcan de manera acusada (hasta su virtual desaparición en algunos casos) las contribuciones voluntarias al sistema de Naciones Unidas, que hoy se nutre de muy centralmente de las



contribuciones obligatorias y las aportaciones a fondos fiduciarios. Eso no pasa, sin embargo, en el caso de las instituciones financieras internacionales, donde siguen siendo muy importantes las aportaciones voluntarias.

17.- Desde el punto de vista de las instituciones receptoras, hasta 34 organizaciones del sistema de Naciones Unidas han recibido fondos de la Cooperación Española; a ellas se suman otras 24 entidades multilaterales, además de las Instituciones de la UE y las Instituciones financieras internacionales. El panorama resultante es bastante disperso, siendo amplio el espectro de organismos receptores. Pese a ello, el grueso de los recursos se concentra en un grupo reducido de instituciones: de hecho, cuatro instituciones (dos de ellas europeas) concentran el 80% de los recursos multilaterales de la Cooperación Española. En el caso de las instituciones financieras la principal receptora es la AIF, la ventanilla blanda del Banco Mundial (que recibe alrededor del 14% de la cooperación multilateral); y, dentro de los bancos regionales de desarrollo, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Por su parte, dentro de Naciones Unidas, destacan como receptores de fondos: UNRWA OOPS, UNDPKO, FAO, OMS, ACNUR, UNICEF o UNESCO, aunque las diferencias en las cuotas entre las instituciones receptoras no son muy acusadas (suponiendo entre el 0,3% y el 08% de la cooperación multilateral).

18.- En relación con esta distribución de recursos entre instituciones receptoras, hay tres consideraciones a realizar:

- i. existe una notable descompensación entre los fondos que reciben las instituciones del sistema de Naciones Unidas y las propias de las instituciones financieras, siendo la aportación a estas últimas casi cuatro veces mayor;
- ii. existe una amplia relación de instituciones en las que las aportaciones son muy menores y, en general, se limitan al componente de la cuota obligatoria, lo que limita la capacidad de incidencia autónoma de la Cooperación Española en esas instituciones; y
- iii. finalmente, llama la atención el bajo nivel de las aportaciones brindadas a instituciones como PNUD, ONU Mujeres, CMNUCC o FNUAP, todas ellas especializadas en ámbitos temáticos que son cruciales para la Agenda 2030 y que conectan con prioridades que se supone informan el V Plan Director de la Cooperación Española.

De una forma más general hay una carencia sustancial que ya se ha referido en otros dictámenes de este Consejo: no existe una definición expresa de criterios, razonados y mensurables, que justifique la selección de las instituciones receptoras y la prioridad que a cada una se otorga en la recepción de recursos. Es esto algo que debiera corregirse, a través de la actualización de una Estrategia de Acción Multilateral por parte de España

19.- Si se toma en cuenta la composición sectorial, dos grandes capítulos concentran el grueso de los recursos de la cooperación multilateral de 2018: las acciones multisectoriales, que suponen el 39% de los recursos, y las infraestructuras y servicios sociales, que suponen el 35%. Le siguen en importancia la ayuda de emergencia y la ayuda dirigida a los sectores productivos. A su vez, es importante señalar la relevancia



que adquieren dentro de los servicios sociales, los relacionados con la salud, la educación, gobierno y sociedad civil, y prevención y resolución de conflictos. La estructura parece acorde con la misión que se le encomienda al sistema multilateral.

20.- Los fondos globales concentraron, en 2018, cerca de 55 millones de euros de la Cooperación Española. Esto supone un marcado incremento respecto de lo canalizado hacia estas instituciones en el año anterior (que se canalizaron cerca de 36 millones de euros), consolidando así una tendencia expansiva que se viene produciendo desde 2015. Dentro de las aportaciones del año, hay tres que merecen ser destacadas: las correspondientes al Fondo Verde para el Clima (25 millones de euros), al Fondo para el Medio Ambiente (GEF) (15,5 millones) y la realizada a GAVI (9,4 millones). En el primer caso, se confirma de este modo, la preferencia otorgada a este Fondo, que ha recibido aportación también relevante en el año anterior, 2017. Aunque se está cumpliendo con el calendario de desembolsos comprometido, se está todavía muy lejos de alcanzar la aportación agregada a la que España se comprometió (120 millones de euros) para el período 2015-2020. En el segundo caso, el Fondo para el Medio Ambiente (GEF), la aportación es muy superior a la del año precedente. Ambas aportaciones conectan con la relevancia que tienen las dimensiones ambientales en la agenda de desarrollo. Por último, la aportación a GAVI, aunque realizada en otro contexto, no puede resultar más pertinente a la luz de lo que ha sucedido después, habida cuenta de la situación actual generada por la Covid 19.

Recomendaciones

Acorde con el análisis precedente, el Consejo formula las siguientes recomendaciones

1.- Mejoras en la estructura del informe

- Se sugiere que en el apartado que el Informe dedica al análisis internacional, además de dedicar secciones especializadas a Naciones Unidas y a la UE, se dedique una a las instituciones financieras internacionales.
- Aunque se ha mejorado la estructura del Informe, el Consejo considera que se debe seguir trabajando para conseguir una estructura más consistente y clara. A este respecto se sugiere estudiar la pertinencia de los capítulos 4 y 8 como tales capítulos, así como contemplar la posibilidad de una desagregación del capítulo 6 (que es el que contiene buena parte de la información referida a España), tratando de evitar reiteraciones.
- Se debe seguir trabajando para acompañar el reporte de las cifras con un análisis de sus implicaciones para la Cooperación Española. De manera general, sería conveniente elevar el contenido analítico del informe, manteniendo el tratamiento selectivo de la información de mayor relevancia.

2.- Respecto a la política multilateral de cooperación

- España debe redoblar su atención hacia Naciones Unidas, que es el grupo de instituciones que padeció en mayor medida el recorte presupuestario. Ese proceso de incremento de la financiación a Naciones Unidas debe venir acompañado por una identificación más clara y argumentada de aquellas



instituciones preferentes, por estar más alineadas con las prioridades de la Agenda 2030 y de la Cooperación Española

- El Consejo respalda que la Cooperación Española mantenga la orientación preferente hacia financiaciones *core* de los organismos internacionales, para asegurar su capacidad estratégica como actores multilaterales y cumplir con las recomendaciones internacionales.
- Como se ha reiterado en diversos dictámenes, el Consejo considera que es necesario reequilibrar la Cooperación Española, tratando de impulsar el crecimiento continuado de la cooperación bilateral

3.- Por último, la ausencia de criterios explícitos y razonados en la asignación de recursos a las instituciones multilaterales y la falta de metas explícitas con las que juzgar nuestra contribución a la acción multilateral pone en evidencia la necesidad de una Estrategia de Acción Multilateral actualizada. Es en ese ámbito en el que se debe definir el marco de acción coordinado de una política que en la actualidad parece muy dispersa y limitadamente articulada a nivel del Estado.