



## **DICTAMEN SOBRE EL “INFORME SOBRE LA COOPERACIÓN MULTILATERAL 2020 Y 2021”**

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de  
Cooperación celebrado el 20 de mayo de 2024

Una vez recibido el “Informe sobre la Cooperación Multilateral 2020 y 2021” 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 se presenta a continuación:

### **ANTECEDENTES**

1.- El Consejo de Cooperación valora de forma positiva el trabajo realizado por la DGPOLDES en la elaboración del Informe de Cooperación Multilateral de 2020 y 2021 y agradece el envío del documento para su análisis. Este Informe presenta la peculiaridad de presentar de forma conjunta la información de dos años, lo que denota un nuevo esfuerzo para aliviar el retraso que se va acumulando en la emisión de los Informes. Aun reconociendo ese esfuerzo y entendiendo la agrupación en el contexto de ese objetivo, el Consejo reitera la necesidad de que se siga trabajando para que pueda disponerse de los Informes en un plazo mucho más corto y cercano al final del ejercicio presupuestario al que se refieren (plazo de casi tres y dos años en este caso); del mismo modo, entiende que acumular la información de dos años en un mismo Informe no es lo óptimo, por cuanto la circunstancia afecta no solo al objetivo de transparencia y rendición de cuentas en materia de cooperación multilateral, sino que, de forma muy notable, reduce la utilidad de las aportaciones y recomendaciones de este Consejo de cara a las actuaciones de los subsiguientes ejercicios.

2.- El Informe sobre el que se emite este Dictamen abarca los años en los que se concentran los efectos directos de la crisis ocasionada por la COVID-19, un contexto global excepcional que impacta sobre las actuaciones y, consiguientemente, sobre los datos y las tendencias, lo que hace imprescindible interpretar unos y otras sin perder de vista esa excepcionalidad. El Consejo de Cooperación valora también positivamente que, en general, se haga así en el Informe.

### **EL INFORME**

3.- El enfoque, metodología, contenido y estructura del Informe de Cooperación Multilateral de 2020 y 2021 es muy similar a la del Informe anterior, referido al ejercicio 2019, por lo que el Consejo reitera la valoración global positiva que hizo en aquella



ocasión: entiende que la información que se aporta es la procedente, centrada y completa, y que se presenta de un modo lógicamente ordenado. Es también positivo que los redactores, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Cooperación, mantengan el esfuerzo por acompañar el contenido descriptivo con un análisis del contexto y con un enfoque explicativo que dota a los Informes de un valor mucho mayor que el que supondría la mera aportación de los datos o descripción de las actuaciones; el Consejo anima a los autores a seguir avanzando en esa línea, especialmente en los apartados donde se echa más de menos ese enfoque analítico a los que se hará alusión en este dictamen. En un sentido similar, ha de felicitarse a los redactores del Informe por el afán de presentar la información de un modo pedagógico, y, en relación con ello, por la elaboración y aportación de una serie valiosa de gráficos y tablas muy claras que, a juicio de este Consejo, consiguen el objetivo, sin perjuicio de que pueda tener sentido reubicar algunos de esos cuadros, como se mencionará más adelante.

4.- Desde el punto de vista de su estructura, el Informe está organizado de modo lógico y claro. El documento comienza con una primera sección breve de presentación e introducción, en la que se contextualiza la información y se avanza, de forma resumida, el contenido de las distintas secciones en que se divide; además, se sigue reproduciendo en esta sección la nota metodológica que ya aparecía en las dos ediciones anteriores sobre el cambio del sistema de cómputo de la ayuda a la nueva metodología de *grant equivalent*. Dado que la metodología no está aun definitivamente acordada, la explicación sobre los distintos enfoques provisionales de contabilización, así como la llamada a la cautela a la hora de hacer comparaciones temporales, siguen pareciendo, a juicio de este Consejo, pertinentes.

En la sección segunda se presenta un resumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del conjunto de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para contextualizar la cooperación multilateral española en el ámbito global, además de dedicarse sendos epígrafes a la financiación del desarrollo a través del Sistema de Naciones Unidas y de los Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo; a este respecto, como ya ha señalado en ocasiones anteriores, el Consejo entiende acertado y justificado el tratamiento específico sobre los tipos de instituciones canalizadoras que resultan ser los pilares más significativos de la acción multilateral. Un esquema similar al de la sección anterior se presenta en la sección tercera del Informe, en este caso para resumir la cooperación al desarrollo de la Unión Europea -agente principal en materia de cooperación multilateral en el mundo- y para referir el papel de la Cooperación Española en este contexto.

En la sección cuarta se contextualiza la cooperación multilateral española de 2020 y 2021 aludiendo a las dos Comunicaciones Anuales de referencia, así como a los documentos aprobados por el Consejo de Ministros en estos años como respuesta de la Cooperación Española a la crisis provocada por la COVID-19. Las secciones quinta y sexta presentan, respectivamente, las cifras y compromisos concretos de la cooperación



multilateral española en función de diferentes criterios y a través de los Fondos Globales; tras ellas, la sección séptima presenta información relativa al destino de la cooperación multilateral española en relación con los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), información que se había incorporado por primera vez en la edición anterior del Informe -aunque no como sección diferenciada-, circunstancia que este Consejo ya valoró positivamente en aquella ocasión. Finalmente, el documento se cierra con la sección octava, de conclusiones, un listado de acrónimos y los correspondientes índices de tablas y gráficos.

En general, como se avanzaba, el Consejo entiende que la estructura del Informe de Cooperación Multilateral 2020 y 2021 es adecuada y felicita a sus redactores por los esfuerzos realizados para la presentación de un texto valioso, no sólo por su contenido, sino también por su claridad expositiva, al tiempo que se congratula de que las sugerencias formales que se hicieron en dictámenes anteriores hayan tenidas en cuenta y hayan podido contribuir a ese fin.

5.- Dicho lo anterior, el Consejo entiende que algunas modificaciones menores en la estructura del Informe podrían ser pertinentes. En primer lugar, no se comprende muy bien la denominación, ubicación y contenido del último apartado de la sección sexta del documento titulado “Aspectos destacables de la Cooperación Española en el Marco y las Instituciones Multilaterales”; quizás reduciría la confusión revisar y seleccionar la información que aparece en la tabla 33 – titulada erróneamente “Aspectos destacables de la contribución de la Cooperación Española a la cooperación europea”- para reubicarla convenientemente, atendiendo a su contenido, en las secciones, segunda, tercera, sexta u octava del Informe.

En segundo término, enriquecería el Informe la inclusión de algunos anexos. Por un lado, como se avanzó en un punto anterior, partiendo de una valoración positiva de la inclusión de la información que aparece en los cuadros y tablas del Informe, en algunas ocasiones, la extensión de los mismos resta agilidad a la lectura y dificulta el seguimiento del documento (por ejemplo, la tabla 22); trasladar estas tablas más extensas a un anexo contribuiría a disponer de un Informe más limpio y conciso en su exposición y mensajes y, al mismo tiempo, a poder visualizar la información completa agrupada al final. Por otra parte, completaría la información que aporta el Informe la inclusión de nuevos anexos con información complementaria de interés, como el anexo que sí aparecía en ediciones anteriores -pero no en esta- con la relación de todas las intervenciones de AOD desembolsada por vía multilateral en el ejercicio, anexo que permitía una clarificadora visión conjunta y completa de las mismas. Similarmente, el Consejo había valorado positivamente en su Dictamen anterior la inclusión de cierta información sobre el marco jurídico, administrativo y procedimental en la medida en que pueda servir para una mejor comprensión del funcionamiento de la cooperación multilateral, indicando que un anexo del Informe podría ser el lugar adecuado para su presentación. Con



carácter menos sustancial, podrían añadirse al Informe un glosario de términos sobre la materia y un índice de cuadros.

6.- Finalmente, se han detectado en el Informe algunos errores a la hora de explicar algunos datos que entorpecen la lectura: así, en la página 7 se dice que en 2020 el “esfuerzo en AOD supuso del 4,18% de ese PNB” cuando el porcentaje se refiere al crecimiento real de AOD; por su parte, en la página 12 se interpretan los incrementos anuales en el monto de la AOD como incrementos en el peso de la cooperación multilateral en el conjunto de la AOD. Asimismo, se han detectado erratas en las leyendas y también dificultades relacionadas con la pérdida de información por el tamaño de algunos cuadros y gráficos. Se trata de errores que seguramente se deben a una redacción final apresurada del documento y que la revisión de los datos o el contexto aclaran, pero, como se dijo, dificultan la lectura y deberían corregirse. Además, el hecho de que en esta edición se presente la información correspondiente a dos años origina, además de la pérdida sustancial de información, algunas disfuncionalidades formales como la falta de claridad acerca de a qué ejercicio se refieren los datos (por ejemplo, en la Tabla 3). El Consejo anima a los redactores del Informe a cuidar estos detalles.

## **EL CONTENIDO DE LA POLÍTICA MULTILATERAL**

7.- En el contexto internacional, el Informe comienza señalando el significativo aumento de la AOD total aportada por el conjunto de países miembros del CAD respecto del año anterior -un 7,06% en 2020 y un 14,63% en 2021-, si bien los redactores del documento advierten lógicamente desde el principio que los incrementos vienen explicados, esencialmente, por las necesidades vinculada a la lucha contra la COVID-19. Es también muy pertinente la alusión a la evolución al efecto de la inflación y de las crisis económicas asociadas a la pandemia para una correcta interpretación de los datos. Con todo, las aportaciones han supuesto, para la suma de todos los países del CAD, un porcentaje de Renta Nacional Bruta destinada a AOD de aproximadamente el 0,33% en los dos años objeto de análisis, tan sólo tres centésimas superior al dato de 2019. El Consejo de Cooperación considera que es imprescindible interpretar los datos a la luz del contexto marcado por la COVID-19 y aplaude que los redactores del Informe incidan en ello en su sección segunda, no cayendo en una valoración erróneamente optimista de la variación positiva de los datos. De hecho, en el propio documento se señala que las necesidades de recursos para las actuaciones específicas vinculadas a la pandemia fueron mayores que el incremento general de la AOD, lo que obligó a una reorientación de recursos trayéndolos de otro tipo de actuaciones ordinarias; el Consejo, entendiendo y compartiendo la lógica de las prioridades marcadas por las necesidades sanitarias, no puede sino lamentar este resultado.



8.- Por lo que se refiere a la evolución específica de la cooperación multilateral y a su peso en el conjunto de la AOD, la tendencia es también la contraria a la del año 2019, por cuanto ambos indicadores exhiben un incremento en cada uno de los años estudiados en relación con el anterior, muy ligero en el caso de la proporción de la AOD multilateral sobre la AOD total -asciende al 42,90% en desembolsos netos y al 29,26% como *grant equivalent* en 2021, similar, en cualquier caso, al dato de años precedentes-, pero significativo por lo que respecta a la tasa de crecimiento de la AOD multilateral, del 5% en 2020 y de casi un 11% en 2021, una vez ajustados ambos datos para neutralizar la incidencia de la inflación según el Informe. De nuevo, los datos han de interpretarse en el contexto de la COVID-19, dado que gran parte de las actuaciones en la lucha internacional contra la pandemia se canalizaron vía cooperación multilateral, por lo que los argumentos expresados en el párrafo anterior para el conjunto de la AOD son igualmente aplicables para este tipo de ayuda.

9.- En el contexto referido, el esfuerzo de España continúa siendo, lamentablemente, de los más limitados del conjunto de países miembros del CAD en términos de AOD en relación con su renta, permaneciendo en el grupo de países con menor peso según este indicador; el porcentaje fue el 0,23% en 2020 y el 0,26% en 2021 respectivamente - apenas unas centésimas superiores al del año 2019-, datos muy alejados de los de los países que ocupan los primeros puestos de la tabla y también muy inferiores a la media. Una vez más, el Consejo de Cooperación lamenta la situación e insiste en la necesidad de hacer esfuerzos mayores para revertirla.

10.- El conjunto de países que son miembros tanto del CAD como de la Unión Europea (países CAD+UE) siguen siendo en los años analizados los que aportan la mayoría de las contribuciones de AOD y también los principales contribuyentes en relación con la cooperación multilateral (más del 50% en ambos casos). En este punto llama la atención de este Consejo que, así como se destaca en el documento que el dato referente al total de la AOD suponga en el año 2021 casi un 10% más que en 2019, no haya referencia alguna a la comparativa con el ejercicio anterior para el caso de la cooperación multilateral, que es, precisamente, el objeto del Informe. De hecho, lo que se aprecia en relación con este tipo de contribuciones es un retroceso aún más marcado que el aumento para la AOD total que acaba de referirse: los datos del 58,66% en 2020 y 55,93% en 2021 que se aportan en el Informe no se comparan con el dato del 69,92% que suponía la aportación de la cooperación multilateral de estos países CAD+UE sobre el total de la AOD multilateral en 2019. Teniendo en cuenta, además, que el dato de 2019 ya había supuesto un retroceso importante respecto al año anterior, se entiende aún menos que no se haga alusión a esta pérdida de peso en el Informe, no sólo constatándola sino haciendo un análisis explicativo y valorativo de la misma.

11.- Dentro del grupo de países del CAD, España mantiene una buena posición relativa en cuanto a la contribución a la AOD multilateral, aunque es ligeramente peor que la de 2019, tanto en porcentaje -un 4,16% versus el 4,44% del año anterior- como en ranking,



dado que pasa del séptimo al octavo puesto. Por lo que respecta al peso en la AOD bilateral, la comparativa con el resto de países es mucho menos favorable, situándose nuestro país en el mismo puesto 16 que el año anterior con un porcentaje también similar (0,99%). En cuanto a la AOD total, también se repite el puesto que ocupaba España en el listado de países del CAD, el 12, con un porcentaje del 1,91%, tres centésimas inferior al del año 2019. Similarmente a lo sugerido en el punto anterior, el Consejo estima que sería conveniente completar, en este caso, la descripción de los datos con alguna reflexión crítica referida, por ejemplo, a que el desequilibrio en favor de la canalización multilateral en nuestro país se debe, lamentablemente, más a la debilidad de la cooperación bilateral que a la fortaleza de las contribuciones multilaterales, o a la falta de avance o leve retroceso en los puestos de la tabla en los años estudiados que demandan esfuerzos mayores.

12.- En relación con la financiación del desarrollo a través del Sistema de Naciones Unidas (SNU), nuestro país sigue perdiendo puestos en el ranking y baja al puesto 21 (no el 19, como se señala erróneamente en el texto) de los 25 principales donantes. A la vista de los datos, la visión del Consejo de cooperación en cuanto al peso de España en el sistema es menos benevolente que la de los redactores del Informe: la “dinámica similar en los últimos cuatro años” de la Cooperación Española implica, en términos comparados, un retroceso palpable, mientras el Sistema en su conjunto ha visto incrementados sus ingresos en un porcentaje significativo en los años de referencia, no solo por la incorporación de donantes sino también por los mayores esfuerzos realizados por los algunos de los principales (como es lógico en el contexto de la pandemia, destaca el incremento de presupuesto experimentado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2020 y 2021). Por la naturaleza de las aportaciones, España sigue destacando en cuanto al peso de las contribuciones obligatorias, ocupando el segundo lugar -por detrás de China- según este indicador; destaca, sin embargo, la evolución respecto a 2019, puesto que el porcentaje ha disminuido sensiblemente -del 78,5% al 69,6%- en favor de las contribuciones voluntarias marcadas y no marcadas. El Consejo de Cooperación entiende que debería prestarse más atención a estas dinámicas en el Informe aportando no sólo el dato sino también algún análisis o explicación de la evolución (nuevamente en este caso, probablemente relacionada con las necesidades vinculadas a la pandemia y las contribuciones voluntarias a la OMS).

13.- Por lo que se refiere a la cooperación multilateral de los países del CAD a través de los Organismos Financieros Internacionales tiene, como es sabido, un peso fundamental, siendo la segunda vía de canalización tras la Unión Europea. El Consejo de Cooperación ha manifestado en dictámenes anteriores que tal relevancia justifica su tratamiento en los Informes y, en este sentido, lamenta que en esta edición se haya reducido considerablemente la información; por lo que se refiere a la cooperación española, la información es mínima, limitándose a la referencia al puesto que ocupa entre los principales países donantes, sin aportar, siquiera, el monto de las aportaciones



en el ejercicio. El Consejo anima a los redactores a completar la información en futuros Informes.

A la luz de los datos que se presentan en el Informe, hay dos tendencias globales destacables: en primer lugar, la reducción significativa de las aportaciones al Grupo Banco Mundial, tanto en nivel como en proporción respecto del total de las contribuciones multilaterales; en segundo término, la notable pérdida de peso de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en favor de las otras instituciones del Grupo (BIRF, IFC y MIGA) -un 71,7% en el año 2018 versus el 57,4% en 2021-. Es importante prestar atención a ambas dinámicas de manera conjunta para una correcta interpretación, porque, de hecho, la reducción de las aportaciones se concentra en la AIF, habiendo aumentado el apoyo de los países del CAD hacia las otras tres instituciones. En cuanto a la cooperación a través de los bancos regionales, lo más llamativo en el año 2020 (no hay datos para el 2021) es la reducción de las aportaciones al Banco Asiático y el incremento de las canalizadas a través del Banco de Desarrollo de América Latina.

En cuanto a la Cooperación Española, como se dijo, el Informe solamente refleja el dato de que ocupa el décimo puesto en aportaciones a la AIF, al total del Grupo y a los Bancos Regionales, y el octavo en donaciones al BIRF, IFC y MIGA. La escasez de datos no permite observar más evolución que el avance de un puesto respecto del ejercicio anterior en relación con las aportaciones al total del Grupo Banco Mundial en el listado de los diez principales donantes del CAD a OFIMUDES.

14.- La Unión Europea (UE) es un agente y vía de canalización principal de la cooperación para el desarrollo. En 2021 las aportaciones de las instituciones de la UE más las de sus países miembros representaron el 54,7% de toda la AOD (2,5 puntos porcentuales menos que el año anterior), correspondiente el 10,25% a las instituciones y el 44,49% a los países miembros. También la suma de instituciones de la UE y países miembros aportan más de la mitad del total de la AOD multilateral, aunque en este caso las instituciones representan un porcentaje ínfimo. Llama especialmente la atención de este Consejo el dato del año 2021: en este ejercicio, los países de la UE aportaron el 56,04% de la AOD multilateral, mientras las instituciones un 0,06%, con un monto de tan sólo 34,09 millones de dólares, el más bajo, con diferencia, de los últimos años. También se observa en el año 2021 un descenso en el porcentaje del presupuesto de la Comisión Europea desembolsado y ejecutado como AOD, representando en ese año tan solo un 6,69%; sin embargo, en el año 2020 la proporción fue del 9,36%, sensiblemente superior a la tendencia de los años anteriores; el contexto especial de los años 2020 y 2021 puede estar afectando a estas variaciones, por lo que habrá que prestar atención a la evolución posterior de los indicadores.

A la luz de los datos que aparecen en el Informe, puede calcularse que la aportación española al presupuesto de la UE supuso un 7,1% en 2020 y un 5,3% en 2021, aunque el



monto es algo superior en el segundo caso, 12.698 millones de euros frente a 12.378,5 en 2020. Quizás fuera interesante que el Informe aportara en este punto algún cuadro con datos que permitieran la comparación en el tiempo y con relación a la aportación al presupuesto de otros países europeos para poder interpretar la información sobre la base de esas referencias. Por lo demás, como se menciona en el propio Informe, una vez que los ingresos pasan a formar parte del presupuesto global de la UE, no es posible seguir su trazabilidad.

En cuanto a la cooperación delegada, tanto la AECID como la FIIAPP se sitúan en 2020 y 2021 entre las diez primeras agencias gestoras del presupuesto de acción exterior de la UE (en 2019 sólo la FIIAPP) pero, como el mismo Informe menciona, con montos muy alejados de los correspondientes a las agencias alemanas y francesas. En 2021, lo correspondiente a AECID supone un 4,44% y a la FIIAPP un 2,37% del total gestionado por las agencias especializadas. Por su parte, el documento refiere que la AECID firmó 11 nuevos contratos en 2020 y 16 en 2021, por valor de 85,3 y 64,10 millones de euros. Llama la atención de este Consejo que no se haga en el Informe ninguna comparativa ni análisis respecto al incremento que los datos suponen respecto al ejercicio anterior. La evolución del número y valor de los contratos firmados por la FIIAPP es justamente la contraria, 10 y 9 contratos por un valor de 63,37 y 30,89 millones de euros; este último dato, que el documento se limita a exponer, es especialmente llamativo. Por lo que se refiere a la tabla que recoge la información detallada del listado de proyectos (tabla 22) resulta confusa al pretender incorporar tanto los proyectos adjudicados como los que están en ejecución en los respectivos ejercicios, tanto que, por lo que se refiere a la AECID, no aparecen los proyectos adjudicados en los años estudiados. Finalmente, el Consejo estima oportuna la inclusión de la información del programa de *blending* que ejecuta COFIDES, tercera entidad española también acreditada para gestionar cooperación delegada.

15.- Por lo que se refiere a las cifras de la cooperación multilateral española, el Informe refleja que en 2020 la AOD-GE canalizada de forma multilateral ascendió a algo más de 1.881,54 millones de euros, un 71,78% del total; en 2021 la cifra sube hasta los 2.308,18 millones, que suponen, en este caso, el 75,12% del total. Los datos del 2020, tanto de AOD total como multilateral, son similares a los del año anterior, pero es destacable la subida del 17,23% experimentada por la AOD total en 2021 que rompe con el estancamiento de los últimos años. El Consejo de Cooperación no puede si no celebrar el dato y desear que el dato no sea coyuntural, sino el inicio de una tendencia que continúe los años sucesivos para que se acelere el proceso de consecución del compromiso del 0,7% de AOD respecto de la RNB o, al menos, la senda del 0,5%; a pesar del crecimiento, los porcentajes siguen siendo un 0,23% en 2020 (año en el que, además, se produce una caída de la Renta) y un 0,26% en 2021.

En cuanto a la concreción de la cooperación multilateral destaca el dato de que en el año 2020 el 93,43% ocurrió a través de contribuciones generales a organismos





multilaterales y fondos globales, mientras en 2021 se incrementan de nuevo los fondos destinados a proyectos y a contribuciones a programas específicos, reduciéndose aquel porcentaje al 61,5%, más en la línea de los años anteriores a la pandemia. Por otra parte, como es habitual, la AGE concentra la práctica totalidad de la cooperación multilateral española, el 99,5% en los dos años de referencia y, dentro de la AGE, también se reproduce el esquema en función del peso de los distintos Ministerios, con el Ministerio de Hacienda sumando más de la mitad de las aportaciones (64,95% en el 2020 y 56,34% en 2021), seguido del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (22,66% y 18,79%) y, en tercer lugar, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (11,95% y 11,48%). La contribución del resto de Ministerios es inferior al 1%, salvo en el caso del Ministerio de Sanidad en el año 2021 en el que presenta el dato llamativo del 12,76 % de la AOD multilateral; en el Informe se explica que el dato procede de las donaciones de vacunas a la OMS. La excepcionalidad de este dato afecta al valor del resto de porcentajes, por lo que han de ser interpretados con las debidas cautelas; en cualquier caso, el avance del MAUC tanto en fondos como en peso es digno de mención.

16.- La excepcionalidad de las circunstancias relacionadas con la crisis de la COVID-2019 afecta también a la modalidad de las aportaciones, por lo que ha de ser tenida muy presente a la hora de interpretar los datos, sobre todo los referidos a 2021: en este año, tanto el peso que suponen las contribuciones obligatorias sobre el total de la AOD multilateral en nuestro país (un 60,46%), como el porcentaje de contribuciones al *core* de los organismos (un 80,09%) son sensiblemente más bajos que en años anteriores; los datos de 2020 son más acordes con la serie (71,03% y 93,43%). Entre otras aportaciones, el importante incremento de los flujos voluntarios hacia la OMS o hacia la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda, reimpulsada como respuesta a la crisis provocada por la pandemia, explican las cifras. Es importante insistir en que la interpretación de los datos, por tanto, no puede hacerse al margen del contexto para aventurar un cambio en las características clásicas de la cooperación multilateral española, alineadas, como es sabido, con el objetivo de apoyo al multilateralismo y sostenimiento del sistema.

Por su parte, la AOD multilateral reembolsable sigue teniendo un peso muy bajo, un ínfimo 0,03% de la desembolsada en 2020 y un 0,26% en 2021, ambos valores más bajos que en 2019.

17.- De nuevo, las necesidades específicas derivadas de la pandemia explican los cambios en la estructura de la cooperación multilateral por entidad canalizadora. El Consejo valora de forma positiva que los redactores del Informe incluyan las necesarias explicaciones al respecto de la cuestión en el epígrafe correspondiente, aunque considera que quizás habría sido conveniente poner un mayor énfasis en los montos de las aportaciones y no sólo en los pesos, precisamente por la distorsión que suponen en ellos las donaciones a la OMS. Así, en 2021, el peso de la canalización a través de la Unión Europea sufrió un descenso considerable, de nueve puntos porcentuales respecto



del año anterior, suponiendo un 55,77% del total, aun habiendo aumentado ligeramente el volumen de recursos; en cambio, el Sistema de Naciones Unidas sube de un 9,10% al casi 22%, colocándose como segunda vía de canalización por delante del Grupo del Banco Mundial, aunque también esta entidad experimenta un ligero aumento en volumen de recursos. Desciende también en el año 2021 el peso de la aportación a los Bancos Regionales -descenso muy acusado en el caso de las transferencias al Banco Interamericano de Desarrollo, que contrasta con el incremento hacia el Banco Africano- y el de la categoría de Otras Organismos Multilaterales, en la que se incluyen buena parte de los Fondos Globales y que, por añadir otro dato ilustrativo del efecto del contexto, en 2019 se situaban por delante Naciones Unidas en el ranking de pesos. En definitiva, la singularidad de los años analizados como consecuencia de la crisis de la COVID-19 ha supuesto un fortalecimiento forzado del Sistema de Naciones Unidas; el Consejo de Cooperación ha venido insistiendo en múltiples ocasiones en la necesidad de contribuir a un Sistema más fuerte que pueda hacer frente a sus objetivos y desafíos globales de diversa índole.

En cuanto a las entidades concretas que canalizaron la cooperación multilateral, continúa la tendencia ascendente, pasando de las 84 de 2019 a 89 en 2020 y a 90 en 2021, concentrándose un porcentaje muy elevado de las aportaciones en pocas entidades y con mucha dispersión en las que recibieron cuantías menores (36 entidades recibieron un millón o menos de euros). Como viene siendo tradicional, las principales entidades canalizadoras son la Comisión Europea y el Fondo Europeo para el Desarrollo (más del 50%), seguidas de la AIF que sufre una importante pérdida de peso en 2021; de nuevo, conviene prestar atención a los montos junto a los porcentajes, puesto que esa pérdida relativa responde tanto a una reducción de las contribuciones como, de forma relevante, al aumento de las canalizadas hacia la OMS en el ejercicio. Precisamente, y como es lógico, los datos presentados para esta organización son la principal novedad en este Informe: el peso de esta entidad representa el 0,30% en 2020 y el 13,69% en 2021, situándose en el segundo lugar del ranking, por delante del FED, tanto por peso como por volumen de AOD. Destaca también la incorporación al listado de principales entidades canalizadoras la Iniciativa Multilateral de Alivio a la Deuda, relacionada, como se dijo, con la crisis asociada a la pandemia. Por su parte, la reducción de las aportaciones al Fondo Verde del Clima que se menciona en el documento es acorde a los compromisos correspondientes al segundo acuerdo de contribución. Entendiendo la singularidad del periodo y la necesidad de atender a las necesidades asociadas a la pandemia, el Consejo llama de nuevo la atención sobre los bajos porcentajes recibidos por organismos prioritarios especializados en ámbitos cruciales para la Cooperación Española -por ejemplo, Cambio Climático, ONO-Mujeres, PNUD- y considera que sigue siendo una asignatura pendiente avanzar en la reorganización de las aportaciones sobre la base de la definición expresa de los criterios que justifican la selección de los organismos.



18.- En cuanto a los sectores de desarrollo hacia los que se orientó la cooperación multilateral española en los años analizados, el de “Infraestructuras sociales y Servicios” ha seguido su tendencia ascendente de los últimos años para llegar a suponer casi un 53% del total en 2021. Dentro de este sector, destaca el peso del subsector “Salud básica”, que experimenta un crecimiento muy notable en el ejercicio debido, como es lógico y como se explica en el Informe, a las adquisiciones de vacunas y otras actuaciones de índole sanitaria relacionadas con la COVID-19. El segundo subsector, casi con el mismo peso que el anterior para el año 2021, es el de “Otros servicios e infraestructuras sociales”; en el año 2020, sin embargo, este subsector es, con diferencia, el que más importancia tiene en el grupo, al igual que ha venido ocurriendo en años anteriores no afectados por la anomalía que supone la pandemia. También se destaca y se explica en el documento el descenso de las acciones relacionadas con la “Protección general del medioambiente” -dentro del capítulo de actividades multisectoriales-, respecto del año 2019 debido a la celebración de la COP-25 en Madrid en aquel año. Por lo que se refiere al resto de subsectores, el Informe se limita a señalar que, “en general (...) han perdido algo de peso en las prioridades de cooperación multilateral”.

El Consejo entiende que hay algunas otras dinámicas que quizás habrían merecido algo más de atención en el Informe, como el crecimiento destacado de los recursos canalizados a algunos subsectores como “Políticas sobre población y salud reproductiva”, “Abastecimiento de agua y saneamiento” o “Generación de energía, fuentes renovables” (de nuevo en este caso, es conveniente atender al volumen de AOD y no tanto a los pesos sobre el sector, distorsionados por el dato del subsector “Salud básica”). Por otro lado, el Consejo de Cooperación considera que habría de enfatizarse más la reducción, no sólo del peso, sino lo que es más importante, del volumen de recursos que sufren la mayoría de los subsectores para reorientarlos hacia las necesidades sanitarias, evidenciando que estas necesidades fueron mucho mayores que el esfuerzo realizado en incremento de AOD.

19.- Por lo que se refiere a las aportaciones a los fondos globales, en los años 2020 y 2021 ascienden a 64,78 y 69,77 millones de euros respectivamente, volumen sensiblemente inferior al de 2019 por ser aquel un dato excepcional resultado de las aportaciones pendientes al Fondo Verde del Clima. A pesar de la reducción, en 2020 este Fondo sigue ocupando el primer lugar en cuanto a las aportaciones, aunque en 2021 pasa al segundo puesto, ocupando el primero el Fondo global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM). El tercer lugar, en los dos años, lo ocupa la Alianza para las Vacunaciones, GAVI, que recibe la misma cuantía en el 2020 que en años anteriores y ligeramente superior en 2021. Con todo, es destacable la pérdida de peso de las aportaciones a fondos orientados a cuestiones ambientales, especialmente en el año 2021, en el que las aportaciones al Fondo Verde del Clima caen a un nivel inferior incluso al de 2018, y en el que, al igual que en 2020 no se consignan aportaciones al Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Por otra parte, también desaparecen en este



año las contribuciones a la Alianza Mundial para la Educación. En sentido contrario, destacan las aportaciones al GFATM, Fondo al que España no contribuía desde 2010; de hecho, los compromisos asumidos en 2019 en relación con este Fondo son los que explican numéricamente el incremento total de las aportaciones a los Fondos Globales y las reducciones a las que se ha hecho referencia. El Consejo entiende que sería recomendable introducir en este apartado del Informe algunos argumentos y explicaciones adicionales sobre las dinámicas.

20.- Como hiciera por primera vez en 2019, el Informe actual incluye información sobre el impacto de la cooperación multilateral española en los ODS y en la Agenda 2030, consignando las intervenciones por objetivos y metas. Igual que en aquella ocasión, el Consejo considera interesante la información y valora positivamente su inclusión en los documentos sobre cooperación multilateral. La novedad en el “Informe sobre la Cooperación Multilateral 2020 y 2021” es que se dedica una sección completa al tema y se amplía su contenido sustancialmente al desarrollar la información referida a tres ODS concretos, el 5 (género), el 17 (alianzas) y el 3 (salud), convirtiendo el capítulo en el más largo del documento. Aunque toda información es valiosa, el Consejo de Cooperación entiende que la extensión de la sección es excesiva y que sería preferible aligerarla, por un lado evitando duplicidades (por ejemplo, se aportan cuadros de distribución por meta en cada uno de los tres ODS destacados cuya información ya aparece en el cuadro general) y, por otro, quizás seleccionando la información cualitativa más relevante para resumirla en el apartado llevando las tablas con la presentación de la información en virtud de los distintos criterios a un anexo.

Si en 2020 se observa cierta continuidad con el año anterior, siendo el ODS de mayor peso el 17 (26,6% del total) y el segundo el ODS 16 (paz), seguidos del 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y el 1 (pobreza), de nuevo el contexto modifica las prioridades en 2021, año en el que el ODS que concentra mayor volumen es el ODS 3 (19,15%), seguido del ODS 1 (14,67%), ambos con un incremento sustancial también en cuantía, y después el 17 y el 8. Con todo, el ODS 17 es el que experimenta el mayor retroceso, no solo en peso sino también en distribución absoluta de fondos, evolución adversa que, a juicio del Consejo no está lo suficientemente resaltada por los redactores del Informe a pesar de que, como se dijo, este es uno de los Objetivos a los que se dedica un apartado específico. Similarmente, dado el contexto de los últimos años, es pertinente llamar la atención sobre el retroceso, en peso y en volumen, del ODS 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

21.- Finalmente, por lo que se refiere al apartado de conclusiones del Informe, el Consejo de Cooperación entiende que habría sido deseable un mayor esfuerzo de síntesis, estructuración y análisis sobre su contenido; el capítulo tendría un valor mayor si, junto a un resumen más conexionado de las principales conclusiones de cada capítulo, se aportara una reflexión crítica sobre los puntos fuertes y limitaciones de la cooperación multilateral española en 2020 y 2021. Por su parte, la breve alusión final a



la nueva Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la solidaridad Global, fundamentada en que los trabajos preparatorios se remontan muchos meses atrás, resulta demasiado sucinta y genérica; de incorporarse el tema, podría haberse aprovechado para profundizar en el punto de inflexión que está experimentando la Ayuda Oficial al Desarrollo y, en particular, en los nuevos objetivos, compromisos e instrumentos en relación con la cooperación multilateral.

## RECOMENDACIONES

En consonancia con el análisis precedente, el Consejo formula las siguientes recomendaciones:

### 1.- Respecto del Informe:

- Se sugiere realizar un esfuerzo adicional para redactar un documento de lectura más ágil sin renunciar a proporcionar toda la información pertinente y completa relativa a la cooperación multilateral; para ello, se propone hacer uso de anexos a los que trasladar las tablas con información más extensa y detallada reservando el cuerpo del Informe para exponer de forma más concisa y clara el resumen y análisis de esa información.
- Debe seguirse avanzando en incorporar más contenido explicativo y valorativo en el Informe, evitando los casos en que la información se limita a la aportación de datos o la relación de las actuaciones.
- Se debe realizar un desarrollo más completo de la información de las aportaciones a las entidades financieras internacionales, para que quede más equilibrado con lo proporcionado para el resto de organismos del sistema multilateral.

### 2.- Respecto de la política multilateral de cooperación:

- Resulta esencial dotar a la Cooperación Española de una Estrategia Multilateral que debe orientar su acción, y servir de marco para elaborar los siguientes informes.
- Sigue siendo necesario incrementar los recursos de la AOD española para, a su vez, fortalecer las acciones de cooperación multilateral, dotándolas de un carácter más estratégico y eficaz para la consecución de los objetivos. Paralelamente, se ha de impulsar el crecimiento de la cooperación bilateral y avanzar hacia el equilibrio entre los dos componentes.
- España debe hacer mayores esfuerzos para incrementar su peso en el sistema de Naciones Unidas, realizando una identificación clara y argumentada de las instituciones preferentes, coherente con las prioridades de la Cooperación Española.



- De forma similar, ha de reducirse la desventaja de España respecto de otras agencias europeas en cuanto a la cooperación delegada de la UE.
- Una vez superada la excepcionalidad del contexto marcado por la pandemia, el Consejo confía en que la Cooperación Española mantenga la tendencia anterior de preferencia por las financiaciones al *core* de los organismos, alineada con el objetivo de fortalecer el multilateralismo y sostenimiento del sistema.
- Han de recuperarse e impulsarse las canalizaciones de recursos hacia los sectores, fondos y objetivos prioritarios para la Cooperación Española que resultaron perjudicados como consecuencia de las necesarias reorientaciones de recursos hacia las necesidades sanitarias durante los años objeto del Informe.