



DICTAMEN RELATIVO AL “INFORME SOBRE LA COOPERACIÓN MULTILATERAL ESPAÑOLA 2022 Y 2023”

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación del 4 de abril de 2025

Una vez recibido el “Informe sobre la Cooperación Multilateral Española 2022 y 2023” y en consonancia con las competencias que le atribuye el RD2217/2004 de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación al Desarrollo emite el dictamen que se presenta a continuación:

I. INTRODUCCIÓN

1. El Consejo de Cooperación agradece a la DGPODES, como es habitual, el envío del “Informe sobre la Cooperación Multilateral Española 2022 y 2023” y valora el trabajo realizado para su elaboración. Al igual que en ocasiones anteriores, el Informe se recibe a finales del año siguiente a los analizados (2024) y recoge la información relativa a dos años, por lo que el Consejo debe reiterar su observación respecto de 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.” En cualquier caso, reconocemos que se ha producido una cierta mejora en la temporalidad de los informes presentados al Consejo.
2. De un modo más general, se destaca que la próxima puesta en marcha del Consejo Superior debería ser una oportunidad para debatir sobre el objetivo, enfoque y alcance de este tipo de dictámenes para mejorar su oportunidad y utilidad para que puedan contribuir de modo más eficaz y oportuno a la Cooperación Española (CE), insertándose de modo adecuado en el conjunto de la misma y cumpliendo lo previsto en la Ley de Cooperación respecto a las funciones del Consejo Superior.
3. En línea con esta reflexión sobre el valor agregado y la utilidad que puedan tener los dictámenes del Consejo, planteamos este de una manera más directa, tratando de hacerlo de una forma crítica y propositiva para el futuro, desarrollando el apartado de recomendaciones en cuestiones que consideramos clave. Por ello, el presente dictamen presta atención a aquellos aspectos de carácter estratégico en los que la valoración del Consejo pueda representar una opinión cualificada. Así, dado el contexto de los dos años analizados y algunas tendencias en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) multilateral abordamos algunas consideraciones particulares sobre el papel de la acción humanitaria, sobre la contribución a los Fondos globales y respecto de la cooperación financiera y los bancos de desarrollo. Temas que el Informe trata sucintamente y que, a nuestro juicio, deben concretarse de cara al futuro.



4. Una primera versión de este dictamen fue enviada a la DGPOLDES el 7 de febrero de 2025. El día 24 de febrero de 2025 el equipo redactor recibió una versión actualizada del Informe en la que se incorporan algunas de las sugerencias y peticiones, tanto de carácter formal como respecto del contenido, que se incluían en el primer borrador de dictamen. Posteriormente se mantuvo una reunión entre el equipo redactor y personal de la DGPOLDES que fue muy útil para aclarar aún más algunas cuestiones. Agradecemos sinceramente estas modificaciones que mejoran sustancialmente el conjunto del Informe.

II. SOBRE EL INFORME

5. El Informe contiene datos y cifras actualizados y con cierto nivel de desagregación de enorme interés para el conocimiento de la cooperación multilateral internacional y española, por lo que resulta de utilidad para conocer en mayor profundidad este ámbito de la ayuda. La valoración global respecto del Informe es, en ese sentido, positiva. En los dos años abordados en el Informe, en los que tras la pandemia de la COVID-19 el escenario internacional se ha visto marcado por las tensiones geopolíticas, los conflictos armados y sus consecuencias, la cooperación internacional ha experimentado algunos cambios relevantes tratando de adaptarse a un contexto cambiante. El Informe enumera y constata algunos de estos cambios, pero no analiza en detalle las tendencias que parecen configurarse y que deberían incluirse en una visión más estratégica de la ayuda.
6. En cuanto a su estructura, el Informe modifica la de años anteriores dejando fuera y tratando muy someramente lo relacionado con la Unión Europea y con Iberoamérica. Entendemos las razones para esta decisión y la importancia de avanzar en un tratamiento diferenciado de la AOD vía UE de la AOD propiamente multilateral. Sería fundamental desagregar el aporte canalizado vía Unión Europea ya que distorsiona al resto, al ser la mayoritaria en este momento y seguir dinámicas que no dependen de la voluntad política española. En cualquier caso, sorprende el no haber profundizado en la evolución y análisis de la Cooperación de la Unión Europea en un tiempo en el que España ha ostentado la Presidencia del Consejo Europeo durante el segundo semestre de 2023, habiendo sido todavía la vía fundamental del agregado de la AOD multilateral señalada en el informe.
7. Desde una perspectiva formal, el Informe es sólido, incorporando alguna bibliografía básica, así como el listado de personas entrevistadas. Asimismo, se han numerado las tablas y gráficos y unificado algunas de las redundancias de algunas tablas. El capítulo dedicado a la metodología es suficientemente explicativo de algunos conceptos relacionados con el cómputo de la AOD y se remarca el carácter provisional de algunos de los datos tanto del CAD como de los suministrados por DGPOLDES. Es de agradecer que se incluyan datos de 2023 aunque estos no fueran completamente definitivos, pues hacen más pertinentes y útiles los análisis.



8. El capítulo 1 dedicado a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel global 2022-2023 es, en realidad, un resumen de los informes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) con datos provisionales de 2023 (a fecha de abril de 2024) y con algunos epígrafes meramente descriptivos de algunos de los mecanismos de financiación del desarrollo. Los datos e informaciones contenidos en el capítulo se abordan con un carácter divulgativo y resultan de interés. No obstante, habiendo estado los años abordados en el Informe tan marcados por los conflictos armados, en especial la guerra en Ucrania, y su gran influencia en la AOD, se echa en falta un mayor análisis de ese aspecto y, en general del contexto internacional (incluidas las tensiones geopolíticas) y sus efectos sobre el sistema de ayuda. Al haber sido el año 2023 un año récord en la AOD suministrada por los miembros del CAD, pero marcado por la fuerte concentración en Ucrania (creciendo un 28,5% respecto de 2022 y alcanzando más de 38,9 miles de millones de dólares, cinco veces más que el segundo receptor, India), cambiando de alguna manera algunos de los patrones de ayuda, parecería conveniente profundizar en ello, desarrollando un trabajo más analítico y realizando un mayor esfuerzo explicativo.

Pese a que en el texto se dice que se abordará una reflexión sobre la financiación del desarrollo y se analizarán las tendencias, el capítulo apenas aporta elementos de valor añadido respecto a lo que ya se contiene en los informes del CAD.

9. En este sentido, algunas las gráficas tomadas del CAD incluidas en el capítulo 1 hubieran necesitado de alguna mayor explicación o valoración crítica. Así, por ejemplo, la Tabla 4 sobre “Componentes de la AOD de los países miembros del CAD 2000 – 2023” en la que se incluye un epígrafe de ayuda humanitaria específico, sin aclarar que dentro de ese componente existe tanto financiación multilateral como bilateral, puede conducir a una errónea interpretación. El fuerte crecimiento de la ayuda humanitaria en los años analizados al hilo, sobre todo, de la respuesta a la guerra en Ucrania y posteriormente en Gaza, hace necesaria una mayor reflexión sobre este componente y su relación con el resto de las modalidades de la AOD. La consolidación de algunas tendencias internacionales, protagonizadas en ocasiones por el propio CAD, en relación con el “triple nexo” entre lo humanitario el desarrollo y la construcción de la paz, o la atención a las situaciones de fragilidad y en contextos de conflictividad violenta, que condicionan el desarrollo, debería ser analizadas en este tipo de informes. Al menos, por ahora, de una manera cualitativa.

En relación a las contribuciones al Sistema de Naciones Unidas (SNU), la Tabla 6 relativa al peso porcentual de los de los diversos donantes a la ONU, necesitaría, en todo caso, un comentario o explicación que analizara el descenso muy significativo de EEUU entre 2022 y 2023. Sería más claro, en este apartado de aspectos globales del capítulo 1, incluir aquí la Tabla 10 relativa a la distribución porcentual entre bilateral y multilateral de los miembros del CAD. España es uno de los donantes con mayor porcentaje de cooperación multilateral, en buena medida por sus bajas contribuciones bilaterales. Pese a haber incrementado sus contribuciones al SNU sigue sin ser, ni en términos absolutos ni relativos respecto a sus PIB, uno de los donantes principales del SNU. Todo ello, así como la evolución al respecto, requeriría de una cierta explicación en este y futuros informes.



SOBRE EL CONTENIDO DE LA COOPERACIÓN MULTILATERAL ESPAÑOLA EN 2022 Y 2023

10. Los relevantes cambios producidos en la Cooperación Española durante los años 2022 y 2023, con la aprobación de una nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global como hito fundamental, son enumerados al inicio del capítulo 2 del Informe. Esta descripción de los marcos regulatorios, organismos e instrumentos de nuestra cooperación pone de manifiesto, tal como se sugirió en el dictamen anterior de este Consejo, la necesidad de “dotar a la Cooperación Española de una Estrategia Multilateral que debe orientar su acción, y servir de marco para elaborar los siguientes informes.” El Consejo reitera la necesidad de esta Estrategia, máxime en un contexto internacional turbulento en materia de financiación humanitaria y de desarrollo.

El Consejo ha constatado y analizado la disminución de la AOD española volviendo a situarse por debajo de los 4.000 millones de euros y del 0,24% de la RNB. El escenario de reducción de la AOD es visto con preocupación por el Consejo, que reitera tanto el compromiso del 0,7%, como el de que la acción humanitaria se sitúe en el 10% de la AOD, como también establece la Ley. Se trata de un objetivo razonable en un contexto internacional con un crecimiento de las necesidades humanitarias y con un retroceso en la financiación.

11. También se constata con preocupación el descenso en la AOD multilateral de la entre 2022 y 2023, siendo este el último año que contó con PGE y en el que se proyectaba un incremento tanto de la AOD en general como de los componentes multilaterales. Deducimos que se puede deber a un menor aporte multilateral en el componente de salud tras finalizarse la crisis del COVID y a la reducción de los Fondos de Cooperación ejecutados por la UE (que luego contabiliza España proporcionalmente a su contribución al presupuesto comunitario). También se constata una reducción de la cooperación en 2023, pasando de 513 millones de euros a 287 millones. Tampoco el informe indica las causas.
12. El Informe recoge el aumento de las contribuciones a Naciones Unidas, especialmente en 2023, e incluye un esquema sobre la Reforma del Sistema de Desarrollo del SNU. Al haber sido, de facto, otras agencias de la ONU, más vinculadas con lo humanitario, las receptoras de muchos de los fondos, debería elaborarse más este aspecto, dando coherencia a estas contribuciones en línea con los compromisos de la Buena Donación Humanitaria de 2004 (asumidos por España en 2005) o de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 (Especialmente en relación con el *Grand Bargain*). Así como en el ámbito del desarrollo el crecimiento de las contribuciones voluntarias marcadas puede tener una lectura positiva al destinar recursos a prioridades previamente establecidas, no es así en el ámbito humanitario en el que la flexibilidad y adaptación de la financiación a contextos cambiantes es fundamental.



13. En el informe se detecta falta de información en relación con algunos organismos iberoamericanos. Concretamente, no hay ninguna alusión al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (actualmente conocido como FILAC), único organismo internacional especializado en la cooperación con pueblos indígenas, del que España es Estado fundador, que ha contribuido a financiar y en el que viene ocupando tradicionalmente una vicepresidencia en su comité ejecutivo. Tampoco hay referencias a la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) que se ocupa de coordinar los trabajos de IberRed (la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial). Si tenemos en cuenta que la mejora en el acceso a la justicia es uno de los elementos fundamentales para la consecución del ODS 16, consolidación y ampliación del Estado de Derecho, este Consejo considera que sería de mucha utilidad contar con información al respecto para poder realizar una valoración adecuada. Algo parecido acontece con el Organismo Internacional para la Juventud de Iberoamérica, del que forman parte 21 Estados iberoamericanos y que viene desarrollando desde su fundación una importante labor para el reconocimiento de los derechos de los jóvenes (habiendo impulsado el único tratado internacional sobre la materia) y la mejora de su educación y condiciones de desarrollo. Esto llama especialmente la atención, más aún si tenemos en cuenta que sí aparecen referencias a otros organismos del sistema iberoamericano, como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social o la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). La ausencia de información sobre los organismos multilaterales iberoamericanos mencionados, no está alineada con la todavía vigente *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo* en la que claramente se apuesta por un trabajo reforzado en favor de la cooperación iberoamericana. Al no tener esa información este Consejo no puede tener una visión completa de la cooperación española con el conjunto de organismos multilaterales.
14. Por otra parte, las alusiones a la EIRD (Estrategia Internacional de Reducción de Desastres,) sustituida actualmente por UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) entendemos que deberían revisarse (Tabla 24). Sorprende, por último, el recorte total de la contribución al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz en 2023.
15. Respecto de los Fondos globales el Consejo constata el aumento de las contribuciones, especialmente en 2023, y una cierta capacidad de reacción a los cambios, reduciendo, por ejemplo, las aportaciones al Fondo de Adaptación o GAVI - Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización, pero no parece haber existido un foco estratégico que diera mayor coherencia a este apartado. En relación con la cooperación financiera y los Bancos de Desarrollo, no se incluye información que permita entender el porqué de la fuerte disminución de los fondos fiduciarios o de la duplicación de fondos a los Bancos Regionales de Desarrollo entre 2022 y 2023. En el apartado se citan las contribuciones a la UE, sin mayor explicación, lo que impide un análisis y valoración más detallados.
16. En el análisis por actores llama la atención el fuerte crecimiento de la AOD multilateral canalizada por la AECID que se duplicó en el año 2023 respecto de 2022, pasando de 112 millones de euros en 2022 a más de 239 en 2023. Debería aclararse que eso fue debido a una decisión por parte del gobierno de pasar la gestión de algunas partidas



desde la SECI a la AECID. La información sobre la cooperación descentralizada multilateral es demasiado sucinta y no se incluye ninguna información sobre la cooperación delegada.

17. Respecto del capítulo 3 y de la contribución a los 17 ODS el esfuerzo por asignar a ciertos ODS es interesante y refleja un esfuerzo de coherencia en la planificación por parte de la Cooperación Española, pero sorprende la ausencia de más referencias al ODS 16, dada la coyuntura internacional. En cualquier caso, la asignación de algunas contribuciones a uno o varios ODS en particular plantea algunas dudas en relación, por ejemplo, de fondos humanitarios multisectoriales.

RECOMENDACIONES

1. Respecto del Informe:

- a) Recuperar la periodicidad anual de los informes, para facilitar el análisis por parte del Consejo y la realización de comentarios y propuestas que puedan nutrir el ciclo de planificación. En este sentido recomendamos agilidad en la presentación del informe referente a 2024.
- b) Una vez aprobada la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española propondríamos que el Informe se centrara en el seguimiento del cumplimiento de dicha Estrategia. Muchas de las recomendaciones que desarrollamos a continuación deberían incorporarse en el Informe.
- c) Debería acordarse cuál sería el modo más adecuado para hacer seguimiento y rendir cuentas, dentro de las funciones del Consejo, de otros aspectos de carácter multilateral en relación con la Unión Europea e Iberoamérica.
- d) En cualquier caso, debe reportarse la cooperación multilateral de manera diferenciada de la correspondiente a la UE para evitar interpretaciones equívocas de este componente y facilitar el seguimiento de la Estrategia Española de Cooperación Multilateral. Todo ello sin menoscabo de que a este Consejo deba informarse con mayor detalle de las aportaciones AOD vía UE y de la evolución estratégica, cuantitativa y cualitativa de esta.
- e) Del mismo modo, proporcionar información, ya sea en el Informe sobre cooperación multilateral o en otro complementario, acerca de la contribución de España a los organismos iberoamericanos mencionados de los que no se facilita ningún dato, incluyendo una descripción de la aportación o análisis valorativo de las contribuciones reales y su evolución (FILAC, COMJIB y OIJ).
- f) Centrar el Informe en el componente multilateral de la CE y en el análisis tanto cuantitativo como cualitativo de los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la materia. El capítulo destinado a la AOD internacional debe servir como introducción al Informe resumiendo las tendencias más significativas en el conjunto de los países y organismos donantes. Proponemos que en posteriores informes se recojan y analicen las aportaciones españolas a los fondos globales verticales, viendo cómo se asegura que estas contribuciones no solo respondan a



compromisos internacionales, sino que también se alineen con las políticas públicas de los países en los que operan, particularmente en sectores como sanidad y educación. Dicho análisis debe considerar el impacto real de estos fondos en las políticas públicas nacionales, promoviendo un enfoque integrado que fortalezca la capacidad institucional y la sostenibilidad de las intervenciones.

- g) Ocuparse más, en posteriores informes de este tipo, del cumplimiento de las pautas de la CE sobre la cooperación financiera, asegurando su alineación con los ODS y con las prioridades estratégicas de España en el ámbito multilateral.
- h) Valorando el esfuerzo de análisis de la cooperación multilateral en relación a su impacto sobre los ODS, sugeriríamos que el próximo Informe profundice en los ODS, 2, 4, 5, 16 y 17.
- i) De modo general, debatir en el futuro Consejo Superior sobre el tipo de dictámenes y su enfoque para mejorar su utilidad en el conjunto de la CE en consonancia con lo previsto en la Ley.
- j) Ampliar la diversidad de las personas entrevistadas para la realización del informe más allá de los miembros de la administración, incluyendo a responsables de organismos multilaterales socios.

2. Respeto de la política multilateral de la Cooperación Española.

- a) El Consejo insta a acelerar la elaboración de la nueva Estrategia Multilateral (a lo que ya se compromete el nuevo Plan Director). Dicha estrategia debe concretar los objetivos y compromisos en este ámbito, establecer las prioridades, fijar el calendario indicativo de cumplimiento de los avances y de los recursos previstos o necesarios. El Consejo y los actores que lo componen manifiestan su disponibilidad para participar y ser consultados en el proceso de elaboración.
- b) Dicha Estrategia debería aumentar la coherencia y complementariedad, así como la visión estratégica, de las contribuciones a diversos tipos de organismos, buscando un cierto equilibrio. En esta línea se debería diseñar un planteamiento específico para incrementar el peso y la influencia en el Sistema de Naciones Unidas ampliando la presencia en los de carácter humanitario y de construcción de la paz, junto con los de desarrollo. Asimismo, se recomienda que se tenga en cuenta al conjunto de organismos internacionales que forman parte del sistema de cooperación iberoamericana. Es fundamental que la estrategia determine los criterios de asignación de recursos, la complementariedad con otros instrumentos de financiación del desarrollo y el papel de España en los bancos multilaterales y otras entidades financieras internacionales. Asimismo, debe priorizarse la coherencia con los enfoques de sostenibilidad de la deuda y de financiación responsable, asegurando que las inversiones contribuyan a un desarrollo inclusivo y sostenible en los países socios.
- c) La creación del instrumento FEDES supondrá una oportunidad para fortalecer el papel de la cooperación financiera en la arquitectura de la ayuda española, pero requiere de un marco normativo y operativo bien definido que garantice su eficacia, impacto y adicionalidad.
- d) Prestar más atención al papel cada vez más relevante de la financiación de la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático, con la proliferación de nuevos fondos y mecanismos financieros destinados a estos fines. Apuntando que



- este crecimiento debe ir acompañado de una mayor transparencia y de la definición de prioridades claras que aseguren un impacto real y sostenible en los países en desarrollo. Es fundamental que la financiación climática no agrave la carga de la deuda de estos países de manera insostenible, sino que se base en mecanismos equitativos y accesibles que prioricen la justicia climática y el desarrollo sostenible.
- e) Asimismo, deben establecerse líneas claras para la elaboración de los Marcos de Asociación con los organismos internacionales multilaterales, así como evaluar, difundir y mejorar estos acuerdos, asegurando que estos reflejen de manera clara y estratégica las prioridades, compromisos y áreas de interés mutuo. Para ello, resulta clave que se integren de forma explícita en los documentos de planificación, como el Plan Director y la Comunicación Anual, permitiendo un seguimiento sistemático de su implementación y alineación con los objetivos de la política de cooperación. La inclusión de estos acuerdos en la planificación facilitaría una mayor coherencia, previsibilidad y coordinación de las contribuciones españolas, fortaleciendo su impacto y capacidad de influencia en el sistema multilateral. Asimismo, contribuiría a una mayor rendición de cuentas y transparencia, garantizando que la cooperación multilateral responda eficazmente a los desafíos globales y a las necesidades de desarrollo sostenible.
- f) Respecto a los fondos globales, resulta clave garantizar que las inversiones en estos fondos complementen, y no sustituyan, los esfuerzos de desarrollo de los países socios, evitando fragmentaciones en la provisión de servicios esenciales. Para ello, se recomienda una mayor coordinación entre los actores involucrados, así como la inclusión de este análisis en los documentos estratégicos de la cooperación española, con el fin de mejorar la coherencia y efectividad de la ayuda multilateral. En este sentido, España debe fortalecer su rol en los foros multilaterales para garantizar que su contribución a estos fondos responda a criterios de eficacia, equidad y alineación con las necesidades de los países socios, asegurando que los recursos se utilicen de manera eficiente y contribuyan a una transición ecológica justa e inclusiva.
- g) El deseable incremento de los recursos de la AOD española y de su componente multilateral, debe acompañarse del fortalecimiento de las capacidades de gestión y liderazgo estratégico para evitar que sea una simple vía rápida de canalización de fondos y redunde al mismo tiempo en el refuerzo de la CE. Para mejorar la eficacia y el impacto de la política multilateral de cooperación, es fundamental fortalecer las capacidades institucionales y estratégicas del sistema. Esto requiere un enfoque integral que incluya la formación continua en gestión y evaluación de la cooperación multilateral, el refuerzo de mecanismos de coordinación interinstitucional y una mayor capacidad de incidencia en los foros internacionales. Asimismo, resulta esencial fomentar la alineación de la cooperación multilateral con los objetivos estratégicos de la CE, asegurando una participación más activa y estructurada en los organismos multilaterales. Todo ello contribuirá a una mayor coherencia y complementariedad en las contribuciones de España, optimizando su impacto y promoviendo una cooperación más eficaz, predecible y alineada con los principios en los que se fundamenta la CE.