



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones

**“El impacto de la planificación estratégica en la cooperación
multilateral española entre 2007 y 2017”**

Máster en Cooperación Internacional al Desarrollo

Autor: Darío Ramírez Sarriés

Dirigido por: José María Larrú

Fecha: 24 de junio de 2019

Resumen.

A pesar de los esfuerzos para llevar a cabo políticas de desarrollo más fuertes y coordinadas dentro del sistema multilateral, la ayuda española canalizada a través del sistema de Naciones Unidas y la Unión Europea ha experimentado profundos cambios de tendencia en los últimos diez años. Esta investigación busca revisar la planificación estratégica de la ayuda multilateral y analizar de forma cuantitativa si la Estrategia Multilateral de Cooperación al Desarrollo y los Marcos de Asociación Estratégica han cumplido sus objetivos y han dado lugar a una mayor previsibilidad de las contribuciones y perfilado a España como donante cumplidor, predecible y estable.

Palabras clave:

Cooperación multilateral, AOD, Estrategia Multilateral de Desarrollo, Marcos de Asociación Estratégica

Abstract.

Despite the efforts to develop a stronger and more coordinated cooperation to development within the multilateral system, the Spanish ODA channelled through the United Nations system and the European Union has undergone profound transformations during the last decade. This paper aims to review the strategic planning of multilateral cooperation and to quantitatively analyse whether the Multilateral Strategy for Development Cooperation and the Strategic Partnership Frameworks have fulfilled their objectives and have led to a greater predictability of contributions and profiled Spain as a reliable, predictable and steady donor.

Keywords:

Multilateral cooperation, ODA, Multilateral development strategy, Strategic Association Framework.

Recuento de palabras total: 11.138

Recuento de palabras excluyendo anexos y notas a pie de página: 12.559

Lista de abreviaturas y acrónimos.

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AGE: Administración General del Estado

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo (Institución de la OCDE)

CCAA: Comunidades Autónomas

CV: Coeficiente de variación

DG POLDES: Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible

ECOSOC: Consejo Económico y Social

EMCD: Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo

FMI: Fondo Monetario Internacional

FNUAP: Fondo de Población de las Naciones Unidas

FONPRODE: Fondo para la Promoción del Desarrollo

LCID: Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

MAE: marco de asociación estratégica

MAEC, MAUEC: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (reestructurado en 2018)

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMD: organismo multilateral de desarrollo

ONU MUJERES: Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer

ONU, NNUU: Organización de las Naciones Unidas

PIB: Producto Interior Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

R²: Coeficiente de determinación

SECI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe

SG CID: Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

UE: Unión Europea

0. Índice

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.	2
0. ÍNDICE.....	3
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN Y DELIMITACIÓN.....	5
1.2 PREGUNTA DE LA INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.....	6
1.3 ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA	6
1.4 AGRADECIMIENTOS Y MOTIVACIONES	7
2. MARCO TEÓRICO. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO Y SU MEDICIÓN.....	8
2.1 CONCEPTOS Y TIPOLOGÍAS DE LA AYUDA	8
2.2 LIMITACIONES EN EL CÁLCULO DE LA AOD	12
3. ESTADO DE LA CUESTIÓN. LA PLANIFICACIÓN MULTILATERAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑA Y SUS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS.	16
3.1 EL COMPROMISO MULTILATERAL. DESDE LA LCID A LA EMCD	16
3.2 LOS MARCOS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA.....	17
3.3 LA COOPERACIÓN MULTILATERAL COMO VALOR AÑADIDO Y VALOR COMPARTIDO. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS	19
4. EL IMPACTO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA PREVISIBILIDAD Y VOLATILIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES.....	21
4.1 EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES AL SISTEMA MULTILATERAL ENTRE 2007 Y 2017	21
4.2 LOS ORGANISMOS DE CANALIZACIÓN DE LA AYUDA MULTILATERAL	25
4.3 LA DISPERSIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES MULTILATERALES	28
5. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	45
6. BIBLIOGRAFÍA	47
7. ANEXOS	50

1. Introducción

1.1 Objetivo de la investigación y delimitación

La presente investigación tiene como objetivo estudiar el posicionamiento de las contribuciones españolas dentro del sistema multilateral de cooperación al desarrollo a través de su planificación estratégica entre 2007 y 2017.

La investigación y el estudio de las fuentes y los datos está delimitada entre 2007 y 2017. Este corte se fundamenta en que los últimos datos de seguimiento de la AOD española reportados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación corresponde a 2017 y se ha optado por tomar una perspectiva a 11 años vista para poder apreciar en su totalidad la situación previa a la implementación de los acuerdos de planificación estratégica y su desempeño. No obstante, se referencia en varias ocasiones a documentos previos y posteriores para realizar un encuadre apropiado dentro del marco teórico.

La cooperación española dispone de numerosos instrumentos que regulan su participación y sus contribuciones al sistema multilateral, siendo muchos de ellos formulados con la retroalimentación de consultores externos, personal del MAUEC, personal en terreno o técnicos de los propios OMD. Por cuestiones prácticas y por su trascendencia y continuidad temporal, se ha optado por estudiar el caso concreto de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo y varios Marcos de Asociación Estratégica. De estos últimos, se ha optado por limitar la investigación en los firmados con PNUD, ONU MUJERES y FNUAP. Esta decisión se debe a que son los únicos organismos que suscribieron acuerdos entre 2015 y 2016 en el marco del IV Plan Director y ya contaban con una experiencia previa (PNUD y ONU MUJERES suscribieron acuerdos administrativos y programáticos en 2010, pero FNUAP tan sólo firmo un acuerdo administrativo).

Si bien el CAD de la OCDE recoge las contribuciones multilaterales dentro de la familia de la ayuda bilateral, en este estudio se ha optado por estudiar la ayuda puramente multilateral (contribuciones *core*) y la ayuda marcada canalizada a través de OMD. Todas las cifras representadas y calculadas, salvo que se indique el desglose entre ayuda multilateral y multilateral, representa la totalidad de la ayuda desembolsada por la AGE

y las CCAA¹. Asimismo, se ha optado por utilizar los volúmenes que computan como AOD según los criterios del CAD por ser más representativos de las contribuciones reales al desarrollo en terceros países.

1.2 Pregunta de la investigación e hipótesis.

La cooperación española trabaja con innumerables organismos multilaterales a los que dirige sus contribuciones como parte de su presupuesto regular o con el propósito de que ejecuten los proyectos directamente en un área de interés. Dado que las contribuciones a la cooperación son recursos públicos, es necesario que haya un estricto seguimiento de a qué organismos se destina la ayuda, bajo qué criterios y con qué resultados para trabajar en unas políticas eficientes y alineadas con la coherencia general de la acción exterior del estado y de los principios rectores del tercer sector.

En esta línea de cuestionamiento, se plantea la siguiente pregunta de investigación ¿Ha contribuido España como un donante cumplidor a los organismos multilaterales y han sido sus contribuciones regulares y previsibles? En este sentido, se formula una segunda pregunta que ayuda a centrar el alcance de la investigación: ¿Supusieron los acuerdos estratégicos de este estudio (EMCD y MAE) un avance en la concentración y la regularidad de la ayuda?

La hipótesis que se plantea es la siguiente: Las contribuciones españolas se vieron fuertemente impactadas por las restricciones presupuestarias derivadas de la recesión económica. Se vaticina también que las contribuciones a ciertos fondos y programas de Naciones Unidas, por ser de carácter voluntario, fueron las que más sufrieron los ajustes en detrimento de la cooperación a través de aportaciones obligatorias (UE entre otros). En relación a la planificación estratégica y la concentración de la ayuda, se apunta a que los acuerdos de planificación estratégica, si bien pueden limitar los sectores en los que se trabaja, no redujeron la volatilidad de los desembolsos.

1.3 Estructura y metodología

El trabajo presenta una estructura dividida en 4 capítulos. El primero de ellos es esta introducción que busca delimitar el objeto del estudio y plantear las incógnitas a las que se buscará dar respuesta. El segundo capítulo es un marco teórico en el que se repasan

¹ Si bien la competencia de realizar las contribuciones *core* a los OMD es de la Administración General del Estado, se han encontrado en el volcado proyectos y programas financiados como ayuda multilateral por las Comunidades Autónomas.

conceptos como la ayuda al desarrollo, las tipologías y modalidades de cooperación, así como las limitaciones que esta presenta de cara a futuras líneas de investigación. Este análisis es una revisión de la literatura y los acuerdos al respecto sobre la medición de la ayuda, pero también contiene partes de análisis cuantitativo de forma ilustrativa.

El tercer capítulo contiene una revisión del estado de la cuestión y de la planificación estratégica dentro de la cooperación española. Por este motivo, se hace una revisión de varios documentos institucionales y se reflexiona sobre su potencialidad y los desafíos que presenta.

El cuarto capítulo consiste en el análisis cuantitativo de los datos y el contraste de las conclusiones. En primer lugar, se abordan de forma general las contribuciones de España a los organismos multilaterales y a sus familias para más adelante utilizar herramientas estadísticas para contrastar la dispersión y la concentración de las contribuciones con relación a los acuerdos de planificación estratégica.

1.4 Agradecimientos y motivaciones

Esta investigación nace del deseo por conocer más sobre el papel de España en el sistema multilateral de desarrollo. Las clases del profesor Larrú sembraron la idea y – más adelante – está germinó gracias a la oportunidad de colaborar como becario en la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Exteriores.

Este trabajo no habría sido posible sin la inestimable ayuda del profesor José María Larrú, que me apoyó en la definición de la metodología y en el desarrollo del trabajo, proponiendo herramientas y enfoques para la interpretación de los datos. Asimismo, quiero extender mi agradecimiento a los profesionales del Ministerio de Exteriores con quienes pude compartir los avances en mi investigación: Teresa Barba, Ana Henche y Jorge Seoane entre otros.

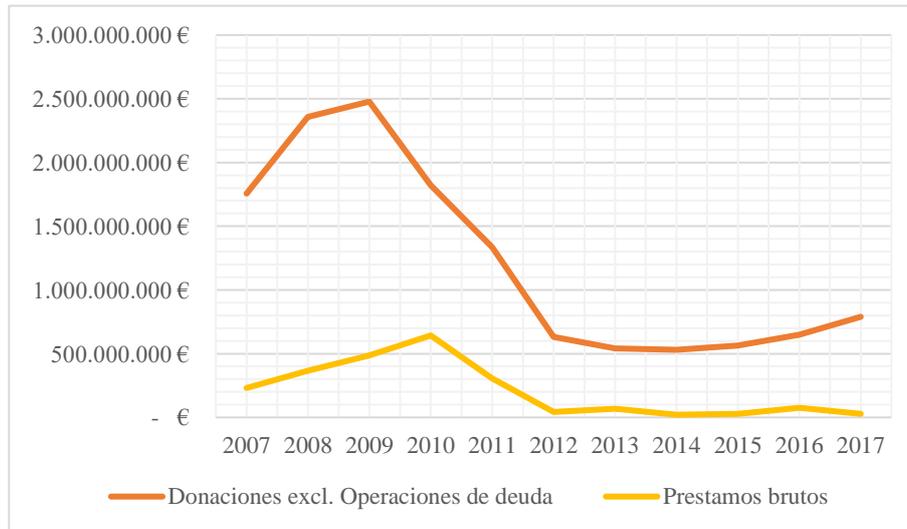
2. Marco teórico. La Ayuda Oficial al Desarrollo y su medición.

2.1 Conceptos y tipologías de la ayuda

Para poder abordar el análisis de la cooperación multilateral en el periodo de estudio, es preciso hacer una delimitación conceptual de cuáles serán las realidades sobre las que trabajaremos. En este apartado se buscará consolidar una serie de conceptos clásicos y de tipologías sobre las que se asentará el análisis cuantitativo de la cooperación multilateral española. Estos conceptos, como se expondrá más adelante, son la métrica tradicional para la medición de la contribución de los donantes al desarrollo, pero la realidad de la financiación para el desarrollo en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la presencia de nuevos donantes plantean unos desafíos que requieren de unos instrumentos de medición más precisos y versátiles que se mencionarán en el siguiente epígrafe.

La ayuda al desarrollo comprende dos grandes tipos de operaciones: las realizadas como cooperación reembolsable y no reembolsable. Los fondos transmitidos con la intención de que sean retornados se hacen bajo fórmulas de créditos o inversión mientras que los que no requieren de devolución se contabilizan como donaciones o subvenciones (AECID, 2014). El sistema de medición tradicional de la ayuda basa el cómputo en el flujo de caja: la contabilidad de las cantidades entregadas al país o institución receptora y los reembolsos que se hacen de vuelta y los intereses que pueda tener el préstamo, así como las cantidades o intereses que pudieren ser condonadas o aliviadas. La medición de la ayuda en términos netos mediante esta fórmula hace que en ocasiones un donante pueda tener periodos de AOD neta negativa, por estar recibiendo reembolsos de préstamos de ejercicios anteriores y haber cesado en el desembolso de nuevas contribuciones reembolsables o donaciones (ALONSO, 2009). El gráfico 2.1 muestra como ejemplo la relación entre donaciones y prestamos brutos entre 2007 y 2017.

Gráfico 2.1. Comparativa de donaciones y préstamos brutos de la cooperación española entre 2007-2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OCDE.

Como elemento central en esta investigación, se estudiarán las contribuciones que computan como Ayuda Oficial al Desarrollo² dentro del sistema de ayuda multilateral. Se tomarán como referencia los criterios y definiciones tradicionales consensuados en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OECD y que la AECID y otros actores de la cooperación española toman como propios. Este análisis se verá complementado también con cifras sobre desembolsos de ayuda que necesariamente no computan como ayuda, pero son representativos de la presencia de España en la financiación de los OMD. Asimismo, en esta investigación se estudiarán las contribuciones al presupuesto ordinario (en adelante pueden ser citadas como contribuciones *core* o multilaterales) y las contribuciones voluntarias. Estas primeras son las aportaciones oficiales a los presupuestos generales de los organismos y que están destinados a cubrir los gastos administrativos y de ejecución de los proyectos según lo dispuesto en su planificación (DG POLDES, 2017). Los donantes tienen un control indirecto sobre la orientación presupuestaria a través de los órganos de gobernanza y de representación en la estructura institucional de los organismos multilaterales. Esta planificación estratégica, si bien se presume guiada por criterios técnicos y consensuados entre los estados representados, no

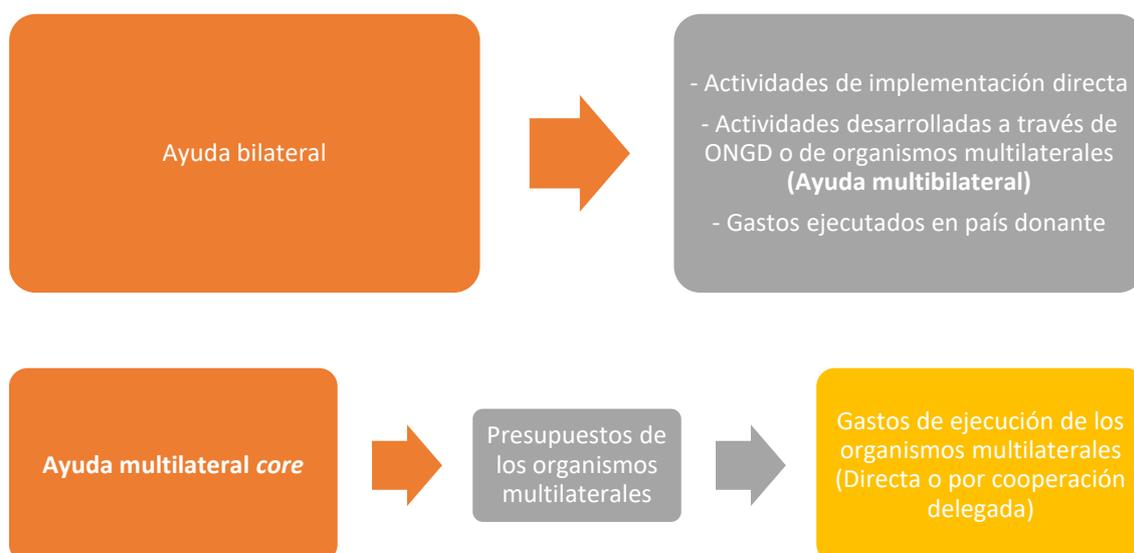
² “La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se define como el flujo proporcionado por organismos oficiales dirigido a países que figuran en la lista de receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y, que promueve el desarrollo y cumple una serie de criterios de concesionalidad. Dicho flujo puede realizarse directamente a los países receptores o a través de instituciones multilaterales de desarrollo con destino a estos países.” (OCDE, 2001)

está exenta de poder ser guiada por criterios no alineados con los principios de eficacia y coherencia sino responder a voluntades y designios arbitrarios. Según el CAD estas contribuciones computan como ayuda puramente multilateral, pero no son los únicos fondos provenientes de Estados que gestionan los OMD.

Por el alto volumen que presentan y por ser una de las piedras angulares de la cooperación española, también se estudiará circunstancialmente las contribuciones multilaterales (*non-core* o *earmarked* en el argot). Es preciso remarcar que, según los criterios del CAD, las contribuciones multilaterales forman parte de la ayuda bilateral. Como se detalla en diagrama 2.2, la ayuda multilateral es ayuda bilateral implementada en el país beneficiario a través de un organismo multilateral (OCDE, 2001). Este tipo de ayuda hace que el donante retenga un mayor control sobre la ejecución del proyecto o programa y requiere un ejercicio de reporte significativamente mayor, aun si este es ejecutado de manera conjunta con otros socios o en solitario. Este modelo frecuentemente aumenta los costes de transacción, aumenta la carga de trabajo de los sistemas de rendición de cuentas y auditoría de las entidades y, si es utilizado en exceso, puede llevar a la diversificación de la misión del OMD, la distorsión de los objetivos generales y duplicidades y descoordinaciones en el trabajo (LINDOSO & HALL, 2016). El grado de marcaje que esta cooperación presenta puede variar ampliamente y puede condicionar ampliamente la consecución de los objetivos:

- Marcaje programático o regional: en este caso, la ayuda no está tan ajustada a un propósito limitado y puede encajarse dentro de los lineamientos estratégicos de la organización y hay un mayor margen de maniobra. Este tipo de contribuciones suele ser a fondos o programas globales que pueden ser bilaterales, como el Fondo España-FNUAP para América Latina, o fondos multidonante, como el Fondo de Emergencia para África de la Unión Europea.
- Marcaje por proyectos: estos condicionan la contribución a un proyecto específico en un país o grupo de países muy reducido. Son considerados de menor calidad por depender de la financiación más reducida de un solo donante y por estar vinculados a acciones muy concretas.

Diagrama 2.2 Diferencias entre la ayuda bilateral y multilateral



Fuente: elaboración propia a partir de datos de (AECID, 2014)

Las contribuciones a los OMD pueden ser de dos tipos: por una parte las contribuciones obligatorias son abonadas por los estados miembros para financiar el presupuesto regular de los organismos, y por otra parte las contribuciones voluntarias son abonadas si el donante tiene un deseo expreso de trabajar con la institución en cuestión. Es preciso diferenciar si las entidades de NNUU que canalizan la ayuda son fondos y programas o agencias especializadas para contrastar si su financiación es un compromiso obligatorio o voluntario³.

- En primer lugar, los programas y fondos de programas de Naciones Unidas presentan unas características propias, como que **sólo se financian con contribuciones voluntarias** (tanto *core* como *earmarked*) y están principalmente orientados a operaciones de desarrollo y, por lo tanto, el 100% de las contribuciones computan como AOD. Su gobernanza depende de las resoluciones de la Asamblea General de NNUU y rinden cuentas al Secretario General.
- Las agencias especializadas eran organizaciones independientes que se adhirieron al sistema de NNUU. Por lo tanto, presentan instrumentos de gobernanza independientes y no están dirigidas por las resoluciones de la AGNU, pero sí trabajan en coordinación con el Secretariado General. Su financiación recae en

³ En el siguiente enlace se ofrece una relación de algunas de las instituciones que figuran como agencias especializadas y los diferentes fondos y programas de Naciones Unidas https://www.un.org/en/pdfs/18-00159e_un_system_chart_17x11_4c_en_web.pdf

cuotas obligatorias de los estados miembros, que a cambio mantienen su estatus de miembros y toman parte en su gobernanza. Estas contribuciones pueden no computar al 100% como AOD⁵.

Teniendo en cuenta la situación de España como donante en el marco de la UE, es preciso señalar que la cooperación delegada es un fenómeno en auge desde los 2000 por su relación con los esfuerzos en armonización, complementariedad de las acciones y división del trabajo entre donantes. Este proceso consiste en delegar los esfuerzos de uno o varios donantes (en ocasiones llamados donantes silenciosos) para que un líder actúe en su nombre en las diferentes fases de la gestión de un programa, desde el establecimiento del diálogo y análisis de necesidades con entidades gubernamentales de países socios, el diseño de las intervenciones y la ejecución de los proyectos y la administración de los fondos. El trabajo entre varios donantes requiere que compartan unas prioridades y unos principios de actuación conjunta. A estas agrupaciones de donantes con frecuencia se les denomina *like-minded donors* (BLASCO PALACIO, 2008). La cooperación delegada presenta una oportunidad para optimizar sinergias y fortalecer alianzas entre países, pero también puede facilitar que haya donantes que no quieran encargarse del diseño y ejecución de programas y quieran delegar esa responsabilidad en sus pares. Esta metodología es muy frecuente en el marco de la cooperación de la Unión Europea (DE GROOT (coord.), 2016)⁶.

2.2 Limitaciones en el cálculo de la AOD

El concepto de ayuda al desarrollo es una métrica que será central a lo largo de esta investigación. Por ello, es conveniente comentar brevemente las limitaciones que presenta y revisar cuáles son las principales tendencias en las nuevas fórmulas de medición, así como mostrar qué papel tienen dentro de la financiación del desarrollo en el marco de la Agenda 2030.

La medición de la ayuda en la modalidad de cooperación reembolsable funciona en base a los flujos de caja. Esto implica que se contabiliza el desembolso que abonan los donantes como donaciones o préstamos. En el caso de los préstamos la complicación

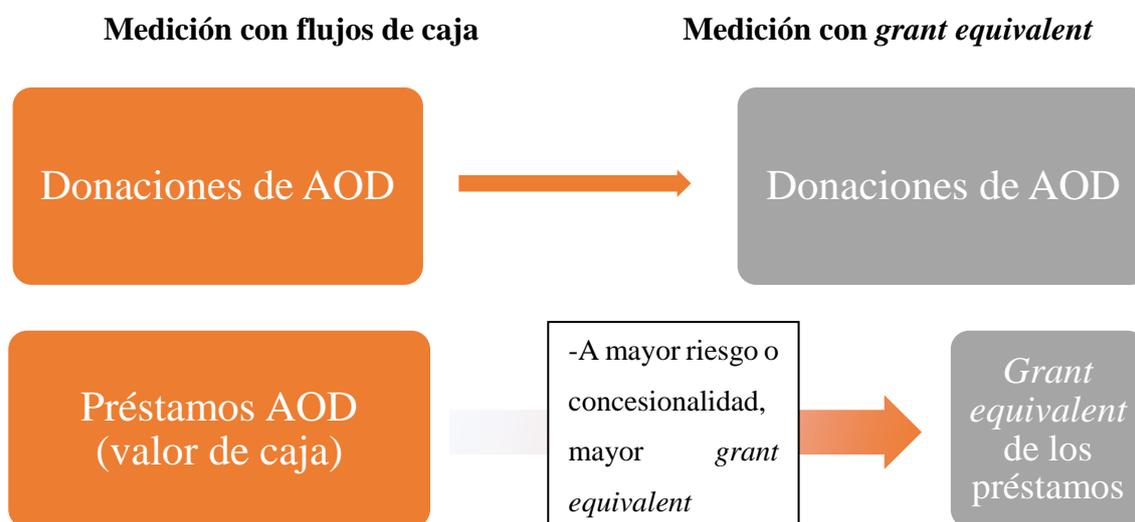
⁵ Para más información sobre los porcentajes de cómputo de AOD véase página 130 de DG POLDES, 2017.

⁶ Los desembolsos en materia de cooperación delegada a la UE se hacen a través del Ministerio de Hacienda bajo el concepto de “contribuciones al presupuesto de la CE en materia de cooperación al desarrollo”. Al ser un único desembolso no es posible analizar en qué proyectos se han utilizado los fondos a través de los volcados de INFOAOD.

radica en que el desembolso puede ejecutarse en uno o varios años, pero en los sucesivos ejercicios el país donante percibe como AOD negativa el reembolso del crédito y los intereses, aunque estos sean a tipos concesionales (SCOTT, 2017) provocando distorsiones en los años posteriores. Hay una mayor complicación al estudiar qué componente de “concesionalidad” tiene cada uno de los préstamos. Una donación siempre lo es al 100%, pero un préstamo presenta mayor o menor riesgo y, por lo tanto, un mayor o menor grado de concesionalidad en función de la garantía que presente el tomador. NO es lo mismo prestar al sector público somalí que al chileno (OCDE, 2014).

- En este sentido, desde 2017 el CAD de la OCDE ha empezado a diseñar una nueva forma de contabilizar la ayuda usando una nueva metodología para los préstamos. Este método se denomina *grant equivalent* y otorga una discriminación en el cómputo de AOD, recompensando de forma directamente proporcional la concesionalidad del préstamo realizado al país socio con la “calidad” o garantía de la administración pública que lo recibe. De esta forma, puede discriminar y valorar mejor el esfuerzo que realiza el donante en favor del desarrollo del receptor (DFID, 2018)⁷.

Diagrama 2.3 Esquema de diferencias entre medición con flujos de caja y *grant equivalent*



Fuente: DFID, 2018

⁷ A través de este enlace pueden acceder a la nota técnica del DFID con las diferencias de cálculo en cada metodología:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/792460/Grant-Equivalent-Technical-Note.pdf

En este sentido, sin entrar a valorar el riesgo de impago, concentrar los préstamos en los Países Menos Adelantados en lugar de en los países de renta media-alta dispararía la AOD medida en *grant equivalent* mientras que hacerlo de forma contraria otorgaría un valor más bajo. Si este mismo ejercicio fuera medido con flujos de caja, el cómputo de AOD sería el mismo en ambas situaciones, porque se ignoraría que unos préstamos presentan una mayor concesionalidad que otros.

Estas diferencias en el cálculo son relevantes por implicar un potencial aumento o disminución en el cálculo de los esfuerzos que realiza un donante. En la tabla 2.4 se puede apreciar la diferencia que se produce en el monto de la ayuda española al calcularlo en cada una de las formas y cómo supone un aumento de casi el 0,02 % de la relación AOD/PIB, pasando del 0,18% al 0,20% en el caso de 2018 (DG POLDES, 2019).

Tabla 2.4 Comparación de la medición de la ayuda a través del *Grant equivalent* y los flujos de caja.

	2017	2018
<i>Grant equivalent</i>	2.481.150.000 €	2.435.030.000 €
AOD bilateral	816.380.000 €	851.840.000 €
AOD multilateral	1.664.770.000 €	1.583.190.000 €
Flujos de caja	2.271.240.000 €	2.186.740.000 €
AOD bilateral	606.470.000 €	603.550.000 €
AOD multilateral	1.664.770.000 €	1.583.190.000 €
PIB	1.165.046.000.000 €	1.209.215.000.000 €
AOD como % de PIB	2017	2018
<i>Grant equivalent</i>	0,213%	0,201%
Flujos de caja	0,195%	0,181%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de (DG POLDES, 2019)

Debido al alcance de nuestro trabajo, esta metodología no influirá en la continuidad de las series históricas. No obstante, no es posible comparar las series de flujos de caja con las de *grant equivalent* por presentar métodos de cómputo diferentes. En el caso de España, el MAEUEC se ha comprometido a seguir aportando las cifras de AOD en flujos de caja, pero a partir de 2018 se utilizará como cifras de referencia los valores de *grant equivalent* (DG POLDES, 2019).

En el caso de este estudio y si se alargara la muestra con los valores de 2018 habría que considerar que, aunque la AOD multilateral computa exactamente igual en flujos de caja y *grant equivalent* porque España no realiza operaciones de crédito a través de OMD⁸, sí que se pudieran dar algunas diferencias en la ayuda multilateral.

⁸ En los últimos años las operaciones de crédito que realiza España a través de los OMD se desembolsan como contribuciones *core* al presupuesto general y no presentan marcaje, por lo que figuran como ayuda puramente multilateral.

3. Estado de la cuestión. La planificación multilateral de la Cooperación España y sus oportunidades y desafíos.

Para poder abordar el análisis cuantitativo y la validación de la hipótesis es necesario hacer una revisión del planeamiento estratégico de la cooperación española. La Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo de 2009 (EMCD), pese a ser un documento de hace diez años, es la orientación estratégica más ambiciosa de la que dispone el sector. De forma más concreta, se estudiará también la cooperación a través de organismos que han suscrito acuerdos de asociación estratégica.

3.1 El compromiso multilateral. Desde la LCID a la EMCD

España ha sido miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo desde 1991 y ha mostrado su compromiso con los consensos y políticas adoptadas en foros multilaterales desde los primeros lineamientos normativos que rigen la cooperación. La Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo recoge bajo su artículo segundo el “respeto a los compromisos adoptados en el seno de los organismos multilaterales” como uno de los principios básicos del compromiso de España en materia de ayuda (Boletín Oficial del Estado , 1998). El compromiso por participar en las iniciativas multilaterales de desarrollo y sus prioridades queda recogido en el artículo 6º de la ley⁹.

Este compromiso queda reflejado bajo el capítulo V del II Plan Director, en vigor desde 2005 hasta 2008 (SECI, 2005). Este compromiso testimonial de la LCID empieza a consolidar las bases de un “multilateralismo activo, selectivo y estratégico” cuyo objetivo no nace de una prioridad nacional, sino que por primera vez responde a una agenda internacional compartida como es la consecución de los Objetivos del Milenio. Es en este contexto cuando en 2009 se publica la Estrategia Multilateral de Cooperación al Desarrollo (EMCD) (SECI, 2009). Este documento presenta un amplio mapa de los diferentes organismos multilaterales a los que España canaliza sus contribuciones. La EMCD presenta tres objetivos y una serie de líneas estratégicas y acciones prioritarias que nos resultan de especial interés para la validación de la hipótesis. El fundamento general de la EMCD es la lucha contra la pobreza abordada desde tres objetivos

⁹ “España impulsará la coherencia de las políticas comunitarias, la progresiva construcción de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y contribuirá a su eficaz aplicación y ejecución” con atención preferente a “los países de Iberoamérica, del norte de África, Oriente Medio y otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural” (Boletín Oficial del Estado , 1998)

complementarios. A continuación, se procede a revisar el planteamiento de los objetivos en línea con el propósito de esta investigación:

- 1) El primer objetivo de la EMCD es el fortalecimiento del sistema multilateral con el fin de hacerlo más democrático, eficaz y orientado a la generación y distribución de oportunidades de desarrollo. Como línea estratégica dentro de este objetivo se destaca la necesidad de contribuir a una mayor especialización de los OMD y a potenciar su coordinación. En este sentido, se plantea como acción prioritaria **“promover una actuación más selectiva y estratégica”**. Este planteamiento está alineado con el análisis de desafíos realizado y responde a la voluntad de que el incremento de la ayuda multilateral se vea acompañado por un reequilibrio y un impulso en los fondos de desarrollo de los bancos multilaterales, las iniciativas de alcance regional y, especialmente, las agencias, fondos y programas del sistema de Naciones Unidas (CASCANTE, 2012).
- 2) Como segundo objetivo de la estrategia se plantea la necesidad de “incrementar el compromiso multilateral de España a través de una implicación activa y eficaz en el sistema internacional y un mayor y más equilibrado respaldo a sus instituciones”. Este planteamiento proponía sostener las crecientes aportaciones económicas a los OMD buscando otorgarles una mayor previsibilidad y romper con la tendencia procíclica que presenta el sector. Este objetivo, al aspirar a un mayor equilibrio en las contribuciones, presenta entre sus acciones prioritarias enfocar la ayuda a una serie limitada de actores y mejorar las complementariedades y sinergias entre la cooperación bilateral y multilateral. La cooperación con actores limitados y de alto valor añadido es un planteamiento de especial interés para esta investigación, ya que más adelante -en el capítulo 4- se estudiará en qué medida los Marcos de Asociación Estratégicos han favorecido a la concentración de la ayuda y si esta concentración ha sido en detrimento de otros organismos (SGCID, 2017) (SGCID, 2014).

3.2 Los Marcos de Asociación Estratégica

Desde 2009 la cooperación española ha utilizado una fórmula para formalizar su voluntad de cooperar con OMD prioritarios, de probada eficiencia y con los que comparte lineamientos estratégicos concretos. Los Marcos de Asociación Estratégica son acuerdos internacionales administrativos que carecen del estatus de tratado internacional porque, aunque los signatarios son sujetos de derecho internacional, el documento carece de

régimen jurídico interno que lo gobierne y porque las obligaciones de financiación a las que se someten las partes no son vinculantes (Boletín Oficial del Estado , 2014). En el caso particular de España, los Marcos de Asociación Estratégica son documentos firmados por la entidad competente en materia de cooperación del MAEUEC y, por cuestiones competenciales, no incluyen obligaciones de desembolso porque esa cuestión requeriría un acuerdo a tres partes con el Ministerio de Hacienda. Estos acuerdos buscan alinear las prioridades contenidas en los planes directores y en la programación estratégica de cada uno de los organismos. Esta asociación político-estratégica resulta en una serie de áreas prioritarias en las cuales el donante se compromete a prestar especial apoyo y financiación (SECIPI, 2018). La estructura de los MAE consiste en dos documentos: en primer lugar, un acuerdo administrativo que recoge quiénes son los sujetos de obligaciones del acuerdo, los compromisos de contribución a desembolsar¹⁰, a través de qué instituciones se formalizarán las contribuciones (FONPRODE, subvenciones de CI o acuerdos del Consejo de Ministros) y una serie de provisiones sobre la gobernanza del acuerdo, el seguimiento, evaluación y cuestiones sobre la duración, revocación y administración del acuerdo. En segundo lugar, los MAE disponen de un documento de bases donde se estudian cómo se alinean los acuerdos estratégicos de España y los OMD. Estos puntos de encuentro son las áreas prioritarias sobre los que las partes se comprometen a trabajar ambas partes (MAEC-AECID-FNUAP, 2015) (MAEC-AECID-ONU MUJERES, 2015).

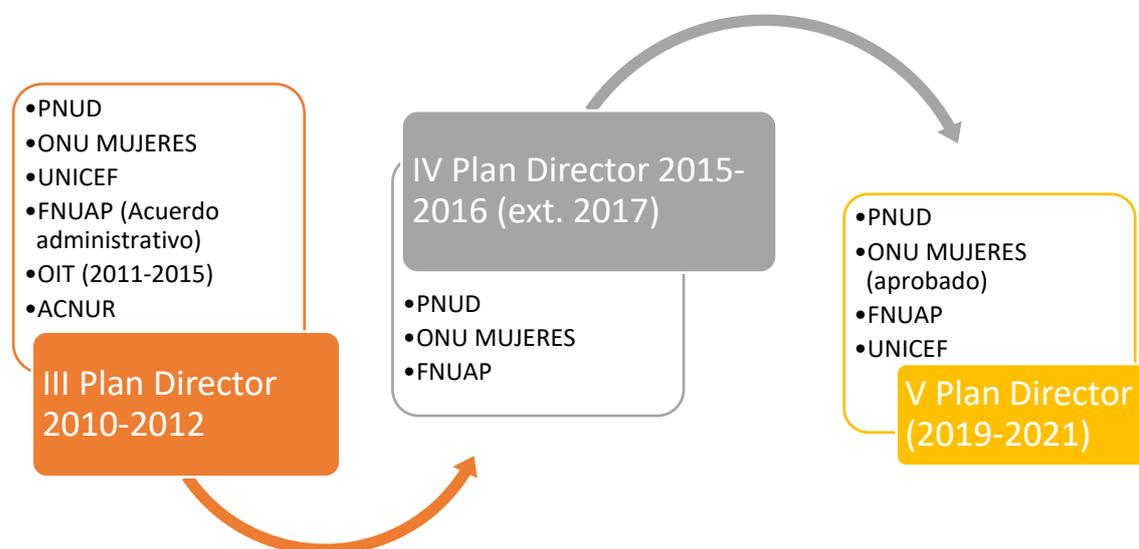
Los MAE complementan el trabajo de los Marcos de Asociación País y los Acuerdos de Nueva Generación que tienen una extendida trayectoria. El antecedente de los MAE se remonta a 2009, cuando se firmaron los acuerdos con el PNUD (MAEC-AECID-PNUD, 2015). Posteriormente se han firmado otros con una notable variedad de organismos¹¹ (SGCID-AECID, 2015). Para el propósito de este estudio se ha decidido estudiar aquellos Marcos de Asociación que presentan continuidad histórica y cuyos documentos de bases están accesibles dentro de la web de la AECID o de Cooperación Española. Actualmente,

¹⁰ Estos compromisos no figuran como umbrales, percentiles o cantidades concretas, sino que dependen de la disponibilidad de los fondos.

¹¹ Según se ha podido averiguar en el marco de esta investigación, la primera generación de Marcos de Asociación gestada entre 2009 y 2011 contemplaba a PNUD, UNICEF, ONU MUJERES, FNUAP, ACNUR y la OIT. Tan sólo se han considerado para el estudio aquellos organismos que presentan continuidad y volvieron a ver su acuerdo renovado en 2015 (PNUD, ONU MUJERES y FNUAP). Este criterio de exclusión busca delimitar la investigación en aquellos organismos cuyas series históricas puedan ser analizadas y aporten una visión de conjunto. Se ha delimitado la investigación de los acuerdos de 2015-2017 a los accesibles al público general, esto es, cargados en la web de cooperación española o la de la AECID.

la DG POLDES y la AECID están trabajando en la renovación de varios MAE, estando ya en vigor el de ONU MUJERES (DG POLDES, 2019) (Europa Press, 2019).

Diagrama 3.1. Primera, segunda y tercera generación de Marcos de Asociación Estratégica en el marco de este estudio¹²



Fuente: elaboración propia.

3.3 La cooperación multilateral como valor añadido y valor compartido. Oportunidades y desafíos

La cooperación multilateral es una realidad que con frecuencia vislumbramos difusa por ser un entramado de organismos con una fuerte burocracia y que *a priori* parecen no estar muy conectados a la realidad de los países donde trabajan. Por este motivo, en el presente epígrafe se buscará subrayar cuáles son los principales beneficios que presenta la cooperación multilateral y poner de manifiesto algunos de los grandes desafíos que encara.

Una de las principales ventajas de este tipo de cooperación es que crea un espacio de encuentro en el que los donantes pueden ser proactivos y forjar herramientas para la gobernanza global. Estos foros son lugares en los que los donantes pueden aumentar su visibilidad como actores de relevancia internacional. Adicionalmente, también son instrumentos oportunos para que aquellos donantes con voluntad de trabajar en prioridades sectoriales concretas, pero que carecen de suficientes medios técnicos

¹² Los periodos de los PD se corresponden a la vigencia de los MAE en esa generación, no a la duración total del PD

(agencias ejecutoras conectoras del terreno), puedan delegar su ayuda en estas instituciones. En términos de impacto, eficacia y eficiencia, estos foros se presentan como lugares idóneos para armonizar las políticas de desarrollo y evitar la dispersión de su ayuda (LÓPEZ CASTELLÓ & FANJUL, 2018). Esta cualidad nos es de especial relevancia por ser una de las prioridades fundamentales de la EMCD y sobre la que versará el análisis del capítulo cuarto.

El trabajo compartido de muchos donantes es también fundamental por ser un instrumento clave para apalancar una mayor cantidad de recursos, siendo una de las prioridades de la OCDE y de Naciones Unidas la movilización de recursos para la financiación de la Agenda 2030 (ECOSOC, 2019) (OCDE, 2018).

Sin embargo, la cooperación multilateral presenta en ocasiones estructuras fuertemente burocratizadas que limitan su transparencia, su eficacia y una baja rendición de cuentas hacia los donantes pequeños y medios. Son estos donantes los que pueden ver eclipsadas sus prioridades en materia de acción exterior si no tienen una actitud proactiva dentro de los órganos de gobernanza de los OMD.

Como donante, España tiene la oportunidad de trabajar en los desafíos que afrontan estos organismos. Fruto de las estructuras administrativas y competenciales de estos organismos, es frecuente que haya solapamiento en las áreas de actuación y por lo tanto es clave que, tanto desde la gobernanza de estas instituciones como desde el conjunto del sistema de donantes, haya incentivos para que los organismos trabajen de forma cooperativa y coordinada con el fin de maximizar sinergias y no malgastar recursos y financiación en iniciativas que puedan estar alineadas. El despilfarro de recursos unido a un ambiente global de desconfianza en el multilateralismo como el actual, amenaza seriamente la financiación de las iniciativas de desarrollo y requiere de los donantes un esfuerzo adicional de confianza mutua y de financiación sostenida, así como que las asignaciones no dependan de criterios arbitrarios (CASCANTE, 2012).

En conclusión, la cooperación multilateral es una modalidad que presenta claras ventajas y potenciales sinergias para un donante medio como España. Entre ellos destacan la posibilidad de apalancar recursos para lograr un mayor impacto en los países receptores y de definir la agenda en la gobernanza de los organismos multilaterales. No obstante, encontramos también grandes retos que la posicionan muy por debajo de sus posibilidades.

4. El impacto de la planificación estratégica en la previsibilidad y volatilidad de las contribuciones.

Hasta ahora se ha aportado al lector un esquema del funcionamiento de la ayuda y el marco conceptual sobre el que se asienta esta investigación, así como una revisión de los principales acuerdos que buscan guiar la cooperación multilateral española. En este capítulo se llevará a cabo un análisis cuantitativo desde diferentes perspectivas de cómo España coopera a través de diferentes organismos multilaterales y se reflexionará si los esfuerzos por concentrar la ayuda han sido exitosos dentro del alcance de esta investigación. Este análisis se ha llevado a cabo con la información de una base de datos propia elaborada sobre los datos de seguimiento de la ayuda de (INFOAOD , 2007-2017)

INFOAOD es una herramienta informática del Ministerio de Asuntos Exteriores lanzada en 2014 y que recoge a través de diferentes volcados la información sobre la cooperación al desarrollo financiada por organismos públicos desde 2007. Esta información presenta un nivel de desagregación muy amplio, pero hay discontinuidad en varias de las series históricas que nos son de interés. La presentación de la información se hace a través de un generador de tablas dinámicas pero la base de datos no es accesible en su conjunto. Por este motivo, se ha confeccionado una base de datos *ad hoc* con los volcados de cada año desde 2007 a 2017. Se ha buscado incluir dentro de este documento toda la información, gráficos y tablas pertinentes para contrastar y triangular la hipótesis, pero se ofrece como anexo un enlace a las bases de datos y hojas de cálculo originales.

4.1 Evolución de las aportaciones al sistema multilateral entre 2007 y 2017

En primer lugar, estudiaremos la evolución de la AOD desde 2007 a 2017 en función de cómo ha sido canalizada. Este análisis servirá a modo de introducción y nos permitirá poner en perspectiva la importancia de la ayuda canalizada de forma multilateral y del volumen del monto que representa. Para este propósito se utilizarán las cifras de AOD neta desembolsada en euros corrientes entre 2007 y 2017. Si bien el CAD entiende que la cooperación multilateral forma parte de la bilateral por ser ayuda marcada por el donante, en este análisis desglosaremos la cooperación bilateral en la forma “tradicional” y los desembolsos que se han ejecutado a través de OMD.

Según se puede apreciar en el gráfico 4.1, durante el periodo de estudio la tendencia en el volumen de AOD desembolsado es decreciente. La serie presenta un rango entre un máximo de 4760 millones de euros desembolsados en 2008 y un mínimo unos 1260 millones en 2015, lo que supone casi una cuarta parte respecto a 2008. Los compromisos desembolsados en 2008 corresponden a una planificación hecha en tiempos de bonanza económica y fiscal y con una recaudación en máximos históricos. Esto implica que, pese a que el país empezaba a verse sumido en la recesión económica, la AGE todavía se veía comprometida a trabajar con unos presupuestos que suponían grandes desembolsos en materia de cooperación. Desde 2005, la AOD española fue creciendo en torno a un 20% acumulativo anual. En 2015 parece darse un cambio de tendencia y comenzar a ser ascendente pero todavía no alcanza los volúmenes previos a la crisis.

En 2016 se puede apreciar un aumento desorbitado por valor de casi 3500 millones de euros. La explicación que subyace a esta distorsión en la tendencia es que en 2016 se aprobó el programa de condonación de deuda a Cuba por un valor de casi 1500 millones de euros. La decisión fue tomada en el marco del grupo de acreedores de Cuba del Club de París y fue implementada por el gobierno del Partido Popular (REMÍREZ DE GENUZA, 2016).

Gráfico 4.1 Evolución de la AOD neta española desembolsada entre 2007 y 2017 incluyendo operaciones de deuda.



Fuente: elaboración propia con datos de INFOAOD.

Teniendo en cuenta el patrón de disminución y tímida recuperación de la ayuda, a continuación centraremos el análisis en las modalidades de canalización de la ayuda: multilateral *core*, multilateral o bilateral. Para este análisis también se utilizan los

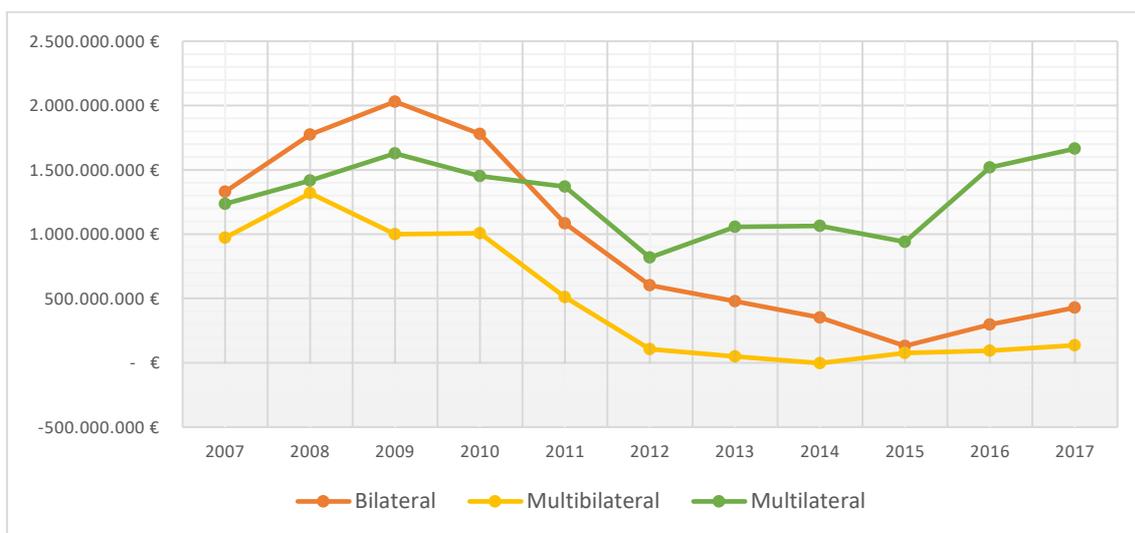
valores de los volcados de INFOAOD¹⁵. En el gráfico 4.2 se ofrece el desglose por modalidades de cooperación y en la tabla y gráfico 4.3 el valor porcentual respecto al total de cada año y el promedio.

La muestra del estudio representa que los valores en los años previos al impacto de la recesión eran relativamente similares y no había grandes desequilibrios entre las 3 vías de canalización. Históricamente la cooperación multilateral era el valor más bajo de las tres modalidades bajo estudio y, al menos hasta los ajustes presupuestarios, la ayuda bilateral representaba el monto más significativo, habiendo llegado a significar hasta el 45% de las contribuciones en 2010. En el periodo de recuperación iniciado en 2015 destaca que, si bien la tendencia comienza a ser alcista en la relación 2015 – 2016, hay un cambio significativo de tendencia, ya que la ayuda multilateral ha pasado a ocupar volúmenes que proporcionalmente nunca había obtenido. Como se puede apreciar en la tabla 4.4 aplicando un filtro para excluir las operaciones de deuda, la ayuda multilateral ha pasado a significar más del 74% del total de AOD neta desde el año 2014. Esta tendencia hace que la ayuda bilateral quede relegada a valores comprendidos entre el 10 y el 25%, siendo una modalidad que es parte de la tendencia alcista del periodo pero que en términos comparativos ha perdido mucha relevancia.

En el gráfico 4.3 y la tabla anexa podemos apreciar cómo, en términos relativos, la cooperación española ha centrado sus esfuerzos en la canalización bilateral pero la reestructuración que ha tenido lugar después de los ajustes presupuestarios ha puesto a la ayuda multilateral *core* en el foco y relegado la multilateral, cuando esta llegó a significar hasta el 29% de los esfuerzos de España en 2008. Este ejercicio también ilustra cómo la bilateral está teniendo un papel cada vez menos destacado y que, en términos de cómputo, sigue teniendo relevancia por lo abultado de los montos de alivio de deuda.

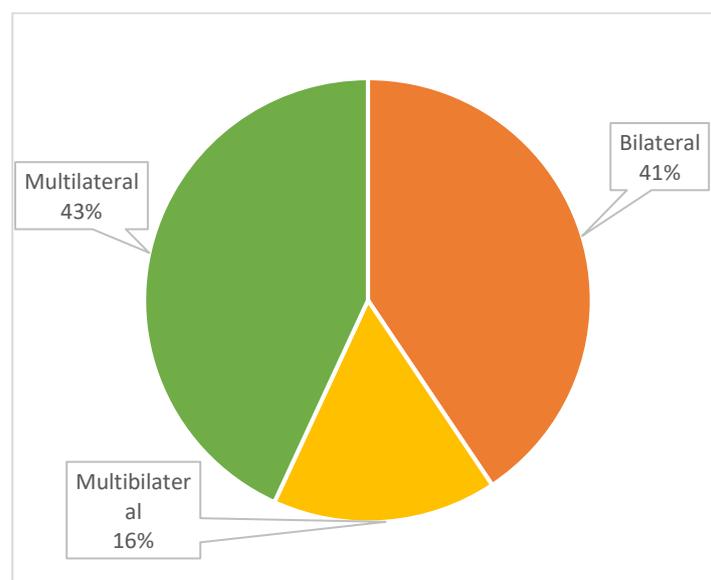
¹⁵ Desde 2007 los registros de INFOAOD permiten desglosar la ayuda bilateral en función de si ha sido bilateral tradicional, partenariados público-privados, apoyo a ONG y centros de investigación. Para simplificar el análisis se han agrupado todas estas modalidades bajo bilateral.

Gráfico 4.2 Desglose de AOD neta desembolsada excluyendo operaciones de deuda



Fuente: elaboración propia con datos de INFOAOD.

Gráfico 4.3 Promedio de porcentaje de canalización.



Fuente: elaboración propia a partir de INFOAOD.

Tabla 4.4 Promedio de porcentaje de canalización y serie temporal

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Bilateral	40%	42%	44%	45%	37%	42%	37%	25%	19%	58%	21%	41%
Multilateral	27%	28%	21%	23%	17%	7%	3%	0%	6%	2%	6%	16%
Multilateral	33%	30%	34%	32%	46%	52%	60%	75%	74%	40%	73%	43%

Fuente: elaboración propia a partir de INFOAOD.

4.2 Los organismos de canalización de la ayuda multilateral

En este epígrafe se buscará realizar un análisis de los OMD a los que España ha dirigido su AOD en el periodo 2007-2017. Este ejercicio tiene como finalidad estudiar si la EMCD cumplió su propósito de concentrar la cooperación en una serie de organismos concretos y si fue a través de contribuciones obligatorias o voluntarias. Para realizar este análisis se comentará inicialmente a qué organismos ha dirigido España su cooperación en términos absolutos y nos ayudará a esclarecer por qué la ayuda bilateral, otrora pilar fundamental de cooperación española, no alcanza valores superiores al 25% en términos anuales desde los ajustes presupuestarios.

Para estudiar a través de qué OMD la cooperación española ha canalizado sus contribuciones, presentamos el gráfico 4.5, que recoge los desembolsos de AOD neta en el periodo de 2007-2017¹⁶. Aunque no están en el foco de esta investigación, también se aporta el volumen de las contribuciones al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a efectos comparativos con estas dos importantes instituciones financieras multilaterales. Dentro de la categoría de “Otros Organismos Multilaterales” quedan recogidos todos los OMD independientes de NNUU y la UE que no actúan como bancos de desarrollo pero que aun así reciben contribuciones voluminosas.

El análisis de las contribuciones atendiendo a la familia de OMD nos ayuda a poner en contexto cómo fue la reducción de las contribuciones y cuáles fueron los OMD que vieron sus partidas más reducidas o que fueron ampliadas durante la recesión económica que tuvo lugar en España.

En 2007 las contribuciones a las entidades de Naciones Unidas alcanzaban el 40% del total, siendo la agrupación de organismos que más fondos recibía. La Unión Europea ocupaba el segundo lugar con dos grandes operaciones que representan la mayoría de los fondos: las contribuciones obligatorias al presupuesto de la Comisión en materia de cooperación y las aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo. Las contribuciones al Banco Mundial y a los bancos regionales de desarrollo llegaron a alcanzar cuotas alrededor del 10 – 15% y el resto de OMD y el FMI se situaban alrededor del 10%. Durante los tres años de “ajuste duro” (2010-2012), los bancos regionales de desarrollo, el BM y las organizaciones no clasificadas fueron las que más drásticamente vieron

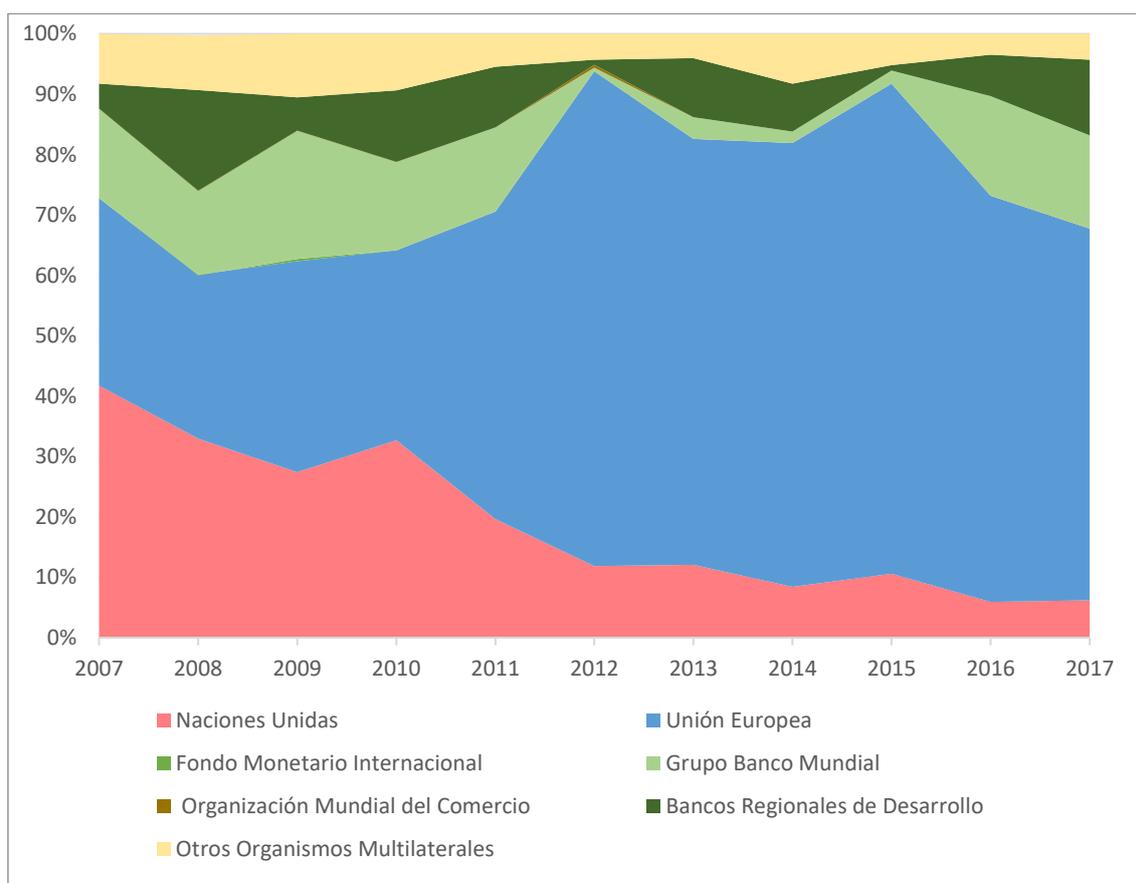
¹⁶ Las categorías de análisis de los organismos internacionales responden a los criterios de reporte del CAD de la OCDE y quedan reflejadas en los volcados de INFOAOD como tipología de entidad canalizadora (código de serie: 40000).

reducido su presupuesto. Es en este periodo donde las contribuciones a la Unión Europea, por su carácter más vinculante, entran en una fase en la que, de forma absoluta mantiene el nivel de contribuciones pero en términos relativos llega a suponer el 80% del total en 2012.

Las contribuciones a Naciones Unidas, aun teniendo en cuenta la fase expansiva iniciada en 2015, se mantienen en una proporción situada entre el 5 y el 6%. Hoy en día, las contribuciones a OMD que trabajan con cooperación reembolsable -el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo- se sitúan entre el 10 y el 15%.

Como conclusión preliminar, puede afirmarse que, a pesar de la voluntad de orientar los esfuerzos hacia Naciones Unidas contenida en la EMCD, esta familia de instituciones es la que más relevancia ha perdido en términos de financiación dentro de la cooperación multilateral española.

Gráfico 4.5 Proporción de AOD desembolsada por familia de OMD¹⁷



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAOD.

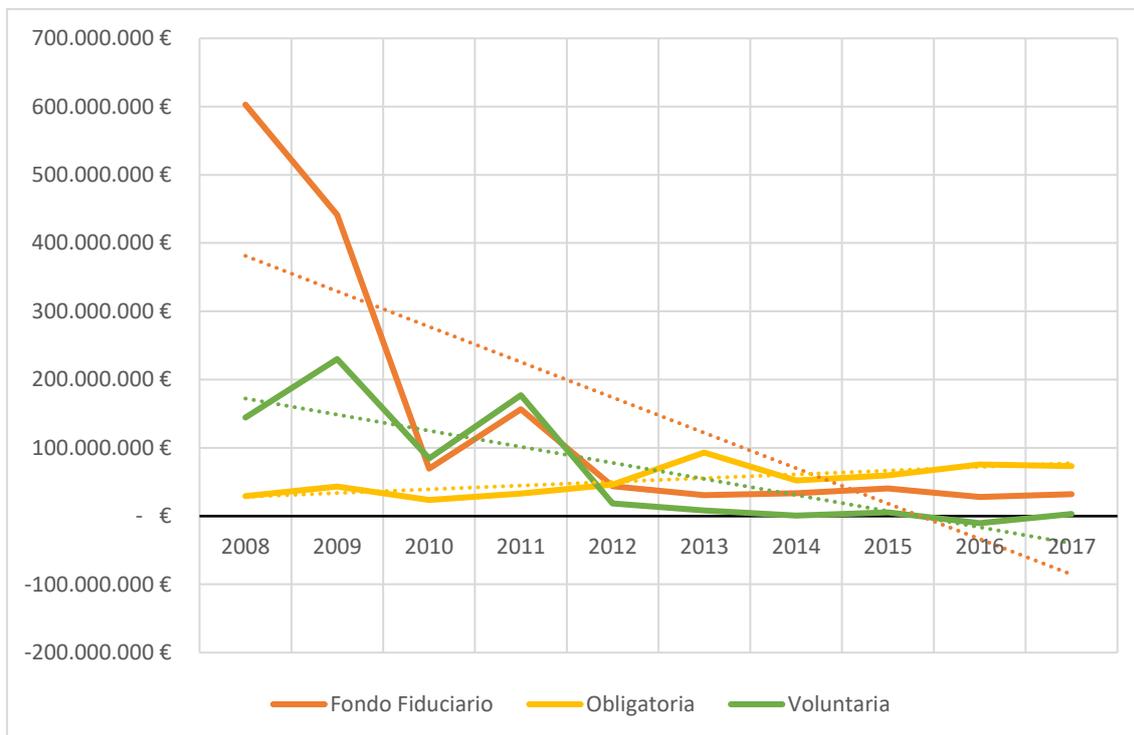
¹⁷ Se adjunta gráfico 4.5 con valores absolutos en anexo.

Para comprender en mayor detalle el descenso en las asignaciones a Naciones Unidas se ha construido una comparativa de las contribuciones obligatorias y voluntarias en el periodo de 2008 a 2017 y puede observarse en el gráfico 4.6¹⁸. La comparativa muestra un fuerte cambio de tendencia que se corresponde con los años de mayor reducción presupuestaria y de pérdida de influencia dentro del sistema de Naciones Unidas. En los años de mayores desembolsos las contribuciones voluntarias llegaban a representar el 80% del esfuerzo. La reducción en las aportaciones a programas y fondos de Naciones Unidas, que a diferencia de las agencias especializadas se financian exclusivamente con contribuciones voluntarias de los estados miembros, hizo que España pasara a centrar su apoyo en las contribuciones obligatorias que tiene que pagar en concepto de membresía de las agencias especializadas. El descenso masivo que sufrieron las contribuciones voluntarias se ha visto parcialmente sostenido por el apoyo facilitado a través de fondos fiduciarios a múltiples iniciativas, así como fondos de apoyo a los Marcos de Asociación Estratégica (La aportación más voluminosa de 2015 son 5,5 millones a un fondo bilateral con PNUD). Por su parte, las contribuciones obligatorias han mantenido un crecimiento lento pero sostenido desde 2008. El inusual incremento de 2013 responde a el pago de contribuciones retrasadas de otros años y abonadas en este ejercicio junto a las correspondientes de 2013.

Se puede extraer como conclusión de este análisis que las contribuciones a los organismos de Naciones Unidas no sólo han disminuido del 40% al 6%, sino que este ajuste también ha impactado de forma directa en los organismos a través de los cuales se quiere canalizar la cooperación. Un compromiso con fondos y programas de Naciones Unidas que trabajan de forma sectorial y a base de contribuciones voluntarias responde a una voluntad de cooperar a través del valor añadido y de las prioridades en acción exterior del Estado, siendo también un símbolo de cómo una potencia media puede tener una presencia destacada en los foros multilaterales si realiza unos esfuerzos de cooperación orientados a organismos de eficiencia probada.

¹⁸ Se excluyen los valores de 2007 porque en el volcado de INFOAOD de ese año no hay desagregación entre contribuciones obligatorias y voluntarias en ese ejercicio. La muestra también contempla las contribuciones que han realizado las CCAA como ayuda multilateral. El monto negativo de 2016 corresponde a "Reembolso de intereses del préstamo de 2010 por 285.000.000 euros con donación asociada de 14.500.000 euros" de la facilidad financiera del FIDA.

Gráfico 4.6 Relación de contribuciones obligatorias y voluntarias a los OMD de Naciones Unidas



Fuente: elaboración propia a partir de datos de XXXX

4.3 La dispersión de las contribuciones multilaterales

A continuación, se realizará un análisis de la dispersión de las contribuciones a los OMD prioritarios antes y después de la EMCD y de la entrada en vigor de los Marcos de Asociación Estratégica. El propósito es comprobar si estos esfuerzos cumplieron su propósito en lo referente a contribuir a la concentración de fondos en OMD estratégicos en aras de una mayor eficacia (OLIVIÉ, CASCANTE, LARRÚ, & TEZANOS, 2011). El estudio de esta dispersión se realizará de dos formas. En primer lugar, de forma general con las contribuciones a todos los OMD tomando como año de referencia 2011 por significar la entrada en vigor de los compromisos asumidos bajo la EMCD (fue aprobada en 2009 y por lo tanto programáticamente sus efectos se deberían empezar a apreciar en 2011). En segundo lugar, se estudiará el caso concreto de los OMD que han firmado un MAE con España (PNUD, FNUAP y ONU MUJERES) y tomando como años de referencia 2010 y 2015 al haber sido el momento de su entrada en vigor y renovación de estos, respectivamente.

Para representar los datos relativos a este epígrafe se ha recurrido al uso de gráficos de dispersión por ser una herramienta que facilita representar en dos dimensiones las variaciones en cada uno de los ejercicios. Esta herramienta tiene como limitación el presentar tan sólo dos variables de cada uno de los registros del volcado de datos. En este caso, se ha optado por utilizar la variable de año y AOD neta desembolsada en ese ejercicio. Para una representación más clara y visual de los datos se ha prescindido de los valores atípicos que presentaban una gran desviación por debajo del valor 0 en AOD neta desembolsada. Los datos de los que se ha prescindido son los relativos a reembolsos del Fondo Monetario Internacional y, al no ser el objeto de este estudio, será obviado en el análisis posterior. Los gráficos se presentan con escalas de progresión aritmética y logarítmica en el eje de ordenadas (eje Y). El uso de la escala logarítmica se justifica por el elevado rango de algunos desembolsos, con aportaciones a veces muy pequeñas y otras muy grandes. Antes de proceder al análisis, haremos constar que, con el fin de conocer si las series de desembolsos siguen una tendencia lineal, se muestra dicha línea de tendencia acompañada con los coeficientes de determinación de cada una de las series. Conviene recordar que el coeficiente de determinación R^2 expresa la bondad de un ajuste estadístico mediante una regresión lineal, en este caso, bivalente (cada flujo respecto al tiempo). La información se sintetizará más adelante en unas tablas comparativas de las familias de organismos más relevantes. Se ha considerado que el coeficiente de determinación es el instrumento de investigación cuantitativa más apropiado para este fin por tener un enunciado simple y fácil de entender (grado de confianza en la regresión lineal realizada). Los cálculos se han realizado a través de la generación de los gráficos de dispersión de Excel y los datos se presentan con 4 decimales (fácilmente traducibles a porcentajes con dos decimales). Un estudio exhaustivo y causal de la cooperación multilateral requeriría un análisis multivalente en datos de panel con cada una de las contribuciones, la familia de OMD a la que se ha realizado y su continuidad temporal. Por su complejidad, no abordamos en este momento este estudio, sino que nos limitamos a identificar el grado de asociación estadística del cual no se debe inferir causalidad alguna.

En el caso de los organismos que suscribieron un MAE, junto al coeficiente de determinación, presentaremos la varianza, desviación típica y promedio de los desembolsos a cada ODM objeto de estudio con el fin de mostrar cuán concentradas o dispersas han estado las contribuciones en el periodo. Este análisis está enmarcado dentro de los principios de eficacia y coherencia de la ayuda, ya que unas contribuciones

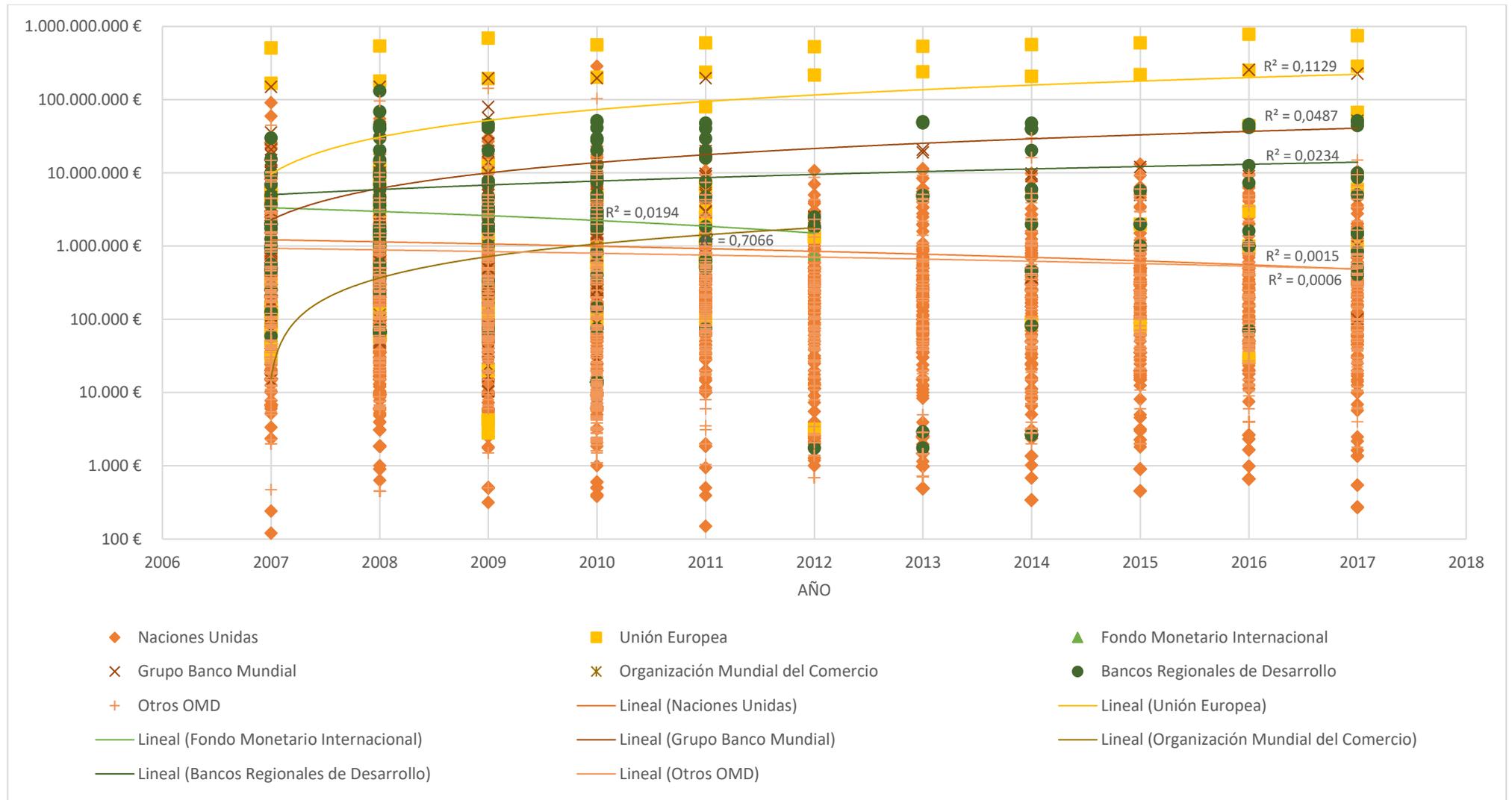
similares sobre el tiempo y de montos similares son elementales para que un OMD que depende de contribuciones voluntarias puede realizar su programación de forma adecuada. La hipótesis esperable es que, si la planificación estratégica es efectiva, las contribuciones presentarán patrones más homogéneos, de montos similares y, circunstancialmente, una tendencia alcista.

Para evaluar si la Estrategia Multilateral de Cooperación ha conseguido sus objetivos en relación con agrupar la ayuda en torno a los organismos prioritarios (NNUU y bancos regionales de desarrollo) estudiaremos en primer lugar la dispersión histórica de las contribuciones y las tendencias generales de agrupación. En el gráfico 4.7 se puede apreciar la concentración media a cada uno de los organismos de dos formas. Se puede apreciar que las contribuciones de Naciones Unidas como norma general superan los desembolsos de 1000 EUR y en la parte inferior de cada anualidad quedan representadas las contribuciones voluntarias, que, al estar sujetas a la arbitrariedad presupuestaria de cada gobierno, no alcanzan los altos volúmenes con poco margen de negociación que presentan las contribuciones obligatorias, que aparecen representadas por encima de estas. La tendencia de las contribuciones de Naciones Unidas es a que cada vez se destinen menos fondos y presenta el coeficiente de determinación más bajo de toda la serie ($R^2=0,0006$) lo que advierte de que no puede predecirse casi con ninguna certeza el monto que el organismo recibirá por parte de España en el futuro (de cada cien veces, sólo se acertaría en 0,6). Este dato se debe a la amplísima variedad de las contribuciones y sería difícil concentrarlo por la variedad de organismos y de registros de contribuciones que presenta el volcado (más de 4.400 contribuciones positivas en 10 años). Se pueden encontrar desembolsos por valor de 295 millones de EUR y un gran número que no supera los 500 EUR.

Las contribuciones a los bancos regionales de desarrollo se mueven en un umbral medio superior a los desembolsos a NNUU y han experimentado un ligero crecimiento. En los últimos años su valor medio ha crecido, pero aún presenta un R^2 de 0,02 (lo que indica una capacidad de predicciones acertadas tan solo en el 2% de los casos). Sorprendentemente, las contribuciones de la OMC son las que más concentradas están, lo que permite una alta capacidad predictiva al ser su R^2 de 0,7066. Estas contribuciones presentan una muestra muy pequeña y se mueven en un margen de 94.000 EUR y 2,1 millones de EUR y, en términos comparativos es la horquilla más pequeña que contiene la muestra de datos.

La ayuda europea también presenta unos valores de concentración muy altos, aunque poco predecibles ($R^2=0,11$). Además, esta información no es totalmente transparente porque, por motivos de cómputo y reporte, las contribuciones a la Unión Europea figuran como dos transacciones de gran volumen (la contribución *core* al presupuesto en cooperación de la Comisión Europea y las contribuciones al Fondo Europeo de Desarrollo) y una serie de programas y fondos adicionales de menor relevancia.

Gráfico 4.7 Dispersión de las contribuciones a las familias de OMD²⁰.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAOD.

²⁰ Se adjuntan como anexos los gráficos de dispersión y tendencias de las contribuciones a la UE, NNUU y los bancos de desarrollo.

Para poder evaluar – sin entrar en profundidad – el cumplimiento del objetivo relativo a la concentración de OMD, se ha realizado una división del periodo de estudio para contrastar si los coeficientes de determinación aumentan en el periodo a partir del cual la EMCD estuvo en vigor. La cuestión que nos interesa responder es si la predictibilidad de los desembolsos (su R^2) ha aumentado con el tiempo o no. Las horquillas temporales que se presentan son 2007 - 2010 y 2011-2014 por responder a periodos similares y por ser los desembolsos de 2011 los primeros ya formulados en el marco de la EMCD.

Tabla 4.8 Resumen de coeficientes de determinación antes y después de la EMCD

	Naciones Unidas	Bancos de desarrollo	de Unión Europea	Otros OMD
2007-2010	0,0002	0,0025	0,0102	0,0019
2011-2014	0,0023	0,0084	0,2274	0,0105

Fuente: cálculos propios sobre datos de INFOAOD

La comparación del coeficiente de determinación de cada una de la familia de organismos teniendo la elaboración de la EMCD como un punto de inflexión, refleja que en el segundo periodo hay una mayor confianza predictiva de los fondos, llegando a suponer un incremento de 10 veces su valor en el caso de Naciones Unidas, la familia de OMD con mayor desagregación.

No obstante, este aumento del R^2 en el segundo periodo puede deberse a que la reducción en el presupuesto disponible para las contribuciones hizo que hubiera un menor margen de dispersión de estas al ser menores las operaciones realizadas. Esta tendencia parece contravenir la voluntad del II Plan Director de trabajar en un multilateralismo “activo y selectivo” (LARRÚ, 2011). El periodo de aplicación de la EMCD coincide con las restricciones presupuestarias derivadas de la recesión y, por tanto, no es posible dilucidar si la concentración de la ayuda en cantidades similares a estas familias de organismos fuera deliberada como consecuencia de la EMCD o una externalidad fruto de las restricciones presupuestarias. La necesidad de que un donante se postule como cumplidor, predecible y estable a lo largo de los años es fundamental para que los organismos que dependen exclusivamente de las cuotas voluntarias de sus miembros puedan planificar sus recursos y sus intervenciones de forma consistente y coherente (OCDE, 2018). En el

caso de estudio, aun viendo que las contribuciones presentan cantidades concentradas en horquillas más limitadas, no es posible afirmar que se haya hecho en una serie de OMD concretos y con mayor valor añadido y no en los mismos en los dos periodos de estudio (OCDE, 2016).

Gráfico 4.9 Comparación de dispersiones en relación con la Estrategia de desarrollo multilateral²¹



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAD

²¹ Se adjuntan como anexos los gráficos de dispersión y tendencias de las contribuciones a la UE, NNUU y los bancos de desarrollo.

Además del análisis de todas las familias de OMD, nos parece de especial relevancia estudiar cuál ha sido la evolución y la situación actual de las contribuciones a ciertos OMD con los que se suscribieron Marcos de Asociación Estratégica. El desarrollo extensivo de los acuerdos, su planteamiento y sus principios tiene lugar en el capítulo tercero.

- Primera generación 2010-2012: PNUD, ONU MUJERES
- Segunda generación 2015-2017: PNUD, ONU MUJERES y FNUAP
- Tercera generación 2019-2021: PNUD, ONU MUJERES, FNUAP y UNICEF

El análisis consistirá en la revisión de los coeficientes de determinación de cada uno de los periodos, antes del MAE y durante cada uno de ellos. Como se ha hecho hasta ahora, los datos se presentan en gráficos de dispersión en los que Y representa la AOD desembolsada y X el año concreto. Se ha optado por excluir los años 2013 y 2014 por no estar cubiertos por las categorías pre-MAE y MAE y para facilitar la presentación de los datos. Los montos desembolsados se presentan con escala logarítmica en Y para que la distorsión producida del fuerte descenso no dificulte la apreciación de las tendencias. Se adjuntan como anexos los gráficos con escala aritmética y los gráficos con el histórico de desembolsos a estas entidades.

Dado que el coeficiente de determinación está sujeto al supuesto de una relación lineal entre dos variables, se procederá a reforzar la evidencia sobre la dispersión de los flujos multilaterales calculando la varianza, la desviación típica y los promedios de cada uno de los periodos de estudio. Asimismo, estos estadísticos permiten calcular los coeficientes de variación (C.V.) de cada periodo (el CV es la ratio de la desviación típica entre el promedio). Con el CV podremos identificar el grado de volatilidad que han tenido los desembolsos a cada organismo en cada periodo de estudio. A mayor nivel de CV, mayor grado de volatilidad, así como a mayor varianza y desviación típica, mayor dispersión entre los desembolsos. Se asume que una mayor dispersión y volatilidad, suponen menor previsibilidad y eficacia para el OMD que los recibe (OCDE, 2016)²².

²² El cálculo de los coeficientes de determinación, la varianza, desviación típica y los promedios han sido calculados con las herramientas para tal efecto de MS Excel 2017. Se adjuntan en los anexos el acceso a las bases de datos y las hojas de cálculo con los cálculos y formulas utilizadas.

En el caso de PNUD la tendencia dentro de los desembolsos es decreciente, presenta los máximos históricos de la serie en 2007 con un total de casi 600 millones de EUR y experimentó los mayores ajustes entre 2008 y 2009. Según se aprecia en el gráfico 4.17 es el OMD con MAE que más contribuciones ha recibido en el periodo de estudio. Pese a ser uno de los primeros organismos en firmar un MAE, las contribuciones desde 2012 en ningún caso han superado los 8 millones de EUR anuales e incluso llegaron suponer un descenso de 100 veces el valor de 2007 en 2012. Aun con la firma de los MAE en periodos de ajuste presupuestario, el desempeño durante esos años (2010-2012 y 2015-2017) presentaba tendencias negativas, lo que evidencia una necesidad de que las instituciones se comprometan, por lo menos, a que las contribuciones a estos organismos crezcan paulatinamente durante el periodo de vigencia del acuerdo. Los coeficientes de determinación evidencian que ha habido una mayor predictibilidad dentro de los compromisos presupuestarios hacia el PNUD, pero dentro de un periodo de reducción notable de la ayuda canalizada a este organismo. Este caso particular subraya que, aun siendo un organismo prioritario para la cooperación española, los recursos no han experimentado en ningún momento un periodo alcista. Las contribuciones más relevantes dentro del segundo MAE son las relativas a las contribuciones al presupuesto *core* y a la elaboración del Informe Anual de Desarrollo Humano, así como otras con marcaje geográfico, a Centro y Sudamérica, y con el cambio climático, la reducción de la violencia y la gobernanza como prioridades sectoriales.

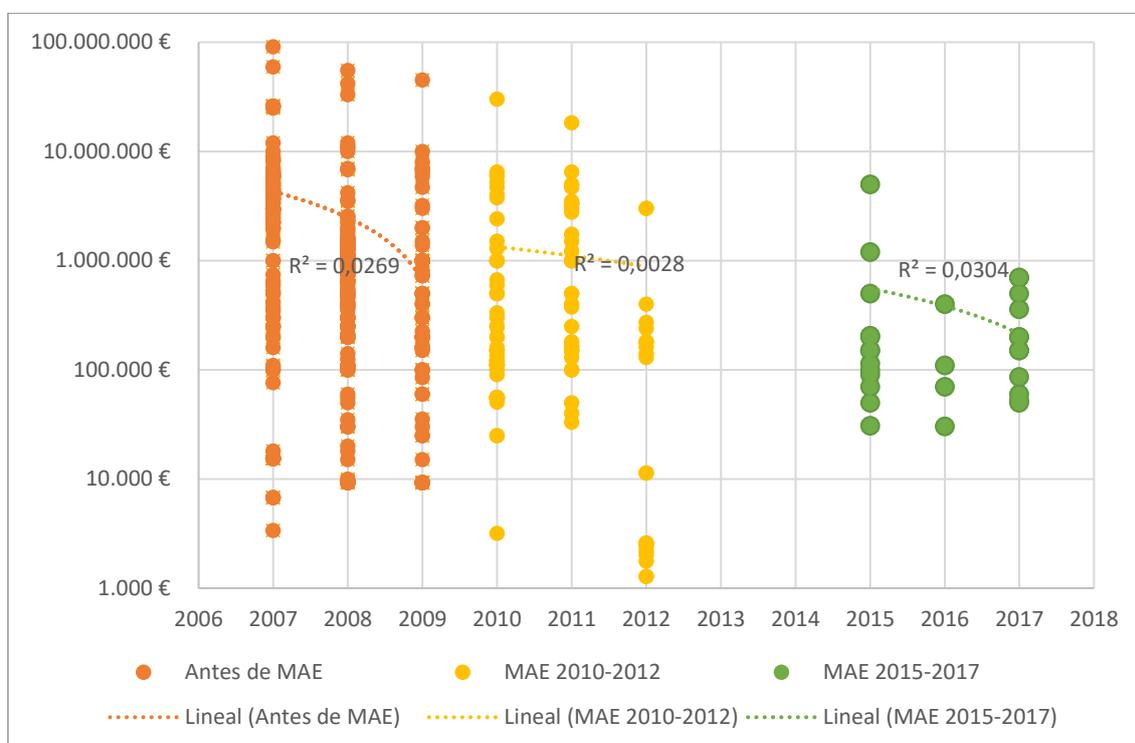
El análisis de las estadísticas de las contribuciones al PNUD muestra que el promedio de las contribuciones disminuyó drásticamente, de una media de 2,67 millones a importes cercanos a los 0,39 millones. Durante el periodo de estudio la desviación típica se vio reducida en casi 9 veces su valor inicial, dando lugar a un coeficiente de variación menor que en la muestra de estudio previa a la firma de los MAE. En este caso, se puede afirmar que las contribuciones españolas al PNUD no tienen una tendencia a ser más previsibles (el R^2 bajó a casi cero en el periodo 2010-12 aunque se ha recuperado a un 3% en 2015-2017), a presentar una menor dispersión (fuerte reducción de la desviación típica) y, por lo tanto, ser menos volátiles (menor CV cada vez).

Tabla 4.10 Estadísticas de las contribuciones a PNUD según MAE en vigor

PNUD	Antes de MAE	2010-2012	2015-2017
Promedio	2.677.740 €	1.192.212 €	389.221 €
Varianza	58.657.765.185.862 €	10.982.234.348.815 €	827.204.288.094 €
Desviación típica	7.658.836 €	3.313.945 €	909.508 €
Coefficiente de variación	2,86	2,78	2,34
Coefficiente de determinación (R²)	0,0269	0,0028	0,0304

Fuente: cálculos propios sobre datos de INFOAOD

Gráfico 4.11 Dispersión de las contribuciones a PNUD según MAE en vigor



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAD

ONU MUJERES²³ es el otro organismo que hasta la fecha ha firmado dos Marcos de Asociación Estratégica comprendidos dentro de este análisis (en 2019 se ha firmado el

²³ Las contribuciones a ONU MUJERES figuran como desembolsos a esta entidad tan sólo a partir de 2010, cuando la AGNU aprobó la unión de varias entidades que trabajaban en áreas similares y unificó su mandato. Para el cálculo de las contribuciones de 2007- a 2010 se han agrupado los desembolsos a el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW,

tercero, pero ya no está dentro del alcance de este estudio). Este organismo presenta su máximo histórico en canalización de contribuciones en 2008 con casi 75 millones de EUR. El descenso fue paulatino y alcanzó sus mínimos en 2012 con contribuciones por menos de 1 millón. La tendencia previa a la firma del primer MAE y durante el de 2010-2012 fue ascendente, pero durante la vigencia del segundo tuvo lugar un aumento más tímido de las contribuciones y presentó una menor dispersión durante 2010 y 2011 pero 2012 ya desajustó la contribución a este organismo situándola en mínimos históricos. El coeficiente de determinación más alto se da durante la vigencia del primer MAE y desde entonces la previsibilidad de las contribuciones presenta valores inferiores a los previos al primer MAE con valores prácticamente nulos.

Al analizar el promedio de las contribuciones a ONU MUJERES encontramos una situación diferente a la que presenta PNUD, ya que la vigencia del primer MAE coincidió con un aumento de las contribuciones medias que no se sostuvieron durante el tercer periodo. Al presentar un promedio tan elevado y una desviación típica tan elevada, el periodo 2010-2012 presenta una mayor variación de las contribuciones y apunta a una alta volatilidad de estas. La vigencia del último marco de asociación nos muestra el coeficiente de variación más bajo de todos los OMD estudiados. Esto implica que las contribuciones de España a ONU MUJERES durante el periodo fueron algo más estables y presentaron una mayor concentración alrededor del promedio.

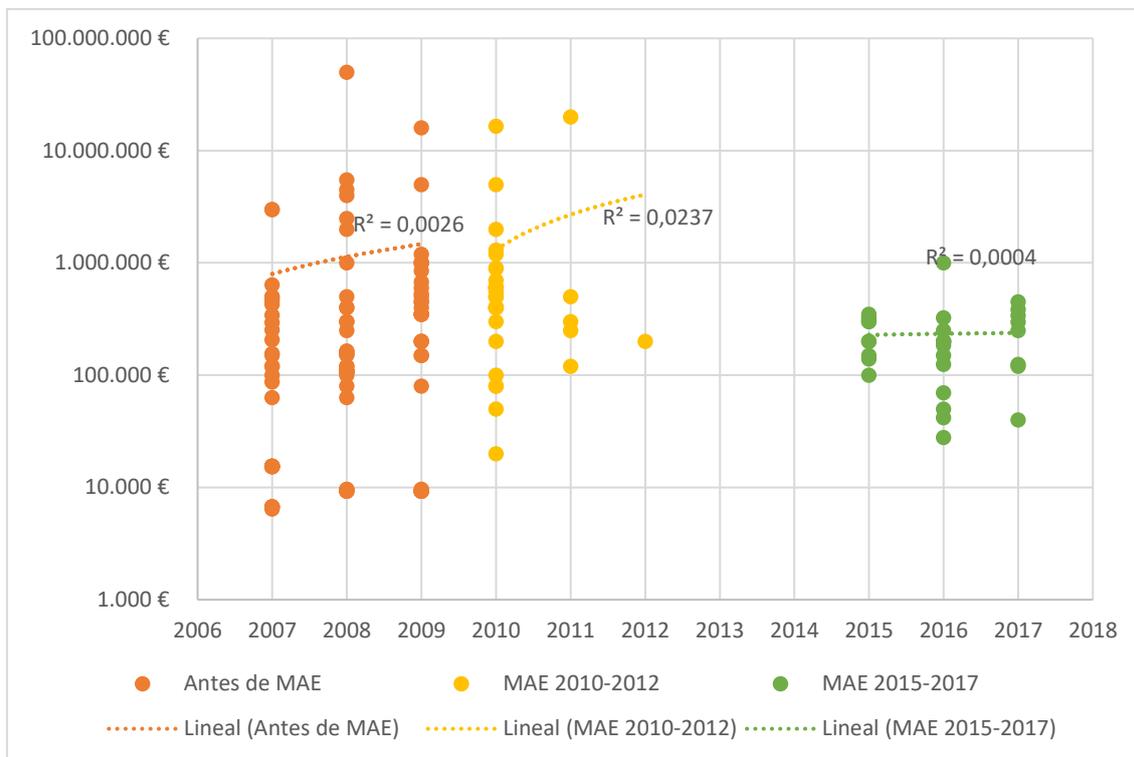
Tabla 4.12 Estadísticas de las contribuciones a ONU MUJERES según MAE en vigor

ONU MUJERES	Antes de MAE	2010-2012	2015-2017
Promedio	900.288 €	1.561.842 €	233.087 €
Varianza	20.010.820.915.199 €	7.494.051.201.201 €	12.939.243.382 €
Desviación típica	1.600.223 €	4.090.000 €	181.016 €
Coeficiente de variación	1,78	2,62	0,78
Coeficiente de determinación (R²)	0,0026	0,0237	0,0004

Fuente: cálculos propios sobre datos de INFOAOD

establecido en 1976) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, establecido en 1976). (ONU MUJERES, 2010)

Gráfico 4.13 Dispersión de las contribuciones a ONU MUJERES según MAE en vigor



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAOD

El caso de FNUAP es excepcional por ser un OMD que tan sólo ha estado cubierto por un MAE y por haber sido firmado en 2015, ya que no se considera dentro de este análisis el acuerdo administrativo firmado en 2010. Esto implica que la dispersión dentro del periodo previo al acuerdo es mucho más amplia por comprender periodos de altos desembolsos y por lidiar también con los fuertes ajustes presupuestarios iniciados en 2010 y consolidados a partir de 2012. Los máximos históricos tuvieron lugar entre 2008 y 2010 con valores comprendidos entre los 32 y los 36 millones anuales. Las contribuciones a este organismo desde 2012 se mantienen en valores inferiores a los 2,5 millones de EUR y están orientadas a proyectos de prevención y reparación a víctimas de violencia de género. Se puede apreciar una menor concentración desde la firma del MAE por haber centrado las contribuciones en áreas de colaboración más concretas, pero por haber reducido en términos absolutos.

El análisis de las contribuciones a FNUAP muestra que el promedio de las contribuciones entre ambos periodos prácticamente se duplicó. La desviación típica no muestra un aumento tan proporcional y por lo tanto los CV con los que nos encontramos dan prueba

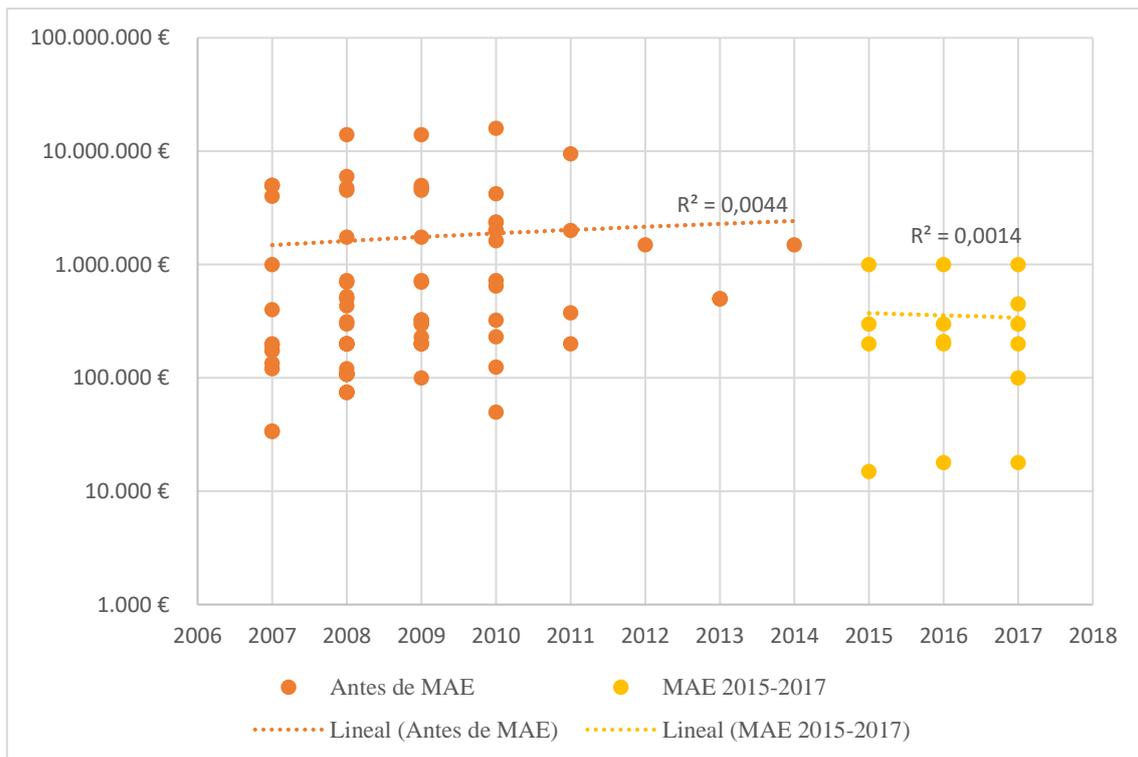
de que las contribuciones en el segundo periodo eran menos volátiles y no estaban tan disgregadas. El hecho de que el coeficiente de determinación presente una tendencia contraria señala que estas contribuciones son menos previsibles que antes.

Tabla 4.14 Estadísticas de las contribuciones a FNUAP según MAE en vigor

FNUAP	Antes de MAE	2015-2017
Promedio	1.720.690 €	3.593.166 €
Varianza	9.822.330.894.098 €	126.216.066.667 €
Desviación típica	3.134.060 €	3.939.572 €
Coefficiente de variación	1,82	1,1
Coefficiente de determinación (R²)	0,0044	0,0014

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAOD

Gráfico 4.15 Dispersión de las contribuciones a FNUAP según MAE en vigor



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAOD

Tabla 4.16 Agregado de indicadores estadísticos de los organismos con MAE

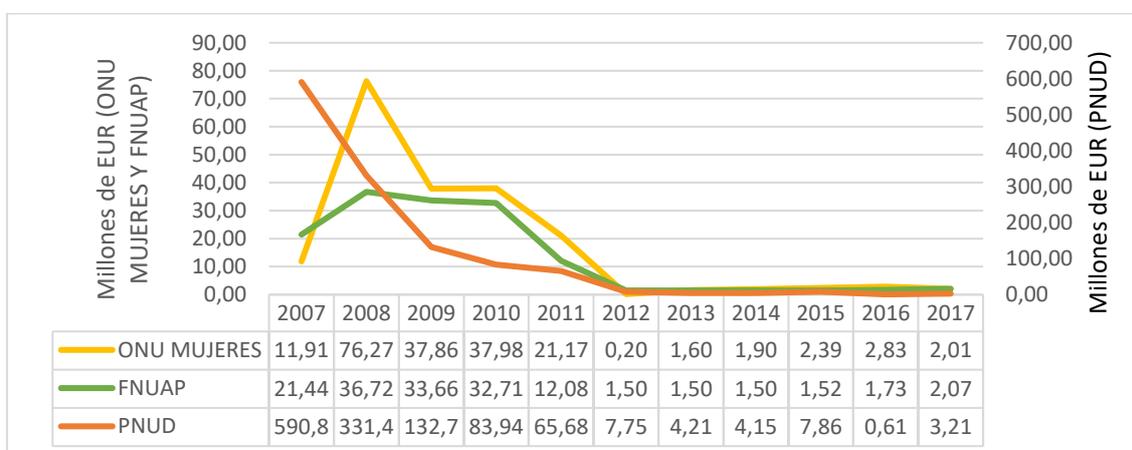
PNUD	Antes de MAE	2010-2012	2015-2017
Promedio	2.677.740 €	1.192.212 €	389.221 €
Varianza	58.657.765.185.862 €	10.982.234.348.815 €	827.204.288.094 €
Desviación típica	7.658.836 €	3.313.945 €	909.508 €
Coefficiente de variación	2,86	2,78	2,34
Coefficiente de determinación	0,0269	0,0028	0,0304

ONU MUJERES	Antes de MAE	2010-2012	2015-2017
Promedio	900.288 €	1.561.842 €	233.087 €
Varianza	20.010.820.915.199 €	7.494.051.201.201 €	12.939.243.382 €
Desviación típica	1.600.223 €	4.090.000 €	181.016 €
Coefficiente de variación	1,78	2,62	0,78
Coefficiente de determinación	0,0026	0,0237	0,0004

FNUAP	Antes de MAE	2015-2017
Promedio	1.720.690 €	3.593.166 €
Varianza	9.822.330.894.098 €	126.216.066.667 €
Desviación típica	3.134.060 €	3.939.572 €
Coefficiente de variación	1,82	1,1
Coefficiente de determinación	0,0044	0,0014

Fuente: cálculos propios sobre datos de INFOAOD

Gráfico 4.17 Comparación de los desembolsos a PNUD, ONU MUJERES Y FNUAP



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAOD

El objetivo principal de este capítulo ha sido reflexionar sobre la utilidad de los Marcos de Asociación Estratégica y de la Estrategia de Desarrollo Multilateral como instrumentos de alineación de políticas que sirvan para sostener las contribuciones a los OMD prioritarios. Se han utilizado coeficientes de determinación como un instrumento para analizar de forma cuantitativa la previsibilidad (continuidad, tendencia y estabilidad) de estas contribuciones porque los OMD requieren de unas contribuciones sostenidas en el tiempo y a presupuesto ordinario para poder desarrollar su mandato (ECOSOC, 2019). Al estudiar la dispersión de las contribuciones a las grandes familias de OMD (NNUU, UE, bancos de desarrollo), los estadísticos de dispersión reflejan que todos los organismos han visto una reducción de su varianza y desviación típica, lo que muestra que con menos números de contribuciones se puede actuar de forma menos dispersa. En el caso de los OMD con MAE, se puede apreciar como estos han visto recortada su financiación por parte de la Cooperación Española centralizada de una forma que probablemente será similar en otros países que tuvieron que hacer una reforma estructural de su gasto público tras la recesión, aunque esto no se ha probado en este estudio. Esta restricción presupuestaria ha hecho que, más allá de ver sus desembolsos totales reducidos, las contribuciones a PNUD y ONU MUJERES se hayan visto concentradas en umbrales más estrechos en durante el primer o el segundo MAE.

No obstante, y ante los bajos valores de los coeficientes de determinación obtenidos en el estudio por familias de canalización y el relativo a los OMD con acuerdos de asociación estratégica, no se puede afirmar con seguridad que la planificación estratégica española (EMCD y MAE) haya contribuido de forma definitiva a hacer más previsibles y sostenidas en el tiempo las contribuciones de España a estas instituciones. Esta incertidumbre deriva de la restricción presupuestaria a la que fue sometida la cooperación española entre 2010 y 2012 y de la que todavía no se ha recuperado. Al contar con un umbral de desembolsos extremadamente amplio entre 2007 y 2010 (financiación de pequeños proyectos y contribuciones millonarias a otros programas) era natural que se diese una mayor disgregación de estas. En cambio, al contabilizar el desembolso de las aportaciones realizadas en el marco de la EMD (ya se había producido el ajuste presupuestario), estas tan sólo se manejaban en los umbrales permitidos en tiempos de restricción presupuestaria. Poniéndolo en otras palabras, la EMD coincidió en el tiempo con el periodo de restricciones presupuestarias en cooperación y no se puede imputar a la

planificación estratégica una mayor alineación de las contribuciones cuando esta podría deberse a la ausencia de fondos disponibles para otros organismos

5. Conclusiones y futuras líneas de investigación

Durante los últimos 10 años España ha reducido sustancialmente sus contribuciones al sistema multilateral, con el consecuente impacto en su presencia en los foros de discusión y en las oportunidades de desarrollo de los países receptores de AOD. Esta investigación ha buscado reflexionar sobre el papel de la Estrategia Multilateral de Cooperación al Desarrollo y los Marcos de Asociación Estratégica en la concentración de la ayuda, para contribuir a la discusión sobre si España ha sido un donante previsible ante los organismos multilaterales. A continuación, se ofrecen una serie de conclusiones sobre los principales hallazgos y unos apuntes sobre la constatación de la hipótesis.

España ha sido un donante que durante los años de mayor recaudación era capaz de equilibrar sus contribuciones a los presupuestos regulares y la ayuda marcada que canalizaba a través de estos organismos. Desde 2012, y sin ninguna relación de causalidad aparente con los esfuerzos de concentración de la ayuda, la cooperación multilateral ha quedado relegado a un tercer plano y no muestra signos de recuperación pese a la tendencia alcista de la financiación del desarrollo.

A pesar del compromiso de la EMCD por concentrar la ayuda en el sistema de NNUU, esta familia de instituciones son las que más vieron reducida su financiación desde 2010. La ayuda multilateral española ha experimentado un cambio de ciclo en nuestro periodo de estudio: Las contribuciones de carácter obligatorio presentaron un crecimiento sostenido en detrimento de las voluntarias y a los fondos fiduciarios, en tendencia bajista. Esta realidad abre la puerta a debatir e investigar sobre qué modelo es más efectivo dentro del organigrama de Naciones Unidas: los programas y fondos financiados de forma voluntaria por los estados miembros o las agencias especializadas, que requieren el abono de tasas de membresía.

El cálculo de las regresiones lineales para medir el impacto de la EMCD asume una voluntad de aumentar la previsibilidad de las contribuciones. Si bien se cuenta con un periodo de tiempo muy limitado – se usaron horquillas de cuatro años – y un volumen de contribuciones limitado, se puede apreciar una mayor bondad de ajuste a partir de la entrada en vigor de la EMCD. No obstante, no es posible inferir una relación de causalidad entre la estrategia y el ajuste en la previsibilidad hallado.

En el caso de la investigación sobre los Marcos de Asociación, se han hallado resultados diferentes en cada organismo y se ha buscado reforzar el análisis con coeficientes de

variación. PNUD presenta una mayor bondad en el ajuste y, por tanto, una mayor previsibilidad en las contribuciones y una volatilidad menor de estas con el paso del tiempo. El caso de ONU MUJERES no comparte patrón, pues la desviación de las contribuciones respecto al promedio creció en la vigencia del primer acuerdo. No obstante, en la muestra más reciente, es el organismo que menor volatilidad presenta. Durante el MAE de FNUAP la volatilidad de las contribuciones se redujo, aunque ahora presenta menor ajuste respecto a la regresión lineal. La investigación ha contrastado que durante la vigencia de los Marcos de Asociación la volatilidad y la varianza de las contribuciones fue menor en todos los casos. Este es un aspecto positivo por significar que España está contribuyendo con aportaciones menos desiguales y más ajustadas al promedio, teniendo este hecho implicaciones positivas para la financiación de estas entidades. Por otra parte, hay resultados dispares sobre la previsibilidad de las contribuciones y no es posible extraer conclusiones sobre las causas de este fenómeno.

Esta serie de conclusiones y el conjunto de la investigación subrayan la necesidad de recuperar el liderazgo perdido en los foros de discusión multilaterales. Nos encontramos ante una realidad significativamente diferente a la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con nuevos actores, tendencias e instrumentos para financiar la ayuda. La Agenda 2030 muestra un camino, pero antes es necesario repensar qué papel tiene España como donante en los organismos internacionales. Esta reflexión pasa por un pacto consensuado entre los grandes actores de la cooperación para la reedición de la Estrategia Multilateral al Desarrollo, proponiendo unos objetivos más realistas, los medios necesarios para su consecución y una firme voluntad política para trabajar en la línea acordada.

6. Bibliografía

- AECID. (2014). *Guía de modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID*. Madrid: AECID.
- ALONSO, J. (2009). *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*. Madrid: Fundación Carolina.
- BLASCO PALACIO, E. (2008). *Cooperación delegada: Algunas experiencias prácticas*. Madrid: Fundación Carolina.
- Boletín Oficial del Estado . (7 de julio de 1998). Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Madrid, Madrid, España: Boletín Oficial del Estado.
- Boletín Oficial del Estado . (27 de Noviembre de 2014). *Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*. Madrid, España.
- CASCANTE, K. (2012). *Recomendaciones para la política de cooperación internacional y desarrollo: Mantener una visión estratégica*. Madrid: Fundación Alternativas.
- DE GROOT (coord.), A. (2016). *Evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014)*. Rotterdam: DG DEVCO.
- DFID. (2018). *ODA grant equivalent measure – short technical note*. Londres: DFID.
- DG POLDES. (2017). *Informe de cooperación multilateral*. Madrid: MAEC.
- DG POLDES. (2019). *Avance de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Año 2018*. Madrid: MAEC.
- DG POLDES. (2019). *Comunicación 2019. Recuperar la política de Cooperación para el Desarrollo*. Madrid: MAEC.
- ECOSOC. (2019). *Summary by the President of the Economic and Social Council of the forum on financing for development follow-up*. Nueva York: AGNU. Obtenido de https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2019/71

- Europa Press. (14 de Marzo de 2019). España renueva su compromiso con ONU Mujeres con la firma del Marco de Asociación Estratégica 2019-2021. *Europa Press*.
- INFOAOD . (2007-2017). Conjunto de datos. Volcados de seguimiento de AOD . Madrid: MAEC.
- LARRÚ, J. (octubre de 2011). La AOD española. Diagnóstico sobre su calidad y cantidad. *Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo*. Madrid: Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo.
- LINDOSO, V., & HALL, N. (2016). *Assesing the effectiveness of multilateral organizations*. Berlin: Blavatnik school of Government.
- LÓPEZ CASTELLÓ , A., & FANJUL, G. (2018). *AOD reset. Una propuesta para reconstruir la cooperación multilateral española*. Barcelona: IS Global.
- MAEC-AECID-FNUAP. (2015). Marco de asociación estratégica. Madrid: MAEC.
- MAEC-AECID-ONU MUJERES. (2015). Marco de asociación estratégica. Madrid: MAEC.
- MAEC-AECID-PNUD. (2015). Marco de asociación estratégica. Madrid: MAEC.
- OCDE. (2001). *¿Es AOD?* París: OCDE.
- OCDE. (2014). Comunicado final del foro de alto nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo. *DAC High level meeting, 15-16 de diciembre de 2014* (págs. 1-8). Paris: OCDE.
- OCDE. (2016). *Examen de parés. España 2016. Traducción de MAEC*. Madrid: MAEC.
- OCDE. (2018). *Multilateral Development Finance. Towards a new pact on multilateralism to achieve the 2030 agenda together*. Paris: OCDE.
- OLIVIÉ, I., CASCANTE, K., LARRÚ, J., & TEZANOS, S. (2011). *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política española de desarrollo internacional*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- ONU MUJERES. (2 de julio de 2010). La ONU Crea una Nueva Estructura para Fortalecer a las Mujeres. Nueva York, Nueva York, Estados Unidos de América. Obtenido de <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2010/7/un-creates-new-structure-for-empowerment-of-women>

- REMÍREZ DE GENUZA, C. (4 de Mayo de 2016). España condona a Cuba 1.492 millones de euros. *El Mundo*, pág. <https://www.elmundo.es/economia/2016/05/04/572a4fab22601d5e4c8b462b.html>.
- SCOTT, S. (2017). *Working Paper No. 339: The grant element method of measuring the*. Paris: OECD Development Centre.
- SECI. (2005). *II Plan Director de la cooperacion española. 2005-2008*. Madrid: SECI-MAEC.
- SECI. (2009). *Estrategia multilateral de la cooperación española para el desarrollo*. Madrid: MAEC.
- SECIPI. (2018). *V Plan director de la cooperación española*. Madrid: MAEC.
- SGCID. (2014). *Evaluación de la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral 2009-2011*. Madrid: SGCID.
- SGCID. (2017). *Metasíntesis del conocimiento generado por la cooperación española. Atrapada en el tiempo*. Madrid: MAEC.
- SGCID-AECID. (2015). *Documento de formulación de prioridades para la cooperación multilateral en el ámbito del desarrollo*. Madrid: SGCID.

7. Anexos

7.1 Acceso a volcado agregado de datos

Para poder consultar la base de datos es necesario descargar la hoja de cálculo.

<http://bit.ly/Agregado07-17>

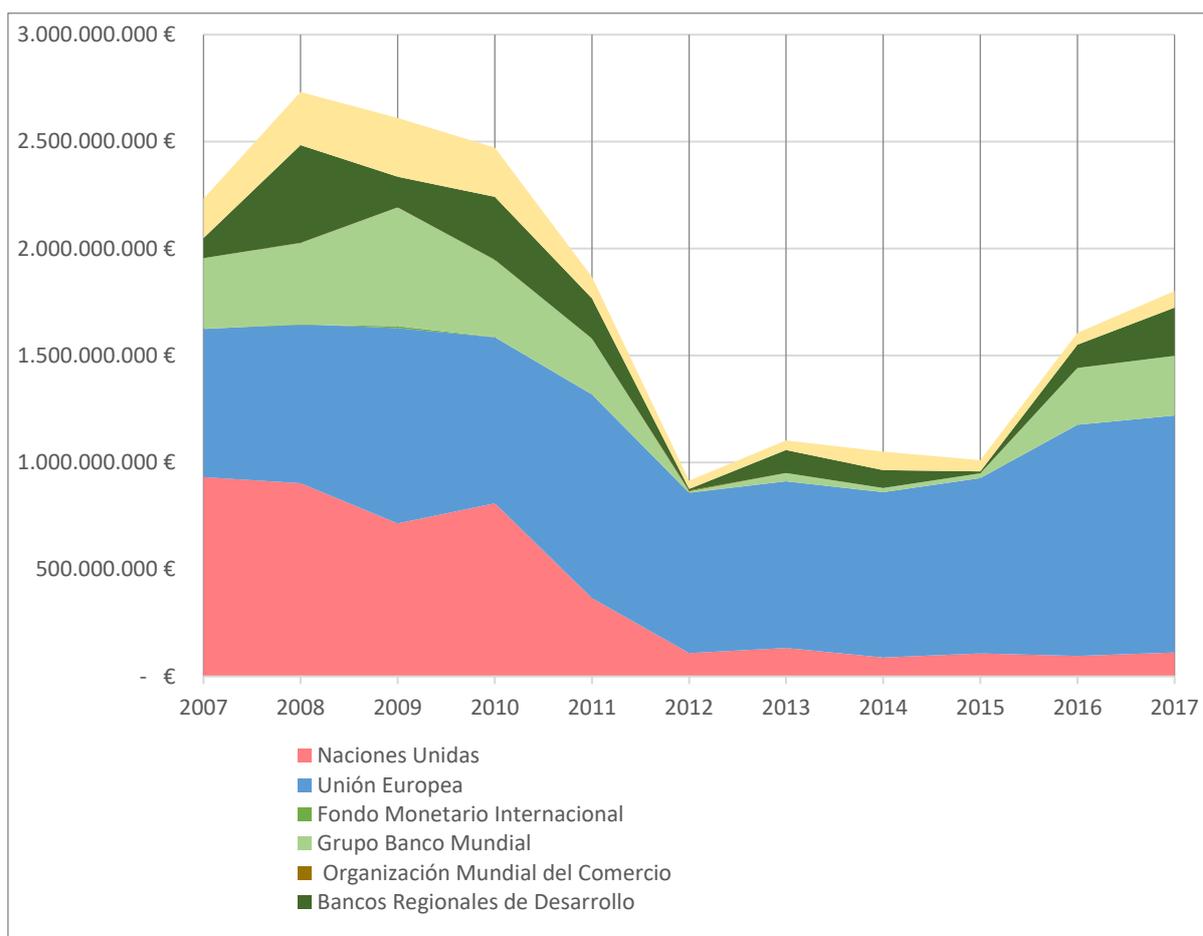
7.2 Acceso a carpeta compartida con gráficos y cálculos

<http://bit.ly/07-17AODstats>

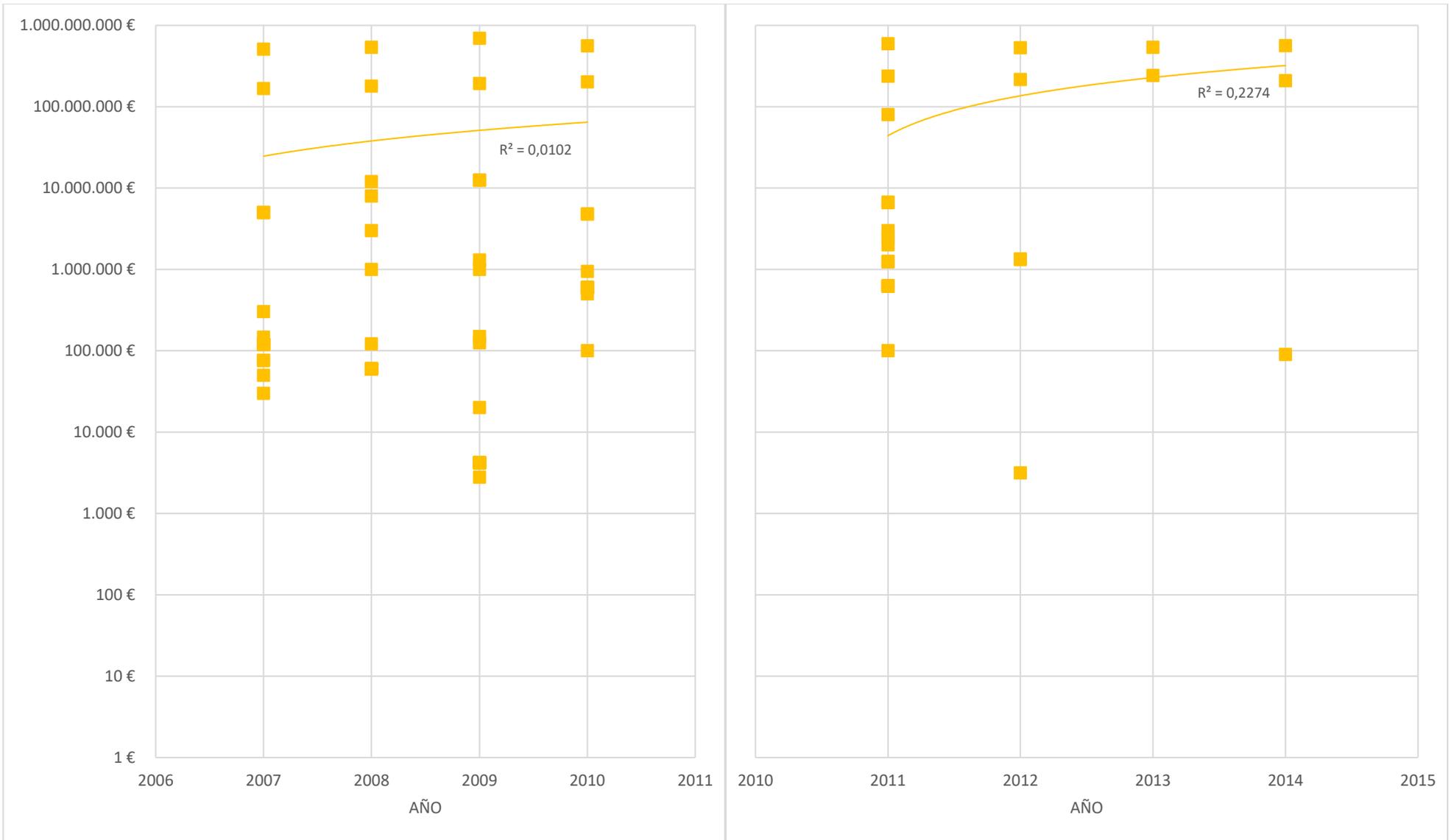
7.3 Valores de cambio para datos en dólares (OCDE).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EUR	0,731	0,693	0,718	0,755	0,719	0,778	0,753	0,754	0,902	0,904	0,887
USD	1	1	1	1	1	11	1	1	1	1	1

7.4 Gráfico de AOD desembolsada por familia de AOD

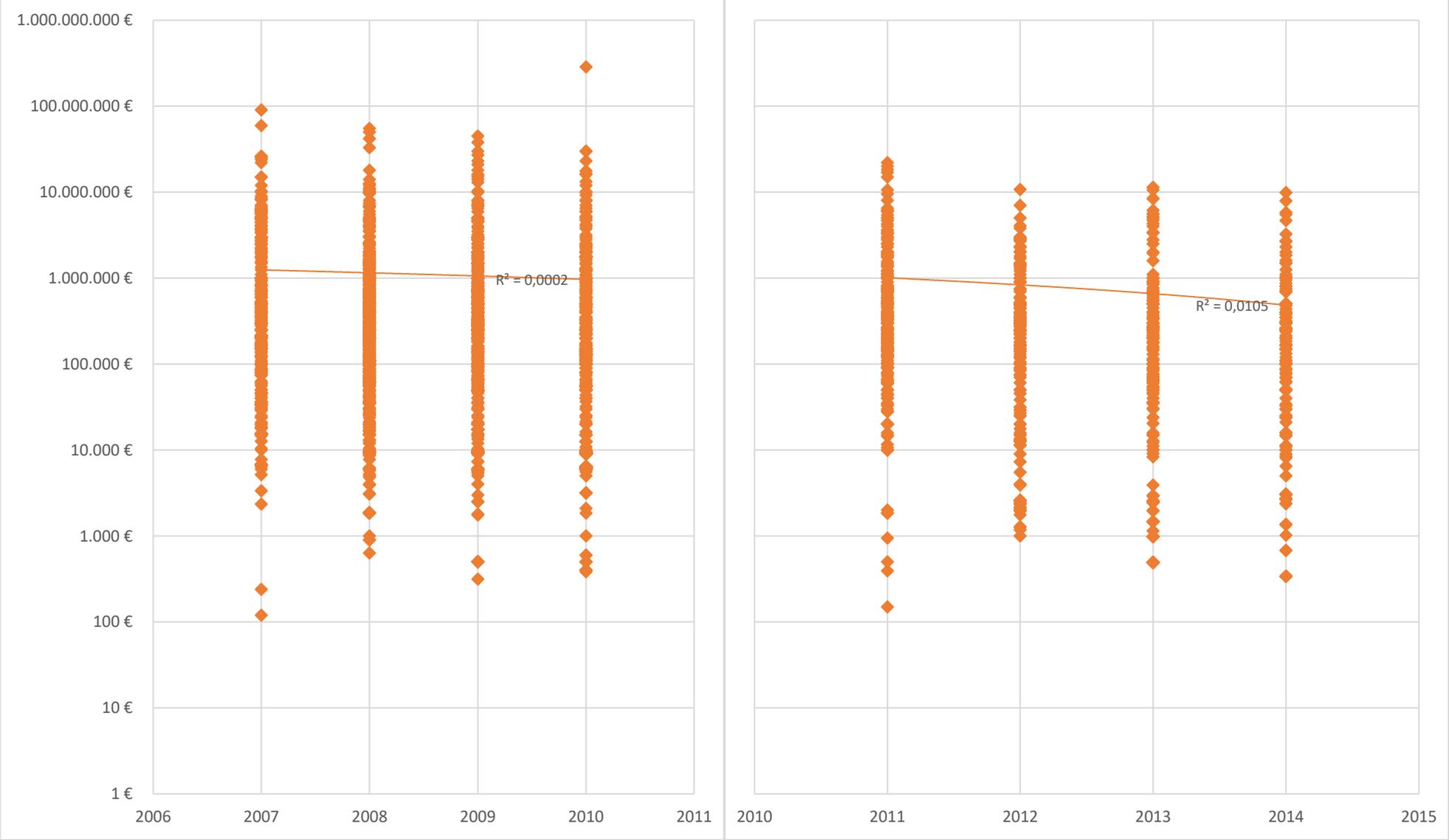


7.5 Comparación de dispersión de las contribuciones a UE y regresión lineal respecto a la EMCD



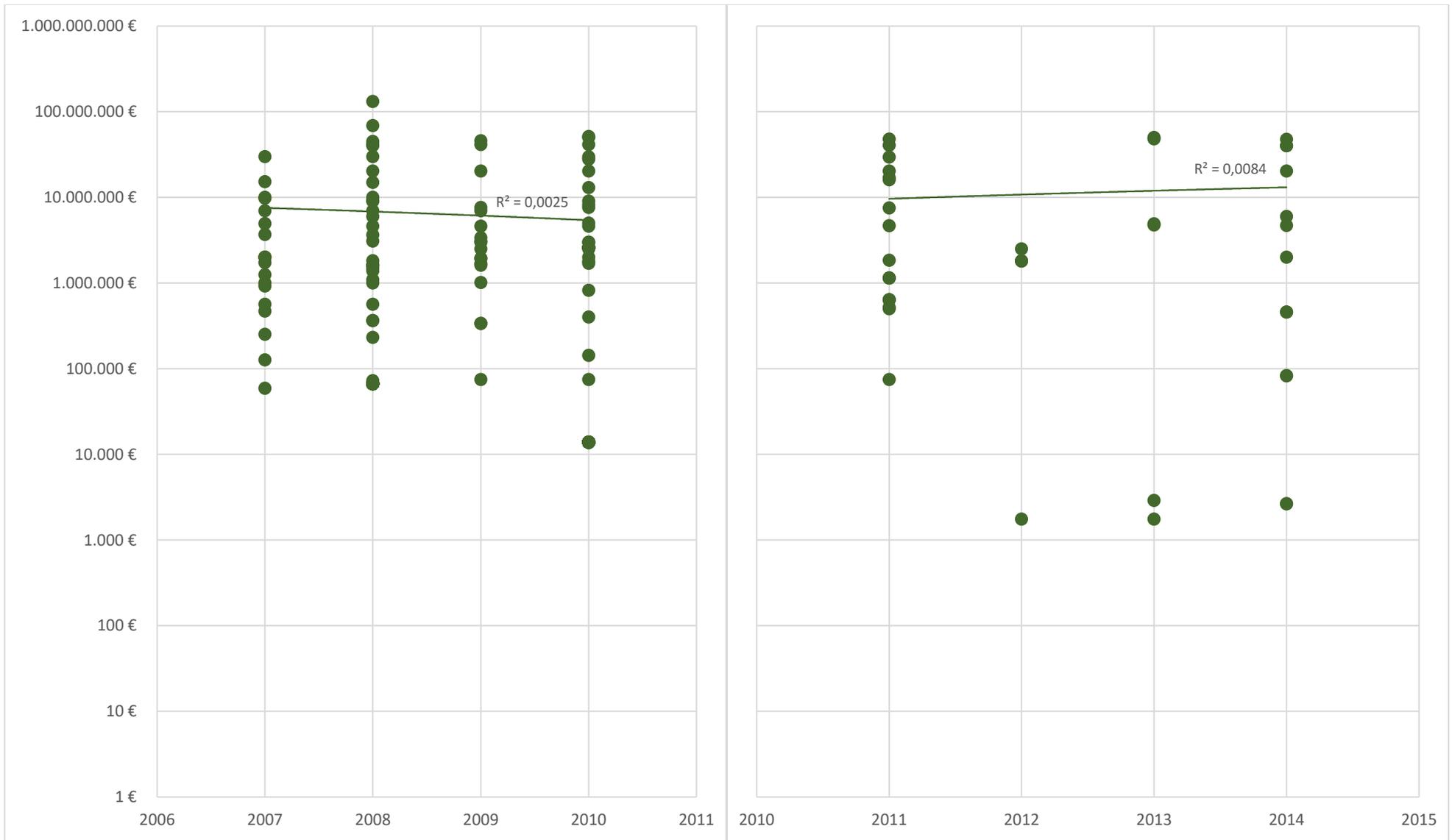
Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAOD

7.6 Comparación de dispersión de las contribuciones a NNUU y regresión lineal respecto a la EMCD



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOAOD

7.7 Comparación de dispersión de las contribuciones a bancos regionales de desarrollo y regresión lineal respecto a la EMCD



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INFOA

