

**Análisis**

**30**



**AOD reset**  
**Una propuesta para  
reconstruir la cooperación  
multilateral española**

**Noviembre  
2018**

**Ana López Castelló  
Gonzalo Fanjul**

**ISGlobal** Instituto de  
Salud Global  
Barcelona

Esta publicación  
pertenece a la serie  
"Ayuda Oficial  
al Desarrollo"

**Autores:**

Ana López Castelló  
(investigadora principal)  
y Gonzalo Fanjul  
(director de Análisis de ISGlobal).

**Asistente de investigación:**

Mar Paietta.

**Agradecimientos:**

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Iliana Olivé, Leire Pajín, Virginia Rodríguez, Evangelina Martich y Rafael Vilasanjuan.

**RESUMEN****01  
INTRODUCCIÓN****02  
EL VALOR AÑADIDO  
DE LA COOPERACIÓN  
MULTILATERAL****03  
LA AYUDA MULTILATERAL  
ESPAÑOLA DURANTE  
LA ÚLTIMA DÉCADA****04  
¿DÓNDE DEBERÍA  
INVERTIR ESPAÑA SU AYUDA  
MULTILATERAL?****05  
CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES****06  
ACRÓNIMOS UTILIZADOS****07  
BIBLIOGRAFÍA**

A lo largo de 2018, sucesivos gobiernos españoles han presentado el V Plan Director de la Cooperación Española y el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. A pesar de sus limitaciones, ambos documentos son el resultado de un amplio proceso de consultas y reflejan la visión de un Estado sobre su papel en el mundo y en la consolidación de bienes públicos globales. Sus contenidos no solo deberían permear cualquier rincón de la acción del gobierno dentro y fuera de nuestras fronteras, sino que implican de manera tangible a todos los niveles de la Administración, al sector privado y a la sociedad civil. Un compromiso solemne ante la comunidad internacional y ante nosotros mismos.

En qué medida estos planes van a marcar un punto de inflexión en la deriva aislacionista y regresiva de los últimos años constituye hoy la pregunta más relevante. La acumulación de crisis económicas y políticas ha replegado a las instituciones españolas sobre sí mismas, desatendiendo responsabilidades esenciales para su acción exterior e interior, como la lucha contra el cambio climático, y condenando a los programas de cooperación a la marginación financiera.

Una de las herramientas que van a jugar un papel protagonista en este esfuerzo es la de la participación de España en organismos internacionales, un ámbito del que ha desaparecido la iniciativa política y en el que los compromisos financieros han quedado limitados a las obligaciones legales mínimas con organismos multilaterales de desarrollo. En el año 2016 la totalidad de las contribuciones multilaterales voluntarias se limitaron al 23,4% de la ayuda al desarrollo (AOD) multilateral. Exactamente 477 millones de euros. Para poner esta cifra en perspectiva, solo en contribuciones voluntarias a la Alianza Global por la Vacunación y la Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés) Italia ha comprometido hasta 2020 recursos anuales de casi 100 millones de euros.

La promoción del desarrollo sostenible es una obligación ética de cualquier Estado moderno, mucho más de aquellos cuyas condiciones económicas están muy por encima de la media global. Pero cada vez es más claro que la defensa de estos valores forma también parte de un bien entendido interés propio y de un modo digno e inteligente de ganar ascendente internacional. España abrazó en algún momento esta estrategia y ahora debe recuperarla aprovechando las oportunidades que le ofrece la cooperación multilateral.

### El valor de la cooperación multilateral

Para un donante medio como España, la cooperación multilateral puede constituir un mecanismo eficaz para canalizar el compromiso en desafíos comunes como el cambio climático, la salud global o las migraciones. Sin eliminar su visibilidad, facilita a los donantes la posibilidad de actuar en un país o región donde los organismos multilaterales tienen mayor presencia y experiencia. Con ello incrementa el impacto de las acciones porque evita la dispersión de recursos entre países y proyectos, facilita la generación de economías de escala que aumentan la eficiencia y la armonización de los donantes, y posibilita un mayor alineamiento con el país socio. Mucho más tras la consolidación de nuevas formas de organización multilateral e instrumentos innovadores de financiación que incorporan a otros sectores en la solución de algunos retos acuciantes del desarrollo.

A lo largo de la última década y media la Cooperación Española ha jugado en papel clave en exitosas iniciativas multilaterales, como el Fondo para los Objetivos del Milenio (130 programas en 50 países, además de una agenda de reforma de las Naciones Unidas), la creación de ONU Mujeres en 2010 o el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. También en la expansión de algunos de los programas de mayor impacto en el campo de la salud global, como el Fondo Mundial contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis y la alianza GAVI. Cada uno de estos casos ha ido varios pasos más allá de las estrategias tradicionales tanto en la colaboración de actores públicos y privados como en el apalancamiento de recursos financieros y la evaluación constante de su impacto. Por si fuera poco, estas contribuciones supusieron para España un espaldarazo a sectores estratégicos de I+D+i, cuya ciencia e investigadores se han situado en la vanguardia de este sector.

En el marco de la Agenda 2030 nuestra oportunidad no está solo en capitalizar y continuar las inversiones realizadas en la lucha contra enfermedades de la pobreza, sino que podemos hacer contribuciones en otras aspiraciones históricas como la cobertura universal de salud. El enfoque garantista y equitativo que sustenta el sistema público de salud en nuestro país ofrece lecciones de indudable valor para la agenda de los ODS.

Lamentablemente, la evolución de estos últimos años se ha traducido en una pérdida paulatina de credibilidad y liderazgo en el ámbito internacional. Incluso en un contexto de moderación

presupuestaria es imprescindible contemplar un plan que contrarreste la pérdida de influencia y evite la fragmentación del impacto de la ayuda. Tiene que haber un punto medio de partida entre los 1.353 millones de euros de contribuciones voluntarias de 2008 y los 477 millones de euros de 2016 (92 si descontamos los 385 millones de euros procedentes de ampliaciones de capital a IFI, que desde 2016 se computan como contribuciones voluntarias).

### ¿Dónde debería invertir España su cooperación multilateral?

La resurrección presupuestaria no garantiza por sí sola una cooperación multilateral de calidad. Este informe repasa las recomendaciones realizadas por seis trabajos de referencia en donde la propia Administración y analistas externos sugieren pistas para los próximos pasos. Todos estos análisis coinciden en las principales recomendaciones, muy poco sorprendentes si consideramos los elementos que hemos ofrecido en las secciones anteriores: adoptar un enfoque estratégico como Estado; incrementar las capacidades internas; mejorar la complementariedad entre cooperación bilateral y multilateral; y reducir el número de unidades de la Administración que hacen contribuciones, mejorando además la coordinación entre ellas.

A estas cuatro recomendaciones principales hay que añadir una quinta, que es consecuencia de todas ellas: concentrar la ayuda en los socios multilaterales que están alineados con la CE y que muestren un buen desempeño de acuerdo a los criterios del CAD. Todo ello debe ir acompañado de un cambio en el rol de España en los organismos dejando atrás un papel demasiado pasivo y volver a ser un miembro activo en la toma de decisiones.

Sería deseable que en los próximos meses se vayan destilando de forma más clara las opciones estratégicas de España, de modo que la cooperación multilateral se ajuste estrictamente a ellas. Para ello estamos obligados a considerar un doble criterio: la calidad de las instituciones y el alineamiento con las prioridades establecidas por España. Sin embargo, esta lógica simple tiene por ahora un inconveniente fundamental, y es la ausencia de información suficiente para evaluar la alineación del gasto con las prioridades estratégicas de la Cooperación Española. Esta es al menos la impresión que se obtiene al leer el texto final del V Plan Director, que reparte los objetivos de la ayuda española entre la práctica totalidad de los ODS sin criterios de preferencia evidentes.

Mientras tanto, lo único que se puede hacer es considerar la pertinencia de las contribuciones en base a la calidad de los receptores. Para ello hemos recurrido a las evaluaciones de organismos que se han llevado a cabo –en este caso por la red MOPAN y por el DFID–, ya que contienen información técnica relevante sobre el desempeño de varios de los socios multilaterales de España.

El ejercicio simple de asignación de valor añadido permite extraer algunas conclusiones útiles para la estrategia multilateral que deba ser definida en los próximos meses:

- En primer lugar, existe la posibilidad de establecer criterios objetivos de fortaleza institucional e, idealmente, de alineación con las prioridades de la CE. Estos criterios, o cualquier versión mejorada de ellos, deben ser la base de las decisiones que se tomen en el futuro, y cualquier otra consideración (como las estrictamente políticas) solo es válida en la medida en que sea completamente transparente.
- A pesar de la dispersión del gasto, a lo largo de la última década las decisiones de España con respecto a sus inversiones multilaterales reflejan una considerable consistencia con la calidad de los organismos. Dicho de forma simple, la mayor parte de los recursos han ido destinados a organizaciones que lo merecían.
- Sigue siendo un enigma, sin embargo, cuántas organizaciones se encuentren en niveles bajos de alineación con las prioridades establecidas por la CE en el V Plan Director. Este es un punto claro para la reflexión.
- El margen de maniobra de cualquier reforma está directamente ligado a la posibilidad de incrementar las contribuciones voluntarias a los organismos internacionales. Fuera de eso, España está atada por sus compromisos obligatorios y por la capacidad limitada de influir a partir de ellos.

## Recomendaciones

**1. La Cooperación Española debe elaborar cuanto antes una nueva estrategia de cooperación multilateral** a partir del V Plan Director y del Plan Nacional para la aplicación de los ODS. Esta estrategia debe considerar, al menos, los siguientes elementos:

- **Selección estratégica de los socios multilaterales** sobre la base de criterios transparentes y evaluables. Por las razones que hemos explicado en este informe, uno de los ámbitos en donde la cooperación multilateral española puede tener un impacto más distintivo es el de la salud global a través de organismos como el Fondo Mundial o GAVI.

- **Incremento de los recursos de la ayuda y las contribuciones voluntarias a organismos multilaterales.** España debe poner fin a la marginación presupuestaria de la ayuda y plantear un panorama previsible que permita al país elevar los recursos disponibles para el final de la legislatura hasta el 0,4% del PIB que se alcanzó en 2008, lo que nos situaría en la media de la UE.

- **Aprovechar la oportunidad de los instrumentos financieros.** Es imprescindible contar con un instrumento adecuado a las características de la cooperación multilateral, por ejemplo revisando la regulación y utilización del FONPRODE para que esta herramienta pueda canalizar ayuda no reembolsable, algo que no ha sido posible en los últimos años.

- **Estrategia para influir el uso de las contribuciones obligatorias.** Tanto la cooperación de la UE como la de las agencias multilaterales y regionales responden al mandato de sus miembros y la influencia estratégica que estos ejerzan en ellos. España debe considerar estas posibilidades incorporando a su estrategia multilateral objetivos claros, recursos humanos y planes eficaces que permitan aprovechar al máximo los esfuerzos presupuestarios en este campo.

**2. Reformar el marco institucional de la Cooperación Española.** España puede producir un salto cualitativo en cuanto a la estructura institucional de la política de cooperación para el desarrollo. A la reciente reforma del MAEC, con la creación de la DGPODES, se sumará la nueva forma jurídica que definirá a la AECID. La derogación de la Ley de agencias estatales de 2015 deja un margen de dos años para reformular el marco institucional de la cooperación. Esta coyuntura es una oportunidad para hacer una transformación que responda a los desafíos ya identificados. Para ello es necesario:

- **Un nuevo marco legal.** El conjunto de reformas que exige la cooperación española, unido al nuevo marco de trabajo que establecen los ODS justifican la necesidad de considerar una Ley



de desarrollo sostenible que revise y adapte a la realidad de la Agenda 2030 los órganos, estructuras, instrumentos y líneas políticas en este ámbito.

- **Incrementar las capacidades del sistema.** La aplicación de los puntos anteriores solo es posible si se dota al sistema de personal suficiente y con las capacidades técnicas que se requieren. Este es uno de los asuntos pendientes recurrentes de la cooperación española en su conjunto.

En marzo de 2018 el Gobierno español aprobó el V Plan Director de la Cooperación (PD), la hoja de ruta estratégica del sector durante los próximos cuatro años. El plan llega en uno de los peores momentos por los que ha pasado la ayuda española desde sus inicios, hace ahora tres décadas. Por un lado, los recortes derivados del impacto de la Gran Recesión en nuestro país castigaron de manera particular a la cooperación. Por otro, ni el Gobierno del Partido Popular ni sus socios de coalición presupuestaria priorizaron la recuperación de una política que llegó a formar parte esencial de la acción exterior española.

Esta situación podría haber cambiado con el nuevo gobierno, que ha hecho un compromiso político explícito por la cooperación. La discusión y aprobación del PD se realizó en paralelo a la elaboración del primer Plan Nacional para la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un marco de acción en el que la ayuda al desarrollo juega un papel parcial, pero pionero y estratégico. La presentación de este plan el pasado mes de julio, en la reunión de alto nivel del ECOSOC en Nueva York, obligó a las administraciones y al Parlamento español a reabrir el debate acerca de la posición a la que aspiramos en el mundo y de las mejores herramientas para alcanzarla.

En este contexto, cobra una enorme importancia la cooperación multilateral, una modalidad de la ayuda en la que los fondos se canalizan a través de organismos multilaterales financieros, no financieros, Unión Europea, organismos regionales, fondos globales, y alianzas público-privadas mundiales<sup>1</sup>. Estos organismos se han convertido en protagonistas de la nueva estrategia global por el desarrollo sostenible. Su presencia, sus capacidades múltiples y sus ideas innovadoras van a resultar imprescindibles en el éxito de una estrategia extremadamente ambiciosa.

España atesora una relación larga y fructífera con estos organismos. Más allá de la financiación –que en algunas etapas ha llegado a ser muy considerable–, nuestro país ha reconocido el valor de los organismos internacionales (OOII), ha colaborado estrechamente con ellos en planes punteros –como la lucha contra el hambre en África occidental, la apuesta por la consecución de los ODM con el fondo PNUD-España, o los procesos de paz en Centroamérica–, e incluso ha sido decisiva para la generación de nuevas instituciones, como ONU Mujeres.

Pero en pocos sectores la presencia multilateral española ha bri-

<sup>1</sup> La ayuda multilateral incluye las contribuciones multi-bilaterales o marcadas, es decir, los flujos de ayuda que el Estado donante entrega a un organismo internacional especificando previamente el destino de los fondos. Al ser una ayuda marcada por el donante, el CAD la considera como un subtipo dentro de la ayuda bilateral. ([www.realidadayuda.org](http://www.realidadayuda.org)).

llado tanto como en el de la salud global, donde en la pasada década se logró influir en mecanismos multilaterales de gran prestigio. En solo cinco años, España quintuplicó los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo destinados a los sectores de salud general, básica, sexual y reproductiva hasta alcanzar los 500 millones. Gran parte de estos recursos se destinaron a programas multilaterales de alto impacto como el Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis (GFATM) o la Alianza GAVI. Este tipo de mecanismos, nuevas fundaciones privadas, alianzas público-privadas y donantes emergentes juegan un papel cada vez más relevante, que está redefiniendo los espacios de gobernanza en este ámbito. A pesar del retroceso experimentado durante la crisis, persiste el reconocimiento al acervo científico español en ámbitos de investigación aplicada como la malaria o la enfermedad de Chagas que, además, ponen en valor la transferencia de conocimientos como una herramienta del desarrollo.

Los próximos meses ofrecen la oportunidad de construir sobre esta experiencia y consolidar una estrategia de cooperación multilateral sólida sobre la base de un doble criterio: la calidad de las organizaciones destinatarias y la consistencia de sus acciones con las prioridades establecidas por España. Incluso en un contexto de crecimiento lento de los presupuestos de la ayuda, la definición de esta hoja de ruta estratégica para la acción multilateral puede multiplicar el impacto y el alcance de la Cooperación Española, reforzando la eficacia de España en sus relaciones internacionales.

Este documento tiene la siguiente estructura: después de la introducción, la sección 2 hace un repaso breve de la cooperación multilateral en el mundo y de su valor añadido en el sistema internacional. La sección 3 aterriza en el caso español describiendo la evolución de la ayuda multilateral durante la última década. La sección 4 ofrece una relación de los trabajos que se han realizado con el propósito de mejorar la política española en este ámbito, así como una propuesta de priorización de organismos de acuerdo a su calidad y a la alineación con las prioridades de España. La sección 5 cierra con una serie de conclusiones y recomendaciones.

## 02 El valor añadido de la cooperación multilateral

Durante casi cincuenta años la cooperación internacional para el desarrollo fue instrumental a la reconstrucción de Europa tras la II Guerra Mundial y al tablero de intereses de la Guerra Fría, incluyendo los procesos de descolonización (Vigier, 2014). Cuando estos fueron superados en los años 90, la llamada “fatiga del donante” y la desigual eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza hasta ese punto, forzaron una nueva formulación: el desarrollo humano, que inspiró la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y revitalizó la AOD internacional hasta casi triplicar sus recursos entre 2000 y 2010.

Hoy la hoja de ruta del progreso global se rige por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta nueva agenda –que tiene por primera vez carácter universal e involucra a actores públicos y privados– incluye 17 grandes objetivos y 169 metas para acabar con la pobreza, combatir las desigualdades y lograr un desarrollo más sostenible.

La cooperación multilateral ha ido evolucionando de acuerdo a su contexto. Como cualquier otra herramienta del sistema de cooperación, hoy está obligada a ser eficaz en un planeta vulnerable e imbricado, donde los recursos de la ayuda forman parte de un conjunto de herramientas que deben permitirnos enfrentar desafíos como el cambio climático, la salud global o las migraciones.

Para el país donante, la ayuda multilateral ofrece ventajas indudables:

- Contribuye a preservar Bienes Públicos Globales (o Regionales), apoyando la labor normativa y reguladora que desarrolla Naciones Unidas y focalizando esfuerzos en aquellos temas específicos para los que existe algún organismo multilateral con mandato, legitimidad y especialización.
- Sin eliminar su visibilidad, facilita a los donantes la posibilidad de actuar en un país o región donde los organismos multilaterales tienen mayor presencia y experiencia.
- Facilita un espacio de encuentro entre donantes que permite participar en formar y forjar la comunidad internacional y la gobernanza global.
- Aumenta la visibilidad de los donantes ante sus pares como actores internacionales, algo que no logra la cooperación bilateral.

- Incrementa el impacto de las acciones porque evita la dispersión de recursos entre países y proyectos (especialmente en el marco de acción de la UE), facilita la generación de economías de escala que aumentan la eficiencia y la armonización de los donantes (AECID, 2014), y posibilita un mayor alineamiento con el país socio.
- Sembrando dinámicas de trabajo compartido, fomenta la innovación en el uso de la ayuda y logra apalancar más recursos como resultado de la suma de esfuerzos.

Sin embargo, los inconvenientes que representa la modalidad multilateral de cooperación tampoco son menores:

- El alto número de organizaciones existentes y el tamaño de sus estructuras administrativas implica un exceso de burocracia que limita su eficacia, complica la transparencia y la rendición de cuentas y aumenta el riesgo de fragmentación de la ayuda.
- El apoyo a iniciativas multilaterales puede suponer, en ocasiones, que el donante pierda el control de la ayuda otorgada y vea sus prioridades nacionales eclipsadas.
- El único modo de evitar este riesgo es participar de manera activa en la definición política y técnica de los órganos de gobierno de estos organismos, lo cual no está al alcance de todos los donantes.
- No todos los organismos multilaterales incluyen representación de los países receptores de la ayuda.

Las evaluaciones que algunos Estados donantes realizan desde hace años a los organismos multilaterales han arrojado luz sobre cómo afrontar los inconvenientes del sistema. Los hallazgos sobre los riesgos del sistema multilateral se han ido articulando en el proceso de reforma de las Naciones Unidas (DFID, 2016), que abarca también algunos fondos globales.

Los principales retos que afronta el sistema con la reforma están relacionados con cuatro aspectos que afectan a la mayor parte de las entidades:

**1. División de funciones y mandatos:** Es necesario clarificar las funciones y responsabilidades normativas en áreas concretas como el medio ambiente, la protección social o la salud, donde el mandato de los organismos no queda claramente delimitado. Un ejemplo

positivo se ha producido en el campo de la protección social, donde intervienen entidades como FAO, PMA, PNUD y UNICEF, mientras OIT y otras ofrecen asesoramiento a los gobiernos en políticas y esquemas de protección social. La Iniciativa del Piso de Protección Social facilita una estructura que permite una mejor coordinación de las actividades que realizan todas estas entidades.

**2. Dificultades de coordinación:** Se deben mejorar los sistemas de coordinación entre organismos con el fin de asegurar un abordaje integrado de los ODS. En general, si se consiguiera que los organismos tuvieran mayores incentivos para trabajar juntos y para dejar que otro asuma el liderazgo en actividades específicas, se alcanzarían impactos potencialmente mayores. PNUD y PNUMA –que trabajan en asuntos medioambientales– han realizado esfuerzos de colaboración, como la Iniciativa Pobreza y Medio ambiente (PEI por sus siglas en inglés), lo que implica que ambas entidades han roto sus compartimentos para colaborar en la realización de objetivos y la búsqueda de financiación.

**3. Dispersión metodológica y de la información:** Existe una amplia disparidad de unidades de datos (y por lo tanto de metodologías) dentro de Naciones Unidas, lo que dificulta la comparabilidad de los datos y aumenta la carga de trabajo sobre los departamentos ministeriales correspondientes en los países (Dalberg, 2017). Dos terceras partes de las organizaciones tienen su propia unidad de datos además de la División de Estadísticas de Naciones Unidas.

**4. Vulnerabilidad financiera:** Para tratar de resolver las dificultades presupuestarias que padece la cooperación multilateral, especialmente los organismos de Naciones Unidas, se está trabajando en un pacto sobre financiamiento cuyas propuestas se presentaron en 2017 en el marco de la 72ª Sesión de la Asamblea General (ECOSOC, 2017) y que se ha sustanciado en la Estrategia de Financiación del Secretario General para el periodo 2018-2021, lanzada el pasado mes de septiembre. El objetivo de este pacto es mejorar la calidad y la predictibilidad de los recursos del sistema de desarrollo, especialmente el apoyo a los presupuestos generales (ayuda sin destino definido) de los organismos, a cambio de aumentar la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas.

De todos ellos, el de la financiación posiblemente sea el reto más acuciante de las agencias multilaterales, sobre todo tras la Gran Recesión y en el contexto político hostil instalado en EEUU. El

Secretario General de Naciones Unidas ha propuesto que los Estados miembros adquieran cuatro compromisos cruciales, proporcionales a los compromisos del sistema de desarrollo. Estos compromisos incluyen un incremento del presupuesto regular de cada entidad del sistema, aumentar la calidad de las contribuciones marcadas, un financiamiento suficiente para el Sistema de los Coordinadores Residentes y mejorar el impacto integrado de las NNUU en el nivel nacional mediante la financiación conjunta de la Agenda 2030 y el Fondo para la Consolidación de la Paz (UN General Assembly, 2017).

Precisamente los desafíos de financiamiento y la búsqueda de una mayor eficacia han motivado que en los últimos lustros se hayan ido desarrollando nuevas formas de organización multilateral e instrumentos innovadores de financiación que incorporan a otros sectores en la solución de algunos retos acuciantes del desarrollo. Nos referimos a las alianzas público-privadas globales (PPP, por sus siglas en inglés).

Las PPP han demostrado ser especialmente relevantes en el campo de la salud global. Sus estructuras organizativas reúnen al sector público, al privado, organizaciones de la sociedad civil, la academia y a individuos o entidades filantrópicas con el fin de investigar, desarrollar y promover el acceso a nuevas estrategias y tecnologías de la salud para enfrentar enfermedades que afectan a países en desarrollo y obtener mayor impacto. En concreto, el foco son las enfermedades olvidadas cuya solución no cuenta con incentivos comerciales. Este tipo de alianzas tienen una mayor relevancia en la nueva agenda universal y transversal, y rompen con la dinámica de la gestión individual de cada Estado/organismo, respondiendo más a la filosofía de los programas conjuntos (Joint Programmes) creados en el marco del Fondo ODM (ver Cuadro 1).

La OMS, que no desarrolla productos, se ha sumado en los últimos años a fondos como DNDi (Drugs for Neglected Diseases initiative) o MMV (Medicines for Malaria Venture). Actualmente la OMS está financiada en gran parte por fondos privados o fondos multi-bilaterales de países donantes, y su presupuesto estructural ha disminuido. Esto significa que las contribuciones orientadas desde el origen son las que están marcando las prioridades del organismo. Y se critica que esta situación compromete la capacidad de la OMS para salvaguardar su carácter multilateral, independiente y público (Velásquez, 2014), aunque la reciente reforma está tratando de encontrar un equilibrio presupuestario.

### Cuadro 1 Las iniciativas público-privadas transforman el panorama de la ayuda multilateral en salud

Diferentes organismos multilaterales con los que España tiene relación llevan a cabo programas de salud. Este es el caso del Banco Mundial, UNICEF, FNUAP, PNUD y las entidades de acción humanitaria. Hasta hace poco, sin embargo, el organismo de referencia y dedicación exclusiva en este ámbito de la cooperación internacional era la OMS, que tiene fundamentalmente un rol normativo y de coordinación de políticas.

La llegada de los fondos verticales o globales a finales de los años 90 amplió este panorama. Estos productos de la innovación institucional están conformados como alianzas público-privadas, básicamente grandes fondos que promueven soluciones para facilitar la mejor innovación a las poblaciones más vulnerables y en enfermedades desatendidas. Una de las variantes son las Alianzas de Desarrollo de Producto (PDP<sup>2</sup>, por sus siglas en inglés) que se han ido creando para cubrir y desarrollar productos adaptados, desde diagnósticos a medicamentos cubriendo casi todas las áreas de innovación en enfermedades olvidadas y alimentación. Las PPP y PDP canalizan fondos de gobiernos y de entidades privadas a estrategias y productos, o a proyectos de investigación, para dar acceso a medicamentos, vacunas y diagnósticos para los que no hay mercado, así como a poblaciones que no tenían acceso a los tratamientos existentes. En muchos casos la aportación del sector privado se traduce en fondos de filantropía, que complementan los públicos, y en la participación de la industria farmacéutica que, a cambio de los derechos de las patentes, se compromete a dar acceso a un producto a escala mundial, asegurando un precio razonable en países en desarrollo. Este tipo de alianzas suelen incluir también a actores de la sociedad civil, tanto de países donantes, como de los países endémicos que entran en sus criterios de elegibilidad. Es así en la Alianza Mundial para las Vacunas y la Inmunización (GAVI) o en el Fondo Mundial (GFATM), dos de las organizaciones de referencia global en este campo.

La coexistencia entre la OMS y estos nuevos actores de la salud global no siempre ha sido fácil. Por un lado, las estrategias focalizadas (verticales) de los fondos globales desatendieron durante años la importancia de los sistemas nacionales de salud, una realidad que se ha corregido en los últimos años hasta convertir a muchas de estas iniciativas en las principales promotoras del fortalecimiento de los sistemas de salud en los países de economías más desfavorecidas. Por otro, se ha criticado que la proliferación de PPP ha debilitado el papel de la OMS como ente mundial normativo que establece las prioridades internacionales a partir de las decisiones de sus Estados miembros.

En el sentido contrario, la llegada de las PPP y otras alianzas ha permitido avanzar en la obtención y medición de resultados en salud global y ha mejorado la rendición de cuentas, lo cual fortalece al propio sistema. Se considera que la participación de la sociedad civil y colectivos afectados por las enfermedades en las que trabajan PPP y PDP, aporta credibilidad y legitimidad a las decisiones y contribuye a que el sistema sea más inclusivo (ISGlobal, 2013).

<sup>2</sup> Partnership Development Product.

España ha formado parte de todo este proceso. La ayuda multilateral ha jugado un papel central en las diferentes fases de la cooperación española. Los próximos apartados profundizan en esta evolución.



## 03 La ayuda multilateral española durante la última década

La ayuda multilateral ha ido ganando peso en relación a la bilateral. Entre los países europeos que mayor porcentaje de AOD dedican a la acción multilateral están Reino Unido, Dinamarca, Italia e Irlanda, con porcentajes entre un 40% y un 50% de sus recursos totales. España está alrededor del 40% en la última década. Esto se ha reflejado, a su vez, en la importancia que se ha concedido a esta modalidad en los documentos estratégicos. El último Examen de Pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) –realizado a España en 2016– reconoce que, aunque no se ha actualizado la estrategia multilateral desde 2009, sí se han hecho esfuerzos formales por mejorar la concentración y la eficacia de los recursos destinados a estas partidas. Un ejemplo de ello es la inclusión de cuatro principios para la cooperación multilateral en el IV Plan Director:

- Concentración en aquellos organismos multilaterales que más contribuyan a los objetivos de desarrollo de España.
- Eficacia demostrada.
- Responsabilidad mutua.
- Mayor participación de España en los procesos de toma de decisión.

Sin embargo, y a pesar de que ha habido avances en cuanto a la planificación, seguimiento y evaluación de los fondos, estos no han sido el resultado de un planteamiento estratégico y ordenado, y no han contado con una estructura orgánica y unas capacidades adaptadas a la complejidad de la modalidad multilateral (SGCID-MAEC, 2011). Por otro lado, la apuesta de España por estos instrumentos de la cooperación no ha respondido solo a la voluntad de fortalecer el multilateralismo, sino también a la necesidad de canalizar el incremento rápido de la ayuda en un sistema donde la capacidad de los instrumentos bilaterales era insuficiente (De la Iglesia-Caruncho, 2011).

El debate sobre la ayuda multilateral en España suele estar ceñido a las contribuciones voluntarias a organismos multilaterales, ya que las cuotas obligatorias admiten poco margen de maniobra en cuanto a volumen de recursos, si bien es cierto que permitirían un mayor margen en su orientación política. Sin embargo, es conveniente tener en cuenta algunos datos que permitan poner en perspectiva este debate.

En primer lugar, las contribuciones multilaterales voluntarias supusieron en 2016 apenas un 11,49% del volumen de AOD total y un 29,39% de la AOD multilateral. Exactamente 477 millones de

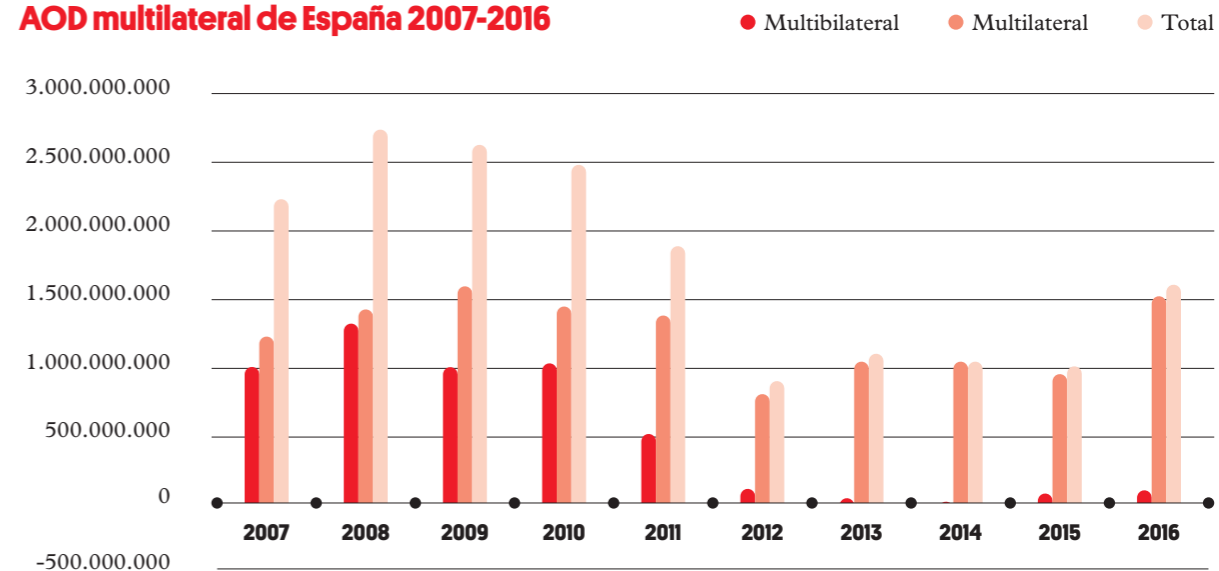
euros (de los cuales 385 millones fueron ampliaciones de capital a IFIs que en 2016 empezaron a computarse como contribuciones voluntarias debido a un cambio en el criterio de clasificación). Por lo tanto, el 70,6% de la AOD multilateral fueron contribuciones obligatorias, fundamentalmente cuotas, a organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES). De esas cuotas, el 66% fueron transferencias a la UE por parte del Ministerio de Hacienda. El restante 34% fueron contribuciones obligatorias a IFIs por parte del Ministerio de Economía y Competitividad, así como a otros organismos internacionales no financieros por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ((Info@OD, 2016)\*.

Como se puede ver en el Gráfico 1, esta relación fue muy diferente entre 2007 y 2010, periodo en el que el presupuesto de AOD dedicado a las contribuciones voluntarias por parte de España llegó a superar los 1.300 millones de euros anuales. A menudo, estos fondos se distribuyeron a través de canales multilaterales, en los que el donante elige el destino geográfico o temático de los recursos destinados a un organismo multilateral, pudiendo alinear sus prioridades y armonizarlas con el país receptor.

\* Información obtenida de la Dirección Gral. de Políticas de Desarrollo (DGPOLDES), cuyo Informe sobre la Cooperación Multilateral 2016 será publicado en breve.

### Gráfico 1

#### AOD multilateral de España 2007-2016



Fuente Elaboración propia a partir de datos de Info@OD<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Sistema de información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de España: <https://infoaod.maec.es/>

El Gráfico 1 muestra la evolución de la AOD multilateral y multilateral (contribuciones voluntarias marcadas) entre 2007 y 2016, con una suma total de 17.711 millones de euros. Como se puede observar, a partir de 2011 la ayuda multilateral, que constituye el grueso de las contribuciones voluntarias de España a organismos multilaterales, prácticamente ha desaparecido en términos relativos. Este dato tiene una especial trascendencia para los fondos y programas de Naciones Unidas y para los fondos globales, que no cuentan con contribuciones obligatorias (cuotas) y dependen completamente de las contribuciones voluntarias. Algunas de estas entidades son PNUD, UNICEF, FNUAP, ONU Mujeres, PMA, ACNUR y UNRWA, entre los principales dependientes de Naciones Unidas, y Fondo Mundial<sup>4</sup>, GAVI, MMV o DNDi entre los partenariados público-privados.

En segundo lugar, los datos descritos muestran otro elemento relevante en el análisis de la ayuda multilateral de España, y es que dedicando el grueso de la AOD multilateral a la UE, el minoritario porcentaje restante (33,4% en 2016, 19% en 2015) resulta muy disperso tanto en la cantidad de unidades de la Administración General del Estado (AGE) que realizan contribuciones, como en el número de organismos multilaterales que reciben fondos. En ambos casos sin una óptima coordinación entre ellos bajo el liderazgo de la CE, ni estudios sistemáticos de impacto y retorno de la inversión. Aunque se ha avanzado mucho en el objetivo de concentración marcado por el III y el IV PD, el recorrido es incompleto: según datos de 2016, si bien el 80% de la AOD multilateral voluntaria se concentró en 9 organismos, principalmente UE, BM y otros bancos de desarrollo (este dato incluye las aportaciones de ampliación de capital a IFI, que se computaron como contribuciones voluntarias debido al cambio de criterio de clasificación de las contribuciones), el 20% restante se atomiza en medio centenar de organismos, entre ellos aquellas entidades de Naciones Unidas con las que España tiene Marcos de Asociación Estratégica.

A pesar de que las restricciones presupuestarias han ido produciendo una reducción en el número de unidades de la AGE contribuyentes,<sup>5</sup> en 2016 el MAEC desembolsó 153 millones de euros de AOD multilateral, 47 en contribuciones voluntarias (44 millones por parte de AECID). Pero también otros ministerios desembolsaron fondos, como el MINECO, el MINHAF y el MAPAMA. En el caso del MAEC la ayuda salió de 12 unidades diferentes, 10 de ellas en AECID. A lo que habría que añadir los 4,6 millones que aportaron tres CC.AA. (Andalucía, Extremadura y País Vasco). Estos datos

<sup>4</sup> Fondo Mundial de lucha contra sida, tuberculosis y malaria.

<sup>5</sup> Además de los ministerios existen otras entidades de la AGE que también pueden realizar contribuciones a OMUDES, como son las CCAA, las EELL o las universidades.

indican que existe fragmentación y falta de coordinación dentro del propio sistema de cooperación (CAD-OCDE, 2016). A pesar de que en los últimos años se han creado varias instancias que han mejorado el flujo de información y han contribuido a institucionalizar el concepto de acción exterior coordinada en desarrollo,<sup>6</sup> no siempre han funcionado adecuadamente (SGCID-MAEC, 2011) y tampoco incorporan los efectos que las políticas nacionales tienen en el desarrollo a escala global (CAD-OCDE, 2016).

La dispersión también se da por el lado de los organismos financiados. Aunque el número de organismos receptores se redujo de 85 en 2011 a 76 en 2014, esto fue fruto más de la necesidad provocada por la coyuntura económica que de una estrategia articulada y consensuada y, además, está volviendo a aumentar, siendo 83 los OOII receptores en 2016. Los criterios aplicados a la selección de entidades multilaterales indican que no siempre se ha otorgado la ayuda de una forma estratégica y planificada. Un ejemplo de ello son los criterios utilizados para la asignación de ayuda multilateral. El objetivo del MAEC era que estos fondos estuvieran alineados con los Planes Directores. Sin embargo, ni los fondos temáticos globales ni las contribuciones incluidas en los Marcos de Asociación País han seguido siempre este criterio, por citar solo dos casos. Esto ha sido así por varias razones: la falta de orientación estratégica; la discordancia entre los ciclos de programación de los organismos y los de la CE; las insuficientes capacidades internas de seguimiento y evaluación; y la reducción del presupuesto multilateral, que ha hecho imposible cumplir con los compromisos adquiridos (SGCID-MAEC, 2011).

<sup>6</sup> La Unidad de Coherencia de Políticas del MAEC, la CICI, la Comisión de Coherencia de Políticas para el Desarrollo del CCD, la CIGD, la Comisión delegada, y la Conferencia sectorial.

## Cuadro 2 Cuando la cooperación multilateral española marcó la diferencia

Entre los esfuerzos que España ha llevado a cabo para aplicar criterios estratégicos en la asignación de recursos se pueden destacar algunos casos que, con matices, siguen siendo referentes:

**1. El Fondo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio, desarrollado entre España y el PNUD.** El Fondo ODM fue creado en 2007 con una aportación española de 528 millones de euros y desarrolló 130 programas en 50 países. Este fondo constituyó un hito para la cooperación española y para el sistema internacional, contribuyendo tanto a la agenda de los ODM como a la reforma de Naciones Unidas. Su implementación a escala nacional, a través de la figura de Programas Conjuntos, significó un cambio en la cultura de trabajo que trataba de evitar la duplicidad de esfuerzos, reducir los costos de transacción y optimizar la sinergia entre los socios nacionales y los Fondos, Agencias y Programas. Para España significó un salto en su proyección como donante, tanto por la relevancia del importe como por la aportación al sistema de una manera innovadora. Y aunque la evaluación puso de manifiesto sus debilidades (como la dificultad entre la cooperación bilateral y las ventanas del Fondo-ODM para aterrizar las prioridades estratégicas de la CE), los resultados fueron interesantes y nada desdeñables.

## 2. Respaldo político y financiero a la creación de ONU Mujeres en 2010.

Esta iniciativa sentó un precedente para la unificación de recursos y mandatos de varios organismos con el fin de mejorar la eficacia y lograr un mayor impacto. Las evaluaciones realizadas al organismo reconocen sus resultados a escala nacional y en la contribución a la agenda,<sup>7</sup> aunque apuntan debilidades de tipo organizativo y de presupuesto, comprensibles en una organización tan joven y en un escenario de reducción de las contribuciones.

## 3. Marcos de Asociación Estratégica con PNUD, FNUAP, UNICEF y ONU Mujeres a partir de 2009.

Su objetivo era mejorar el carácter estratégico de las contribuciones multilaterales de España mediante la programación plurianual y el acuerdo de líneas y sectores prioritarios, vinculados al logro de resultados. Estos acuerdos facilitaron la canalización de un volumen de ayuda que se había incrementado a un ritmo mucho mayor que las capacidades de gestión de la cooperación española. En este caso, la reducción presupuestaria que sufrió la ayuda al desarrollo a partir de 2011 tuvo como consecuencia el incumplimiento de los compromisos financieros y el fin de su previsibilidad, y la aplicación de instrumentos financieros que no se adecuaron a lo comprometido (SGCID-MAEC 2014), ya que al desactivar la opción de donación del FONPRODE no se contó con un instrumento adecuado para realizar contribuciones multilaterales voluntarias no marcadas. El hecho de que los acuerdos estratégicos renovados con PNUD, FNUAP y ONU Mujeres en 2015 tengan un rango normativo inferior a los primeros es una muestra de que estos factores han afectado la relación estratégica con estos organismos.

## 4. Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

El FCAS es un instrumento de la CE creado en 2007. España ha desembolsado 791 millones de euros en donaciones que, sumado a las aportaciones de las contrapartes locales, supone un total de 1.276 millones de euros. Tiene como objetivo proveer estos servicios básicos a las poblaciones con estas necesidades en 19 países de América Latina y el Caribe, y combina la modalidad bilateral con la multilateral, ésta a través del BID. En este caso, la evaluación intermedia mostró que la complementariedad entre ambas modalidades ha tenido limitaciones, y que la sostenibilidad institucional y socioeconómica de los proyectos de infraestructura no está garantizada (UNIVERSALIA y RED2RED, 2015).

Existen otros casos en los que España se ha sumado a estrategias globales con compromisos significativos. Por mencionar alguno, es el caso de la alianza GAVI, con la que España ha renovado su compromiso financiero para el periodo 2016-2020 con 47,5 millones de euros; y el caso de IFFIm, adscrita al BM, con la que se firmó en 2006 un compromiso de financiación de 12 millones de dólares anuales durante 20 años, y en el que España es el sexto donante (con 250 millones de dólares hasta 2016).

El importante retroceso que ha sufrido la cooperación multilateral española en los últimos años ha sido consecuencia de la reducción drástica del volumen de AOD y la ausencia de una estrategia clara. Como reconoce la propia Administración, “una vez agotados los remanentes y teniendo en cuenta el elevado peso relativo de las aportaciones a la UE sobre el conjunto de la AOD española (28% respecto del total de la AOD, y 68% respecto del total de la ayuda multilateral), este nivel de AOD compromete el papel que España podría desempeñar en la nueva agenda internacional” (SGCID-AECID, 2015).

<sup>7</sup> Evaluación de MOPAN (<http://www.mopanonline.org/assessments/unwomen2014/index.htm>) y evaluación de DFID (<https://www.gov.uk/government/publications/multilateral-aid-review-un-women>).

Se debe resolver la cuestión sobre qué volumen de recursos es razonable aportar al sistema multilateral. Si sacamos de la ecuación las contribuciones obligatorias, entre los 1.353 millones de euros de contribuciones voluntarias en 2008 y los 477 millones de 2016 (92 millones si descontamos los 385 de ampliación de capital a las IFI) se debe acordar un rango que sea realista y que resulte operativo, teniendo en cuenta que en esas cifras se incluye también la acción humanitaria.

La situación de estos últimos años se ha traducido inevitablemente en pérdida de credibilidad y liderazgo en el ámbito internacional. Ante una coyuntura de limitación presupuestaria es más necesario, si cabe, tomar decisiones estratégicas que contrarresten la pérdida de influencia y eviten la fragmentación del impacto de la ayuda. El sector de la salud ofrece un ejemplo de los riesgos de perder el tren en este ámbito (Cuadro 3).

### Cuadro 3 La ayuda multilateral española en salud: una comparación con el Reino Unido, Alemania e Italia

En 2001 la OMS hizo notar que si todos los donantes del CAD aportasen un 0.1% de su PIB a la salud global se podrían cubrir la mayor parte de las necesidades de los países de renta baja. Sin embargo, eso está lejos de ser una realidad. En lo que se refiere a los países del entorno europeo, Reino Unido lidera indudablemente la aportación a la salud global, siendo el tercer donante mundial, por detrás de EEUU y la UE. En su caso, la salud alcanzó el 16% de su AOD en 2015. En términos relativos, ese mismo año Alemania y España destinaron el 5% de su AOD a la salud global e Italia el 6%, por debajo de la media de los países del CAD, que fue del 9%. En los tres casos, la salud es un ámbito priorizado en su cooperación al desarrollo.

A pesar del dato relativo, Alemania fue en 2015 el tercer donante del CAD en salud, un sector priorizado en su tratado de coalición 2017-2021. Adopta un enfoque basado en los derechos y se centra en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud, prioriza el control de enfermedades infecciosas y salud reproductiva, la I+D en salud, las enfermedades desatendidas y relacionadas con la pobreza, y las asociaciones internacionales como el Fondo Mundial y GAVI.

Para España la salud ha sido tradicionalmente un sector prioritario, también en el IV PD, pero ello no ha evitado la reducción significativa de la ayuda destinada, especialmente en las contribuciones voluntarias a los instrumentos multilaterales y la ayuda humanitaria. España, como Alemania, adopta en salud un enfoque basado en los derechos y la equidad, se centra en el fortalecimiento de la cobertura sanitaria universal mediante el apoyo a los sistemas de salud pública, así como en la lucha contra las enfermedades infecciosas y no transmisibles en los países en desarrollo. Y, como en el caso de Italia, canaliza la mayor parte de los fondos de salud a través de la ayuda multilateral.

Italia centra también su AOD en salud al fortalecimiento de los sistemas de salud, así como a la investigación y el desarrollo, el fortalecimiento de las capacidades para responder a las epidemias y la salud materna, neonatal e infantil. La AOD en salud del Reino Unido se reparte de manera casi idéntica entre la modalidad bilateral y la multilateral, y sus prioridades son la atención de la salud reproductiva, la atención básica, la investigación médica, la nutrición básica, el control de enfermedades infecciosas, las políticas de salud y gestión administrativa, y el control de la malaria.



### Tabla 1 Contribuciones en salud global 2015 (millones de USD)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Donor Tracker<sup>8</sup>.

PAÍS	AYUDA MULTILATERAL	AYUDA BILATERAL	TOTAL	% DE AOD
España	59	38	97	5%
Reino Unido	1.352	1.377	2.729	16%
Alemania	445	523	967	5%
Italia	162	77	239	6%

Los principales receptores de la AOD de salud multilateral del Reino Unido en 2015 fueron el Fondo Mundial, Gavi, IDA-BM, e IFFIm. Es el principal donante de GAVI, con un total de 5.700 millones de euros comprometidos para el periodo 2000-2029, de los que una tercera parte se destinan a IFFIm. Y es el tercer donante del Fondo Mundial, para el que destinará alrededor de 1.300 millones de euros de 2017 a 2019, a lo que se pueden sumar más de 200 millones adicionales, ya que el Reino Unido contribuirá con dos libras por cada una que aporte el sector privado al Fondo Mundial.

Alemania, que en 2018 desarrollará una nueva estrategia de salud global, también apoya especialmente al Fondo Mundial y la alianza GAVI, siendo el cuarto donante gubernamental del Fondo Mundial, para el que ha comprometido 800 millones de euros entre 2017 y 2019, y el quinto de Gavi, a la que aportará una financiación directa de 650 millones de euros entre 2016 y 2020.

Italia, cuya mayor parte de AOD multilateral en salud también se destina a contribuciones obligatorias a la UE, es el tercer mayor contribuyente de IFFIm y un importante donante de GAVI para la que aportará unos 400 millones de euros entre 2016 y 2020. Además, Italia reanudó el financiamiento al Fondo Mundial en 2014, tras haber sido interrumpido en 2009 debido a la crisis económica. Para el periodo 2017-2019 ha comprometido 140 millones de euros.

Por su parte, España canalizó su AOD multilateral en salud en 2015 a través de la UE, la OMS e IFFIm, para la que ha comprometido 190 millones de euros para el periodo 2006-2025. Las contribuciones al Fondo Mundial se interrumpieron en 2010, aunque en 2016 se aprobó una resolución del Comité para el Desarrollo del Congreso con un compromiso de 100 millones de euros, a lo que se sumarían 15 millones de euros anunciados para la iniciativa Debt2Health, del propio Fondo.

Los próximos meses serán claves para definir las prioridades de gasto de España en este ámbito y medir el verdadero compromiso del nuevo gobierno con estas políticas. Las dos últimas secciones de este informe ofrecen elementos útiles a ese proceso.

<sup>8</sup> Donor Tracker en una base de datos en línea orientada a proporcionar datos sobre AOD de los 14 principales donantes de la OCDE. <http://donortracker.org/>

## 04 ¿Dónde debería invertir España su ayuda multilateral?

La pertinencia y la focalización de las contribuciones a los organismos multilaterales son cuestiones relevantes si se quiere mejorar la calidad de nuestra ayuda, alcanzar resultados más sólidos y un mayor impacto, independientemente de que el ciclo presupuestario sea ascendente o descendente.

España ocupa el puesto 16° del CAD –28 Estados más la Comisión Europea– en volumen de AOD, pero pasa al lugar 25° cuando el dato se refiere al porcentaje que la AOD supone en el PIB. Solo este dato ya indica que el margen de mejora es amplio.

Para mejorar la calidad de la ayuda multilateral española bastaría con avanzar sobre la base de las recomendaciones aportadas por análisis externos e internos ya realizados:

**1. La propia Estrategia Multilateral de la Cooperación Española** (SECI-MAEC, 2009) señala cuatro grupos de criterios a considerar para alcanzar una cooperación eficaz y estratégica, y que siguen vigentes. Estos criterios se refieren a la capacidad de los organismos de contribuir a la gobernanza del sistema internacional de desarrollo y a la provisión de bienes públicos globales, la complementariedad entre las organizaciones y de éstas con la CE, la capacidad de movilizar recursos para el desarrollo, y la calidad, eficacia y eficiencia del organismo receptor, incluida la evaluación y su aplicación.

**2. La evaluación de la propia Estrategia Multilateral** también señala varias pautas (SGCID-MAEC, 2011). Recomienda desarrollar un plan de concentración multilateral que identifique socios clave a partir de criterios vinculados a las prioridades de la CE, al desempeño de los organismos y a su relevancia, así como orientar esa concentración en los criterios que marca el CAD, y mejorar la complementariedad entre la ayuda bilateral y la multilateral.

**3. Las recomendaciones del examen de pares del CAD a España en 2016**, algunas de las cuales ya estaban en el examen de 2011, son básicamente reducir el número de unidades de la AGE que proporcionan ayuda multilateral y mejorar su coordinación, así como focalizar la AOD en socios multilaterales clave (CAD-OCDE, 2016).

**4. Un cuarto documento**, también externo, es el publicado en 2016 por el **Real Instituto Elcano** (Oliví y Pérez, 2016), que plantea el análisis en torno a una serie de dilemas de la política



española de cooperación para el desarrollo. Apunta interesantes elementos para la toma de decisiones en base a una tesis principal, y es que las cuestiones pendientes no pueden superarse solo con decisiones técnicas, sino que requieren de prioridades políticas ante un diagnóstico en el que todos los análisis coinciden.

5. El documento de **reflexiones sobre la política española de cooperación ante los retos del nuevo escenario global** (SGCID-AECID, 2015a), fruto de un ejercicio de reflexión interna de la anterior SGCID y AECID en 2015, contiene un capítulo de propuestas. En él se reflejan necesidades que vuelven a apuntar, como no podía ser de otra manera, a cuestiones que ya se han mencionado anteriormente: contar con una posición estratégica como Estado, mayor coordinación entre actores, concentración, complementariedad con la acción bilateral e incremento de las capacidades internas, entre otras.

6. Por último, para no hacer la lista interminable, se ha considerado el **documento sobre priorización de OMUDES publicado en 2015 por la anterior SGCID** (SGCID-AECID, 2015b), que supone el primer ejercicio formal de este tipo en la Cooperación Española. Este documento propone los siguientes criterios de selección para los destinatarios multilaterales de la ayuda: el alineamiento de los objetivos estratégicos de cada organismo con las prioridades de la CE; la trayectoria y experiencia de trabajo positiva y la existencia de una relación estratégica; la calidad, eficacia y eficiencia del organismo; y la complementariedad con la cooperación bilateral. Es decir, se retomaron las recomendaciones hechas a España anteriormente, a lo que se sumaron los resultados de las evaluaciones de la red MOPAN, de la que España forma parte, así como del DFID y otras evaluaciones a organismos fuera del sistema de Naciones Unidas, principalmente organismos regionales. Finalmente se incluía también el factor político en las decisiones.

Hay que señalar que quedaron fuera de este ejercicio de priorización las IFI, debido a que las decisiones que las afectan no dependen del MAEC. Y este apunte vuelve sobre un elemento ya señalado del análisis de la pertinencia: la coherencia de políticas. El alto número de ministerios (además de comunidades autónomas y entidades locales) involucrados, así como la propia cultura organizacional de España, limita el avance en coherencia de políticas. Existe una fuerte compartimentación institucional, un modelo vertical de gestión y una falta de coordinación entre diferentes

políticas (Cascaete, 2010). Por lo tanto, este sería un aspecto en el que habría que hacer progresos si se quiere avanzar en la concentración de la ayuda multilateral con criterios consensuados.

Todos estos análisis coinciden en las principales recomendaciones, muy poco sorprendentes si consideramos los elementos que hemos ofrecido en las secciones anteriores:

- Adoptar un enfoque estratégico como Estado.
- Incrementar las capacidades internas.
- Mejorar la complementariedad entre cooperación bilateral y multilateral.
- Reducir el número de unidades de la AGE que hacen contribuciones, mejorando además la coordinación entre ellas.

A estas cuatro recomendaciones principales hay que añadir una quinta, que es consecuencia de todas ellas: concentrar la ayuda en los socios multilaterales que están alineados con la CE y que muestren un buen desempeño de acuerdo a los criterios del CAD. Todo ello debe ir acompañado de un cambio en el rol de España en los organismos dejando atrás un papel demasiado pasivo y volver a ser un miembro activo en la toma de decisiones. Este es precisamente el ejercicio que se puede esperar de una estrategia multilateral que defina las prioridades para la próxima etapa de la Cooperación Española.

### ¿Cómo se debería definir la inversión en cooperación multilateral?

Para responder a esta pregunta estamos obligados a considerar un doble criterio: la calidad de las instituciones y el alineamiento con las prioridades establecidas por España. Sin embargo, esta lógica simple tiene por ahora un inconveniente fundamental, y es la ausencia de información suficiente para evaluar la alineación del gasto con las prioridades estratégicas de la Cooperación Española. Esta es al menos la impresión que se obtiene al leer el V Plan Director, que reparte los objetivos de la ayuda española entre la práctica totalidad de los ODS sin criterios de preferencia evidentes.

Sería deseable que en los próximos meses se vayan destilando de forma más clara las opciones estratégicas de España, de modo que la cooperación multilateral se ajuste estrictamente a ellas. Mientras tanto, lo único que se puede hacer es considerar la pertinencia de las contribuciones en base a la calidad de los receptores. Para ello hemos recurrido a las evaluaciones de organismos que

se han llevado a cabo por la red MOPAN y por el DFID, ya que contienen información técnica relevante sobre el desempeño de varios de los socios multilaterales de España.

En el caso de la red MOPAN, para incluir el mayor número de organismos posible en la revisión, se han considerado evaluaciones desde 2013 a 2016, aunque la metodología de evaluación fue modificada a partir de 2015<sup>9</sup> y, por lo tanto, los criterios variaron y la forma de puntuar también. Las últimas evaluaciones analizan cinco áreas de desempeño: cuatro relacionadas con la eficacia organizativa -gestión estratégica, gestión operativa, gestión de las relaciones y gestión del desempeño- y la quinta relacionada con la eficacia del desarrollo, es decir, los resultados. En las evaluaciones anteriores a 2015 no se incluía la gestión del desempeño como un criterio diferenciado. MOPAN evalúa el desempeño con relación a un marco de indicadores principales y a microindicadores asociados, que incluyen los criterios que caracterizan a una organización multilateral eficaz, y ofrece una perspectiva general sobre la trayectoria de su desempeño.

Así, los organismos que obtienen mejores resultados en las evaluaciones de MOPAN son ONU Mujeres, ONU Habitat, PNUMA y el Banco Asiático de Desarrollo. Les siguen, evaluados como “adecuados”, ACNUR, FAO, FNUAP, OMS, PMA, FIDA, GAVI, Fondo Mundial, ONUSIDA, y el Banco Mundial. Y los que obtuvieron los resultados más modestos fueron OIT, OCHA, PNUD, y UNICEF, en el que el criterio de eficacia en la entrega de resultados fue evaluado como insatisfactorio.

En relación a las evaluaciones realizadas por DFID, se han considerado los criterios relativos a fortalezas institucionales, ya que el resto de criterios se refieren a las prioridades de la cooperación británica. Así, los criterios evaluados se fijan en los resultados que entrega el organismo y si éstos se transmiten claramente, así como si está mejorando el valor por dinero (Otero, 2011)<sup>10</sup>, incluyendo la reducción de costes, la mejora de la eficacia y la gestión de recursos humanos. También se evalúan el análisis de riesgo y las políticas de reducción del mismo, las medidas contra la corrupción, los criterios de transparencia según los estándares internacionales, y la rendición de cuentas frente a países donantes, países receptores y población beneficiaria.

Para DFID las entidades con mejores resultados son GAVI, el Fondo Mundial y el Banco Mundial. A continuación, en el nivel de “bueno”, aparecen organismos como PNUD, UNICEF,

<sup>9</sup> MOPAN 3.0: <http://www.mopanonline.org/ourwork/ourapproachmopan30/>

<sup>10</sup> Concepto que engloba economía (minimización de costes); eficiencia (relación entre la inversión/insumos y los resultados) y eficacia (hasta qué punto se ha llegado a los objetivos previstos).

FNUAP, FAO, PMA, UNITAID, FIDA, BID, GEF, CICR y la Comisión Europea. A continuación, con un resultado clasificado como “adecuado”, aparecen OMS, ACNUR, OACNUDH, ONU Mujeres, OIM, ONUSIDA, OCHA, CERF y GFDRR. Y el que obtiene el resultado más débil es UNESCO (DFID, 2016). Según estos datos, los principales socios de la cooperación multilateral española habrían obtenido buenos resultados, pero no todos. Es el caso de UNICEF, para el que se observan resultados divergentes entre ambos tipos de evaluación. Es importante tener en cuenta también que las evaluaciones de MOPAN responden a criterios de varios países donantes, mientras que DFID se ciñe a los intereses de evaluación de la cooperación británica. Aún así, los criterios de análisis apuntan en la misma dirección y responden a las preocupaciones de la mayoría de los donantes.

Partiendo de los resultados obtenidos por los principales OOII en las evaluaciones de MOPAN y DFID, el Gráfico 2 relaciona la puntuación obtenida por cada uno en las evaluaciones con el volumen de contribuciones que España ha destinado a estos organismos en el periodo 2009-2015 (ver Cuadro 4). Si se logra incorporar el criterio de alineación con las prioridades de la CE, este mapa de organismos puede constituir una referencia para la toma de decisiones basándose en datos objetivos.

#### Cuadro 4 Metodología para la elaboración del Gráfico 2

Para la elaboración del Gráfico 2 se han utilizado variables medibles que pudieran aportar información acerca de la posición de los principales organismos multilaterales, con el fin de hacer un análisis de los criterios de priorización de las contribuciones y orientar así las decisiones al respecto. En los datos del gráfico se incluye información de contribuciones multilaterales obligatorias y voluntarias. La metodología utilizada se ha basado en las variables siguientes:

- El tamaño de los círculos del gráfico representa el volumen de financiación destinada de 2009 a 2015 a cada OOII de acuerdo a los informes de cooperación multilateral española. Se ha seleccionado el periodo 2009-2015 porque son los años para los que se contó en el momento de la elaboración del gráfico.
- Para la variable relativa a la evaluación de los OOII se ha utilizado el valor numérico obtenido por cada uno de ellos en la evaluación de MOPAN o, en caso de no existir ésta, la de DFID, ya que los resultados de ambas han sido analizados en el presente informe. Se ha priorizado la evaluación de MOPAN dado que España participa como miembro de la red y que su metodología resulta más completa.
- Hay que señalar que fuera de este análisis quedarían tanto la UE como otro tipo de organismos internacionales que son socios de la CE y tienen un carácter geográfico, generalmente vinculados a los procesos de integración regional, que no son analizados en este tipo de evaluaciones, y cuyo rol de socios está mayormente basado en criterios políticos. Es el caso de SEGIB, OEA, CEDEAO, CARICOM, MERCOSUR y SICA, entre otros. En algunos de estos casos existen evaluaciones de los propios organismos, de otros donantes, o de la propia CE sobre programas conjuntos específicos, cuyos resultados conviene incorporar también en los criterios de decisión.

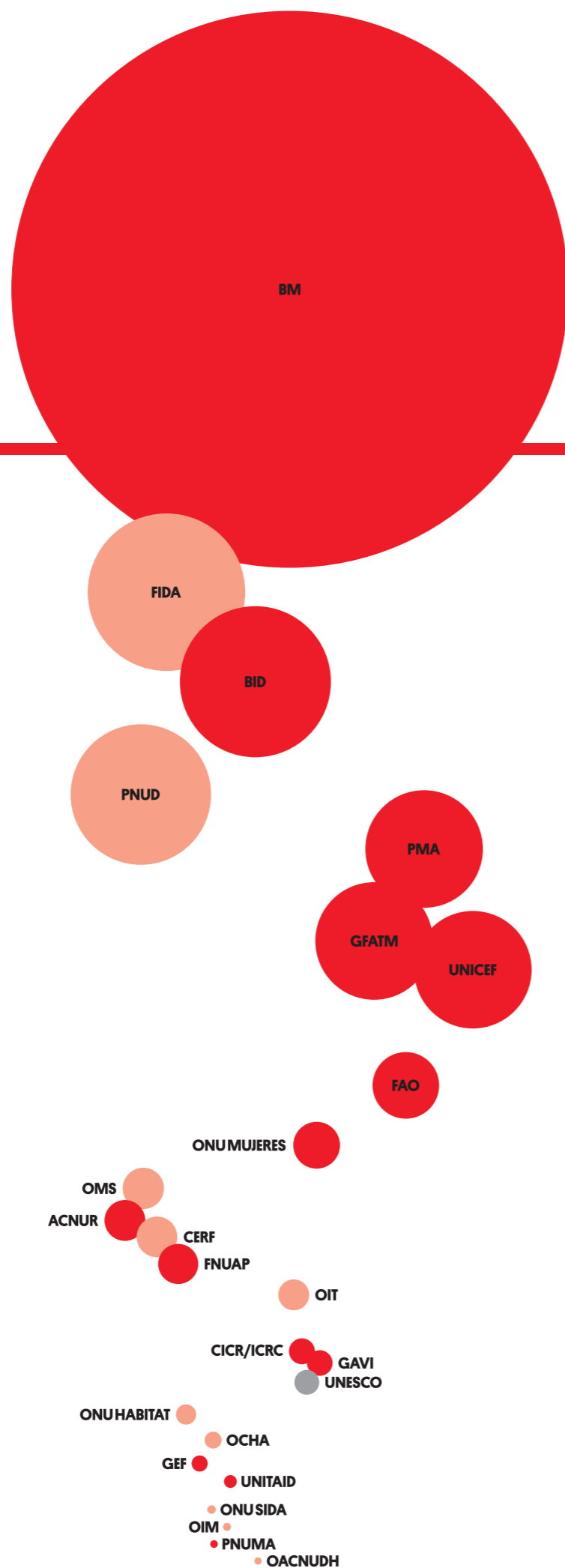
**Gráfico 2**  
**Contribuciones de España a organismos internacionales (2009-2015) de acuerdo a su fortaleza institucional (En Euros)**

● <b>BM*</b> 1.260.187.482
● <b>FIDA</b> 343.000.000
● <b>BID</b> 329.690.599
● <b>PNUD</b> 306.304.029
● <b>PMA</b> 256.934.510
● <b>GFATM</b> 247.247.593
● <b>UNICEF</b> 247.054.694
● <b>FAO</b> 145.219.837
● <b>ONU MUJERES**</b> 102.195.167
● <b>OMS</b> 90.216.701
● <b>ACNUR</b> 89.131.217
● <b>CERF</b> 88.600.000
● <b>FNUAP</b> 87.452.919
● <b>OIT</b> 67.360.953
● <b>CICR/ICRC</b> 56.571.629
● <b>GAVI</b> 55.727.152
● <b>UNESCO</b> 54.039.806
● <b>ONU HABITAT</b> 46.164.567
● <b>OCHA</b> 36.803.784
● <b>GEF</b> 35.120.000
● <b>UNITAID</b> 28.000.000
● <b>ONUSIDA</b> 18.665.524
● <b>OIM</b> 17.472.433
● <b>PNUMA</b> 16.723.109
● <b>OACNUDH</b> 15.996.167

**Fortaleza institucional:**  
● 1 ● 2 ● 3

\* Incluye contribuciones a BM, BIRF, GFDRR, GPE-FTI, AIF, CFI.  
\*\* UNIFEM para los años 2009 y 2010.

**Fuente**  
Elaboración propia a partir de datos de MOPAN, DFID, Informes de Cooperación Multilateral (DGPOLDES). En el momento de realizar el gráfico, el último informe de cooperación multilateral disponible correspondía a los datos de 2015.



El ejercicio simple de asignación de valor añadido que refleja el Gráfico 2 permite extraer algunas conclusiones útiles para la estrategia multilateral que debería ser definida en los próximos meses:

- En primer lugar, existe la posibilidad de establecer criterios objetivos de fortaleza institucional e, idealmente, de alineación con las prioridades de la CE. Estos criterios, o cualquier versión mejorada de ellos, deben ser la base de las decisiones que se tomen en el futuro, y cualquier otra consideración (como las estrictamente políticas) solo es válida en la medida en que sea completamente transparente.

- A pesar de la atomización que muestra el gráfico, a lo largo de la última década las decisiones de España con respecto a sus inversiones multilaterales reflejan una considerable consistencia con la calidad de los organismos. Dicho de forma simple, la mayor parte de los recursos han ido destinados a organizaciones que lo merecían.

- Sigue siendo un enigma, sin embargo, cuántas organizaciones se encuentren en niveles bajos de alineación con las prioridades establecidas por la CE en el V Plan Director. Este es un punto claro para la reflexión.

- El margen de maniobra de cualquier reforma está directamente ligado a la posibilidad de incrementar las contribuciones voluntarias a los organismos internacionales. Fuera de eso, España está atada por sus compromisos obligatorios y por la capacidad limitada de influir a partir de ellos (aunque se pueden producir cambios en los criterios de clasificación de la ayuda como el producido en 2016 respecto a las ampliaciones de capital de los IFI, que pasaron de ser consideradas como contribuciones obligatorias a voluntarias).

Este es solo un ejemplo del tipo de herramientas que podrían ser utilizadas en una versión más sofisticada. Afortunadamente, no escasean los análisis y sugerencias para mejorar estas políticas. La AOD multilateral en España debería mostrar a corto plazo un mapa diferente, reflejo de decisiones políticas y técnicas consecuentes con las recomendaciones expresadas de manera reiterada por los distintos análisis mencionados.

## 05 Conclusiones y recomendaciones

Transcurridos solo unos meses del nuevo gobierno, apenas se está iniciando el debate para sentar las bases sobre las que redefinir la política de cooperación al desarrollo. Algo que debe comenzar ineludiblemente por la expresión de un compromiso político y presupuestario de aumentar los recursos que se le destinan, después de la merma sufrida en los últimos años. Los niveles a los que ha quedado reducida la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en España está a una distancia injustificable respecto a los países de nuestro entorno y de la relevancia alcanzada por España en este ámbito durante los años previos a la crisis económica.

La recuperación presupuestaria debe producirse en el contexto de una reflexión que permita reconsiderar la política de cooperación y su financiación buscando el triple objetivo del impacto, el valor añadido y el retorno. ISGlobal ha desarrollado este argumento en trabajos previos (ISGlobal y ITD-UPM 2017), utilizando el caso de la investigación y la transferencia de conocimientos como ilustración de este modelo.

Sin duda, se puede afirmar que en este contexto la cooperación multilateral española se encuentra ante la oportunidad de contribuir a este esfuerzo y corregir algunas de las debilidades estructurales de nuestro sistema de cooperación. Para ello, este informe propone algunas medidas.

### Recomendaciones

#### Sobre la estrategia multilateral.

A partir del V Plan Director y del Plan Nacional para la aplicación de los ODS, la Cooperación Española debe elaborar cuanto antes una nueva estrategia de cooperación multilateral que considere la triple dimensión de impacto, valor añadido y alineamiento con las prioridades e intereses de España. La sección 3 de este informe ofrece una relación de los numerosos trabajos y recomendaciones realizadas en los últimos años en este sentido, que comparten en buena medida estas propuestas:

**1. Selección estratégica de los socios multilaterales.** La concentración de la ayuda en un número menor de organismos se ha identificado como factor decisivo para mejorar la eficacia y el impacto de la cooperación multilateral. Esta concentración debe seguir una orientación estratégica acorde a las prioridades del V Plan Director (y el resto de documentos estratégicos vigentes), a la calidad del desempeño de la entidad receptora, al impacto

de las acciones financiadas y a las posibilidades de participar en foros internacionales de valor estratégico. Con ello se busca una presencia y visibilidad alineada con las prioridades de la acción exterior y con la consecución de bienes públicos globales. Por las razones que hemos explicado en este informe, uno de los ámbitos en donde la cooperación multilateral española puede tener un impacto más distintivo es el de la salud global a través de organismos como el Fondo Mundial o GAVI.

**2. Incremento de los recursos de la ayuda y las contribuciones voluntarias a organismos multilaterales.** España debe poner fin a la marginación presupuestaria de la ayuda y plantear un panorama previsible que permita al país elevar los recursos disponibles para el final de la legislatura hasta el 0,4% del PIB que se alcanzó en 2008, lo que nos situaría en la media de la UE. El Congreso de los Diputados ya se ha comprometido con este objetivo a través de iniciativas no legislativas. Los recursos destinados a la política de cooperación deben ser planteados como una valiosa inversión tanto por la imagen exterior que ofrecen de España, como por el retorno que generan las intervenciones en ámbitos claves. Eso implica recuperar el margen de manobra para realizar una estrategia de cooperación multilateral que vaya más allá de las contribuciones obligatorias, para lo que es imprescindible cumplir con el compromiso de incrementar los presupuestos totales de la ayuda.

**3. La oportunidad de los instrumentos financieros.** Desde 2013 los Presupuestos Generales del Estado no han autorizado que se disponga de la vía de donación de Fonprode, a pesar de que la ley lo permite. En la práctica, esto ha supuesto la desaparición del instrumento para realizar contribuciones voluntarias no marcadas a organismos multilaterales, y ha generado múltiples inconvenientes. Como consecuencia de esta restricción, el único instrumento financiero con el que se cuenta para canalizar las contribuciones voluntarias es la subvención de política exterior, una herramienta que no fue concebida para este fin, lo que genera importantes dificultades.<sup>11</sup> Es imprescindible contar con un instrumento adecuado a las características de la cooperación multilateral, por ejemplo revisando la regulación y utilización del Fonprode para que esta herramienta pueda canalizar ayuda no reembolsable, algo que no ha sido posible en los últimos años.

**4. Influir el uso de las contribuciones obligatorias.** Aunque las contribuciones voluntarias ofrecen el grado más amplio de

<sup>11</sup> Ley General de Subvenciones y el Real Decreto 794/2010.



discrecionalidad al donante, las aportaciones obligatorias de España a los OOH también pueden ser influidas. Tanto la cooperación de la UE como la de las agencias multilaterales y regionales responden al mandato de sus miembros y la influencia estratégica que estos ejerzan en ellos. España debe considerar estas posibilidades incorporando a su estrategia multilateral objetivos claros, recursos humanos y planes eficaces que permitan aprovechar al máximo los esfuerzos presupuestarios en este campo.

#### **Sobre el marco institucional de la Cooperación Española.**

España puede producir un salto cualitativo en cuanto a la estructura institucional de la política de cooperación para el desarrollo. A la reciente reforma del MAEC, con la creación de la DGPOLDES, se sumará la nueva forma jurídica que definirá a la AECID. La derogación de la Ley de agencias estatales de 2015<sup>12</sup> deja un margen para reformular el marco institucional de la cooperación. Esta coyuntura es una oportunidad para hacer una transformación que responda a los desafíos ya identificados. Y la aplicación del V Plan Director debe tener en cuenta este escenario.

**1. Un nuevo marco legal:** El conjunto de reformas que exige la cooperación española, unido al nuevo marco de trabajo que establecen los ODS justifican la necesidad de considerar una Ley de desarrollo sostenible que revise y adapte a la realidad de la Agenda 2030 los órganos, estructuras, instrumentos y líneas políticas en este ámbito.

**2. Las capacidades del sistema:** La aplicación de los puntos anteriores solo es posible si se dota al sistema de personal suficiente y con las capacidades técnicas que se requieren. Este es uno de los asuntos pendientes recurrentes de la cooperación española en su conjunto. Según el Examen de Pares del CAD a España en 2016 “las recomendaciones del examen de pares de 2011 siguen siendo válidas. La capacidad para llevar a cabo un programa de calidad mejoraría si hubiese una estrategia de recursos humanos y un plan a medio plazo que se centrara en las capacidades y la ubicación del personal” (CAD-OCDE, 2016).

<sup>12</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece un nuevo ordenamiento del sector público que supone la extinción de las Agencias Estatales.

## 06 Acrónimos utilizados

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AIF	Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APPD	Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAfD	Banco Asiático de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CARICOM	Comunidad de Países del Caribe
CCAA	Comunidades Autónomas
CCD	Consejo de Cooperación al Desarrollo
CE	Cooperación Española
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CERF	United Nations Central Emergency Response Fund
CICD	Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo
CICI	Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CPDS	Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
DGPOLDES	Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible
DNDi	Iniciativa Medicamentos para Enfermedades Olvidadas
ECA	Economic Commission for Africa
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EELL	Entidades Locales

ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
ESCWA	Economic and Social Commission for Western Asia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
FTI	Iniciativa Fast-Track – Educación para todos
GAVI	Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GFATM	Fondo mundial de lucha contra el sida la Tuberculosis y la malaria
IFFIm	Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IHP	Iniciativa de Lucha Contra el Hambre y la Pobreza
IPM	Integrated pest management
MAE	Marcos de Asociación Estratégica
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marcos de Asociación País
MAPAMA	Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MESS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MFOM	Ministerio de Fomento
MINHAFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MINECO	Ministerio de Economía, Industria y Competitividad
MINETUR	Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital
MJUS	Ministerio de Justicia
MMV	Medicines for Malaria Venture
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África

NNUU	Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMUDES	Organizaciones Multilaterales de Desarrollo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONU HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU MUJERES	Entidad de las NNUU para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OOII	Organizaciones Internacionales
PAS	Plan de Actuación Sectorial
PD	Plan Director
PDP	Product Development Partnership
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países Menos Avanzados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPP	Public Private Partnership
PTU	Países y Territorios de Ultramar
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPIC	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SICA	Sistema de Integración Centroamericana

TDR	Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAID	Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos
UNREDD	Programa de las NNUU para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en Oriente Medio

- Abdel-Malek, T. (2015). *The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, actions and future prospects*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Studies 88.
- Acción por la Salud Global (2013). *¿Quién paga por la salud? Tendencias en la ayuda oficial al desarrollo en salud*.  
----- (2011). *Eficacia de la Ayuda en salud. Hacia el Cuarto Foro de alto nivel, Busan 2011: Trabajando para que la cooperación en salud funcione mejor*.
- AECID (2014). *Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID*. Manuales Cooperación Española 2014.
- Alonso, J.A. (2012). *La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo*. Instituto de Estudios Fiscales.  
----- (2006). *Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 72, 17-39.
- Alonso, J.A., Aguirre, P. y Millán, N. (2010). *Coherencia de Políticas para el Desarrollo: Propuestas para España*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI Paper 14.
- Argilés, J.M. (2014). *Veinticinco años de evaluación en la política española de cooperación internacional para el desarrollo*. Revista de evaluación de programas y de políticas públicas, Núm. 3.
- Ayllón, B. (2007). *La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales*. Carta internacional, 2(2).
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso (2016). Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-67.PDF#page=76](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-67.PDF#page=76)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. (2015). IV. Otras actividades parlamentarias. Recuperado de [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_D\\_10\\_587\\_4027.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_587_4027.PDF)
- CAD-OCDE (2016). *Exámenes de Pares: España 2016*.
- Cascante, K. (2010). *Cooperación española al desarrollo: desafío político en una crisis financiera*. Economía Exterior, 54.
- Cascante, K., Domínguez, R., Larrú, J.M., Olivé, I., Sota, J., Tezanos, S., (2012). *¿Qué hacemos con la política de cooperación?* Revista Política Exterior, Vol. XXVI, marzo/abril, Núm. 146. P. 118-128.

- (2011). *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*. Informes Elcano N° 13, Real Instituto Elcano, 70.
- CEPAL-AECID (2014). *Evaluación del Programa CEPAL-AECID 2010-2012*. Evaluación conjunta N° 13.
  - Consejo de Ministros (2017). *Aprobación de la reforma del MAEC*. BOE 28/07/2017.
  - Costa, O. (2013). *Introducción: el multilateralismo en crisis*. Revista CIDOB d Afers Internacionals, n 101. P. 7-25.
  - Dalberg. (2017). *System-Wide Outline of Functions and Capacities of the UN Development System*. Consultant's Report.
  - DGPOLDES-MAEC (2017). *Informe sobre la Cooperación Multilateral 2015*.
  - De la Iglesia-Caruncho, M. (2011). *The politics and policy of Aid in Spain*, Research Report N° 65, Institute of Development Studies, University of Sussex.
  - De La Rocha, M., Rodríguez, E. (2011) *Informe I: Gobernanza global e instituciones multilaterales. Hacia una política de desarrollo global sostenible. Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo*. Madrid: Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo (CIECODE).
  - DFID (2016). *Raising the standard: The Multilateral Development Review 2016*. Department for International Development.
  - ECOSOC (2017). *Repositioning the UN development system to deliver on the 2030 Agenda – Ensuring a Better Future for All*. Report of the Secretary-General.
  - Espinosa, J. (2013) *Coherencia de políticas para el desarrollo y género: deconstruyendo los discursos desde una perspectiva feminista*. XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración.
  - European Union (2015). *European Report on Development 2015. Combining finance and policies to implement a transformative Post-2015 development agenda*.
  - Fanjul, G. (2016). *Los medios de ejecución de la Agenda 2030: La contribución de España*. ARI37, Real Instituto Elcano.

- Fernández, M. y Sánchez, C. (2010) *La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad*. Documento de Trabajo OPEX 51/2010, Fundación Alternativas.
- FIIAPP (2014). *Evaluación final del Plan de Actuación Sectorial de Salud 2011-2013*. Evaluación conjunta N° 11.
- ISGLOBAL (2013). *Cooperación al desarrollo dirigida a la sanidad: El papel de los organismos internacionales*. Análisis 09.
- ISGLOBAL e ITD-UPM (2017). *Los círculos virtuosos de la cooperación española. Una propuesta para poner la innovación al servicio del desarrollo*. Análisis N° 27.
- Larrú, J. M. (2011). *Informe II: 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 (CIECODE).
- Maier, K. (2012). *El modelo alemán de cooperación para el desarrollo*. Claves para el Desarrollo, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria.
- Martínez, P. y Martínez, I. (2011). *Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política*. Anuario 2010. Las políticas globales importan, Plataforma 2015 y más.
- Naciones Unidas. (2015a). *Convención Marco sobre el Cambio Climático*.  
----- (2015b). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.  
----- (2015c). *Agenda de Acción de Addis Abeba*.
- Olivé, I. y Pérez, A. (2016). *Catorce dilemas de la cooperación española en la nueva legislatura*. Real Instituto Elcano.
- Otero, E. (2011), “Valor por dinero: Alternativas para medir la eficiencia, eficacia y economía en programas de cooperación al desarrollo”, Comunicación para la VI Conferencia Bienal de la Sociedad Española de Evaluación.
- Sánchez-Miranda, C. (2010). *El apoyo de España a los Fondos Globales multidonantes: ¿Una apuesta cuantitativa o una estrategia cualitativa?* OPEX - Fundación Alternativas.
- SECI-MAEC. (2009). *Estrategia Multilateral de la Cooperación Multilateral Española para el Desarrollo*.



- SECIPI-MAEC. (2016). *Balance de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en España en la X Legislatura*.
- SGCID (2017). *Metasíntesis del conocimiento generado por la cooperación española ¿Atrapada en el tiempo?* Otros Estudios N° 7.
  - (2015). *Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario global. Un compromiso renovado para una agenda transformadora de desarrollo humano sostenible*. Estudios N° 3.
  - (2014). *Nota y valoración Informe final ODS*.
- SGCID-AECID (2015a). *Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario global*.
  - (2015b). *Documento de formulación de prioridades para la cooperación multilateral en el ámbito del desarrollo*.
- SGCID-MAEC (2017). *Evaluación del diseño del IV Plan Director de la Cooperación Española*. Informes de Evaluación N° 39.
  - (2016). *Informe sobre la Cooperación Multilateral 2014*.
  - (2015). *Examen intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Informe de Evaluación N° 37.
  - (2014). *Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral*. Informe de Evaluación N° 36.
- Velásquez, G. (2014). *Public-private partnerships in global health: Putting business before health?* Research paper 49, South Center.
- Vigier, L. (2014). *Le contexte géopolitique mondial et ses évolutions*. Global Health Programme, The Graduate Institute Geneva.
- UN General Assembly (2017). *Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: our promise for dignity, prosperity and peace on a healthy planet* Advanced unedited version.
- Unión Europea (2015b). *Informe Europeo sobre el Desarrollo 2015. Asociar la financiación y las políticas para aplicar una agenda de desarrollo transformadora después de 2015*.
- UNIVERSALIA y RED2RED (2015). *Evaluación Intermedia del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe*. Informe final.

[www.isglobal.org](http://www.isglobal.org)

 @ISGLOBALorg  
 Facebook.com/isglobal  
 @ISGLOBALorg

**ISGlobal** Instituto de  
Salud Global  
Barcelona

Una iniciativa de:

 Fundación Bancaria "la Caixa"

**CLÍNIC**  
BARCELONA  
Hospital Universitari

 UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

 Generalitat  
de Catalunya

 GOBIERNO  
DE ESPAÑA

 Parc  
de Salut  
Barcelona

**MAR**

 upf.  
Universitat  
Pompeu Fabra  
Barcelona

 Ajuntament de  
Barcelona

**FUNDACIÓN  
RAMÓN ARECES**