

## ¿Quiénes son los socios de España en el sistema multilateral de desarrollo?

**Iliana Olivie** | Investigadora principal, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano | @iolivie 

**Emma Carrasco** | Ayudante de investigación en prácticas, Real Instituto Elcano

**María Moreno** | Ayudante de investigación en prácticas, Real Instituto Elcano

### Tema

España coincide en distintos espacios multilaterales o supra-nacionales de desarrollo (UE, Banco Mundial, FAD y UNRWA) con un grupo reducido de donantes de la UE (Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos) con los que además concuerda, al menos en los papeles, en una visión relativamente común del sistema multilateral. Éstos podrían ser los principales aliados de España en su estrategia de fortalecimiento del sistema multilateral de desarrollo en la etapa post-COVID-19.

### Resumen

La *ayuda multilateral española* se concentra, sobre todo, en la UE y en el Banco Mundial. Sin embargo, también es relevante la participación de España en el Fondo Africano de Desarrollo (FAD) y en la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés).

En estos distintos espacios tiende a coincidir, entre otros, con un grupo reducido de donantes que son, además, quienes definirán la cooperación al desarrollo europea post-Brexit: Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos.

Se da, además, una cierta convergencia en los motivos, principios y objetivos de este grupo de donantes multilaterales, lo que *a priori* facilitaría las oportunidades de colaboración en un multilateralismo renovado post-COVID-19.

### Análisis

#### Introducción

El actual gobierno ha manifestado un compromiso renovado con el multilateralismo para distintos asuntos públicos que, además, dejan de ser exclusivamente globales o internacionales, para hacerse también nacionales (como es el caso de la salud pública). En paralelo, la Agenda 2030 pasa, al menos formalmente, a ordenar una parte importante de la acción política con lo que la agenda de desarrollo gana también protagonismo en el debate público. Por ambos motivos, se hace pertinente una descripción pormenorizada del *papel que desempeña España* en el espacio multilateral de desarrollo lo que permitirá, entre otras cosas, pensar el papel que podría llegar a

desempeñar si se dota de una visión estratégica clara, anclada en un diagnóstico actualizado de la situación.

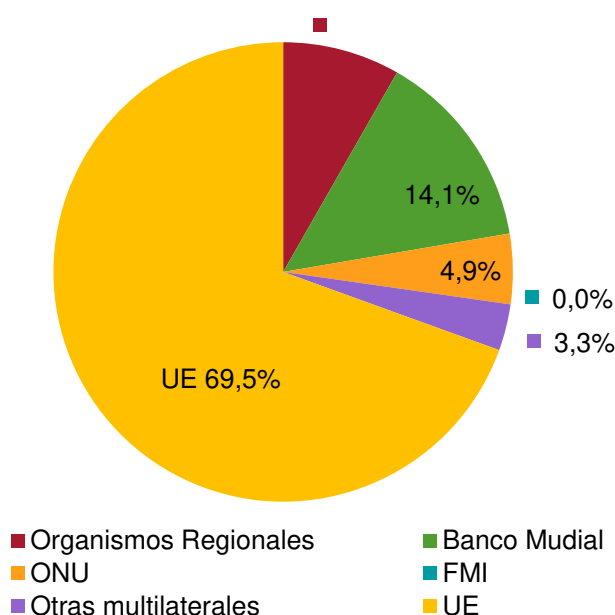
Siguiendo el análisis del documento de trabajo sobre *España en el sistema multilateral de ayuda*, en el que tratamos de ofrecer una imagen del lugar que ocupa España en el espacio multilateral de desarrollo, este análisis pretende observar, en primer lugar, quiénes son los principales socios en dicho espacio y, en segundo lugar, qué quieren o esperan estos otros países del sistema multilateral en el que se desenvuelven.

### ¿Quiénes son los socios de España?

Para elaborar el mapa de los socios multilaterales de España en el sistema de cooperación hemos recurrido, como en análisis previos, a la base de datos sobre ayuda oficial al desarrollo (AOD) –base DAC2a– publicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Dada la eventualidad volatilidad de los flujos de ayuda, para la descripción de la situación actual recurrimos a los datos del período 2015-2018, que observamos en acumulado y en dólares EEUU constantes. Asimismo, estudiamos la magnitud de la ayuda neta, si bien, como hemos señalado con anterioridad, en el caso de la ayuda multilateral española, las diferencias entre las magnitudes netas y brutas son casi nulas.

Como ya hemos descrito, la cooperación multilateral española al desarrollo se dirige, sobre todo a la UE, donde se destinan cerca del 70% de los fondos. Siguen, muy de lejos, el Banco Mundial (14% de la ayuda), el conjunto de los organismos regionales (8%) y el sistema de Naciones Unidas (cerca de 5%) (véase la Figura 1).

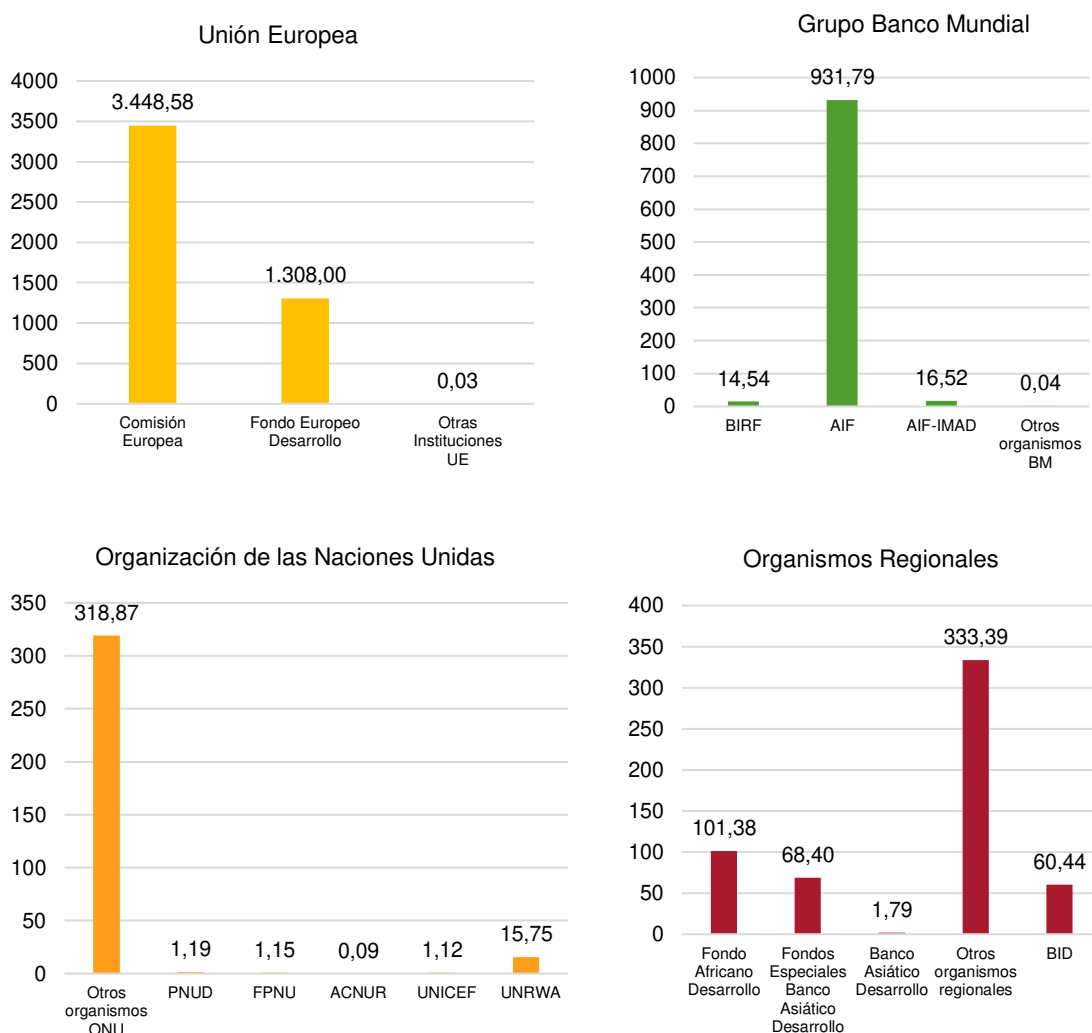
**Figura 1. Distribución por organismos de la ayuda española multilateral (en % del total neto acumulado en 2015-2018)**



Fuente: cálculos propios en base a OCDE.

Como cabe esperar, los fondos no se reparten de forma homogénea dentro de cada grupo de organismos multilaterales. Así, la Comisión Europea (CE) canaliza más ayuda española que el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la UNRWA que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el FAD que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (véase la Figura 2).

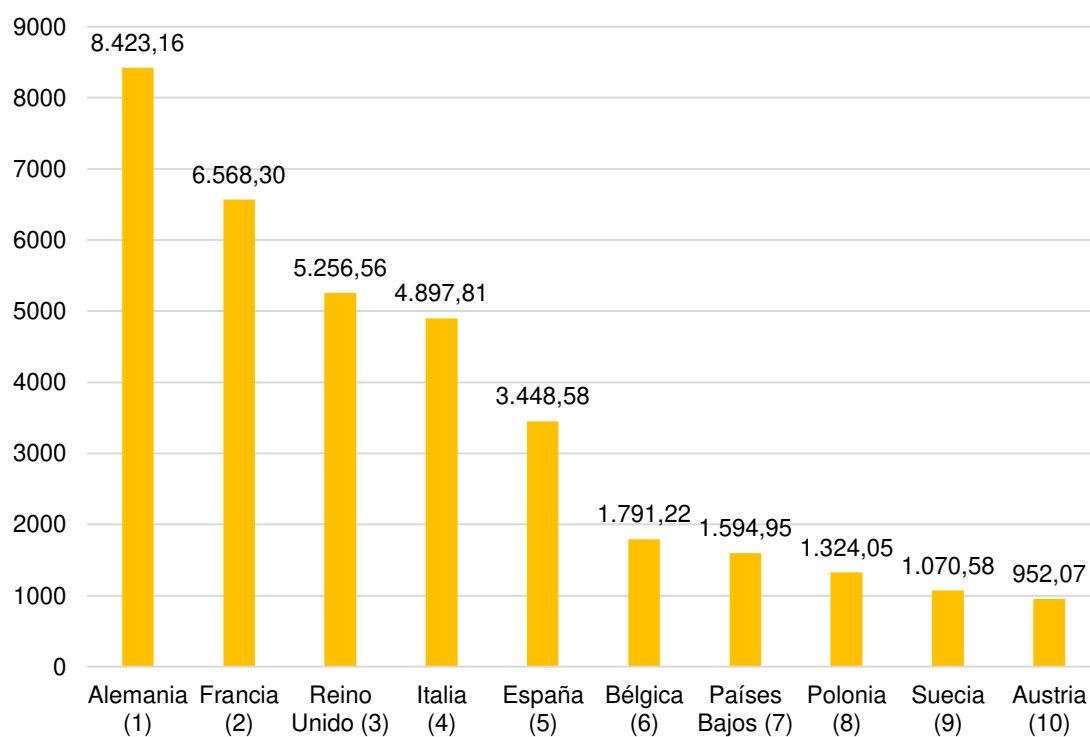
**Figura 2. Desglose de la distribución por organismos de la ayuda española multilateral (en millones de dólares constantes, acumulado en 2015-2018)**



Fuente: cálculos propios en base a OCDE.

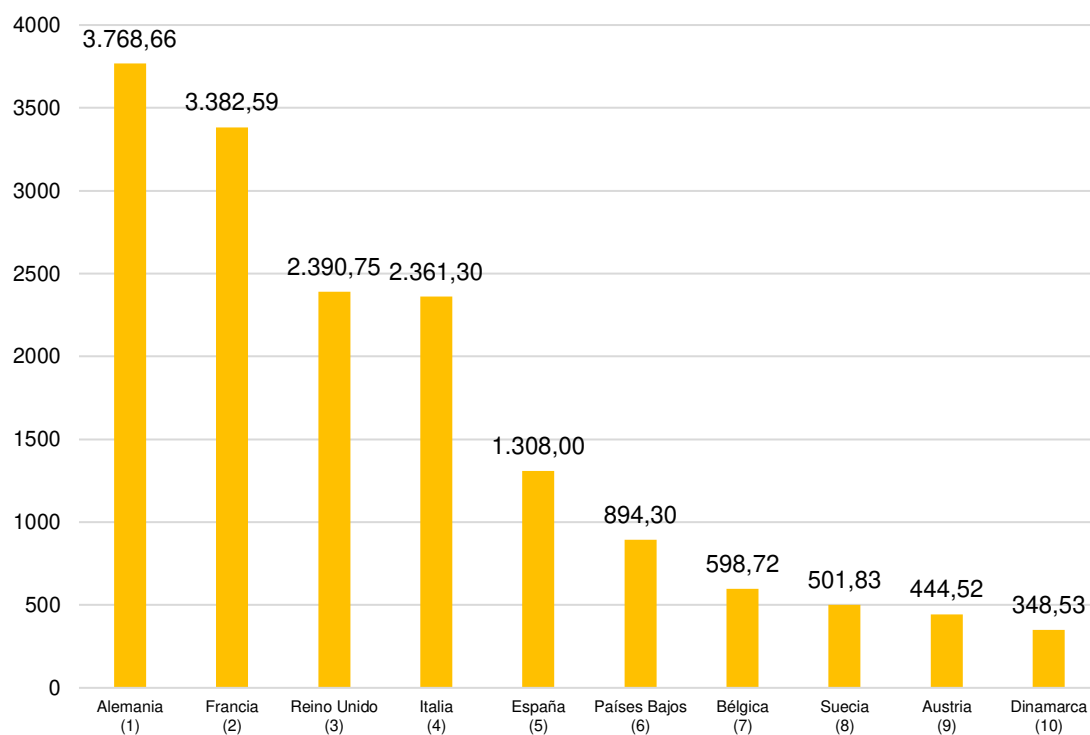
Se da la circunstancia de que, además de que la UE sea un importante destino de ayuda multilateral española, España es también un contribuyente importante a los fondos de ayuda de las instituciones europeas. Por detrás de Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia, España es el 5º contribuyente a la ayuda de la CE (Figura 3) y del FED (Figura 4), en dólares constantes y para el período 2015-18. La salida del Reino Unido de la UE supondrá, pues, que España se haga con la 4ª posición en este espacio supranacional de desarrollo.

**Figura 3. Principales contribuyentes a la Comisión Europea (en millones de dólares constantes, acumulado en 2015-2018)**



Fuente: cálculos propios en base a OCDE.

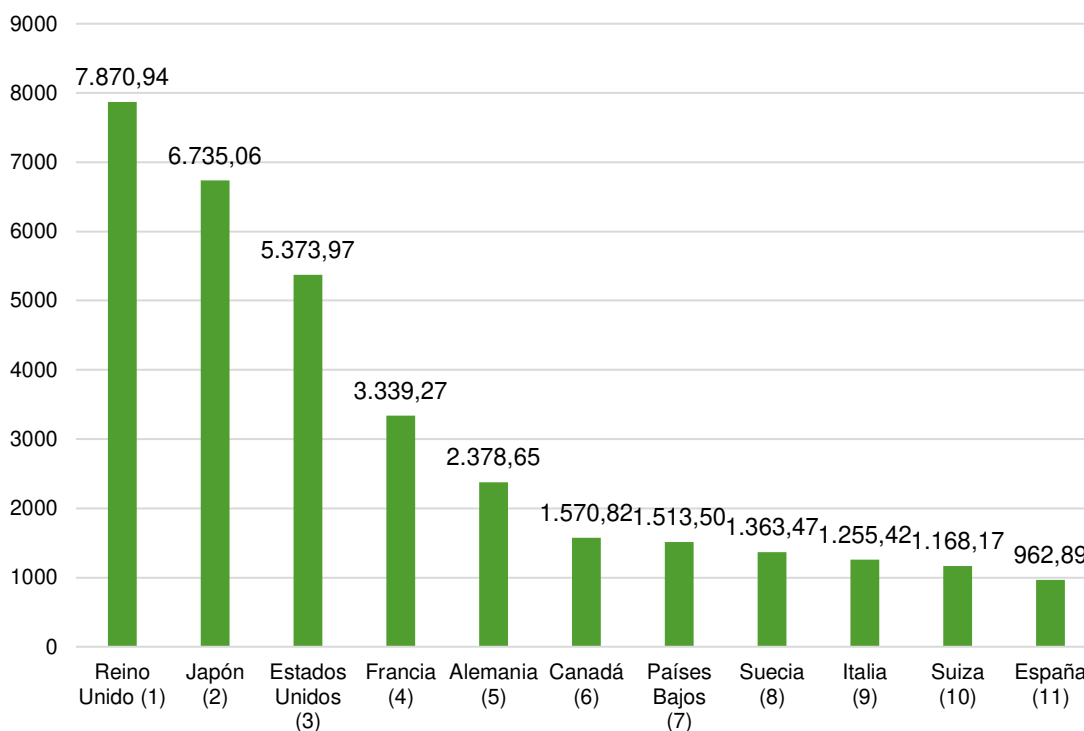
**Figura 4. Principales contribuyentes al FED (en millones de dólares constantes, acumulado en 2015-2018)**



Fuente: cálculos propios en base a OCDE.

Sin embargo, en lo que respecta al Banco Mundial, si bien se trata del 2º destino de la ayuda multilateral española, España no es más que el 11º contribuyente al grupo, con una aportación acumulada en el período 2015-2018, ocho veces menor que la del Reino Unido (Figura 5). Las dos principales instituciones del grupo para la cooperación española son la AIF y el BIRF. Si bien en la AIF España se coloca en la misma 11ª posición, con una aportación acumulada de 930 millones de dólares entre 2015 y 2018, en el BIRF desciende a la 15ª, situándose por detrás de países como Polonia, Bélgica, Rumanía, Bulgaria o Portugal.

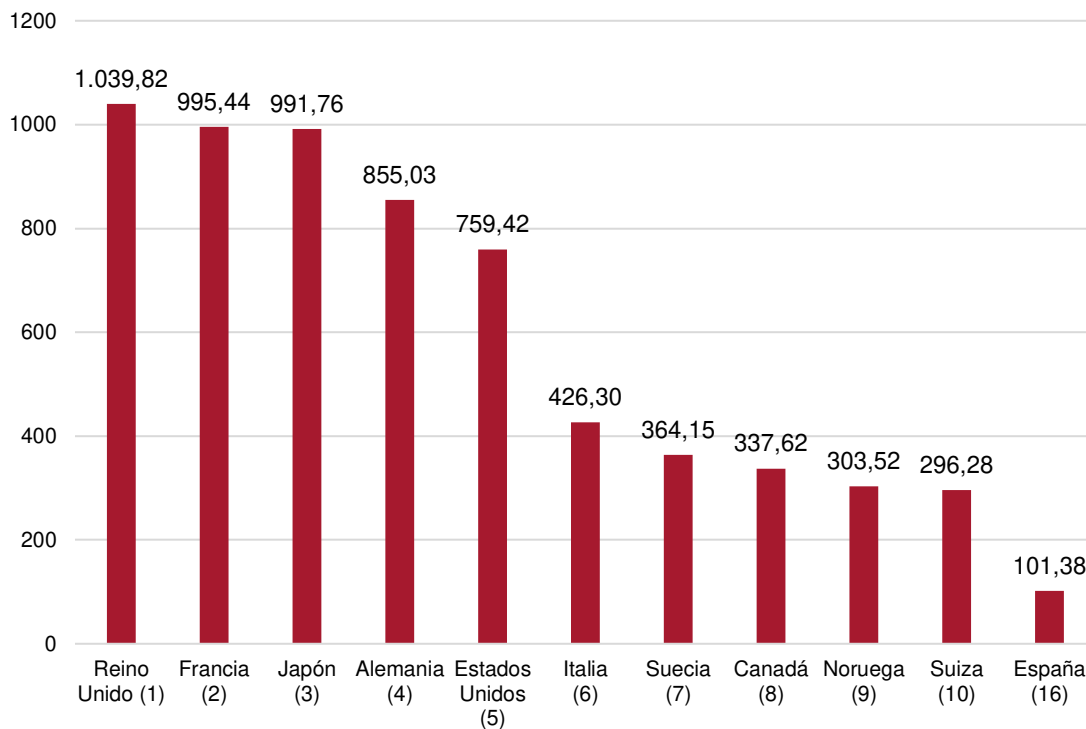
**Figura 5. Principales contribuyentes al Grupo Banco Mundial (en millones de dólares constantes, acumulado 2015-2018)**



Fuente: cálculos propios en base a OCDE.

La concentración de la ayuda multilateral española en la UE es tal que, aunque los organismos regionales sean el 3º destino de la AOD multilateral y el FAD sea el principal entre ellos, recoge menos del 1,5% de la ayuda entre 2015 y 2018. Esta aportación convierte a España en el 16º contribuyente, por detrás de los principales Estados miembros de la UE, así como de Japón, EEUU, Canadá, Noruega o Suiza (Figura 6).

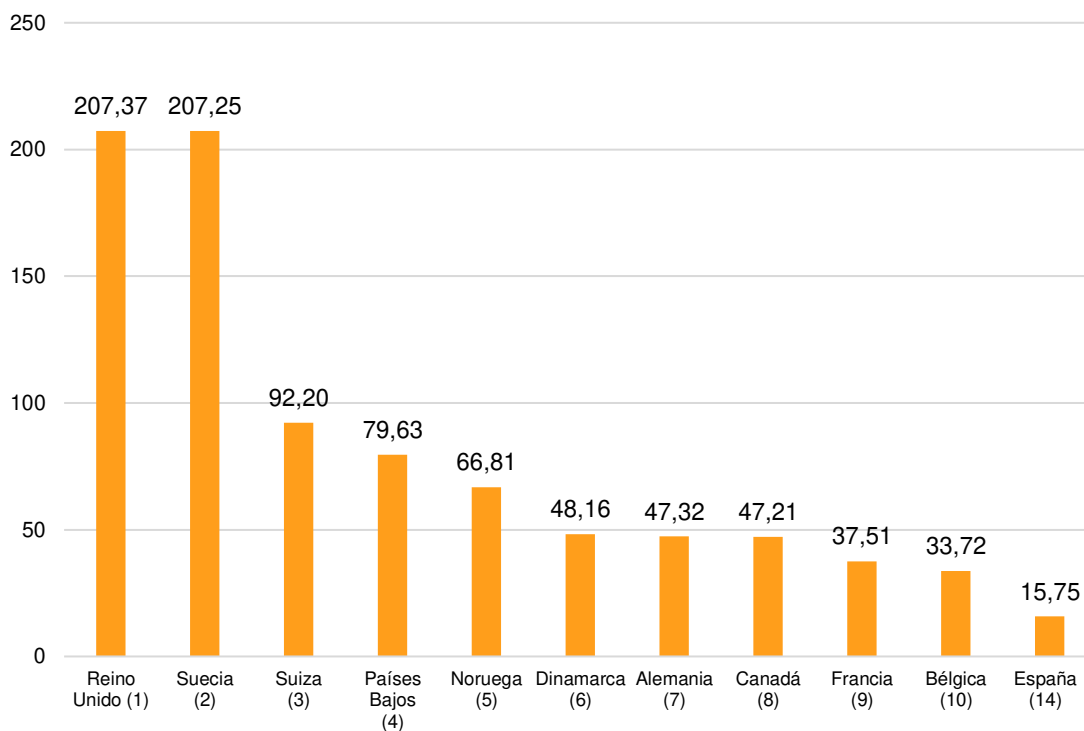
**Figura 6. Principales contribuyentes al Fondo Africano de Desarrollo (en millones de dólares constantes, acumulado 2015-2018)**



Fuente: cálculos propios en base a OCDE.

Como señalábamos en un análisis anterior, a pesar de la retórica, en volumen de fondos, el sistema de Naciones Unidas es un socio marginal de la cooperación española, que no canaliza ni el 5% de la ayuda multilateral española. De entre las agencias del grupo, destaca la UNRWA, donde España, 14º financiador en ayuda al desarrollo, se sitúa por detrás de destacados miembros de la UE, como (hasta recientemente) el Reino Unido, Suecia, los Países Bajos, Dinamarca, Alemania o Francia, además de Bélgica o Italia, así como de otros importantes donantes no-UE (Suiza y Noruega), y Canadá (Figura 7).

**Figura 7. Principales contribuyentes a la UNRWA (en millones de dólares constantes, acumulado 2015-2018)**



Fuente: cálculos propios en base a OCDE.

Dada la fuerte concentración de la ayuda multilateral española en la UE, aparecerían, como socios naturales de España en el espacio multilateral, los principales contribuyentes a la AOD de la UE, esto es, Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos. Además, todos ellos ocupan un lugar destacado en uno u otro de los principales organismos multilaterales que prioriza la ayuda española: Francia es el 2º contribuyente al FAD, los Países Bajos el 4º a la UNRWA y Alemania el 4º al Banco Mundial (Figura 8).

**Figura 8. Posiciones como contribuyentes (sobre la base de la AOD neta en millones de dólares constantes, 2015-2018)**

País	UE	Banco Mundial	FAD	UNRWA
Alemania	1	5	4	7
Francia	2	4	2	9
Italia	4	8	6	***
Países Bajos	6	***	***	4
España	5	10	16	14

Fuente: cálculos propios en base a OCDE.

### ¿Qué quieren los socios de España del sistema multilateral de desarrollo?

Las estrategias de cooperación multilateral de Francia, Alemania, Italia y los Países Bajos confluyen en distintos aspectos, así como también lo hacen, en buena medida, con los objetivos de España en materia de cooperación multilateral. Como señalábamos en un [trabajo anterior](#), una parte importante de los documentos estratégicos de la cooperación española se centran en el “cómo” de la cooperación multilateral y, concretamente, en la necesidad de establecer prioridades claras que permitan una mayor concentración en organismos y objetivos prioritarios, en aras de una mayor eficacia de la ayuda. Francia comparte esta preocupación por una mayor selectividad en función del valor añadido de cada institución, a lo que Italia agrega la necesidad de una mayor coordinación (Figura 9).

En lo que respecta al “qué” y al “porqué”, los objetivos generales y los motivos de la cooperación multilateral también coinciden, en buena medida, para este grupo de donantes. La participación activa en el sistema multilateral es, para España, Francia e Italia, una cuestión de legitimidad internacional. Según el documento estratégico italiano, esta legitimidad atañe particularmente al sistema de Naciones Unidas. Desde el punto de vista de la cooperación francesa se trata, además de participar activamente en los espacios donde se construye la norma internacional, y para Alemania, de uno de los ámbitos que puede permitir el fortalecimiento de la UE como actor global, siendo este uno de los objetivos estratégicos de Alemania en el ámbito multilateral. Además, desde el punto de vista del documento estratégico de los Países Bajos, el sistema multilateral permite llegar donde un país de tamaño medio, individualmente, no puede llegar.

En cuanto a los objetivos sectoriales, los documentos estratégicos de este grupo de donantes, potenciales socios de España en el sistema multilateral, reflejan la gran diversidad de sectores de actuación que caracteriza el sistema supra-nacional. En este sentido, las prioridades de los donantes abarcan desde las necesidades sociales más básicas como el acceso a agua potable (Francia), la seguridad alimentaria (Francia, Italia y Alemania) o la ayuda humanitaria (Francia) hasta la gestión de los asuntos globales (o potencialmente globales) como la salud (Alemania, Francia y Italia) o el clima (Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos) (Figura 10).

En cuanto al abordaje geográfico, Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos muestran una clara preferencia por la vecindad europea del Sur y/o por África Sub-Sahariana que no es compartida, en el discurso, por España (Figura 10).



**Figura 9. Motivos y principios del multilateralismo**

	<b>¿Por qué apostar por el multilateralismo?</b>	<b>Principios</b>
Francia	<p>Marco de definición de las normas internacionales.</p> <p>Eficacia.</p> <p>Efecto multiplicador de la ayuda.</p> <p>Legitimidad de intervención.</p> <p>Experiencia.</p>	<p>Promover la eficacia de las acciones y reducir la fragmentación de la ayuda.</p> <p>Promover modelos sostenibles de financiamiento.</p> <p>Promover la coherencia entre las prioridades francesas y las orientaciones de las organizaciones multilaterales (clima, educación, igualdad, derechos humanos).</p>
Italia	<p>Cooperación eficaz, reduce costes transnacionales, aumenta las economías de escala y facilita altos niveles de competencia técnica.</p> <p>ONU como mejor organismo dado su estatus neutral y universal.</p>	<p>Colaborar con un número reducido de organismos internacionales.</p> <p>Coherencia de la ayuda, acorde al principio de apropiación.</p> <p>Iniciativas que complementen la cooperación bilateral.</p> <p>Cooperación y armonización con la Comisión Europea.</p>
Alemania	<p>Medio para convertir la UE en la fuerza propulsora de la Agenda 2030, Acuerdo de París y la Agenda Addis Abeba.</p> <p>Anclaje de las prioridades políticas estatales a la esfera multilateral.</p>	<p>Promover una respuesta europea común – alineamiento europeo.</p> <p>Aumento de contribuciones a organismos de la ONU importantes (UNICEF y PNUD).</p> <p>Incrementar compromiso estratégico allí donde el país tenga una influencia significativa.</p> <p>UE como actor fundamental en áreas de comercio, consumo, política medioambiental y desarrollo.</p>
Países Bajos	<p>Como país de tamaño-medio, el multilateralismo asegura: estabilidad financiero-económica, promoción de la paz y seguridad, cambio climático, extremismo y migración irregular.</p> <p>El buen funcionamiento del multilateralismo como factor relevante para las prioridades de política exterior.</p>	<p>Fortalecer la capacidad de ganancia internacional de los Países Bajos.</p>

Fuente: elaboración propia en base a los documentos estratégicos de la ayuda multilateral de Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos.

**Figura 10. Líneas de acción y sectores prioritarios en estrategias multilaterales**

	<b>Líneas de acción</b>	<b>Sectores prioritarios</b>
Francia	<p>Intervenir de manera selectiva. Ceñirse al principio de subsidiariedad – centrarse en aquellos organismos que reporten mayor valor añadido. Apoyar a instituciones comprometidas con los PMA, Estados Frágiles y África Subsahariana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a agua potable y saneamiento.</li> <li>• Educación, formación e inserción profesional.</li> <li>• Salud.</li> <li>• Seguridad alimentaria y desarrollo de una agricultura duradera y sostenible.</li> <li>• Ayuda humanitaria.</li> <li>• Intervención en estados frágiles.</li> <li>• Género.</li> </ul>
Italia	<p>Áreas geográficas prioritarias: África Subsahariana, Cuenca Mediterránea, Oriente Medio, Balcanes. Países concretos: Bolivia, Cuba, El Salvador, Afganistán, Myanmar y Pakistán. Aumentar el uso de fondos fiduciarios especializados de donantes múltiples.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernanza, derechos y lucha contra la desigualdad.</li> <li>• Migración y desarrollo.</li> <li>• Salud.</li> <li>• Educación.</li> <li>• Agricultura sostenible y seguridad alimentaria</li> <li>• Medioambiente, cambio climático y energía.</li> <li>• Protección herencia natural y cultural.</li> <li>• Sector privado.</li> </ul>
Alemania	<p>Aumentar la AOD tanto a nivel nacional como europeo. Apoyar inversión privada. Contribuir a fondos más que a programas individuales. Presidencia 2020 de la UE – mayor unidad europea para abordar cuestiones estratégicas de desarrollo: cooperación UE-África.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la pobreza, seguridad alimentaria.</li> <li>• Educación e inversión en el futuro de las personas.</li> <li>• Salud y desarrollo demográfico (migración).</li> <li>• Cambio climático y adaptación del sector agrario.</li> <li>• Transacción energética global.</li> <li>• Conservación del medioambiente y biodiversidad.</li> <li>• Comercio justo y tecnologías digitales.</li> <li>• Negocios y empleo.</li> <li>• Empoderamiento mujer.</li> <li>• Gobernanza democrática.</li> </ul>
Países Bajos	<p>Enfoque políticas en regiones vecinas de Europa: Magreb, Sahel, Cuerno de África, Afganistán y Bangladesh. Coordinación e intervención conjunta con IFI para financiar esfuerzos (BM, BAfD) y gestión de deuda. Estrecha cooperación con UE, G20 y OCDE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención de la inestabilidad y el conflicto.</li> <li>• Reducción de la pobreza y desigualdad social.</li> <li>• Promoción de un crecimiento inclusivo y una acción climática global.</li> <li>• Empoderamiento de la mujer.</li> <li>• Digitalización e innovación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a los documentos estratégicos de la ayuda multilateral de Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos.

## Conclusiones

La distribución de la participación de España en el sistema multilateral de desarrollo muestra concentración en la cabeza y dispersión en la cola: mientras que cerca del 84% de la ayuda multilateral española se dirige a la UE y al Banco Mundial, el 16% restante se reparte entre un gran número de agencias, organismos y fondos en los que, sin embargo, destacan el FAD y la UNRWA.

Varios de los principales donantes en estos cuatro espacios coinciden en ser los principales contribuyentes a la UE: Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos. Son éstos, por lo tanto, los potenciales socios con los que España se podría ver interesada en impulsar una agenda multilateral de desarrollo alineada con la Agenda 2030 y actualizada a las nuevas circunstancias post-COVID-19.

Existe una cierta confluencia de motivos, principios, objetivos y prioridades (al menos, declarados) de este grupo de donantes respecto de la acción multilateral. Se puede apreciar, quizá, una mayor similitud entre la estrategia italiana y las prioridades españolas que con el resto del grupo. Por ejemplo, ambos países declaran ver el multilateralismo como un instrumento eficaz de cooperación que reduce costes de la acción exterior. Es decir, la participación en las organizaciones multilaterales es útil para perseguir objetivos, como por ejemplo la Agenda 2030, que de manera autónoma resultaría más costoso. Además, la cooperación multilateral reporta a largo plazo mayores beneficios que la actuación bilateral.

En cualquier caso, la principal coincidencia entre las estrategias multilaterales de estos dos países, que a su vez las diferencian de las alemanas, francesas o neerlandesas, sería el hecho de que España e Italia hacen una aproximación más conceptual y menos finalista a su participación en el sistema multilateral (la consolidación del papel de la UE en el mundo para Alemania y la consecución de los intereses nacionales para los Países Bajos). Esto es, no hay una relación de acciones y objetivos claramente definidos en el marco de un horizonte temporal y, si bien hay una identificación de sectores de actuación, no hay claridad respecto de los criterios que llevan a la selección de esos sectores. En definitiva, la principal similitud en las aproximaciones italiana y española al sistema multilateral de desarrollo tienen que ver con su carácter menos finalista pero también (y éste sería un elemento a revisar) con su mayor indefinición.