

MULTILATERALISMO

Este documento base trata de abrir el debate sobre el multilateralismo efectivo en la ayuda española. Principal y generalmente ofrece una definición de ayuda multilateral, esboza argumentos sobre las ventajas comparativas entre la ayuda multilateral y la bilateral, y presenta una serie de instrumentos a través de los cuales los países donantes pueden influir en los organismos multilaterales. De igual forma, y de cara a la realidad española en el 2006, pretende también esbozar características claves de la ayuda multilateral española, recordar el compromiso del año 2004, donde el actual ejecutivo tomó posesión del cargo y plantear cuestiones para la discusión.

¿Qué es Ayuda Multilateral?

De acuerdo a la definición de la clasificación de la ayuda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

“...**contribuciones multilaterales** son aquellas hechas a una institución receptora que: (1) gestiona todas o parte de sus actividades a favor del desarrollo; (2) es una agencia internacional, institución u organización cuyos miembros son gobiernos, o fondos manejados de manera autónoma por la agencia; y (3) contribuciones comunes que pierden su identidad y se convierten en parte integral de sus activos financieros. ...Si, de todas formas, el donante controla de forma efectiva la disponibilidad de los fondos al especificar el receptor o otros aspectos del desembolso (ej. propósito, términos, cantidad total, reutilización de los pagos), entonces las contribuciones deber ser clasificadas como bilaterales...”¹

Por tanto, “multilaterales” son sólo esas contribuciones que se dan de manera centralizada y sin condiciones a la organización internacional. Por el contrario, las contribuciones “multi-bilateral” son aquellas proporcionadas a la organización multilateral para ejecución de programas específicos. A menudo, vienen con condicionalidades ocultas, como son hacer parte del equipo que lidera el proyecto a recursos humanos provenientes del país donante. Para todos los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE la división de su ayuda es 30% multilateral y 70% bilateral.

Las organizaciones multilaterales son organizaciones que nacen de tratados entre gobiernos. Hay tres tipos de organizaciones multilaterales:

Instituciones Financieras Internacionales (IFI): el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los bancos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Asiático de Desarrollo. Últimamente, se han creado un gran número de fondos multilaterales como por ejemplo, el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), entre otros. Por lo tanto, hay una discusión latente acerca de la legitimidad de las mismas.

¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm#8.9.10>

Organizaciones No Financieras: estas son principalmente las que conforman el Sistema de Naciones Unidas y sus organismos especializados como el PNUD, UNICEF, OMS, ACNUR, etc.² Hay una gran variedad de funciones que van desde el servicio de provisión hasta el desarrollo de políticas y el establecimiento de estándares. De todas formas, cada una de estas organizaciones cumple su mandato bajo la legitimidad de Naciones Unidas, que, en teoría, es un organismo vinculante, basado en el consenso de todos sus Estados miembros.

Organizaciones regionales: la Unión Europea (UE) es la principal. Otro ejemplo podría ser la Unión Africana (UA) o las organizaciones regionales en América Latina, como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Grupo de Río, La Comunidad Andina de Naciones o el MERCOSUR. En el discurso del desarrollo, que busca examinar las relaciones entre los donantes y los Estados receptores, la Comisión Europea es considerada una organización “supranacional”, particularmente en tanto que es percibida como un actor externo en los Estados receptores de ayuda.

Hay distintas ventajas en gastar la ayuda de forma multilateral:

1. Dejando de lado la política internacional, los canales multilaterales pueden ser, en teoría, un método para un sistema internacional redistributivo y basado en derechos, necesidades o buena voluntad para transformar las finanzas para el desarrollo en reducción de la pobreza. Podría, así, reemplazar –a contrapeso- el sistema bilateral que finalmente está basado en la caridad y en la decisión política de los países donantes, o en donde invertir. La ayuda bilateral, considerando que puede estar subordinada al discurso de alivio de la pobreza y a mecanismos de control, puede verse amenazada de ser mal utilizada para intereses nacionales y relaciones post coloniales. La ayuda bilateral se desarrolla en un sistema Westfaliano de Estados soberanos mientras que la ayuda multilateral es una figura emergente en una gobernanza global negociada y basada en reglas.
2. A través de los fondos comunes, la ayuda multilateral puede disminuir el costo de transacción para el gobierno receptor y de ese modo contribuir con la armonización entre los donantes y el alineamiento con las políticas de los Estados receptores. Algunas de las organizaciones internacionales más grandes y especializadas pueden invertir más fondos en investigación y evaluación.

En contraste, las agencias bilaterales reclaman tener más conocimiento del tema debido a sus vínculos históricos, por ser más flexibles frente al gran aparato burocrático de algunas organizaciones multilaterales y por fomentar la coherencia entre desarrollo y otras políticas en los países donantes.

¿Quién hace qué mejor?

Digamos que la señora Camara, en Costa de Marfil, sale de su casa y ve los baches en la carreta, y esto le impide llevar su cosecha al mercado y llevar a su hijo enfermo al centro de salud, ¿a quién puede ella apelar para la reconstrucción del camino? ¿al gobierno? ¿al donante de ayuda? ¿a qué donante? Es cuestionable por qué todos los donantes deben hacerlo todo. Una simple pregunta –sin embargo nunca preguntada o contestada- es: ¿Cuáles son las ventajas comparativas para cada tipo de fondo? ¿Qué tipo de ayuda es mejor manejada multilateralmente y qué tipo lo es mejor con un enfoque bilateral?

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Mundial de la Salud (OMS), Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En un documento sobre el aumento de las interdependencias del extranjero, desarrollo y seguridad de políticas, Faust y Messner, del Instituto Alemán de Desarrollo, identifican tres temas de alta importancia: (1) la “agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)” con su objetivo de reducción de la pobreza; (2) la “agenda de seguridad” con el objetivo de estabilidad global, y (3) la “agenda de Río”, dirigida a proveer bienes globales como protección ambiental, una estructura financiera global, comercio internacional y otros. Como una solución, Faust y Messner proponen una división estratégica del trabajo: ellos abogan porque las organizaciones multilaterales aborden la agenda de la pobreza, la Unión Europea supranacional dirija la agenda de seguridad y la cooperación bilateral se encargue de los retos de la agenda de Río³. Este es un esbozo tanto visionario como brusco, pero presenta la cuestión de quién hace qué mejor. Otra opción para enfatizar ventajas comparativas entre agencias sería la especialización en sectores: desde un punto de vista técnico, ¿por qué cada agencia europea tiene habilidad en salud, educación e infraestructura? En un mercado competitivo las agencias deben buscar sus respectivos nichos⁴. Por ahora, hay un pequeño razonamiento acerca de las ventajas comparativas sobre cómo la ayuda pueda moverse entre los canales bilaterales, supranacionales y multilaterales y dónde la eficiencia y el impacto es mejor.

Un estudio del Overseas Development Institute (ODI) hecho por Alina Rocha Menocal propone una serie de criterios que pueden informar en la decisión de dónde invertir. Entre estos, ella nombra mandatos, capacidad/conocimiento, costo de efectividad, registro de resultados y confianza de los socios. Comparando el Banco Mundial con el PNUD, nos cuenta que puede haber un intercambio negativo entre efectividad y legitimidad.⁵

Ejemplos para influenciar Multilaterales

Al canalizar grandes cantidades de dinero a través de multilaterales, los países donantes persiguen no perder su influencia en los mismos. Puede que haya un interés genuino en mejorar las capacidades y efectividad de estas organizaciones en sus mandatos respectivos –como son la reducción de la pobreza, la equidad de género, la mortalidad infantil, etc.- u objetivos más discutibles como la promoción de modelos sociales específicos como el estado de bienestar social demócrata, o el compromiso más controversial, la lucha contra las drogas. Dejando atrás esas consideraciones, hay un arsenal de herramientas estratégicas para ganar influencia en el proceso de elaboración e implementación de las políticas de las agencias multilaterales. Entre las cuales están:

- Colocar expertos en posiciones de poder, en intercambios de personal y programas para jóvenes profesionales.
- La preparación de ‘acuerdos marco’ o ‘documentos institucionales de estrategia’ y la firma de convenios entre organizaciones internacionales⁶.
- La red Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN) es un mecanismo suave compuesto por nueve donantes que recopila y

³ Jörg Faust & Dirk Messer, ‘Europe’s New Security Agenda – Challenges for Development Policy’, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn: 2004.

⁴ Esto es parte del argumento alegórico que utiliza Maxwell sobre las tiendas Walmart: Simon Maxwell, ‘Where Europe Stands in the New Aid Architecture and Why We Need a New €5bn European MDG Fund’, ODI Opinion paper 70, 2006 http://www.odi.org.uk/publications/opinions/70_eu_mdg.pdf

⁵ Alina Rocha Menocal, ‘The Future of Aid: User Perspectives on Reform of the International Aid System’, Londres: 2006 (mimeo) <http://futureofaid.net/files/dhakabackgroundpaper.doc>

⁶ Como ejemplo, ver los documentos institucionales de estrategia de la DFID en <http://dfid.gov.uk/pubs/default.asp>

retroalimenta las experiencias en los países. Cada año evalúan a tres organizaciones multilaterales⁷.

- El Marco de Ayuda Multilateral (MEFF) del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) es un mecanismo 'fuerte' del gobierno británico que evalúa la efectividad organizacional de los multilaterales midiendo su adherencia a los métodos basados en obtención de resultados⁸.
- Hay una discusión latente sobre la posibilidad de tener un puesto común europeo en el Banco Mundial⁹.
- La cooperación multi-bilateral puede promover nuevas investigaciones y programas que se llevan a cabo por las organizaciones. Para esto, es necesario enfocarse en estrategias, concentrarse en temas centrales, evaluaciones sistemáticas y acumular las mejores prácticas. No obstante, esta forma de cooperación es administrativamente engorrosa.

La contribución española al sistema multilateral de ayuda

Un análisis de la acción multilateral y los canales de ayuda muestran lo siguiente:

- La responsabilidad de manejar los fondos multilaterales está principalmente distribuida entre tres Ministerios: Economía, Industria-Turismo-Comercio y Asuntos Exteriores. La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) fue concebida para coordinar estos Ministerios con el objetivo de tener una acción multilateral unificada. Institucionalmente, parece difícil integrarles bajo un solo enfoque estratégico, a pesar del rol coordinador de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), que se le asignó en la Ley de Cooperación Internacional de 1998.
- Administrativamente, las contribuciones a los organismos multilaterales forman parte de una línea de crédito llamada FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), a la cual también pertenecen flujos de ayuda ligada para la promoción de las exportaciones españolas. Hay esfuerzos para cambiar esta congregación arbitraria de instrumentos de la ayuda¹⁰.
- En relación con otros Estados miembros, España contribuye comparativamente con una gran cantidad de ayuda al presupuesto europeo, como parte de su gasto en desarrollo (26% de la AOD española en el 2004). Esto es debido a la contribución obligatoria al FED (Fondo Europeo de Desarrollo) que es negociado entre los Estados miembros de la Unión Europea. ¿Si crece el nivel de la ayuda, se mantendría esta práctica?
- Hay poca contribución a los NFII (2,8% del total de la AOD en el 2004) y esta ayuda está también dividida entre varias agencias multilaterales y manejada por ocho Ministerios responsables.
- En años recientes, se han asumido compromisos significativos con fondos multilaterales, como la iniciativa "Iniciativa de Apoyo Ágil para la Educación para Todos", el Fondo de Lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis, la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, el Banco Europeo de Inversiones y un fondo bilateral para África manejado por el Banco Mundial.

⁷ Los miembros de MOPAN son Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Ver el sondeo MOPAN del 2005

http://www.sida.es/shared/jsp/download.jsp?f=MOPAN_2005_Sintesis_Report_final_version.pdf&a=18403

⁸ Preguntas frecuentes sobre el MEFF <http://www.dfid.gov.uk/news/files/meff-faq.asp> y Metodología del MEFF <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/meff-methodology.pdf>

⁹ EUODAD 2005: 'European Cooperation at the World Bank and International Monetary Fund – A question of Harmony?', Brussels: 2005 <http://www.euodad.org/articles/default.aspx?id=683>; ver también: Lehtinen / Sindzingre, 'European Coordination in Multilateral Fora: The case of the World Bank', ECDPM dp 47, Maastricht: 2003 (disponible en www.ecdpm.org)

¹⁰ Ver por ejemplo la propuesta de Ley del grupo parlamentario Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds 23 Dec 2005, Num 255-1 www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/B/B_225-01.PDF

- Se ha hecho un paso de avance en el gasto multilateral manejado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), pasando de 11 millones de euros en el 2004 a 52 millones en el 2006. Con lo cual muchos de los programas se han hecho con un enfoque más estratégico¹¹

Los compromisos del *Plan Director 2005-2008*

El Plan Director 2005-2008 presenta los siguientes objetivos para un multilateralismo estratégico¹²:

- Hacer unas contribuciones mayores y más enfocadas, en función de criterios, a los organismos multilaterales.
- Mejor coordinación entre los Ministerios involucrados en el manejo de la ayuda multilateral.
- Mayor implicación más estratégica en las relaciones con las IFI.
- Promoción de la participación de ciudadanos españoles en las organizaciones multilaterales.
- Rendición de cuentas al parlamento de las actuaciones en los organismos multilaterales.

Este foro invita a los participantes a proporcionar ejemplos de buenas prácticas donde estos objetivos se hayan conseguido y dónde hay posibilidades de mejorar.

¿Hacia un multilateralismo más eficiente en la ayuda?

Aquí presentamos algunas preguntas clave para fomentar la discusión:

- Si la selección de los compromisos multilaterales fuera hecha sobre la base de criterios, ¿cuáles deberían ser y dónde deberían reflejarse en los fondos? ¿Cuáles son las razones para invertir en las IFI, la Unión Europea, Naciones Unidas o los Bancos regionales?
- ¿Existe algún mecanismo estratégico para influir en los organismos multilaterales, sea políticamente (ej. concepto de pobreza) o en gestión (ej. Enfoques de gestión basados en resultados)? ¿Está España intentando formar parte o alinearse a iniciativas como el MEFF o el MOPAN?
- Dado el cambio hacia canalizar mayor cantidad de recursos a los organismos multilaterales (armonización, absorción, etc.) ¿cuál es la inversión estratégica en desarrollo del equipo de trabajo para tener la habilidad de supervisar e influir en los programas multilaterales? ¿cómo se relaciona esto con la reforma de la AECI? ¿cuáles son los incentivos de la AECI para cooperar con los países receptores de ayuda multilateral? ¿está conectada la ayuda bilateral con la multilateral, cómo?
- ¿Cuál es el papel de la ayuda multilateral dentro de la estrategia multilateral general en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)? ¿cómo se relaciona la SECI con la unidad responsable de la estrategia multilateral en el Ministerio de Asuntos Exteriores – Dirección General para Naciones Unidas, Derechos Humanos y Organizaciones Multilaterales?
- Dentro del gobierno, ¿cómo se establece la coherencia entre los principales Ministerios (SECI, Economía, Comercio)? ¿cómo y por qué otros Ministerios manejan los fondos multilaterales?
- ¿Existe una estrategia para “vender” la multilateralización en la ayuda a los ciudadanos?

¹¹ Como fuera definida anteriormente, la financiación multi-bilateral no es asumida como fondos multilaterales por los estándares de la OCDE.

www.aeci.es/03coop/03coop_sect/1multilat/looi/index.htm

¹² MAEC Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional. Plan Director 2005-2008, p. 119

Links

Representación española en las organizaciones internacionales

www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/representacionesante_oi.htm

Ministerio de Economía y Hacienda

www.meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+internacional/

Ministerio de Comercio

www.mityc.es/es-ES/Ministerio/Estructura

AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional:

www.aeci.es/03coop/3coop_sect/1multilat/

Más información y links en el comentario de FRIDE sobre multilateralismo

<http://www.fride.org/eng/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=961>

Discusión sobre las Instituciones Financieras Internacionales

www.brettonwoodsproject.org

Discusión sobre el sistema de ayuda en la Unión Europea

www.ecdpm.org

www.concordeurope.org

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org