

## Hacia un nuevo multilateralismo efectivo en la ayuda

Stefan Meyer

*Investigador, Programa de Acción Humanitaria y Desarrollo, FRIDE*

*España se ha comprometido a aumentar la participación multilateral de su ayuda al desarrollo. Este estudio expone por qué, cuándo y cómo debería hacerlo. En cuanto al por qué, describe un marco emergente de gobernanza mundial multilateral que conlleva un cambio de enfoque, de la caridad a los derechos, en la política de ayuda. Respecto al cuándo, se pregunta qué hacen mejor los "multilaterales" que los "bilaterales". En relación con el cómo, analiza las experiencias del norte de Europa en busca de ejemplos de lecciones aprendidas. El estudio finaliza con algunas recomendaciones para preparar la ayuda española con el fin de que su contribución multilateral sea más efectiva.*

### Después de las cumbres: resaca y tareas por hacer

Tras las campañas del 2005 para "convertir la pobreza en historia" y alcanzar los consensos internacional y nacionales necesarios para aumentar de forma significativa la ayuda, España se incorpora con la resaca de qué hacer ahora con los nuevos flujos económicos. En otras palabras, cómo convertir los recursos económicos en una reducción de la pobreza concreta en el mundo real. Ante los nuevos desafíos de gestionar y armonizar la ayuda y asegurarse de que los países socios sean capaces de absorber estas cantidades, la financiación de la ayuda multilateral surge como el instrumento más idóneo por tres razones. En primer lugar, es un cauce práctico para las capacidades limitadas de los donantes para gestionar unas cantidades de fondos para el desarrollo que aumentan con rapidez. En segundo lugar, el uso de fondos comunes contribuye a reducir los gastos de transacción para las capacidades administrativas sobrecargadas de trabajo de los Estados receptores. En tercer lugar, y lo que es más estratégico, un multilateralismo nuevo y efectivo en la ayuda podría contribuir a un régimen emergente de gobernanza mundial que convierta la caridad impulsada por el interés (ayuda bilateral) en un sistema de justicia redistributiva mundial basado en derechos.

La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) han embarcado últimamente en un frenesí de publicación de estrategias sectoriales. El Plan Director 2005-08 promete un documento de estrategia para la política de desarrollo multilateral.<sup>1</sup> Este documento será probablemente aún más interesante que las estrategias sectoriales porque, en lugar de enfocar su análisis en la cuestión de "qué hacer", expone estrategias sobre la cuestión de "cómo hacerlo". Por tanto, en el mejor de los casos, establecerá un vínculo de toda una serie de vínculos posibles entre las declaraciones de política generales (estrategias sectoriales) y su transformación en reducción de la pobreza sobre el terreno. Este comentario analiza varios desafíos y oportunidades que este tránsito a la multilateralidad representa para la ayuda al desarrollo al tercer mundo del gobierno español, y propugna un enfoque estratégico para decidir por qué, cuándo y cómo integrar mejor el enfoque multilateral en la política de ayuda española. "Multilateral", aquí, se refiere a las instituciones financieras internacionales (IFI) y a la ONU y sus agencias especializadas (organizaciones internacionales no financieras, OINF). En esta exposición, se considera a la Comisión Europea (CE) un órgano bilateral integrado por varios miembros, y será tratada como una entidad supranacional.

<sup>1</sup> SECI 2005<sup>a</sup>: Plan Director 05-08, p. 78; esto se reitera en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), 2006<sup>a</sup>, p. 59.

## Los hechos: ¿hablar de multilateralidad y actuar como siempre?

Para empezar, ¿cuáles son las cifras? En el 2005, la SECI se comprometió a aumentar sus contribuciones a organismos multilaterales.<sup>2</sup> Sin embargo, si se analizan con más detenimiento las cifras difundidas por la SECI, puede verse que esto es cierto desde el punto de vista absoluto, pero no lo es tanto en lo relativo: la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a instituciones multilaterales desciende como porcentaje de la ayuda total en las previsiones presupuestarias. Sin embargo, en el 2004 hubo una diferencia entre la previsión presupuestaria y la ejecución, pues se superó el 36% destinado en un principio a organismos multilaterales, siendo el gasto final del 44%. Preocupa especialmente el descenso constante de las contribuciones del gobierno español a entidades multilaterales no financieras, tanto en términos absolutos como relativos, que está en un 1,8% (58 millones de euros), frente al 4,5% (75 millones de euros) del 2003, cuando asumió el poder la nueva administración.

### Porcentaje de la ayuda multilateral respecto del total de la ayuda

	Ejecución del presupuesto					Previsión		
	2001	2002	2003	2004		2004	2005	2006
<b>UE</b>	20,05	24,22	26,78	25,63		21,62	23,54	20,03
<b>IFI</b>	10,94	12,91	10,02	15,61		11,87	9,83	8,26
<b>OINF</b>	3,46	4,58	4,50	2,80		3,28	3,22	1,81
<b>Otros</b>								8,46
<b>Total</b>	34,46	41,71	41,29	44,04		36,78	36,59	38,56

Fuente: SECI: *Plan Anual de Cooperación Internacional*, y PACI: Seguimiento; respectivamente 2001 - 2006

## ¿Por qué un enfoque multilateral?

Las agencias multilaterales tienen diferentes líneas ascendentes para rendir cuentas ante órganos de gobierno integrados por representantes de países o partes interesadas. Mientras las agencias bilaterales rinden cuentas directamente ante el gobierno de su país y, en última instancia, ante los contribuyentes, las multilaterales sólo rinden cuentas de forma indirecta ante los Estados miembros.<sup>3</sup> Sin embargo, los objetivos y las acciones de las organizaciones multilaterales han de rendir cuentas dentro de un marco emergente del derecho internacional, como muestran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).<sup>4</sup> En otras palabras, las entidades multilaterales tienen un mandato, y han de justificar sus acciones en una estructura de gobernanza interna, así como en los marcos multilaterales externos de las convenciones internacionales. En este sentido, la idea de bienes públicos globales –y la reducción de la pobreza es uno de ellos– apunta a algún tipo de gobernanza global, basada democráticamente en el concepto de ciudadanía del mundo. La belleza de este concepto es que está ligado a marcos de derechos; en última instancia, de derechos humanos. El orden westfaliano de Estados soberanos se está transformando en un nuevo régimen internacional de redistribución global. Aplicado a la ayuda al desarrollo, esto es lo que confiere a la ayuda bilateral y a la multilateral sus características específicas. La ayuda bilateral es siempre asimétrica, puesto que, al final,

<sup>2</sup> SECI 2005<sup>a</sup>: Plan Director 05-08, p. 80.

<sup>3</sup> Obviamente, hay que distinguir entre formas de gobernanza y de financiación. Desde una perspectiva más práctica, y esto es importante cuando la financiación está ligada al rendimiento, las formas de financiar varían considerablemente entre reabastecimientos, financiación básica y contribuciones voluntarias, suscripciones, llamamientos anuales, etc.

<sup>4</sup> Hay un debate en curso sobre el control democrático de las instituciones financieras internacionales, véase por ejemplo [www.brettonwoodsproject.org](http://www.brettonwoodsproject.org).

depende de la discreción del donante abrir o cerrar el grifo. En cambio, los flujos de ayuda multilateral podrían, en potencia, estar insertados en un marco de derecho internacional, convirtiendo la ayuda de caridad en un derecho. Si está sometida a un marco basado en criterios, la asignación de la ayuda podría, en potencia, basarse sólo en las necesidades (en función de los niveles de pobreza) o en el rendimiento (en función de las capacidades para transformar la financiación en reducción de la pobreza, es decir, en buena gobernanza). De ahí que la ayuda, en su forma multilateral, pueda purificarse de intereses comerciales, "obligaciones" poscoloniales y objetivos intermedios de política exterior. Desde esta cruda perspectiva, los donantes, al decidir entre cauces multilaterales y bilaterales, afrontan un equilibrio de valores e intereses.<sup>5</sup>

### ¿Cuándo optar por un enfoque multilateral?

Una pregunta muy sencilla, aunque rara vez se formula o se responde, es: ¿Cuáles son las ventajas relativas de cada modelo de financiación? ¿Qué tipo de ayuda se gestiona mejor multilateralmente y qué tipo de ayuda se gestiona mejor con un enfoque bilateral? En el contexto de una interdependencia cada vez mayor de las políticas exterior, de desarrollo y de seguridad, Faust y Messner, del Instituto de Desarrollo Alemán, identifican tres agendas de candente urgencia y los respectivos países destinatarios que deben aplicarlas: (1) La "agenda ODM", cuyo objetivo es la reducción de la pobreza, y que se debe aplicar sobre todo en alrededor de 60 países menos desarrollados y en bolsas de pobreza de otros países; (2), la "agenda de seguridad", cuyo objetivo es la estabilización global, centrada principalmente en unos 30 "Estados en desintegración" y regiones con crisis centrales de donde podrían surgir amenazas para la seguridad (occidental), como el terrorismo global o la proliferación de armas de destrucción masiva; y (3) la "agenda de Río", dirigida a proporcionar bienes globales, como la protección del medio ambiente, una arquitectura financiera global, el comercio mundial y otros, aplicable sobre todo en asociación con países ancla como Brasil, China, la India, Sudáfrica y Rusia. Obviamente, los objetivos están interrelacionados y los países destinatarios coinciden parcialmente.

Sin embargo, Faust y Messner insisten en que, por ejemplo, los objetivos e instrumentos para combatir el terrorismo o la pobreza son diferentes (por ejemplo, en Afganistán) o para negociar regímenes medioambientales y abordar la pobreza (por ejemplo, con Brasil o China). En otras palabras, la confusión en los fines estratégicos y la mezcla de objetivos políticos diluirá necesariamente el impacto de todos ellos. Además, aunque cada objetivo tiene su legitimidad, hay una competencia por los medios económicos; es decir, que aunque la reducción de la pobreza en Irak podría contribuir a contener el terrorismo, esto no debería reducir la necesidad de combatir la pobreza en Malawi, que no representa ninguna amenaza real en cuanto a armas de destrucción masiva o terrorismo. Como solución, Faust y Messner proponen una división estratégica del trabajo: propugnan dejar que las organizaciones multilaterales se ocupen de la agenda de la pobreza; que la UE, de carácter supranacional, aborde la agenda de la seguridad; y que la cooperación bilateral se ocupe de los desafíos de Río.<sup>6</sup> Obviamente, esto es un esbozo tan visionario como aproximado, pero al menos plantea la cuestión de quién hace mejor qué. De momento, hay pocos argumentos sobre las ventajas relativas de por qué la ayuda debería encauzarse a través de cauces bilaterales, supranacionales o multilaterales y dónde es mayor la eficiencia y el impacto.

---

<sup>5</sup> J-A Alonso, "Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 72, Barcelona: 2006.

<sup>6</sup> Jörg Faust & Dirk Messer, *Europe's New Security Agenda – Challenges for Development Policy*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn: 2004.

## Cómo ir hacia el enfoque multilateral: 1. Influir desde fuera

Hasta aquí la teoría. Volviendo a las realidades, hay quien afirma que los órganos y agencias especializadas de la ONU y las instituciones financieras internacionales son ideológicamente parciales, su rendición de cuentas es insuficiente y son bastante ineficientes.<sup>7</sup> La solución parece estar en la intervención de los gobiernos nacionales en estas organizaciones. ¿Cuáles son los posibles instrumentos para aumentar la orientación hacia la pobreza, la rendición de cuentas y la eficiencia? ¿Cómo se puede influir en las entidades multilaterales?

En la política de desarrollo británica, una herramienta clave para el enfoque multilateral es el uso de los documentos de estrategia institucional: acuerdos concretos con cada organización multilateral que se renegocian cada tres años o antes, dando comienzo a un nuevo ciclo de financiación. Cada acuerdo establece diversos objetivos e indicadores de cómo el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) británico y el organismo multilateral correspondiente pueden trabajar para promover los ODM.<sup>8</sup> Además, desde el 2004, el DFID realiza una evaluación de la eficacia de las organizaciones multilaterales y, hasta la fecha, se han evaluado 23. La metodología, denominada Marco de Eficacia Multilateral (MEFF, por sus siglas en inglés), se centra en sistemas y procesos más que en resultados. Estudia la aplicación de unos principios de gestión basados en resultados en funciones básicas de organización orientadas al rendimiento interno, los resultados en el país y la asociación. En última instancia, este ejercicio tiene por objeto informar las decisiones de financiación del gobierno británico.<sup>9</sup> No hace falta suscribir la euforia británica hacia las modas de la Nueva Gestión Pública para apreciar este intento metodológico de vincular las contribuciones a unos resultados reales (analizando procesos, en este caso) y hacerlos mensurables. Esto tiene como fin sentar las bases para decidir si se apoya a las entidades multilaterales o reconocer la existencia de otras organizaciones que trabajan mejor, o si la mejor opción es hacerlo uno mismo.

Un enfoque más blando, aunque posiblemente más próximo a la realidad del país, es la Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales (MOPAN, por sus siglas en inglés). Es una iniciativa impulsada por nueve donantes que evalúa cada año la actuación realizada en el país por una selección de tres o cuatro organizaciones multilaterales, centrándose en particular en la dimensión de la asociación (armonización, alineamiento, apropiación). Es una metodología ligera y no se considera una evaluación propiamente dicha, sino un estudio basado en las percepciones de embajadas u oficinas de países pertenecientes a la red en ocho a diez países en desarrollo, que se debaten en el ámbito nacional y luego se fusionan en un informe de síntesis.<sup>10</sup> Como ejercicio relativamente reciente, no ha atraído mucha atención, pero es un instrumento más para crear sensibilización y rendición de cuentas. Sin embargo, al ser una metodología blanda, no puede informar las decisiones de financiación.<sup>11</sup> La MOPAN es una iniciativa con un coste de transacción muy reducido y ninguna institucionalización. Incorporarse a la red no sólo podría aumentar la calidad del resultado de su estudio anual (conducta de la asociación multilateral), sino también hacer que reciban información la agencia de ayuda española, así como el personal de la embajada y de la oficina central que se ocupa de

---

<sup>7</sup> Para una comparación de los flujos de ayuda bilaterales y los multilaterales, y un análisis estadístico de la calidad de la ayuda, véase M. McGillivray / S. Feeny / H. White, *Multilateral Development Assistance: Good, Bad and Just Plain Ugly?*, 2004, [http://www.eu-ldc.org/downloads/conference\\_2004/Session\\_7/mcgillivray\\_paper.pdf](http://www.eu-ldc.org/downloads/conference_2004/Session_7/mcgillivray_paper.pdf).

<sup>8</sup> Los documentos de estrategia institucional se publican en el sitio web del DFID. Véase la última nota orientativa, *A DFID Wide Approach to Getting the Best out of Multilateral Partners*, DFID, Londres/East Kilbride: 2005.

<sup>9</sup> Véanse *DFID's Assessment of Multilateral Organisational Effectiveness: Overview of Results*, DFID, London/East Kilbride: 2005; *DFID - Engaging with Multilaterals*, National Audit Office: Londres: diciembre 2005.

<sup>10</sup> MOPAN 2005: *The MOPAN Survey 2005 – Perceptions of Multilateral Partnerships at Country Level*. Los miembros de la MOPAN son Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza. Los países objeto de la evaluación varían cada año.

<sup>11</sup> En realidad, hay otros estudios blandos que sí influyen en las decisiones sobre asignaciones, sobre todo las Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País (CPIA, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, que son una colección (más bien clandestina) de opiniones de expertos que tienen un impacto significativo en la asignación de ayuda; véase <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ANNEX1CPIA.pdf>

influir en la eficacia de la ayuda multilateral. España podría aprender muchas lecciones uniéndose a la MOPAN.

Además de los procedimientos internos (MEFF) o de las percepciones de la actuación en el país (MOPAN), otro punto de entrada es la estructura de gobierno de las organizaciones multilaterales. La Asociación Internacional de Fomento (AIF), órgano del Banco Mundial (BM) encargado de conceder los préstamos blandos, es el organismo multilateral que encauza el mayor volumen de ayuda. Sin embargo, influir en el Banco Mundial es una tarea difícil. Se está debatiendo la posibilidad de contar con una única representación europea en el BM/FMI. En la consulta sobre la nueva política de desarrollo 2005-10 de la UE, uno de los dos participantes procedentes de grupos de la sociedad civil era partidario de esta opción.<sup>12</sup> Un informe reciente encargado por la red de ONG EURODAD (Red Europea sobre Deuda y Desarrollo) analiza los ejes conductores del cambio y los posibles escenarios de una coordinación europea en el BM y el FMI.<sup>13</sup> El informe prevé que no se materializará a medio plazo una representación única europea debido a los obstáculos legales del gobierno del BM, la persecución de intereses nacionales de los Estados miembros de la UE, así como las consideraciones de algunos Estados miembros que se alían en agrupaciones dentro del BM (aunando sus votos en uno de los directores ejecutivos). Por ejemplo, España forma un grupo con México, Venezuela y todos los Estados centroamericanos.<sup>14</sup> El escenario más probable, según el informe, es que los Estados miembros europeos, con la ayuda de la Comisión, mejoren su coordinación mediante el desarrollo de mecanismos informales de coordinación política en Washington y Bruselas. En esa línea, la Comisión Europea ha propuesto crear una estructura ad hoc sobre cuestiones del BM en Bruselas.

Otra novedad más, en un intento de corregir el déficit democrático de las organizaciones internacionales, es someter las operaciones multilaterales al examen de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo. Mientras la mayoría de los países europeos informa al parlamento sobre su representación en la junta de gobernadores del Banco Mundial, España carece actualmente de un mecanismo formal para informar a la comisión presupuestaria o a la de desarrollo, y también del hábito informal de hacerlo.<sup>15</sup> De forma similar, el Parlamento Europeo propugna un único puesto europeo en la junta de gobierno del FMI y ha pedido que aumente la transparencia de la asignación de fondos del FMI mediante el fortalecimiento del control parlamentario de los Estados miembros del Fondo.<sup>16</sup>

Sean cuales fueren los instrumentos que se elijan, un enfoque europeo unificado para influir en las organizaciones multilaterales parece prometedor tanto para reducir la carga administrativa de estas organizaciones al recibir a los equipos de evaluación como para crear un conjunto común de indicadores de actuación que sirvan después de base para las decisiones de financiación. Esto coincide con las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que propugna revisiones conjuntas de donantes.<sup>17</sup> Los donantes con menos experiencia

---

<sup>12</sup> European Commission DGDev, Bruselas 2005: *Report on the Consultation on the future of the European Development Policy*, junio de 2005.

<sup>13</sup> EURODAD 2005: *European Cooperation at the World bank and International Monetary Fund – A question of harmony?*, Bruselas, <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=683>; véase también: Lehtinen / Sindzingre 2003: *European Coordination in Multilateral For a: The case of the World Bank*, ECDPM dp 47, Maastricht (disponible en [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)).

<sup>14</sup> Esto podría servir de ejemplo de factor que dificulta una mejor coordinación europea, cuando España opta por impulsar un punto de vista iberoamericano en lugar de un punto de vista unificado europeo. Sin embargo, hasta hace poco España no era conocida por contar con un enfoque estratégico hacia el gobierno del BM.

<sup>15</sup> Véase José Antonio Sanahuja *Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española*, p. 150 ss., en *Intermon: la realidad de la ayuda 2005-06*, Barcelona: 2005. En el 2001, el gobierno español declinó informar al Parlamento alegando que la postura española se decide caso por caso, en conversaciones telefónicas y mensajes electrónicos. Citado en: *ibid.*, p. 155. Sobre la supervisión legislativa, véase el informe de la Iniciativa Halifax: *Who's minding the store?*, Ottawa: 2004; [www.halifaxinitiative.org/updir/Legislator\\_Oversight\\_Paper\\_Oct2004.pdf](http://www.halifaxinitiative.org/updir/Legislator_Oversight_Paper_Oct2004.pdf)

<sup>16</sup> Véanse las actas del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.eu.int/oeil/file.jsp?id=5254642> ; EURODAD 2006: *European Parliamentary Report on the Reform of the IMF*, Bruselas: 2006, <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=685>

<sup>17</sup> OECD DAC 2005: *Joint evaluations: Recent Experiences, Lessons Learnt and Options for the Future* en: [www.oecd.org/dataoecd/28/9/35353699.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/28/9/35353699.pdf); OECD DAC: *Effective Practices in Conducting Multi-Donor Evaluations*, París: 2005, [www.oecd.org/dataoecd/10/28/2667318.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/10/28/2667318.pdf)

en influir en los criterios de actuación de las organizaciones multilaterales pueden así subirse al tren y ganar experiencia. Una iniciativa efectiva en ese sentido es la iniciativa de Utstein, que comenzó con un encuentro de cuatro ministras de desarrollo (las de Alemania, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido). Canadá y Suecia también se han unido a ella.<sup>18</sup> Estos “donantes de ideas afines” han creado una organización flexible centrada estratégicamente en mejorar la eficacia de la ayuda.

## Cómo ir hacia el enfoque multilateral: 2. Cambiar desde dentro

Si el gobierno español desea cumplir sus promesas de ir hacia un enfoque multilateral, hay varias reformas que podrían ser una condición necesaria para que pueda hacerlo. Otras administraciones de ayuda han comenzado recientemente a ajustar su estructura a los nuevos retos de la armonización de la ayuda y a ser más receptivos con la evaluación de la actuación multilateral.

En el 2003, a fin de lograr una mayor cohesión, el Ministerio de Desarrollo alemán (BMZ) reestructuró su organización, hasta entonces dividida en ayuda multilateral, bilateral y por regiones. Actualmente, las responsabilidades de la ayuda multilateral y bilateral y por regiones están unidas, y los equipos trabajan orientados en las tareas que deben realizar. Al mismo tiempo, se ha desplazado el enfoque hacia la cooperación con organizaciones multilaterales, que ha dejado de centrarse en su mandato para ocuparse de sus resultados. Debido al panorama actual de múltiples elementos comunes y de duplicación de las operaciones multilaterales, Alemania ha comenzado a evaluar su actuación. Estas evaluaciones no se han utilizado aún para orientar las decisiones de financiación. Una parte adicional de la reforma es delegar la capacidad para tomar decisiones en las oficinas de países que, así, pueden contribuir de forma significativa al desarrollo de la estrategia que han de aplicar en el país las organizaciones multilaterales.<sup>19</sup> Yendo más allá de estos logros, una recomendación clave de la revisión del Departamento de Ayuda al Desarrollo de la OCDE es mejorar la “facilitación de la relación directa entre el personal local del BMZ y los representantes de Alemania en las juntas ejecutivas de las respectivas agencias [multilaterales].”<sup>20</sup>

En cuanto a la futura arquitectura de la ayuda, Simon Maxwell, del Instituto de Desarrollo en el Exterior británico (ODI, por sus siglas en inglés), identifica cuatro opciones institucionales como posibles trayectorias en las que podrían desarrollarse las organizaciones de ayuda, que resume hábilmente con las siguientes metáforas: (1) cuchara: para alcanzar los ODM, la ayuda debe invertirse en servicios básicos de programas de sector; (2) grifo: la ayuda se entrega, por medio del apoyo presupuestario, directamente a los gobiernos receptores; (3) llave inglesa: tras el redescubrimiento de la importancia de la infraestructura, las inversiones se hacen en grandes proyectos de transporte, energía, riego y otros proyectos de ingeniería; (4) catalejo: la ayuda se encauza por medio de organizaciones multilaterales. El giro clave de estos escenarios es su repercusión en las capacidades de las agencias de ayuda y sus empleados. Mientras que en los tres primeros dominan los especialistas sectoriales, los gestores económicos públicos o los ingenieros, en el último el protagonista es el personal multitarea que sabe cómo maniobrar en la escena internacional. “Sabes de desarrollo sobre el terreno, un poco, pero sus principales competencias guardan relación con la política general de ayuda, la gobernanza del sistema internacional, las negociaciones internacionales y la evaluación de la eficacia organizativa.”<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Véase [www.u4.no](http://www.u4.no).

<sup>19</sup> OECD DAC 2005: *Peer review Germany*, París: 2005; disponible en: [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>21</sup> Simon Maxwell, *Spyglass. Spigot, Spoon, Or Spanner – What future for bi-lateral aid?*, ODI working paper 250, Londres: 2005; [http://www.odi.org.uk/publications/working\\_papers/wp250.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp250.pdf)

## Unir intenciones y capacidades

Si existe la voluntad de ir hacia el enfoque multilateral, ésta ha de estar acompañada de acciones que mejoren las capacidades necesarias para ello. A fin de facilitar esta transformación, hay que introducir cambios en la estructura, el personal y la cultura.

- (1) Estructura: En general, la estructura de la ayuda española está fragmentada, más aún en la ejecución de programas multilaterales. Los flujos a IFI están gestionados por el Ministerio de Economía y Hacienda.<sup>22</sup> Las contribuciones a otras organizaciones multilaterales están repartidas entre alrededor de ocho ministerios. La buena noticia es que la ayuda descentralizada no interviene –aún– en la financiación de organizaciones multilaterales. Aunque la Ley 23/1998 establece que la SECI dirige todo lo relativo al desarrollo y aclara la función de la Comisión Interministerial, la organización institucional real y la práctica de la coordinación apenas fomentan un enfoque estratégico para influir en las organizaciones multilaterales a fin de que aumenten su eficacia y su orientación hacia la pobreza. Todavía no hay soluciones institucionales para superar el proteccionismo ministerial. Una opción operativa podría ser la creación de grupos de trabajo o la realización de ejercicios de aprendizaje multiministeriales que abarquen una combinación de expertos en cuanto a contenido, metodología y gestión de las relaciones. España está en una buena posición para aprender de otros donantes que llevan más camino recorrido.
- (2) Personal: Para poder asumir el reto de ir hacia un enfoque multilateral, el personal español que trabaja en el ámbito del desarrollo debe desarrollar una serie de habilidades que le permitan actuar como el “catalejo” de Maxwell. Estas habilidades pueden definirse, desarrollarse y medirse, lo que significa que es posible el desarrollo estratégico de los recursos humanos. Un obstáculo concreto en España es la división no resuelta de la responsabilidad entre diplomáticos de carrera y expertos en desarrollo. Pedir un cambio en la política de personal no es nada nuevo,<sup>23</sup> ya es hora de llevarlo a cabo.
- (3) Cultura: La administración española parece atrapada en el proteccionismo y el formalismo defensivo.<sup>24</sup> La cultura de la ayuda española –la disposición a integrarse en marcos internacionales de armonización y coordinación, pero también el enfoque de gestionar la política de desarrollo de forma transparente e incluyente– parece estar cambiando. Las declaraciones contenidas en el Plan Director 2005-08 indican un nuevo comienzo. Hay que trasladar este espíritu a las oficinas de países y a los departamentos ministeriales y, para este fin, será muy útil el liderazgo político.

<sup>22</sup> DG FINT [www.meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+internacional/](http://www.meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+internacional/)

<sup>23</sup> Para citar sólo dos: J-A. Alonso “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 72, Barcelona: 2006; E. del Olmo García “El futuro de la cooperación española”, en: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 72, Barcelona: 2006.

<sup>24</sup> Véanse las observaciones de Rafael Grasa Hernández: “Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: Aclaraciones y propuestas iniciales”, en: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 72, Barcelona: 2006.

*Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)*