

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 72.

**Instituciones para una cooperación
internacional al desarrollo de calidad**

Presencia en organismos internacionales: una política para un reto
colectivo

Presencia en organismos internacionales: una política para un reto colectivo

Manuel Montobbio*

RESUMEN

¿Qué significa e implica la presencia de españoles en organizaciones internacionales? ¿Por qué, para qué y cómo promoverla? Para responder a tales preguntas, el autor analiza el significado y lo que entraña tal presencia en un mundo globalizado en que la apuesta por un multilateralismo efectivo implica la apuesta por las OOI como foros y actores de la gobernanza global, y su presencia en nuestras sociedades y nuestras vidas. Ello supone tanto la promoción de la presencia española en las administraciones donde se conforman las propuestas que encarnan el interés general de las OOI, como la multilateralización de la sociedad española. Para ello, en el marco de su política multilateral, España está desarrollando actualmente una política de promoción de la presencia de españoles en OOI en los ámbitos de la información, formación, promoción e incentivos, cuyas grandes líneas y resultados se describen en el artículo.

Palabras clave: organizaciones internacionales, España, gobernanza, multilateralismo

¿Qué significa e implica la presencia de españoles en organizaciones internacionales? ¿Por qué, para qué y cómo promoverla?

Vivimos en la era de la globalización fruto de la sociedad de la información, que ha hecho del mundo esa aldea global, la misma nave espacial Tierra en que navegamos todos, en que todo está interrelacionado, en que la solución o tratamiento de los problemas glo-

*Embajador en Misión Especial en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), responsable de la promoción de la presencia de españoles en OOI
manuel.montobbio@mae.es

bales, si bien tiene que partir y contar con el Estado, se encuentra más allá, hace de las organizaciones internacionales (OOII), en su configuración real y potencial, foros e instancias de la gobernanza global. Si queremos que ésta se desarrolle por la cooperación y no por la confrontación, si asumimos que por encima del Estado cuyas autoridades democráticamente elegimos se encuentren otras instancias y organizaciones destinadas a tener un poder creciente sobre nuestras vidas, si hacemos de las organizaciones internacionales esa instancia de gobernanza superior y asumimos sus propuestas como la encarnación del interés general, global, del nosotros que somos todos; la presencia de nuestros conciudadanos en las OOII –de aquellos con los que compartimos lengua, cultura, y tantos otros factores, conscientes o no, que constituyen un nosotros colectivo en el nosotros global– se configura entonces como la contrapartida a su presencia en nuestra sociedad y en nuestras vidas, como la vía para que nuestras visiones del mundo, nuestros valores –la cultura es, a menudo, aquello que por evidente no consideramos cultura–, nuestras sensibilidades, están presentes no sólo en los órganos colectivos en que participan los representantes de nuestros estados, sino en la propia elaboración de propuestas y ejecución de decisiones que llevan a cabo las administraciones de las OOII.

Por ello, la presencia global de España en el ámbito multilateral, y particularmente la presencia de españoles en las OOII, constituye un reto que depende no sólo del compromiso y la acción del Estado, sino de la sociedad española en su conjunto, especialmente de sus actores relevantes. De alguna manera, el objetivo y reto de la promoción de la presencia de españoles en las OOII están estrechamente relacionados con el de la “multilateralización” de la sociedad española; en la medida en que exista un mayor interés por parte de nuestra opinión pública y nuestros ciudadanos por lo multilateral, que las OOII sean contempladas por nuestros jóvenes profesionales como una Administración pública más en la que prestar sus servicios y desarrollar su carrera profesional, las OOII sean objeto de la interacción y el interés de los medios de comunicación, las empresas y consultoras, las ONG, las universidades y otras entidades de la sociedad española, se irá conformando progresivamente la masa crítica y la base para el salto cualitativo a medio plazo en la presencia de españoles en las OOII. Presencia no siempre resultado de la incorporación directa de profesionales españoles al finalizar su formación académica, sino frecuentemente resultado de una trayectoria multilateral previa de realización de *stages* o prácticas en las OOII, investigación o formación académica en éstas y trabajo en consultoras, empresas u ONG ejecutoras de proyectos multilaterales o relacionadas con las OOII. Trayectoria multilateral y multilateralización de la sociedad española a asumir en el esfuerzo realizado desde el Estado para la promoción de la presencia de españoles en OOII.

Presencia e implicación de la sociedad que constituye un reto para la Administración, y muy especialmente para el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, por la dimensión de servicio público que implica la satisfacción de este interés nacional de nuestra política exterior. Pues si la presencia de españoles en OOII constituye un obje-

tivo estratégico y un interés del Estado, su realización sólo resulta posible a partir del interés y las opciones individuales de muchos ciudadanos en la realización de sus aspiraciones personales y profesionales.

Política de la promoción de la presencia en OOII que debe ser concebida y desarrollada necesariamente en el marco más amplio de la política exterior y multilateral. Pues una política de promoción de la presencia de nacionales en OOII –objeto de un esfuerzo sistemático y completo de pensamiento y acción y dedicación de medios– constituye uno de los elementos definidores de la política multilateral, de la política exterior, de todo Estado maduro, como puede observarse en otros estados de nuestro entorno. En el caso de España, se inscribe en el marco de un esfuerzo de largo aliento por desarrollar su papel y posición en el mundo en toda su potencialidad; por hacer de sí misma, en un mundo globalizado, una potencia media con planteamientos, vocación y ambiciones globales. Lo que implica abordar, de una manera más sistemática y comprensiva, junto a las tradicionales áreas de prioridad geográfica, nuevas fronteras geográficas y temáticas para la política exterior, entre las que la multilateral no puede sino ser objeto de una especial prioridad.

Política de promoción de la presencia en OOII que puede formar, y forma parte también, de la de cooperación internacional para el desarrollo. Pues si el objeto de ésta es el desarrollo a través de todos los instrumentos y posibilidades relevantes de que dispone el Estado, la política pública de cooperación internacional para el desarrollo encuentra su plasmación en la adecuada orientación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en programas y proyectos de cooperación bilateral y en la orientación hacia el desarrollo y coherencia con el mismo –como establece el artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo– de todas sus políticas públicas relevantes, sin duda, pero igualmente en su participación y aportación a las organizaciones multilaterales de desarrollo. Organizaciones internacionales, escenario y actores insustituibles para el desarrollo, pues éste es, en definitiva, codesarrollo, desarrollo mutuo y del sistema global. Insustituibles y decisivos en múltiples ámbitos, entre los que cuando menos procede resaltar los siguientes:

- La elaboración del pensamiento sobre el desarrollo común e internacionalmente aceptado. Pues si bien buena parte de los paradigmas e ideas-fuerza sobre el desarrollo se han generado en el ámbito académico, difícilmente sin su adopción por las OOII relevantes se habrían convertido en pensamiento para la acción, en referentes comúnmente aceptados, como nos muestra la irrupción y consolidación del concepto del desarrollo humano de la mano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sus informes sobre éste.

- La elaboración de la doctrina y los compromisos internacionales para el desarrollo, así como la conformación de las reglas de juego internacional que inciden en éste. Los compromisos de desarrollo del Milenio y la agenda del mismo, la doctrina del Comité

de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los exámenes a los que somete a las cooperaciones para el desarrollo de sus estados miembros, los compromisos de Monterrey sobre financiación para el desarrollo o las reglas de comercio internacional acordadas en las rondas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituyen ejemplos de elementos, compromisos y factores determinantes de las posibilidades de desarrollo y las políticas para el mismo.

– La articulación de la coordinación, coherencia y complementariedad entre las políticas y programas de los donantes, globalmente –siendo de destacar al respecto el papel de los grupos consultivos– y sobre el terreno.

– La canalización directa de fondos y ejecución de programas y proyectos de desarrollo por las OOII.

El sistema internacional de desarrollo se configura así, fundamentalmente, en un sistema multilateral, pues es desde las OOII como se articula globalmente el pensamiento y la acción para el desarrollo. Cabe distinguir entre éstas las dedicadas a todos los ámbitos descritos o fundamentalmente a alguno de ellos, y entre las de ámbito universal y regional. El sistema de Naciones Unidas –lo que se conoce como el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas– se sitúa en el centro del sistema, tanto por su dedicación directa al desarrollo como por las numerosas agencias relacionadas con el mismo. La OCDE, a través del CAD, se configura junto a éstas, y los bancos multilaterales de desarrollo, como los grandes productores de pensamiento y doctrina. Aunque muchas de ellas forman parte del sistema de Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales –fundamentalmente los bancos multilaterales de desarrollo– tienen una especificidad propia como instituciones de crédito. Sin olvidar que, como mayor donante mundial, la Unión Europea –a través del Banco Europeo de Inversiones, Europeaid y ECHO– constituye, en el pensamiento y en la acción, uno de los ámbitos y actores decisivos a través de los que desde España contribuimos al desarrollo.

Es por ello que, si el desarrollo se piensa y se promueve ahí, desde ahí, una verdadera política española de cooperación internacional para el desarrollo implica no sólo una participación activa y propositiva en las OOII, sino también la promoción de la presencia de nuestros conciudadanos en las mismas, y con ellos de nuestra propia experiencia y sensibilidades como sociedad. Y ello tanto para quedarse como para volver. Pues tan importante resulta dicha presencia en esa conformación de las propuestas del interés general que las OOII presentan a sus estados miembros, como para un sistema de cooperación en maduración y profunda transformación, para un país que en apenas un cuarto de siglo ha pasado de ser receptor de cooperación a uno de los primeros donantes bilaterales –la insustituible inyección de capital humano y de experiencia que puede suponer el paso por las OOII de desarrollo de una parte significativa de los profesionales de cooperación, en todos los ámbitos relevantes, desde la economía a la gobernabilidad, el enfoque de género o el medio ambiente–.

En el caso de la presencia de sus nacionales en las OOII, España parte –con la excepción de la Unión Europea, al haber negociado el ingreso de funcionarios en relación con su peso relativo en el marco de su adhesión, manteniéndose desde entonces globalmente su nivel de presencia– de un déficit histórico derivado de su tardía incorporación a las mismas y a la ausencia de la negociación de un paquete de puestos de organigrama para nacionales españoles en el marco de dicha incorporación, así como de una política multilateral con margen de desarrollo en toda su potencialidad. Si bien ambos retos han estado desde hace largo tiempo presentes en los esfuerzos de desarrollo de nuestra política exterior, sólo desde el inicio de la presente década ha hecho de ambos una prioridad estratégica dando lugar a la elaboración del Plan de Acción para la promoción de la presencia de españoles en organizaciones e instituciones internacionales, encomendando a un embajador en Misión Especial velar por su cumplimiento y proponer las medidas necesarias para la consecución de sus objetivos, con la asistencia de la Unidad de Funcionarios Internacionales creada al efecto.

Presencia de españoles en OOII estrechamente relacionada con otros componentes fundamentales de la política multilateral, entre los que procede señalar:

– Por un lado, la posición y participación global de España en la vida de la OI. La experiencia generalizada demuestra que el compromiso multilateral de un Estado, su participación activa, constructiva y propositiva en los debates y cuestiones de la agenda global de la OI constituyen al tiempo bazas decisivas de negociación a la hora de promover las candidaturas de sus nacionales frente a las autoridades e instancias de decisión de la OI y factores o activos determinantes en la construcción del “intangible” o imagen multilateral de un país. La clara prioridad, compromiso y actividad multilateral –u otros aspectos de su política exterior, como la de cooperación para el desarrollo o de derechos humanos– de ciertos países contribuye, decisivamente, a su percepción como *multilaterally friendly countries*, lo que redundaba en beneficio de sus candidatos nacionales y en la predisposición a la aceptación de su presencia en la OI. Participación y compromiso no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto y sus actores relevantes, como sus universidades y entidades del tercer sector, ONG, académicos y medios de comunicación, con toda la implicación de penetración de sus estándares y parámetros en la vida de, etc. Paradójicamente, la *ideal politik* constituye la mejor vía de defensa de los intereses de *real politik* de presencia de los nacionales en OOII. Compromiso y política cuya percepción efectiva resulta tan decisiva como su desarrollo: de la misma manera que la imagen de España se ha situado globalmente en su pensamiento y acción exterior, la construcción del intangible de la imagen multilateral de España se configura como factor especialmente relevante para la consecución de sus objetivos estratégicos en el ámbito multilateral, en particular para la promoción de la presencia de españoles en el mismo.

– Por otro lado, cuatro cuestiones estrechamente interrelacionadas se configuran como el “núcleo duro” de la presencia de España en las OOII: las contribuciones obligatorias y

voluntarias –especialmente éstas últimas– a las OOII y los proyectos de cooperación multilateral con las mismas; la presencia de españoles; la participación de empresas, consultoras, ONG y otras entidades españolas en la ejecución de sus proyectos o suministros; y el estatus y utilización del español. Interrelación que exige el diseño y desarrollo de estrategias interrelacionadas y retroalimentadas, promoviendo complementariedades y sinergias, tanto en la concepción como en la utilización de instrumentos.

La de *paradigma* constituye sin duda una idea-fuerza en relación con la presencia de españoles en OOII: si constituye un elemento fundamental de la política exterior y multilateral de España, como tal, debe ser asumido por todos los actores y niveles de la misma. Igualmente, la presencia de españoles en OOII no constituye sólo un objetivo cuantitativo, sino también cualitativo: no se trata sólo de que haya globalmente muchos españoles, sino también en los niveles, puestos y temas adecuados y de interés.

¿Cómo pasar del planteamiento a la acción? El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación está desarrollando una política sistemática de promoción de la presencia de españoles en las organizaciones internacionales, que implica el desarrollo y ejecución de un Plan de Acción para la Promoción de la Presencia de Españoles en Instituciones y Organizaciones Internacionales, a través de programas de trabajo anuales impulsados y desarrollados desde el Ministerio con la colaboración del resto del Gobierno e instituciones del Estado, comunidades autónomas y entidades locales y actores relevantes de la sociedad, así como planes específicos de las misiones diplomáticas ante OOII; el establecimiento de una Unidad de Funcionarios Internacionales (UFI); el nombramiento de un embajador en Misión Especial responsable de la realización del Plan, así como de la dirección de la UFI; y el desarrollo de una página web que proporcione información sobre los distintos aspectos relacionados con el trabajo en las organizaciones internacionales y sobre las vacantes existentes en las mismas, facilitando a aquellos candidatos potenciales registrados información específica sobre las vacantes que se ajustan a su perfil y preferencias.

Dicha política contempla y se desarrolla en los siguientes ámbitos:

– Una *política de información*, que comprende los siguientes elementos:

a) Un servicio de información sobre oportunidades profesionales en OOII, ofrecido a través de la página web del Ministerio, con dos componentes fundamentales:

1. La oferta al público de información sobre las OOII y las oportunidades profesionales en las mismas (los tipos de puesto, las vías de acceso y cómo prepararse para éste), ofrecido a través de la sección creada al efecto y específicamente a través de la publicación de guías, distribuidas como libro en papel y ofrecidas en *pdf* en la web. De éstas, se han editado ya la *Guía de programas de prácticas y formación profesional en OOII*, la *Guía de oportunidades profesionales para traductores e intérpretes en OOII* y la *Guía para aspirantes a puestos en OOII*; y se encuentra en edición la *Guía de oportunidades profesionales en misiones de paz*.

2. Un servicio interactivo de información sobre vacantes y otras oportunidades profesionales en OOII, proporcionado a través de un programa informático que relaciona una base de datos de vacantes con otra de candidatos potenciales. La primera está nutrida por el equipo de documentalistas de la UFI, que navegan por las webs de 180 OOII y resumen en español las oportunidades profesionales ofrecidas en ellas. Cualquier ciudadano español puede consultar dicha base de datos pero, si lo prefiere, puede inscribirse como candidato potencial, cumplimentando al efecto un formulario en el que especificará su perfil y preferencias. Cada web de las 180 OOII ofrecidas es visitada semanalmente, de modo que, tras ello, las vacantes encontradas son enviadas por el programa informático a todos aquellos candidatos potenciales que coinciden por su perfil y preferencias. En octubre de 2005, al escribir este artículo, más de 22.500 españoles se habían inscrito como candidatos potenciales, y a los que se envían más de 8.000 correos electrónicos semanales.

b) El conocimiento y análisis sistemático de las políticas de recursos humanos de las OOII, y la acumulación de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la labor de promoción desarrollada.

c) La creación de la base de datos *Españoles en OOII*, en la que a través de la web pueden inscribirse todos los españoles que trabajan en éstas, lo que facilitará el conocimiento y la relación con ellos, así como la atención a sus demandas.

– Una *política de formación*, que comprende tanto la promoción de las OOII como salida profesional en programas educativos relevantes –desde el ámbito universitario y académico a la propia formación de los funcionarios–, como la organización de cursos específicos para candidatos. Entre éstos procede destacar el Curso de Orientación Profesional en OOII, sobre carreras profesionales y técnicas de selección en OOII, impartido en versión presencial por directores de recursos humanos desplazados a Madrid y Barcelona al efecto –a los que se prepara también una intensa agenda de contactos con entidades relevantes–, dirigido a profesionales que se comprometen a presentarse a puestos en OOII, y que también es ofrecido *on line* a través de la web del MAEC para cualquier ciudadano o ciudadana españoles que se presenten a puestos en OOII; y los cursos específicos de preparación a los concursos de la Unión Europea ofrecidos a los candidatos admitidos a éstos. Estos cursos se celebran en Madrid con la colaboración de la Escuela Diplomática, donde se imparten, y en otras ciudades junto con otras entidades relevantes.

– El *desarrollo de una red* con todas aquellas entidades y actores del Estado y la sociedad española relevantes para la promoción de la presencia de españoles en OOII, así como por todas las embajadas de España acreditadas ante OOII, en las que se ha designado un responsable de ésta.

– Una *política de promoción de candidaturas y contactos* con los interlocutores relevantes de las OOII, así como de relación y atención a los funcionarios internacionales españoles y sus asociaciones.

– Una política de promoción y de desarrollo de incentivos y normativa que impulsen la presencia de españoles en OOII y que faciliten el ejercicio de sus funciones.

– Promoción de la utilización de fondos y programas relevantes de la Administración española para la promoción de la presencia de españoles en OOII. Particularmente relevante resulta en este sentido, como recoge el Plan Director de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2005-2008, la asunción y aportación de la Cooperación Española en la perspectiva del sustancial aumento de la AOD previsto y la clara apuesta por el fortalecimiento las organizaciones multilaterales de desarrollo y la activa participación y presencia en la formulación y ejecución de sus objetivos y políticas.

La descripción del planteamiento de una política y de los programas, iniciativas y acciones desarrollados para ejecutarla lleva necesariamente preguntarse por sus resultados, que procede responder tanto en el plano de lo tangible como de lo intangible.

En el primero, en el tangible, de las encuestas semestrales realizadas entre los usuarios del servicio de información sobre oportunidades profesionales en OOII y de los datos proporcionados por éstas se desprende, en lo cuantitativo, que mientras a finales de 2003 había 2.121 españoles trabajando en la UE y 1.069 en otras OOII, a finales de 2004 éstos eran 2.203 y 1.330 respectivamente. O, por ejemplo, que mientras en 2003 las candidaturas españolas a puestos en la OCDE fueron el 2,6% del total, en 2004 fueron el 6%, etc. Y, cualitativamente, la existencia del servicio de información a través de la web, y el establecimiento de enlaces con éste de las asociaciones de colegios profesionales de toda España y muchas otras entidades, la puesta a disposición de la ciudadanía de la información ofrecida a través de las guías y de los programas de formación descritos, incluido un curso *on line* a disposición de cualquier ciudadano que se presente a vacantes en OOII, las redes y relaciones creadas, la base de datos de españoles en OOII y otras iniciativas referidas constituyen presencias donde antes había ausencias, destinadas a generar sus frutos a lo largo del tiempo.

En el segundo, en el plano de lo intangible, si el reto que afrontamos, más allá de los resultados tangibles, es en buena medida el de asumir, por parte de todos los actores relevantes y la ciudadanía en general, a las OOII como una Administración pública más con la que interactuamos y en la que resulta posible desarrollar una trayectoria profesional; conocer, en definitiva, más y mejor a las OOII, interesarnos y apoyar su labor, asumirlas como foros y actores para afrontar entre todos los problemas que, más allá de nuestras fronteras, o dentro de ellas, nos afectan a todos; multilateralizar y multilateralizarnos... es evidente que ello sólo será resultado de un proceso en el que nada resulta decisivo, pero todo contribuye y puede contribuir. Quisiera concluir con la esperanza de que el desarrollo de la política de promoción de la presencia de españoles y españolas en OOII se configure un día en perspectiva como uno de los factores que contribuyeron a ello. También, para quienes lo lean, la lectura de este artículo, con tal sentido y propósito escrito.