

División del trabajo

Hacia una coordinación europea en materia de cooperación para el desarrollo

Niels Keijzer y Gwénaëlle Corre,
ECDPM

Documento de trabajo

Marzo 2009



EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT
CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

División del trabajo

Hacia una coordinación europea en materia de cooperación para el desarrollo

Documento de trabajo ¹

Niels Keijzer y Gwénaëlle Corre

ECDPM

Marzo 2009

¹ El presente documento es una versión ampliada y actualizada de la siguiente publicación: Keijzer, N. (2008b) 'How will the EU Code of conduct be conducted? Opportunities and obstacles for European Division of Labour in development cooperation'. Nota informativa WECA. Bruselas: ECDPM y ActionAid. <http://weca-ecaid.eu>

Índice

Prefacio	2
1. Marco Europeo.....	3
2. 2008: la internacionalización del debate sobre la división del trabajo	5
3. El Estado de la cuestión.....	6
4. Cuestiones clave y perspectivas de avance	9
5. Iniciativa de Seguimiento Rápido.....	12
6. Conclusión	12
Bibliografía	14

Prefacio

Hoy en día, la cooperación al desarrollo muestra un panorama creciente y diversificado de donantes y planteamientos, situación que algunos han calificado como fuera de control. Actualmente, un país en desarrollo medio tiene que tratar con 30 donantes, mientras que en la década de los sesenta esa cifra era de sólo 12. Para los gobiernos de los países en desarrollo, la gestión de estas ayudas resulta compleja y desvía tiempo, energías y recursos de sus actividades fundamentales. Por ejemplo, sólo Vietnam recibió 791 misiones en 2005, más de 3 por día laborable.² El Gobierno de Tanzania tiene que presentar anualmente en torno a 2.400 informes a los donantes.³

Estas cifras ilustran la forma en que la falta de coordinación en materia de cooperación al desarrollo afecta negativamente a su eficacia e impacto último en términos de desarrollo económico y erradicación de la pobreza, que es lo que persiguen todas las partes interesadas.

² Fuente: Departamento de Desarrollo Internacional (2008), *Coordination for aid effectiveness*, Memorandum del Gobierno del Reino Unido para el Comité de Desarrollo Internacional.

³ Fuente: Comisión Europea (2008) *An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond. From rhetoric to action, hastening the pace of reforms*. Documento de trabajo CE

1. Marco Europeo

En la Unión Europea, se han adoptado muchas iniciativas para mejorar la coordinación en materia de cooperación al desarrollo después del Tratado de Maastricht de 1992, que estableció los objetivos de desarrollo de la Unión. Algunos meses antes de que se firmara el Tratado de Maastricht en 1992, la Comisión Europea elaboró una detallada Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, cuyo título es “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000”. El documento recogía la necesidad de “evolucionar desde las políticas nacionales de cooperación hacia una estrategia conjunta de cooperación”, hasta el punto de solicitar la adopción de una “política de desarrollo común”.⁴

Sin embargo, el Consejo no adoptó esa propuesta y, por tanto, en el Tratado de Maastricht la cooperación al desarrollo se considera una “competencia compartida” entre los Estados miembros y la Comisión. No obstante, el Tratado estableció el principio de las “Tres C”, esto es, coordinación, coherencia y complementariedad, con objeto de garantizar la eficacia de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea (UE). Se otorgó a la Comisión Europea el derecho de iniciativa y la responsabilidad de elaborar estrategias y ejecutar la política de la UE.

No obstante, la evolución real seguía siendo vacilante, mientras que el número de países y sectores destinatarios de ayudas, así como los propios Estados miembros de la Unión Europea, han aumentado considerablemente a lo largo de los años, por lo que el sistema de ayudas de la UE se ha hecho aún más complejo. La misma tendencia se ha registrado en el resto de la comunidad de donantes, por lo que los países socios se enfrentan a la paradoja de que existen unos compromisos políticos claros para simplificar el sistema de ayudas, mientras que la realidad muestra una multiplicación de las agencias donantes, de los instrumentos y modalidades de ayuda.

En 2005, la Declaración de París imprimió un nuevo impulso al avance en la división del trabajo, proporcionando a los donantes nuevos argumentos para cambiar su *modus operandi*.⁵ En 2007, los Directores de Evaluación de Cooperación Exterior de los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea publicaron un estudio de síntesis, que analizó las conclusiones de seis evaluaciones conjuntas que examinaban el grado en que las disposiciones del Tratado de Maastricht relativas a la coordinación, complementariedad y coherencia se habían reflejado en la práctica. La conclusión principal de ese estudio de síntesis, que fue comunicado al Grupo de Trabajo de Cooperación al Desarrollo del Consejo Europeo y dio lugar a las Conclusiones del Consejo sobre esta materia de noviembre de 2007, consistió en que “[...] *la falta de coordinación, complementariedad y coherencia en la UE reduce el impacto de las iniciativas de ayuda humanitaria y desarrollo de la Unión Europea e impone exigencias innecesariamente elevadas a los recursos humanos y financieros de los países en desarrollo.*”⁶

Se dio un nuevo impulso al proceso en abril de 2006, cuando la UE se comprometió a dar “*pasos concretos para formular principios operativos*” con objeto de mejorar la división del trabajo en todos los países en desarrollo. Hacia el final de ese mismo año, la Unión Europea acordó los elementos básicos de la división del trabajo e instó a la Comisión a que elaborara una propuesta basándose en tales elementos. La propuesta dio lugar al **Código de conducta de la UE sobre la complementariedad y la división del trabajo**, que fue adoptado en mayo de 2007 durante la Presidencia Alemana de la Unión Europea. Dicho Código de Conducta se presenta claramente como un documento de carácter voluntario y “autorregulador”, si bien

⁴ Fuente: Engel, P., Keijzer, N (2008) ‘Donor harmonisation and the EU. In risk of a two-speed Europe’ En: Development + Cooperation N°. 02 2008. Bonn: InWent

⁵ La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

⁶ Para más información sobre esta iniciativa de evaluación conjunta de la UE, véase www.three-cs.net

algunos apartados del texto recogen compromisos bastante inequívocos y firmes.

Lo que distingue al Código de Conducta de las decisiones anteriores de la UE es que solicita a todos los Estados miembros y a la Comisión que definan sus respectivas ventajas comparativas y valor añadido en materia de cooperación al desarrollo. Asimismo, el Código destaca que todas las iniciativas adoptadas a su amparo deben estar abiertas a donantes no pertenecientes a la UE y todos los esfuerzos de la UE han de aprovechar los procedimientos previos que existan.⁷ En consonancia con las anteriores decisiones de la UE y las declaraciones internacionales, el Código también subraya de forma destacada que el **liderazgo principal debe ser asumido por el país socio**. Si fuera necesario, la UE debe “reforzar ese proceso”, aunque no se indican medidas o ideas concretas para ello.

Los 11 principios rectores del Código de Conducta de la UE	
En un país	A escala regional y entre distintos países
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cada donante de la UE trabajará en tres sectores por cada país socio (la división del trabajo no se exige para el apoyo al presupuesto general y para la ayuda a entidades no estatales y a la investigación). 2. Reorganización de los fondos programados para otros sectores sobre la base de negociaciones con las autoridades del país socio. 3. La UE apoyará la celebración de acuerdos con el donante principal en todos los sectores prioritarios. 4. Se promueve la “cooperación delegada”, por la que un donante delega en otro donante la capacidad de gestionar su financiación en un determinado sector. 5. La UE garantizará la participación de al menos un donante con competencia adecuada en todo sector relevante para la reducción de la pobreza. Los donantes de la UE limitarán el número de donantes activos por cada sector a un máximo de cinco. 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Los principios 1-5 se aplicarán también a escala regional. 7. Los donantes de la UE se concentrarán en un número limitado de “países prioritarios”. Las decisiones sobre tales prioridades se coordinarán para evitar la fragmentación de fondos. 8. Los donantes de la UE se comprometen también a abordar el problema de los “países desatendidos”, redistribuyendo los recursos globales a favor de los países que perciben una ayuda relativamente escasa.
Principios complementarios	
<ol style="list-style-type: none"> 9. Los donantes de la UE realizarán detalladas autoevaluaciones y valoraciones de sus ventajas comparativas en sectores y modalidades de ayuda, teniendo en cuenta las opiniones de los países socios. 10. La UE se compromete a seguir avanzando en las demás dimensiones de la complementariedad, la complementariedad vertical en el contexto de los foros internacionales pertinentes y procedimientos e instrumentos transversales. 11. El éxito de la ejecución requiere un compromiso político firme y apoyo técnico tanto en sede como sobre el terreno. Los donantes de la UE necesitan intensificar las reformas y pueden considerar la descentralización de sus administraciones, incentivos institucionales para el personal y la reorganización de los recursos humanos y financieros. 	

⁷ Dichos procesos previos incluyen las Estrategias Conjuntas de Ayuda instauradas en Tanzania, Uganda, Zambia, Ghana y Kenia.

2. 2008: la internacionalización del debate sobre la división del trabajo

En septiembre de 2008, el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo tuvo lugar en Ghana con los dos objetivos principales siguientes:

- Identificar cuellos de botella y actuaciones para la ejecución con éxito de la Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo; y
- Ampliar e intensificar el diálogo sobre la eficacia de la ayuda.

En la preparación de su posición y prioridades, la Unión Europea había dado prioridad a cuatro cuestiones clave en materia de eficacia de la ayuda que, a su juicio, podían marcar diferencias y añadir valor, a saber:

- a. División del trabajo
- b. Utilización de los sistemas nacionales
- c. Previsibilidad de la ayuda
- d. Responsabilidad mutua respecto de los resultados, incluyendo menos condicionalidad.

El foro culminó con la adopción de una declaración ministerial, denominada ‘Agenda de Acción de Accra’ (AAA), que persigue desarrollar y profundizar la agenda global de cambio que se acordó en la Declaración de París de 2005. Los resultados del foro reflejados en la Agenda para la Acción ponen de manifiesto que la posición elaborada y la participación política de alto nivel de la UE en las negociaciones del foro modelaron en gran medida el texto definitivo. Con respecto a la división del trabajo, la declaración ministerial contiene un párrafo específico con algunos compromisos concretos en esta materia:

“La eficacia de la ayuda se reduce cuando existen demasiadas iniciativas duplicadas, especialmente a escala de país y de sector. Reduciremos la fragmentación de la ayuda mejorando la complementariedad entre los esfuerzos de los donantes y la división del trabajo entre éstos, incluso mediante una mejor asignación de recursos entre sectores, dentro de un mismo país y en distintos países. Para ello:

- a. Los países en desarrollo asumirán el liderazgo en la determinación de las funciones óptimas de los donantes para apoyar sus actividades de desarrollo a escala nacional, regional y sectorial. Los donantes respetarán las prioridades de los países en desarrollo, garantizando que los nuevos sistemas de división del trabajo no ocasionen que determinados países en desarrollo perciban menos ayuda.*
- b. Los donantes y los países en desarrollo colaborarán con el Grupo de Trabajo sobre eficacia de la ayuda para establecer principios de buenas prácticas sobre la división del trabajo en un país. Para ello, elaborarán planes que garanticen la máxima coordinación en la cooperación al desarrollo. A partir de 2009, evaluaremos la evolución de los trabajos.*
- c. En junio de 2009, iniciaremos diálogos sobre división internacional del trabajo en distintos países.*
- d. Abordaremos el problema de los países que reciben una ayuda insuficiente.”*

En especial, el compromiso de iniciar este año un diálogo internacional sobre la materia puede contribuir a garantizar que las experiencias de la UE puedan ser compartidas en foros más amplios y posiblemente impulsar el progreso de la agenda. Ello es de la máxima importancia, puesto que los esfuerzos de la UE pueden ser ineficaces si la decisión de racionalizar y coordinar sus actividades de cooperación se ve acompañada por el lanzamiento de nuevas iniciativas e intervenciones paralelas por otras entidades internacionales de cooperación al desarrollo.

Articulación del debate europeo: el proyecto de ECDPM/ActionAid “Whither EC Aid”

En 2008, ActionAid y ECDPM (Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo) colaboraron en un proyecto conjunto que pretendía aprovechar las ideas actuales y contribuir al debate sobre la forma en que la UE ha de evolucionar como donante. El objetivo principal del proyecto “Whither EC Aid?” (“WECA”; “¿A dónde se dirige la Ayuda CE?”) era reposicionar el debate sobre el seguimiento de la eficacia de la cooperación al desarrollo de la CE (Comisión Europea). El proyecto pretendía establecer una comprensión común, basándose en los datos, acerca de las características, valor añadido e impacto de la cooperación al desarrollo de la CE. Se analizaron los resultados e impacto de la cooperación al desarrollo de la CE así como el procedimiento. Las cuestiones de división del trabajo y la ejecución del Código de Conducta de la UE han sido elementos recurrentes en todo el proceso WECA.

El proyecto se dividió en las tres fases siguientes:

1. **Análisis:** en la primera parte del proyecto, ActionAid y ECDPM elaboraron un documento de discusión inicial, basado en un análisis de la bibliografía pertinente disponible y en entrevistas con 30 autoridades decisorias y expertos de Europa y de países en desarrollo.
2. **Consulta:** la segunda parte del proyecto consistió en 16 seminarios y mesas redondas, alguna de ellas celebrada en España, así como una consulta a través de la web. El objetivo de esta fase era generar un debate más interactivo y abierto acerca de la función y eficacia de la Ayuda de la CE, sobre la base del documento de discusión.
3. **Informe final:** utilizando los resultados de las fases de consulta y análisis, se ha elaborado un informe final sobre el proyecto “Whither EC Aid?”, que será publicado en la primavera de 2009.

Más información: <http://weca-ecaaid.eu>

3. El Estado de la cuestión

Al analizar el Código de Conducta, los compromisos de la UE en materia de división del trabajo son, indudablemente, de difícil seguimiento y bastante ambiguos. **Distintos factores dificultan el seguimiento de la ejecución** de estos compromisos, entre ellos los siguientes:

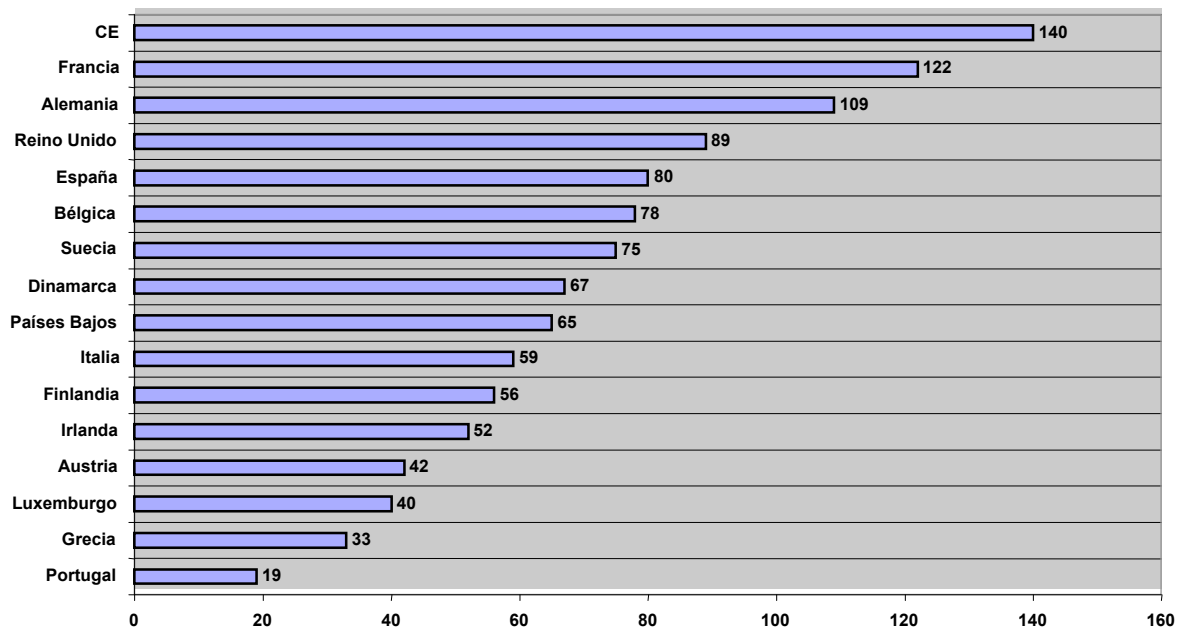
1. La adopción de la decisión de la UE no se ha visto acompañada por unas directrices más pragmáticas y específicas, dificultando así la valoración de qué progreso ha de alcanzarse y en qué momento;
2. Dado que las definiciones de “sectores” por los países socios han de orientar los esfuerzos para mejorar la división del trabajo, y puesto que el número máximo de donantes totales oscila entre 3 y 5 (con excepción del apoyo concedido en virtud del principio rector 1 antes citado), las situaciones pueden evolucionar considerablemente haciendo difíciles las comparaciones entre países.
3. Dado que se requiere el liderazgo del país socio y habida cuenta de la necesidad de que participen donantes no pertenecientes a la UE, es difícil determinar el grado en que la UE es responsable de cualquier progreso o de la falta del mismo.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, existe una necesidad clara de estadísticas fiables y desagregadas sobre las actividades de ayuda de la Unión Europea. Durante una conferencia celebrada en Maastricht en septiembre de 2007, el Director General de EuropeAid, Koos Richelle, destacó la falta de datos disponibles sobre las actividades de la Comisión y de los Estados miembros de la UE. Se han realizado algunos esfuerzos en este sentido, como la publicación de tres ediciones del atlas de donantes de la UE, pero actualmente la información pública disponible sobre los programas de ayuda de donantes de la UE es insuficiente.⁸

⁸ La última edición del atlas de donantes de la UE está disponible en <http://development.donoratlas.eu/>

En parte como continuación del primer atlas de donantes de la UE, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) publicó un análisis de la fragmentación de la ayuda en diciembre de 2007, basándose en los datos disponibles de todos los miembros del CAD, instituciones financieras internacionales, fondos globales y principales organizaciones de Naciones Unidas. El análisis se limitó a lo que el CAD definió como ‘ayuda programable país’ (“country programmable aid” o “CPA”), sobre la base de los desembolsos brutos en 2005.⁹ El siguiente gráfico muestra el número total de países en los que opera cada donante de la UE:

Table 1: Cobertura de países socios por Estados miembros y la Comisión (datos OCDE CAD 2005)



Si bien los datos en los que se basa este gráfico valoran por igual todos los grados de compromiso del donante –que van desde países con una concentración de proyectos máxima hasta países con los que el compromiso en proyectos es muy marginal–, los datos ofrecen, no obstante, una cierta idea de la actividad de los donantes de la UE en términos de división del trabajo en distintos países. En lo que respecta a la división del trabajo en un mismo país, los datos de determinados países africanos –tanto ‘favoritos’ como ‘desatendidos’ en cuanto a la asignación de ayuda– muestran un panorama muy dispar:

El atlas específico sobre Mozambique está disponible en <http://www.odamoz.org.mz>

⁹ Para información sobre la metodología, véase el Anexo 1 del estudio del Comité de Asistencia al Desarrollo (vínculo en la página 4).

Estadísticas de la fragmentación de donantes en determinados países africanos

(Miembros del CAD, instituciones financieras internacionales, fondos globales y principales organizaciones de Naciones Unidas)

País	Número global de donantes	Donantes que suponen hasta un 10% de la CPA ¹⁰	Sector sanitario: n°. de donantes	Infraestructura económica: número de donantes	Ayuda en % del Producto Nacional Bruto*	Ayuda per cápita en US \$*
Benin	19	9	14	13	8.2%	41
Burkina Faso	25	14	21	15	12.8%	50
República Centrafricana	13	7	10	4	7%	40
Chad	16	10	11	6	8.6%	39
Eritrea	20	11	12	7	36.9%	81
Ghana	24	14	17	16	10.6%	51
Mozambique	28	14	23	22	20.7%	65
Ruanda	25	16	20	15	27.1%	64
Tanzania	27	15	22	19	12.5%	39
Zambia	23	12	18	14	13.9%	81
Promedios	22	12	16	13	15.8%	55

Fuente: OCDE 2007; cuando se indica un *: Banco Mundial 2007

El estudio del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) expone un caso extremo: el sector sanitario de Vietnam, que tiene que tratar con un sorprendente total de 25 donantes (de los cuales 13 son donantes de la UE). En este caso, de esos 25 donantes, 17 (entre ellos, 9 europeos) representan en conjunto sólo el 10% de la ayuda total al sector. La tabla anterior muestra que en otros países socios la distribución es similar, indicando claramente que en **muchos países existe un suficiente potencial de cambio**, ya que algunos donantes están bien posicionados para asumir la función de donante principal y otros efectúan unas aportaciones relativamente pequeñas a un sector (o país), que podrían “delegarse” en otros países.

En la UE, la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea ha adoptado medidas para facilitar la ejecución del Código de Conducta. En abril de 2008, la Dirección General de Desarrollo lanzó una propuesta y varios documentos de trabajo en torno al tema “Aceleración del progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, con atención específica a la división del trabajo. Dichos documentos desempeñaron una función importante en la estructuración de decisiones generales de la UE sobre la eficacia de la ayuda y en la preparación de las posiciones negociadoras de la UE para el Foro de Alto Nivel de Accra. Entre otras actividades recientes, está trabajando con Francia en un compendio de buenas prácticas en división del trabajo como aportación al grupo de trabajo del CAD sobre eficacia de la ayuda. Además, en enero de 2009 la DG de Desarrollo validó las “Herramientas para la

¹⁰ En el estudio OCDE/CAD, del que procede la información contenida en esta tabla, las siglas CPA se refieren a ‘Country Programmable Aid’ (ayuda programable de país), que el CAD define como “[...] el importe de la ayuda que puede ser programado por el país socio. La CPA se define por exclusión, deduciendo de la ayuda ODA (“overseas development assistance”; “Ayuda Oficial al Desarrollo”) bruta total la ayuda que sea: imprevisible por su propia naturaleza (ayuda humanitaria y reducción de la deuda), que no suponga flujos transfronterizos (costes administrativos, costes de estudios imputados, promoción del interés por el desarrollo, así como investigación y refugiados en países donantes), que no forme parte de acuerdos de cooperación entre gobiernos (ayuda alimentaria y ayuda de gobiernos locales), o que no sea programable por el donante (financiación básica de ONGs).” Esta definición se recoge en el siguiente informe de 2009 de OCDE/CAD: www.oecd.org/dataoecd/37/20/40636926.pdf

implantación de la complementariedad y la división del trabajo en las políticas de desarrollo”, documento que fue posteriormente distribuido a todas las Delegaciones de la CE y a las capitales de los Estados miembros de la UE, indicándoles que lo repartieran entre sus respectivas embajadas en el extranjero.

4. Cuestiones clave y perspectivas de avance

Después de su adopción en mayo de 2007, el Código de Conducta fue ampliamente presentado como un importante paso adelante en la cooperación de la UE en materia de desarrollo. Sin embargo, unos meses después de este entusiasmo inicial, algunos Estados miembros han empezado a cuestionar la idea de avanzar en un “marco general de la UE”, ya que prefieren operar en grupos que compartan ideas similares. La sociedad civil ha insistido especialmente en que el Código de Conducta subraya la necesidad de que el país socio asuma el liderazgo en las decisiones sobre división del trabajo y ha expresado su preocupación por la falta de progreso en esta área. Durante los seminarios organizados para el proyecto de ECDPM/ActionAid denominado ‘Whither EC Aid’ (“¿A dónde se dirige la Ayuda CE?”), los participantes destacaron reiteradamente la importancia de asegurar que estos procesos se desarrollen de abajo a arriba, sin ser dirigidos por Bruselas.¹¹

Al comparar el Código de Conducta con anteriores intentos de la Unión Europea de incrementar la división interna del trabajo en materia de cooperación al desarrollo, se aprecian diversos factores, internos y externos, que pueden resultar **favorables para conseguir un mayor progreso**:

- Algunos países socios están asumiendo el liderazgo efectivo de la coordinación y organización de la ayuda, y se recurre cada vez más al donante principal y a la gestión delegada.
- Algunos Estados miembros han empezado a reducir el número de países socios en los que trabajan, especialmente –aunque no sólo– en los países con los que se ha acordado una estrategia de ayuda conjunta u otro acuerdo similar entre los donantes y el gobierno del país socio (Tanzania, Uganda, Zambia, Ghana y Kenia).
- Las innovaciones legales de la UE, como la cofinanciación y las Contribuciones Voluntarias Adicionales, facilitan a los Estados miembros y a la Comisión Europea trabajar conjuntamente o a través de otro.

Cofinanciación y gestión delegada: ¿qué potencial existe para la división del trabajo?

La cofinanciación consiste en un acuerdo entre dos o más donantes para financiar conjuntamente una determinada actuación de desarrollo. Tales colaboraciones han tenido lugar durante bastante tiempo entre donantes bilaterales y/o instituciones multilaterales como los organismos de Naciones Unidas y el Banco Mundial. Un cambio de la regulación financiera en mayo de 2007 (y posteriormente en la regulación financiera para el 10º Fondo Europeo de Desarrollo) ha hecho posible ahora que dicha cofinanciación tenga lugar entre Estados miembros de la UE y la Comisión Europea.¹²

Este ajuste se considera un elemento clave para el éxito de la ejecución del Código de Conducta, ya que permite a los Estados miembros o a la Comisión “abandonar” un determinado sector de un país en

¹¹ Puede encontrarse más información sobre el proyecto “Whither EC Aid”, concluido en septiembre de 2008, en el sitio web: <http://weca-ecaid.eu>

¹² Fuente: Schaik, L. van y Maes, N. (2008) ‘Bilateral and EU development cooperation: delivering more and better aid’. La Haya: Documento Clingendael, octubre de 2008. www.clingendael.nl/publications/2008/20081021_cesp_overviewpaper.pdf

desarrollo, pudiendo financiarlo a través de los restantes socios. Según la regulación financiera, los sistemas del Estado miembro interesado y las agencias públicas y privadas de ayuda han de ser auditados por la Comisión para comprobar la compatibilidad con los procedimientos de la CE. El proceso requiere en torno a un año (máximo) y muchas agencias ya han solicitado participar. Entre las agencias que ya han concluido este procedimiento están Cooperación Técnica de Bélgica (BTC), Agencia Francesa de Desarrollo (AfD) y Cooperación Técnica de Alemania (GTZ).

Estas prácticas se encuentran aún en sus primeras fases, pero pese a la posibilidad real que ofrecen de mejorar la ejecución de la división del trabajo, ya se han alzado algunas voces señalando sus riesgos. En efecto, si se utiliza fuera de una situación en la que todos ganen (esto es, que las agencias deseen renunciar a algo a cambio de lo que reciben gracias a la gestión delegada), el sistema incrementará aún más la complejidad del sistema de ayudas y atomizará el número de donantes. Existen 42 agencias que pueden beneficiarse potencialmente de la gestión delegada en la UE. No todas ellas lo han solicitado, pero la cuestión es: ¿simplemente hay que seguir adelante o es preciso pensar más una estrategia de reciprocidad que limite los daños del sistema de prueba y error?

- El compromiso de incrementar la ayuda constituye una oportunidad, puesto que el aumento de los ratios de personal/aportaciones en los organismos europeos de ayuda puede hacer necesaria la división del trabajo.¹³ Junto a esto, el creciente número de nuevos sectores y áreas temáticas en la cooperación al desarrollo –incluidos desafíos globales como el cambio climático– pueden propiciar que los organismos de ayuda se coordinen, evitando tensiones excesivas.
- Además, la aparición de nuevos donantes –algunos de ellos con un presupuesto considerable– puede ofrecer también incentivos para que la UE mejore su eficacia e influencia colectiva.
- Si se ratifica, el Tratado de Lisboa reforzará la obligación legal de coordinación, con el objetivo específico de favorecer “*la complementariedad y la eficacia de las acciones de la Unión*” (artículo 188F).
- El Tratado de Lisboa prevé asimismo el reforzamiento legal e institucional de las Delegaciones de la CE en los países en desarrollo (que pasarán a ser Delegaciones de la Unión) y, en este contexto, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, que podría intensificar la coordinación de la UE en esta área.¹⁴

Por otra parte, cabe sostener también que, en la práctica, dicho **progreso puede enfrentarse a serias dificultades**:

- Las recientes evaluaciones detectan una falta de consenso sobre la relevancia de elaborar un planteamiento europeo común, por el que la coordinación de la cooperación al desarrollo vaya más allá de compartir información, tanto en el ámbito de la UE como en los países socios. En los seminarios organizados en el marco del proyecto “Whither EC Aid”, se insistió con fuerza también en este punto.¹⁵ Las evaluaciones ponen de manifiesto asimismo que se están consiguiendo resultados en otras áreas de las políticas de la UE, en donde existen una regulación y unos mandatos operativos de coordinación relativamente claros.¹⁶

¹³ No obstante, hay que señalar que la Comunicación de la CE de 9 de abril de 2008 indica que la ayuda europea ha descendido en realidad desde el 0,41% del Producto Nacional Bruto en 2006 hasta el 0,38% en 2007.

¹⁴ Para más información, véase la ficha WECA sobre el Tratado de Lisboa en: <http://weca-ecaaid.eu/>

¹⁵ Los informes de este seminario, una de cuyas sesiones tuvo lugar en España, están disponibles en: <http://weca-ecaaid.eu/2007/12/17/roundtables/>

¹⁶ Un informe de síntesis sobre seis evaluaciones conjuntas, que examinaban los esfuerzos de la UE para mejorar la coordinación, complementariedad y coherencia, se refirió a la aplicación del artículo 96 del Acuerdo de Colaboración de Cotonou como ejemplo de esto. Para más información: <http://three-cs.net>

- Si bien algunos Estados miembros están avanzando en la complementariedad en distintos países, es indudable que ello no se debe a una mayor coordinación en la UE, sino que es resultado de decisiones independientes sobre política exterior. En realidad, cabe afirmar que parece incluso que no existe uniformidad de criterios para adoptar decisiones sobre concentración. Con mayor frecuencia, se trata de una decisión política, basada más en la capacidad organizativa e institucional del donante que en las posibilidades de conseguir una mayor eficacia.
- Idealmente, la decisión sobre concentración en sectores está orientada por la presencia y actividades de otros donantes, pero lamentablemente parece que el acceso a ese tipo de información constituye uno de los mayores puntos débiles: existe aún escaso conocimiento de lo que hacen los demás.
- Las cuestiones contractuales, legales y burocráticas dificultan también el progreso, ya que algunos donantes no pueden delegar la gestión de fondos a otros donantes y/o operar con diferentes ciclos de financiación.
- Algunos países socios perciben el Código de Conducta como una agenda impuesta desde arriba, que se añade a una “agenda de eficacia de la ayuda” ya de por sí muy exigente. Algunos también prevén que se reduzcan los niveles globales de ayuda cuando ciertos donantes retiren paulatinamente parte de su ayuda, lo que podría dar lugar también a “sectores desatendidos”.
- Algunos países socios consideran asimismo que no tienen la capacidad de iniciar y mantener las tareas de división del trabajo. Junto a esto, algunos temen una situación en la que los donantes se coordinen entre sí en lugar de colocarse bajo su liderazgo. Puede afirmarse que esta opinión está apoyada en parte por el hecho de que, hasta el momento, la mayoría de los debates han sido de carácter eurocéntrico.
- Por otra parte, algunos perciben en la alineación sistemática con las prioridades de los países socios un riesgo de “desresponsabilización” de la ayuda extranjera, con el argumento de que el país ocupa el puesto de mando, mientras que una modalidad de cogestión con una contraparte nacional podría ser aconsejable en función de la capacidad y sistema de responsabilidad de los países socios.
- Pese a las muchas iniciativas sólidas y concertadas adoptadas por la UE, hasta el momento los Estados miembros sólo han dado pasos iniciales de carácter exploratorio para identificar sus ventajas comparativas frente a los otros Estados miembros y la Comisión (es decir, la denominada *autoevaluación*).
- El propio Código de Conducta no ofrece mucha orientación, aparte de explicar que las ventajas comparativas pueden basarse en una amplia gama de elementos (financieros, geográficos, temáticos, etc.) y subrayar que las ventajas comparativas de los donantes han de ser reconocidas tanto por los países socios como por los demás donantes. Aunque no ofrece una definición, el documento establece 11 criterios para determinar dichas ventajas comparativas.
- En el proceso de identificar ventajas comparativas, se requiere la participación de los agentes interesados además de los organismos donantes. Por ejemplo, la experiencia pasada ha demostrado que los parlamentos nacionales pueden decidir cambiar radicalmente la orientación sectorial de los donantes de la UE.

Los 5 principales temores de los países socios acerca de la implantación de la división del trabajo

- Finalmente, conducirá a la reducción de la AOD (“overseas development assistance”; “Ayuda Oficial al Desarrollo”);
- Cuando se reduce el número de donantes presentes en el país, el gobierno nacional pierde influencia
- Los donantes se coaligarán y su labor de programación no tendrá suficiente flexibilidad para tener en cuenta las actividades del gobierno socio;
- La concentración en sectores acaba siendo determinada por la experiencia de campo de los donantes, en lugar de en función de las prioridades del país socio.
- La previsibilidad y la transparencia son de la máxima importancia para los gobiernos socios: no existe ninguna garantía de que la división del trabajo las incrementará.

5. Iniciativa de Seguimiento Rápido

Después de una Comunicación de la Comisión Europea publicada en abril de 2008, que ofrecía una imagen de la situación actual en la ejecución del Código de Conducta, aún en “estado embrionario”, los Estados miembros europeos acordaron en mayo la necesidad de establecer una “Iniciativa de Seguimiento Rápido”. Esta iniciativa pretende apoyar a un grupo de países socios en el proceso de ejecución de la división de trabajo en un país. La iniciativa exige que los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea colaboren sistemáticamente con los países socios sobre el terreno, utilizando los principios del Código de Conducta sobre división del trabajo de la UE como punto de referencia principal. Al incrementar la eficacia de la prestación de la ayuda mediante la división del trabajo, la Iniciativa de Seguimiento Rápido pretende conseguir mejores resultados en materia de desarrollo.

Un total de 30 países en desarrollo participan en esta iniciativa, en la que por cada país la UE ha identificado uno o dos donantes de la UE activos y varios donantes de la UE de apoyo. Se han realizado esfuerzos para llegar a un acuerdo sobre la forma en que la UE puede supervisar la Iniciativa de Seguimiento Rápido, lo cual será importante para conseguir información sobre los progresos obtenidos. La disponibilidad y discusión de esta información será esencial para mantener el apoyo político del que indudablemente dependerá esta iniciativa. Los recientes avances positivos en Zambia y Etiopía, por ejemplo, podrían aprovecharse para profundizar en un debate sobre la materia en el seno de la UE.

Asimismo, las discusiones del Consejo de la UE de 2007 dieron lugar a un consenso sobre la importancia de garantizar una programación y gestión efectivas de la ayuda en los países que se enfrentan a especiales dificultades de conflictos y fragilidad. La UE ha respaldado políticamente las buenas prácticas del CAD (**Comité de Ayuda al Desarrollo**) sobre actuación efectiva en Estados frágiles y ha identificado varios países piloto en los que introducirá por vez primera los acuerdos sobre este tema alcanzados bajo la Presidencia portuguesa de la UE en 2007. Tres de estos países piloto –Haití, Burundi y Sierra Leona– participan también en la Iniciativa de Seguimiento Rápido.

6. Conclusión

El análisis contenido en este breve documento indica que el proceso de mejora de la división del trabajo es fundamentalmente una cuestión de compromiso político. Por tanto, ninguna competencia técnica bastará a falta de voluntad política para ejecutar los principios fundamentales de la agenda. Dado que indudablemente también es una cuestión política en

los países socios, la UE debería hallar una mejor forma de “vender” el Código de Conducta, aparte de la posibilidad de reducir los costes operativos. Además de tomar conciencia de que la división del trabajo es un medio y no un fin en sí mismo, deben realizarse esfuerzos para cuantificar mejor las ventajas en materia de desarrollo que podrían obtenerse mediante una mayor división del trabajo o las disfuncionalidades debidas al mantenimiento de la fragmentación.

La coyuntura actual pone de manifiesto también la necesidad de documentar y comunicar mejor las actuaciones existentes, por ejemplo a través del compendio que se está realizando actualmente. Los prometedores casos en los que se utilizan estrategias de ayuda conjunta subrayan la necesidad de invertir en procesos a largo plazo, asumidos y liderados por el país. La UE puede invertir mucho más en apoyar la capacidad de los países socios de liderar dichos procesos y promover el aprendizaje Sur-Sur en este contexto, a pesar de la escasa experiencia en esta área. Junto a ello, los mecanismos independientes de evaluación comparativa y/o la mejora de la disponibilidad de los datos estadísticos son decisivos para articular las decisiones del país socio y para incentivar la actuación de los donantes.¹⁷ Por último, el análisis destaca la necesidad de la UE de hacer operativa y especificar la exigencia de coordinación en materia de desarrollo –especialmente en el ámbito del país socio e incluyendo las funciones de la Comisión Europea– con objeto de poder cooperar de modo más eficaz con los países socios.

¹⁷ Un ejemplo es el Grupo de Seguimiento Independiente de Tanzania, que realiza evaluaciones bianuales de Gobiernos y sus socios: <http://www.tzdpq.or.tz/index.php?id=7>

Bibliografía

Código de conducta de la UE sobre la complementariedad y la división del trabajo
register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf

Corre, G. (2009) *Current dilemmas in aid architecture Actors & instruments, aid orphans and climate change*. Maastricht: Informe de Gestión de Políticas de ECDPM 16.
www.ecdpm.org/pmr16

Comité de Ayuda al Desarrollo (2007) *Towards Better Division of Labour: Concentration and Fragmentation of Aid*. París: OCDE
www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_37824719_39712354_1_1_1_1,00.pdf

ECDPM (2007) *Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis*. Studies in European Development Co-operation Evaluation 8' Amsterdam: Aksant Academic Publishers. www.three-cs.net

Engel, P., Keijzer, N (2008) *Donor harmonisation and the EU. In risk of a two-speed Europe*. Bonn: Development + Cooperation No. 02 2008, Volumen 49, febrero de 2008.
www.inwent.org/D+C

Comisión Europea (2008) *An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond. From rhetoric to action, hastening the pace of reforms*. Documento de trabajo CE. Bruselas: Comisión Europea.
[ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC\(2008\)435%20Aid%20Effective.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)435%20Aid%20Effective.pdf)

Hays, L. and Delph, L. (2008) *Harmonization and Alignment: challenges and opportunities for US and European donors post-Accra*. Washington: Eurodad y German Marshall Fund
http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Harmonization%20and%20Alignment.pdf

Richelle, K. (2007) *Size matters: The challenge of doing more together*. Presentation at the thematic meeting of the Development Policy Review Network, septiembre de 2007, Maastricht.
http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/presentationsspeeches/documents/070928_maastricht.pdf

The European Centre for Development Policy Management (ECDPM) aims to improve international cooperation between Europe and countries in Africa, the Caribbean, and the Pacific.

Created in 1986 as an independent foundation, the **Centre's objectives** are:

- to enhance the capacity of public and private actors in ACP and other low-income countries; and
- to improve cooperation between development partners in Europe and the ACP Region.

The Centre focuses on **three** interconnected thematic programmes:

- Development Policy and International Relations
- Economic and Trade Cooperation
- Governance

The Centre collaborates with other organisations and has a network of contributors in the European and the ACP countries. Knowledge, insight and experience gained from process facilitation, dialogue, networking, infield research and consultations are widely shared with targeted ACP and EU audiences through international conferences, focussed briefing sessions, electronic media and key publications.

EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM)

Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht
The Netherlands
Tel +31 (0)43 350 29 00,
Fax +31 (0)43 350 29 02

Rue Archimède 5,
B-1000 Brussels
Belgium
Tel +32 (0)2 237 43 10,
Fax +32 (0)2 237 43 19

More information: info@ecdpm.org www.ecdpm.org

Contact:

Gwénaëlle Corre gc@ecdpm.org
Niels Keijzer nk@ecdpm.org



La elaboración de este documento ha sido cofinanciada por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina

Este documento existe en Inglés. www.ecdpm.org