PUBLICACIONES COORDINADORA

¿Sumamos, restamos, multiplicamos o dividimos?

Reflexiones sobre la División del Trabajo en Cooperación para el Desarrollo

Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España
c/Reina 17, 3º - Madrid 28004
www.coordinadoraongd.org
informacion@coordinadoraongd.org

Coordinación de contenidos:
Deborah Itriago (Intermón Oxfam) e Itziar Lado (Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España).

Autores:
Del capítulo "Pastel para todos, del Norte al Sur": Nils-Sjard Schulz (FRIDE)
Del capítulo "La situación de la división del trabajo en Perú y Senegal. Aproximaciones a partir del Código de Conducta europeo": Juan Manuel Toledano Nieto, Enara Echart Muñoz y Jorge García Burgos (IUDC).

Diseño gráfico y maquetación: Ana Linares Castro (www.pontella.es)
Fotografías: ©Mº Eugenia Díaz (Manos Unidas) y ©iStockphoto.com/ranplett
Impresión: Grupo Aries
Fecha de edición: Junio 2010
Depósito legal: M-41191-2010

Agradecimientos:
Agradecemos especialmente su colaboración en la elaboración de esta publicación a Carlos Cabo y Esther Pino, miembros de la Junta de Gobierno de la Coordinadora de ONGD-España; Cristina Linaje, María Menchero, Raquel Asensio y Soledad Briones, de la Secretaría Técnica de la Coordinadora de ONGD-España y Jaime Atienza y Verónica Hernández, de Intermón Oxfam.

La versión electrónica de este Informe se puede descargar desde: **www.coordinadoraongd.org**

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea o del Gobierno Español.

Este documento se ha impreso en papel FSC. FSC es una organización internacional, no gubernamental, sin ánimo de lucro, que promociona el uso responsable de los bosques en todo el mundo, certificando de forma independiente, que el papel proviene de bosques que se gestionan cumpliendo los requisitos necesarios según satisfacer las necesidades sociales, económicas y ecológicas de las generaciones actuales y futuras.

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España es una asociación sin ánimo de lucro, integrada por más de 100 Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo que buscan la acción conjunta y coordinada en la cooperación con los pueblos del Sur.

Intermón Oxfam es una organización no gubernamental que forma parte de la confederación de Oxfam que trabaja por los países en vías de desarrollo. Esta es una confederación de trece organizaciones no gubernamentales de todo el mundo que trabaja en coordinación constante con más tres mil organizaciones asociadas en más de cien países en desarrollo.

I. Presentación Coordinadora

La presente publicación, ¿Sumamos, restamos, multiplicamos o dividimos?. Re□exiones sobre la división del trabajo en Cooperación al Desarrollo, es fruto de la colaboración entre la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (Coordinadora) e Intermón Oxfam.

El estudio constituye una de las actividades desarrolladas en el marco del Programa de la Presidencia Europea, que la Coordinadora ha llevado a cabo con apoyo de la Comisión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con el objeto de crear opinión sobre aspectos clave de la agenda europea y española de la cooperación al desarrollo, profundizar en el conocimiento y reforzar la capacidad de las ONGD y la propia Coordinadora para contribuir como actor en la articulación de unas políticas públicas, en este caso de desarrollo y cooperación internacional, cada vez más eficaces y transparentes.

Una de las motivaciones del estudio es fomentar el grado de conocimiento y familiaridad de las ONGD y la sociedad civil europea y española sobre el proceso de división del trabajo, sus oportunidades y también sus riesgos; otra, arrojar luz sobre las implicaciones de los principios de la división y complementariedad del trabajo para los países donantes europeos, los países socios y su sociedad civil organizada, que en muchos casos trabaja en alianza y partenariado con las ONGD europeas y españolas, y los ciudadanos y ciudadanas de los países socios receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Para ello, el trabajo conjuga un análisis de fondo, realizado por FRIDE, y dos estudios de caso en Senegal y Perú, elaborados por expertos independientes del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense, que ponen el foco en la cooperación española y desde los cuales se extraen lecciones aprendidas y recomendaciones.

La división del trabajo implica definir procesos de mapeo de los distintos Estados Miembro de la Unión Europea - preferiblemente también de entidades descentralizadas- y la propia Comisión Europea y la búsqueda de valores añadidos, inter e intra país, promover avances hacia la concentración sectorial, atender a los riesgos de orfandades y solapamientos; pero es también una oportunidad para construir mayores espacios para la concertación y participación de la sociedad civil, tal como se expone en el estudio, y otorgar potenciales ganancias en coordinación, eficacia y eficiencia al sistema de cooperación europeo y español, inscribiéndose así en la Agenda de Eficacia de la Ayuda, especialmente en lo que concierne al principio de armonización.

Desde la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España esperamos que este trabajo, y el proceso previo de redacción e información a las ONGD, contribuya a la construcción colectiva de una cooperación española y europea en mejora y progreso constante; aunando fuerzas y voluntades, ejerciendo los valores de diálogo y mutua rendición de cuentas, reforzando nuestro papel de actores informados, activos, críticos y dialogantes a la vez y, en

definitiva, a la altura de las expresiones de solidaridad hacia los más desfavorecidos que la ciudadanía muestra.

Queremos aprovechar estas líneas para agradecer a todas aquellas personas que han colaborado en la elaboración de este trabajo así como a aquellas que han contribuido al desarrollo del ambicioso Programa de Presidencia Española de la Coordinadora de ONGD-España y, en especial, a todas las personas de su Secretaría Técnica, sin cuya motivación, diario esfuerzo, desinterés y grandes dosis de generosidad casi nada sería posible.

Carlos Cabo
Junta de Gobierno
Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España

I. Presentación Intermón-Oxfam

El Código de Conducta sobre complementariedad y División del Trabajo de la Unión Europea (UE), aprobado en 2007 como secuela del Consenso Europeo de Desarrollo de 2005, es una guía para la eficacia de la ayuda todavía bastante desconocida para los actores de la cooperación española. Cuando a finales de 2008 se abrió el diálogo sobre el nuevo Plan Director y se planteó que la Cooperación Española se concentraría en un máximo de tres sectores por país, algunas voces propusieron que se dejase abierto este límite, lo cual era un claro indicador de que el Código se desconocía, ya que el compromiso de concentración sectorial y geográfica se había manifestado por parte de los Estados miembro, incluido España, ya en 2007.

En Intermón Oxfam esto nos alertó de la necesidad de acercar a los agentes españoles, y especialmente a las ONG, cuál era la transcendencia del proceso de división del trabajo. Al mismo tiempo, quisimos aprovechar este ejercicio para intentar estudiar cuál había sido hasta ahora la implicación de España en el proceso y qué resultados se estaban obteniendo. La Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (Coordinadora) se sumó desde el principio a este proyecto, que en parte se vió re□ejado ya en nuestra publicación de La Realidad de la Ayuda 2010, y que ahora se amplia en la presente publicación, que cuenta con la colaboración de FRIDE y el IUDC.

Como se puede leer en ambos estudios, el proceso de división del trabajo presenta oportunidades y amenazas. No es un proceso técnico y alejado de la realidad cotidiana de la cooperación, sino que es un proceso profundamente político en que se evidencian las tensiones entre gobiernos, parlamentos y sociedad civil en el Norte y en el Sur, entre países donantes y receptores, entre los propios países donantes e incluso entre diferentes intereses a escala local.

Lo que es innegable es que este proceso está ya en marcha y, aunque desde 2007 ha avanzado muy lentamente, el contexto de crisis económica global está generando los incentivos (tanto apropiados como perversos) para que los planes de división de trabajo a nivel internacional -la concentración geográfica- y a nivel nacional o in country -la concentración sectorial- se concreten e implementen. El Consejo de Ministros de Junio de 2010 ha marcado como plazo el mes de noviembre de este mismo año para que Europa tenga definido esta parte de su plan para la eficacia de la ayuda europea. Alemania y España han empujado notablemente esta decisión. Significativamente, ambos países encabezan el ránking de fragmentación de AOD dentro de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo.

Sobre el papel, la división del trabajo entre los agentes de cooperación al desarrollo es la respuesta más lógica para resolver el problema de los costes de transacción, las duplicidades que coexisten con la persistencia de países o de sectores insuficientemente atendidos (países y sectores huérfanos), la falta de transparencia y previsibilidad al tiempo que favorecería los principios de eficacia de la ayuda, como la apropiación y liderazgo del país receptor, el alineamiento, etc. Pero esta solución correspondería a un diseño técnico en que

todo el proceso fuera horizontal, es decir, donde los agentes se relacionaran de igual a igual, cuando en realidad es evidente que unos tienen mayor poder que otros: los donantes sobre los receptores, y los gobiernos sobre la sociedad civil y los parlamentos.

A nuestro entender, la literatura ya existente en este tema, ampliada para el caso de nuestro país con las investigaciones que presentamos aquí, arroja evidencias suficientes para que las organizaciones no gubernamentales españolas y europeas nos impliquemos de lleno en un proceso que exige un cambio consciente en nuestro papel como actor de desarrollo. En primer lugar, desde el Norte debemos trabajar con el Gobierno español y con las instituciones europeas para fomentar y enriquecer el análisis de cuál es nuestro valor añadido en los países y sectores prioritarios pero también en los que llevan mayor retraso respecto a sus metas de desarrollo. Al mismo tiempo, debemos crear puentes con las organizaciones sociales del Sur con las que ya trabajamos en la implementación de proyectos para invitarles a participar en instancias nacionales o internacionales donde se están tomando las decisiones que afectan directamente a sus objetivos de desarrollo.

El proceso plantea dilemas importantes a todos los niveles. En el más interno y doméstico, la cooperación descentralizada y las organizaciones no gubernamentales deberemos decidir si seguimos la estela de la Cooperación Española incluidas sus decisiones de concentración geográfica y sectorial para poder seguir optando a la financiación pública para implementar proyectos y estrategias de desarrollo; si mantenemos nuestros proyectos en países o sectores de los que salga la cooperación gubernamental porque hemos hecho nuestro propio examen de valor añadido y estamos preparadas para financiar por otros medios estas intervenciones; y/o si vamos a avanzar en ese cambio de funciones que se ha acentuado con la agenda de eficacia de ser más interlocutoras directas en procesos de diálogo y concertación, exigiendo cuentas y fortaleciendo los procesos de participación y transparencia.

Desde Intermón Oxfam deseamos que esta publicación anime a esta re□exión, que es más urgente que nunca cuando las necesidades de las personas más pobres aumentan, y los recursos para hacerles frente se reducen significativamente.

Irene Milleiro
Directora del Departamento de Campañas y Estudios
Intermón Oxfam

II. Siglas y acrónimos

AAA: Agenda de Acción de Accra
AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFD: Agence Française de Développement (Agencia Francesa de Desarrollo)
AIDA: Base de datos Aida Development Gateway
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo
APCI: Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BM: Banco Mundial
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CDC: Código de Conducta sobre División del Trabajo de la Unión Europea
CE: Comisión Europea
CINR: Cooperación Internacional No Reembolsable
COSUDE: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CRS: Creditor Reporting System del Comité de Ayuda al Desarrollo
DEP: Documento Estrategia País de la Cooperación Española
DERP: Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
DGPOLDE: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
DP: Declaración de París
FIIAPP: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones y Políticas Públicas
FMI: Fondo Monetario Internacional
FTI: fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity (Iniciativa de seguimiento rápido para la división del trabajo y la complementariedad)
GTZ: Agencia Alemana de Cooperación Técnica
HIPC: Heavily indebted poor countries (Países empobrecidos altamente endeudados)
IDH: Índice de Desarrollo Humano
IO: Intermón Oxfam
IUDC: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación
KfW: Banco Alemán de Desarrollo
MCP: Marco Común de programación plurianual
NNUU: Naciones Unidas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMUDES: Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONG: Organización No Gubernamental
ONGD: Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OTC: Oficina Técnica de Cooperación española
PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional de la Cooperación Española
PANE: Plataforma de Actores No Estatales

PBA: Programme Based Approach (siglas en inglés para los enfoques programáticos)

PD: Plan Director de la Cooperación Española

PEV: Política Europea de Vecindad y Asociación

PIU: Instancias Paralelas de ejecución de proyectos, por sus siglas en inglés

PLANCINR: Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable

PNB:Producto Nacional Bruto

PNCTI: Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRS: Poverty Reduction Strategy (Estrategia de Reducción de la Pobreza)

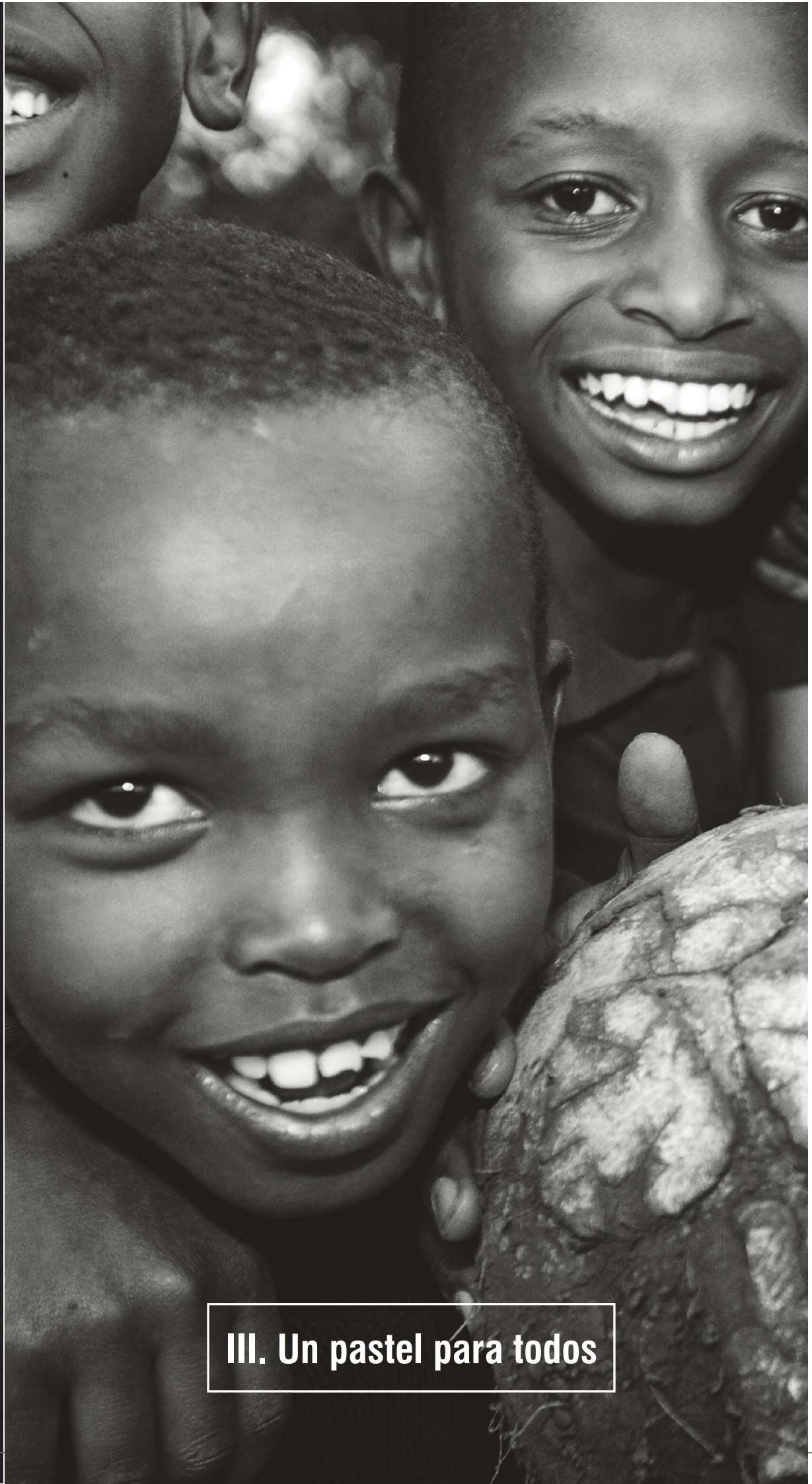
PYME: Pequeña y Mediana Empresa

SCAC: Service de Coopération et d'Action Culturelle (Servicio de Cooperación y de Acción Cultural) de la Embajada de Francia

SECO: Secretaría Suiza de Economía

UE: Unión Europea

USA: Estados Unidos de América (siglas en inglés)



III. Un pastel para todos

III. Un pastel para todos

III.I Raíces de la división del trabajo

Desde mediados de los años noventa, la ayuda internacional ha experimentado una acelerada proliferación de donantes dispersos en un sinfín de zonas geográficas y sectores. Se observa, por un lado, una avalancha de nuevos actores, como los fondos globales y los llamados donantes emergentes. Por otro, la ayuda bilateral convencional se encuentra especialmente fragmentada entre sectores y países. Esta característica del sistema internacional de la ayuda, muchas veces percibida como endémica, tiene varios efectos negativos que diversos ensayos[1] señalan como graves limitaciones para su eficacia.

Primero, la multitud de enfoques y proyectos que un gobierno del Sur recibe tiende a saturar las capacidades de su administración pública, mucha veces muy débil. En muchos países del Sur, el escaso personal cualificado de los gobiernos se ve obligado a atender a un verdadero ejército de coordinadores, oficiales y consultores procedentes de decenas de países industrializados, de los que cada uno defiende sus propias reglas. Por otro lado, la dispersión es la hermana de la duplicación que a su vez reduce el valor real de la ayuda. Sencillamente, una parte considerable de los recursos se evapora en la administración propia de los donantes que muchas veces trabajan en paralelo y, peor aún, incomunicados. Tercero, la fragmentación es uno de los factores que impide una mayor transparencia y previsibilidad de los ujos de la ayuda. La dispersión significa que los fondos se cortan en muchas piezas muy pequeñas que están en continuo cambio y no logran componer un mosaico claro sobre

1. Roodman, David: Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity, Centre for Global Development Working Paper Number 75, Washington DC, 2006; Knack, Stephen and Rahman, Aminur: Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, World Bank Policy Research Working Paper 3186, Washington DC, 2004; y Acharbya, Arnab et al: Aid proliferation: how responsible are the donors?, IDS Working Paper 214, Brighton, 2004.

la utilidad real de lo que se está haciendo. Estos tres aspectos se agrupan bajo el concepto de costes de transacción que constituye uno de los males centrales que trata de resolver la agenda de eficacia de la ayuda.

Por tanto, no sorprende que la fragmentación de la ayuda se haya encontrado en el corazón de los debates sobre las políticas de desarrollo y la agenda de la eficacia a lo largo de los últimos diez años. Un aspecto interesante consiste en su potencial transformador de las relaciones entre donantes y receptores (que ahora se suelen denominar socios), sobre todo si se implementa de forma adecuada. La fragmentación es principalmente un problema que concierne a la comunidad donante de forma individual y colectiva. En otras palabras, refleja claramente los vicios de los donantes y reclama un cambio sustancial en el desempeño de los países industrializados en las formas y modos en los que proveen la ayuda.

Ya en 1996, la OCDE expresó sus dudas acerca del "grado en el que [el número y la diversidad de las estrategias de los donantes] promueve o perjudica la apropiación y participación nacional". Consecuentemente instó a sus miembros a que aseguren "una mejor coordinación (...) en apoyo de las estrategias de los países en vías de desarrollo".[2] Tres años más tarde, el Banco Mundial incluyó en su Marco Integral de Desarrollo, bajo el que se desarrollarían las primeras estrategias de reducción de pobreza, la coordinación de la ayuda para "evitar duplicaciones" y "reducir las competiciones ineficientes".[3] A raíz de estas propuestas, emerge a inicios del milenio el concepto de la armonización de los donantes. La armonización se refiere a que los donantes dejen de realizar actuaciones disconexas bajo procedimientos muy diversos y procuren ofrecer una ayuda coordinada bajo el liderazgo nacional y alineada con las políticas públicas de desarrollo del país socio.

Esta idea es recogida en una serie de acuerdos clave para el sistema de la financiación para el desarrollo y la ayuda internacional. Así, el Consenso de Monterrey establece que los donantes deben "armonizar sus procedimientos operacionales al más alto nivel, a fin de reducir los costos de las transacciones" (§43). Como documento clave para las buenas prácticas en esta dirección, la Declaración de Roma de 2003 y los principios rectores elaborados en el mismo año por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ofrecen pautas claras sobre la armonización y sus instrumentos operativos (como la ayuda programática).[4] Finalmente, la armonización se incluyó como uno de los cinco pilares de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de 2005.[5] Desde entonces, la armonización se mide en el uso de procedimientos comunes (básicamente, a través de la ayuda programática) y la coordinación de las misiones y trabajos analíticos de los donantes.[6]

En este marco más amplio, la división del trabajo aparece como un motor muy potente de armonización y racionalización de las actuaciones de los donantes. Aquí el rol del CAD co-

2 Traducción del autor, véase CAD: Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, París, 1996, p.15.
3 Banco Mundial: Toward Country-Led Development: a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework - Synthesis Report, Washington DC, 2003, p.71.
4 Bajo la expresión de ayuda programática se encuentran instrumentos como el apoyo presupuestario, los fondos comunes de donantes, la cooperación delegada o los fondos multilaterales o globales.
5 CAD: Guidelines and Reference Series - Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, París, 2003.
6 Indicadores 9 y 10a/b de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda 2005.

bró gran relevancia, ya que en diferentes peer reviews (las evaluaciones mutuas que los miembros del CAD realizan sobre el desempeño de sus sistemas de cooperación), los autores destacan la elevada fragmentación sectorial y geográfica de donantes como Suecia (2000) y Alemania (2001), países que posteriormente darían pasos sustanciales hacia una concentración de su ayuda. Un mandato aún más claro surge de la Declaración de París, que introduce "un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga [que] aumente la complementariedad reduciendo los costes de transacción" (§33). Un concepto vital reside en las llamadas ventajas comparativas de los donantes como guión maestro de la concentración. Estas ventajas comparativas deberían basarse en "panoramas claros" proporcionados por los países del Sur, lo que implica que el liderazgo de la redistribución de los donantes recaería principalmente en los receptores de la ayuda. Esto supondría una seria reconsideración del poder que tienen los países socios a la hora de decidir sobre las actuaciones de los donantes en el respectivo contexto nacional. No obstante, este mandato no fue respaldado con un indicador para facilitar el seguimiento sobre los avances en la complementariedad de los donantes, lo cual explica por qué existe escasa información sobre el proceso de división del trabajo en los diferentes países y las posibles limitaciones de su implementación por parte de los socios.

En la práctica, países africanos como Tanzania, Uganda y Zambia, que reciben ayuda de decenas de donantes, comenzaron a desarrollar las primeras estrategias conjuntas de asistencia (Joint Assistance Strategies) a partir de la Declaración de París, como marco para la coordinación y concentración de los donantes. Estos documentos pretenden identificar donantes líderes para restringir en lo posible el número de actores presentes en los distintos sectores.[7] En muchos casos, se encontraron con ciertas dificultades de atender adecuadamente la cuestión políticamente sensible de las ventajas comparativas, ya que los países socios no se veían en condiciones de valorar a la comunidad donante. Por el lado de los donantes, los países Nordic+[8], pioneros en la eficacia de la ayuda y el compromiso con el desarrollo, articularon a partir de 2005 instrumentos para apoyar estos procesos nacionales. Estos se plasmaron en unos principios de complementariedad[9] y una guía práctica para la cooperación delegada.[10] En este último mecanismo, especialmente Noruega y Suecia destacaron por apuestas concretas, y Noruega delegó sus fondos para Malí a Suecia, país que a su vez canalizó su ayuda a Malawi a través de Noruega.

Dentro de su apuesta por una política de desarrollo común[11] y sobre la base de sus experiencias de modus operandi supranacionales, la Unión Europea ha dado un empuje sustancial a la división del trabajo hace dos años. Como una de las "estrellas" de la presidencia alemana, el Código de Conducta (CdC) sobre la Complementariedad y la División del Trabajo,

7 Véase como resumen DANIDA/EC-DGDEV: Joint Assistance Strategies in Tanzania, Zambia and Uganda, Copenhague, 2005.
8 El grupo Nordic+ se compone por los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) además de Gran Bretaña, Irlanda y los Países Bajos.
9 Nordic+ Complementarity Principles, noviembre de 2005.
10 Nordic+ Practical Guide to Delegated Cooperation, octubre de 2006.
11 La UE ha dedicado diferentes esfuerzos a la construcción de una agenda común entre las cooperaciones bilaterales y la Comisión Europea. De especial importancia son el Consenso Europeo de Desarrollo de noviembre de 2005 y el llamado "paquete de la eficacia de la ayuda" de marzo de 2006, que introduce instrumentos como el mapa de donantes, la cofinanciación y la armonización de reglas y procedimientos.

aprobado por el Consejo de la UE en mayo de 2007,[12] indica principios e instrumentos claros para un despliegue más racional de los donantes de la UE (lo que incluye actualmente a los 27 donantes bilaterales y la Comisión Europea). Como mecanismo "voluntario, flexible y autorregulador", el CdC insta a la UE a "actuar como fuerza impulsora para la complementariedad y la división del trabajo en el proceso internacional de armonización y coherencia". Se inspira en gran medida en los avances de los países Nordic+, aunque también mantiene una clara perspectiva sobre la construcción de una política de cooperación común entre los Estados miembro y la Comisión. Como campo de pruebas, introduce tres niveles de división del trabajo, de los que posteriormente los siguientes dos han logrado mayor fuerza:[13]

- La complementariedad a nivel de país receptor (o nacional) es el ámbito de división del trabajo que más se ha detallado: cada donante europeo se compromete a concentrarse en tres sectores en cada país, mientras que cada sector no debería recibir la ayuda de más de cinco donantes europeos.

- La complementariedad entre los países receptores (o internacional) pretende atender la problemática de la distribución desigual de los donantes por los distintos receptores, que ha conllevado la aparición de países "mimados"[14] (con un claro exceso de donantes) y "huérfanos"[15] (que carecen de suficiente apoyo de la comunidad internacional). Aquí, los donantes europeos acordaron revisar sus prioridades geográficas.

Sin embargo, como se verá más adelante, uno de los puntos críticos de la división del trabajo reside en el hecho de que en muchas ocasiones los donantes no tienen en suficiente consideración los intereses y necesidades de los países receptores. La puesta en práctica de la división del trabajo avanza sobre todo en el ámbito de la cooperación europea, preocupada por mostrar avances rápidos en una de sus "banderas" más visibles. Al mismo tiempo, el liderazgo del Sur es aún difícil de asegurar. Las relaciones jerárquicas inherentes a la ayuda aún suponen en muchas ocasiones una posición débil de los países del Sur a la hora de identificar las fortalezas (y debilidades) de los donantes. Existe por tanto una creciente necesidad de que este proceso sea liderado por los países del Sur en el marco de sus estrategias de desarrollo y marcos de coordinación de la ayuda. En otras palabras, la complementariedad entre donantes debe mejorar la eficiencia de los recursos, produciendo más y mejores resultados para la ciudadanía en los países del Sur a partir de las políticas públicas nacionales. Solamente así, la división del trabajo será coherente con las premisas de la asociación entre el Norte y el Sur, fundamentadas en los diferentes acuerdos internacionales como la Declaración del Milenio (especialmente el Objetivo de Desarrollo del Milenio 8), el Consenso de Monterrey y la Declaración de París.

12 El origen conceptual y operativo del CdC se encuentra en: Mürle, Holger: Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options, DIE Discussion Paper No. 6, Bonn, 2007.

13 Adicionalmente, el CdC introdujo la complementariedad intersectorial a escala global, que busca promover la especialización temática de los donantes en general, suponiendo que cada donante tiene ciertas fortalezas que podrían encontrar demanda en todos los países socios (un posible ejemplo sería la supuesta especialización de España en los procesos de descentralización). Este ámbito cuenta con muy pocos avances y es probable que se quede principalmente en una reflexión general sobre las ventajas sectoriales de los donantes.

14 Como Ghana, Mozambique, Tanzania o Vietnam.

15 Como Guinea, Nigeria, Uzbekistán o Yemen.

III.II De la UE al diálogo Norte-Sur: las premisas de Accra

A partir del CdC, la UE estableció la división del trabajo como uno de sus principales buques insignia. Este se dirige hacia dos destinos principales, buscando, por un lado, la construcción de una política de desarrollo común de la UE en el exterior (y su mayor visibilidad) y, por otro, la mejora de la eficacia de la ayuda europea. Esta dualidad ha condicionado en gran medida el rumbo de la división del trabajo entre los miembros de la UE, lo que ha tenido como resultado una elevada presión por demostrar avances frente a una creciente cautela por parte de los países del Sur.

En este contexto, el frente más avanzado se encuentra en la división del trabajo nacional (en los países receptores), mientras que el nivel internacional (entre países receptores) se está promoviendo de forma más incipiente.

Desde 2007, la UE ha reforzado la complementariedad en el país receptor con mecanismos como la caja de herramientas (tool kit)[16] y la Fast Track Initiative on Division of Labour.[17] Ambos tratan de mejorar algunas de las debilidades operativas del CdC con orientaciones más claras para el día a día en los países en desarrollo.

La caja de herramientas, documento no oficial, recaba algunas experiencias en países como Camboya, Etiopía y Malí, haciendo especial hincapié en los pasos para establecer procesos de división del trabajo. También destacan las perspectivas de los países socios, por ejemplo su sensibilidad frente a un refuerzo del conjunto de los donantes (donors ganging up) frente al Gobierno nacional o el traslado del poder de decisión de los ministerios sectoriales al Ministerio de Finanzas como entidad global encargado de la coordinación de la ayuda.

Por su parte, la Iniciativa Vía Rápida para la División del Trabajo (FTIDoL), liderada por Alemania y la Comisión Europea, busca facilitar los procesos de división del trabajo en un total de actualmente 32 países socios. El seguimiento a la FTIDoL demuestra la utilidad de algunos instrumentos, como el mapeo de donantes y la cooperación delegada (véase más abajo). Al mismo tiempo indica que el "liderazgo limitado de los países socios aún parece ser uno de los obstáculos más importantes para los procesos de división del trabajo".[18] Solamente cuatro países (Ghana, Ruanda, Tanzania y Zambia) están al mando de los procesos de complementariedad entre los donantes europeos. Según los informes de la FTIDoL, la falta de implicación de los Gobiernos nacionales se explica sobre todo por su temor a perder volumen y diversidad de la ayuda, además de las capacidades de gestión limitadas y el reducido peso político de la cooperación al desarrollo. Este escaso liderazgo nacional ha sido muy criticado por la sociedad civil europea,[19] especialmente en vista de que la división del trabajo podría causar estragos en el alcance de los ODM si no se vincula claramente con las políticas públicas nacionales del Sur.

16 EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy, January 2009.
17 Monitoring Report EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity, November 2008.
18 Traducción del autor.
19 Ke□zer, Niels y Corre, Gwénaëlle: División del trabajo - Hacia una coordinación europea en materia de cooperación para el desarrollo, Documento de trabajo ECDPM, Maastricht, marzo de 2009.

La apuesta europea por la división del trabajo también fue llevada al Foro de Alto Nivel (FAN) sobre la eficacia de la ayuda, celebrado en septiembre de 2008 en Accra (Ghana) con la participación de 1.800 delegados provenientes de 126 países y 38 organizaciones internacionales. La UE estableció la división del trabajo como una de sus cuatro prioridades para las negociaciones en la capital ghanesa.[20] A lo largo de la preparación del FAN se generó, bajo el liderazgo de Alemania, una serie de documentos bastante sólidos sobre diferentes aspectos operativos, jurídicos y políticos de la armonización, en general, y la división del trabajo a nivel de país, en especial. Menor atención recibió, de nuevo, la división del trabajo internacional, aunque, como se verá más adelante, este nivel de complementariedad afecta de forma muy directa a las relaciones entre el Norte y el Sur. En todo caso, la mesa redonda sobre armonización se centró en dos instrumentos esenciales para la división de trabajo nacional.

Primero, los mapeos de donantes hacen una radiografía de las actividades sectoriales, muchas veces muy dispersas, que los donantes llevan a cabo en un cierto país. Se complementan con otras herramientas como la información sobre los flujos de la ayuda. Mientras que su fin consiste en la mejora de la información (y por ende la transparencia), los mapas resultantes no suelen incluir un callejero detallado para encontrar posibles vías hacia la racionalización de la ayuda. Es decir, son una condición necesaria, pero insuficiente para iniciar un reparto más eficiente de los donantes en los distintos sectores. En algunos casos (como en Camboya y Uganda), este mapeo se articuló en el marco de los procesos nacionales[21] es decir, bajo el liderazgo del país socio, creando una sólida base para debatir posteriormente el nuevo despliegue de los donantes. En otros, fueron los donantes quienes generaron la información sin mayor implicación del Gobierno, lo que, como en Mozambique y Nicaragua, llevó a que el mapa correspondiente se percibió como un producto muy aislado y por tanto poco útil para futuros pasos dentro del proceso de desarrollo y coordinación de la ayuda.[22]

Un segundo aspecto debatido en Accra fueron los esquemas de donantes líderes,[23] con el resultado de definiciones más claras de los posibles roles de los proveedores de la ayuda. La idea de los donantes líderes facilita el creciente uso de la cooperación delegada, que, como ya se ha explicado arriba, fue promovida especialmente por los países escandinavos. La cooperación delegada constituye un instrumento muy útil para una transición hacia la división del trabajo, porque permite la "graduación" suave de algunos donantes como especialistas en un cierto sector y la retirada paulatina de los demás proveedores de AOD. Sobre la base de experiencias en Kenia, Tanzania, Uganda y Zambia, durante el FAN de Accra se estandarizaron las distintas funciones de los donantes a nivel sectorial. Así quedó establecido que

20 Además del uso de los sistemas nacionales, la predictibilidad y la rendición de cuentas mutua, véase para más detalle: Consejo de la Unión Europea: Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda - Accra (Ghana), del 2 al 4 de septiembre de 2008 - Orientaciones para la participación de la UE, Bruselas, julio de 2008.

21 Lo que incluye las estrategias nacionales de desarrollo (por ejemplo, las estrategias de reducción de la pobreza) y los planes de coordinación de la ayuda (planes de implementación de la Declaración de París, Joint Assistance Strategies, etc.), ambos liderados por el país socio. En el caso de las Naciones Unidas, se está procurando articular los esfuerzos a través de los Development Assistance Frameworks (UNDAF).

22 Para más información sobre el proceso de los mapeos, véase DAC: Donor Mapping - Assessment of the Status Quo: Background Paper Background Paper for the III High-Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, September 2008.

23 DAC: Lead, Active, Silent and Background Donors in Division of Labour Arrangements: Background Paper for the III High-Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, September 2008.

los "donantes líderes" actúan como un interlocutor principal para el diálogo de políticas con el Gobierno, aseguran la coordinación con los demás donantes, buscan el consenso y lideran el trabajo analítico conjunto. Por su parte, los "donantes activos" mantienen su implicación en un cierto sector apoyando y supervisando las tareas de los "donantes líderes". La atención de los "donantes de segundo plano" se centra en dar seguimiento a los procesos y operaciones en un cierto sector, sin intervenir en el diálogo de políticas. Finalmente, los "donantes silenciosos" carecen de estructuras operativas y son representados por los "donantes líderes". La selección de un "donante líder" recae en la comunidad donante que debería consultar el proceso con el Gobierno nacional y tener en consideración diferentes características que permiten un rol eficaz del donante líder, como son las capacidades de la oficina de país, la confianza y credibilidad entre los distintos actores, el apoyo desde la sede central del donante y la agilidad en la toma de decisiones.

Mientras que estos documentos se refieren principalmente a las opciones operativas de actuación de los donantes, el Programa de Acción de Accra (PAA) impone un papel más efectivo de los países del Sur en la división del trabajo. Esto se debe principalmente a la preocupación de los Gobiernos del Sur por el posible impacto de la división del trabajo en sus relaciones con los donantes. Así, los países socios apostaron fuertemente por su liderazgo y control sobre la complementariedad de los donantes como una de sus seis prioridades defendidas durante la negociación en el FAN de Accra.[24]

Este refuerzo de la posición de los países socios se plasmó de forma muy concreta en el PAA. Reafirmando el mandato de la Declaración de París (véase más arriba), los ministros acordaron reducir "la costosa fragmentación de la ayuda" y asegurar "una mejor asignación de recursos dentro de los sectores, dentro de los países y entre los países". Concretamente, el artículo 17 del PAA ofrece las siguientes pautas para la división del trabajo:

- Asegurar el liderazgo nacional en la identificación de las ventajas comparativas, el apoyo a las prioridades del país socio y el mantenimiento de los niveles de financiación a nivel de cada país (artículo 17a).

- Elaborar principios de buenas prácticas sobre la división del trabajo liderado por el país socio, incluida la valoración de los avances en la implementación de estos principios a partir de 2009 (artículo 17b).

- Iniciar un diálogo entre donantes y países socios sobre la división internacional del trabajo a más tardar en junio de 2009 (artículo 17c).

- Atender la problemática de países que no reciben suficiente ayuda, es decir, los "países huérfanos" (artículo 17d).

24 Los otros aspectos priorizados fueron el uso de los sistemas nacionales, la cooperación Sur-Sur, la predictibilidad a medio plazo, el control nacional sobre la asistencia técnica y una reducción significativa de las condicionalidades.

Por tanto, el acuerdo de Accra se centra especialmente en el liderazgo del país socio en la complementariedad nacional (artículos 17a y 17b) y en alguna orientación para la división del trabajo internacional (artículos 17c y 17d).

Con vistas a la complementariedad en el país receptor, la mesa redonda sobre armonización del FAN, copresidida por Alemania y Uganda, debatió la adopción de los principios de buenas prácticas sobre la división del trabajo nacional. Sin duda, la génesis, en ocasiones accidentada, de estos principios re□eja nítidamente el cambio de peso en la agenda de la división del trabajo. Mientras que los inicios se dieron en plataformas exclusivas de donantes (como el grupo Nordic+ y la UE), en Accra se cedió mayor voz a los países del Sur. Esto coincidió con una mayor apertura, incluso "democratización", de los espacios globales, especialmente del Working Party on Aid E□ectiveness (WP-EFF, Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda) como un mecanismo central de diálogo actual entre el Norte y el Sur, a partir de los diferentes procesos de consulta regionales celebrados en los meses previos al FAN y la reconstitución del WP-EFF como organismo paritario en abril de 2009.[25]

Inicialmente basados en un análisis conjunto de la Comisión Europea y Francia sobre las opciones de actuación de los donantes,[26] los principios de buenas prácticas surgen de un taller celebrado en Pretoria en febrero de 2008, donde ocho países receptores[27] ofrecieron sus perspectivas críticas sobre la división del trabajo. Con ello, se logró reequilibrar la agenda hacia la consideración de aspectos políticos (como el liderazgo, la confianza y la capacidad de diálogo político).[28] No se alcanzó un consenso final sobre los ocho principios de buenas prácticas ni en Accra ni en la primera sesión pos-Accra del WP-EFF, en la que se reconstituyó el task team (equipo de tareas) sobre división del trabajo, liderado por Alemania y Uganda. Solamente a finales de marzo de 2009 se aprobó una versión final que, a petición de los países socios y algunos donantes multilaterales, incluyó mayor consistencia retórica con el liderazgo de los países del Sur. Así, los "estándares emergentes" hacen especial hincapié en el liderazgo del país y sus capacidades de racionalizar y dar un uso óptimo a los recursos disponibles.[29]

Con vistas al FAN de 2011 en Corea, el task team del WP-EFF sobre la división del trabajo se centrará en medir y evaluar el progreso en la división del trabajo, principalmente sobre la base de planes de acción nacionales para la puesta en práctica de los principios de buenas prácticas.

Por su parte, la división del trabajo internacional afecta a cuestiones muy sensibles de asignación geográfica de la ayuda que se relacionan con decisiones en el marco de la política exterior de los países donantes. Aún así, el PAA introduce una meta temporal (junio de 2009)

25 Véase Schulz, Nils-Sjard: El camino hacia la gobernanza global de la ayuda (en tiempos turbulentos), FRIDE comentario, abril de 2009.
26 CAD/OCDE: "Compendium on Good Practices on Division of Labour," draft report, 1 May, París.
27 Bangladesh, Burkina Faso, Camerún, Ghana, Senegal, Sudáfrica, Uganda y Zambia.
28 Issue Paper on Complementarity and Division of Labour, Accra HLF, septiembre 2008.
29 Los ocho principios de buenas prácticas son: liderazgo del país, racionalización de la ayuda, uso óptimo de los recursos, □exibilidad y pragmatismo, desarrollo de capacidades, impacto neutro en los volúmenes de la ayuda, seguimiento y evaluación de los avances, así como comunicación y difusión. Véase para más detalle: CAD: International Good Practice Principles for Country-Led Division of Labour and Complimentarity, París, abril de 2009.

para iniciar el diálogo entre el Norte y el Sur sobre cómo los donantes se reparten entre los países socios, lo que se explica sobre todo por la preocupación de los países socios de que la concentración geográfica de los donantes pueda resultar en menores recursos. Con anterioridad a Accra se realizó muy poco análisis sobre esta dimensión, aunque es de resaltar que algunos donantes, como Alemania, Canadá, Dinamarca y Suecia, han reducido o están reduciendo, de forma unilateral y con impactos en ocasiones perjudiciales (véase página 121), el número de los países prioritarios de su cooperación. Actualmente, en la parte analítica, la atención se centra en la dispersión financiera de la ayuda a nivel de cada país. El CAD elaboró en 2008 una matriz de fragmentación de la ayuda programable por país (CPA por su sigla en inglés)[30] que demuestra importantes desequilibrios en la presencia y el peso de donantes en los diferentes países. Así, 39 países socios recibieron la cooperación de al menos 25 donantes, y en 24 de estos países, 15 donantes no alcanzan ni el 10% de la ayuda total para el país. Como se verá más adelante, en algunos casos, como en Camboya, se realizaron matrices de fragmentación entre los distintos sectores que indican situaciones aún menos favorables a un uso eficaz de los recursos.

A partir del PAA, el marco de debate sobre la complementariedad geográfica ha sido elevado a un diálogo horizontal entre los donantes y los países socios. Sin embargo, los laterales de este marco son aún débiles. Se carece aún de un mandato claro para debatir la reorientación de los recursos y actividades de los donantes en un formato que sea coherente con las dinámicas democratizadoras que se observan en el WP-EFF.

En esta materia, el task team del WP-EFF pretende invertir en el análisis de la fragmentación y sus implicaciones, además de identificar vías para lanzar el diálogo entre donantes y socios sobre la división del trabajo. De sus avances dependerá la atención real a los países huérfanos y la creación de prácticas adecuadas para la concentración geográfica, incluyendo las salidas de los donantes.

30 La ayuda programable por el país (Country Programmable Aid) excluye el alivio de la deuda, la ayuda humanitaria y alimentaria, las becas estudiantiles, las investigaciones y la ayuda oficial a través de ONGD. La CPA es por tanto un acercamiento ambicioso, aplaudido por la sociedad civil europea, a la ayuda bilateral "real", es decir, la que realmente recibe y puede gestionar el país socio. Véase para más detalle, CAD/OCDE: Report of 2008 Survey of Aid Allocations Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, 2008, y una revisión de EURODAD: OECD Survey reveals discrepancies in quality and predictability of aid, Bruselas, 2008.

III.III Un cuchillo de doble filo: cortando el pastel por el lado del Sur

Como se ha visto en las primeras dos secciones de este capítulo, la división del trabajo surge como un instrumento para disminuir la fragmentación de las actuaciones de los donantes y ha sido acogido con gran fuerza en la agenda de la eficacia de la ayuda. Mientras que la concentración sectorial y geográfica guarda gran potencial para mejorar la calidad de la ayuda, existen algunos indicios de que los países del Sur tienen un rol secundario en los procesos de reasignación de los recursos.

Dos premisas surgen del Código de Conducta europeo y el Programa de Acción de Accra:

- El liderazgo del país del Sur es una condición imprescindible para la división del trabajo.
- Las decisiones sobre la reasignación sectorial y geográfica se deben tomar de forma horizontal entre el Norte y el Sur

Sin embargo, el liderazgo de los países socios es fundamental para asegurar que la división del trabajo se inserte en la asociación entre el Norte y el Sur, en vez de minarla. De hecho, la división del trabajo constituye un cuchillo de doble filo a la hora de repartir las tareas en el país receptor y entre los distintos países receptores. El pastel de la ayuda nacional (a nivel del país receptor) e internacional (entre los países receptores) se puede cortar "por el Norte", es decir, sobre la base de criterios y prácticas establecidos por parte de los donantes. O el corte se puede realizar "por el lado del Sur", donde se tendrían en consideración los intereses y necesidades de los países en vías de desarrollo a la hora de tomar las decisiones del nuevo reparto de los donantes. Estas dos formas también son de gran relevancia para el alcance de los ODM, ya que la experiencia demuestra que las políticas nacionales solamente son eficaces si son lideradas por el país. En la práctica, esto significa que la división del trabajo puede abrir o cerrar brechas nacionales de financiación críticas para luchar contra la pobreza.

Una de las conclusiones tanto del CdC como del PAA consiste en la necesidad de anclar la promoción de la división del trabajo en dos premisas fundamentales. Por un lado, el liderazgo del país debe ser un ingrediente imprescindible para racionalizar el reparto de los donantes en cada país. Aquí quedan aún muchas tareas pendientes, ya que la división del trabajo emerge de un discurso muy enfocado en los donantes, especialmente los europeos. Por otro, hay que asegurar la horizontalidad en la toma de decisiones acerca de la asignación sectorial y geográfica de los recursos de la ayuda que hasta la fecha se ha basado en criterios unilaterales de los donantes. El desafío principal reside en asegurar que la división del trabajo, en vez de actuar como un troyano de los intereses propios de los donantes y reforzando su posición de control sobre el reparto de los recursos, se inserte en los procesos de la asociación entre el Norte y el Sur iniciados en París y reforzados en Accra.

Esta asociación entre los donantes y socios tiene su origen en el aprendizaje sobre la inutilidad de las políticas y condiciones impuestas por parte del Norte en vista de la falta de

voluntad del Sur a la hora de implementar las recetas, muchas veces nefastas, del Norte. Es así como surgió a mediados de los años noventa la asociación (partnership) como paradigma que pretende superar la ineficacia de la cooperación internacional guiada por el Consenso de Washington y los Programas de Ajuste Estructural. Esencialmente, estas políticas decepcionaron por sus resultados en ocasiones nefastos (entre ellos, el empobrecimiento y la mayor desigualdad social) y se enmarcaron en un fuerte desgaste de las relaciones entre el Norte y el Sur en vista de las fuertes condicionalidades, la crisis de la deuda y la fatiga de la ayuda.

Como respuesta, iniciativas como el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial y las estrategias de reducción de la pobreza generaron un buen conocimiento sobre los incentivos y oportunidades para asegurar que las políticas e instituciones de los países del Sur sean más útiles para el desarrollo. En su centro se encuentra la apropiación y el liderazgo del país socio, al que los donantes deberían apoyar de forma eficaz, es decir, coordinada y armonizada. Esto implicó también una revisión de las relaciones de poder en la medida en que se exigiera un rol más adaptado de los donantes a las prioridades del país socio. En última estancia, esto dio lugar a una mayor mutualidad en la rendición de cuentas, es decir, también los donantes deben mejorar sustancialmente su desempeño y rendir cuentas sobre sus avances frente a los países en desarrollo.

En este cambio de paradigma, la Declaración de París y el PAA constituyen hitos de gran significado, ya que han abierto el espacio para los países del Sur en el diseño y la revisión de las políticas de desarrollo a escala global. De aquí nace una emergente gobernanza global de la ayuda que implica que los aspectos centrales de la ayuda (como las buenas prácticas, estándares, volúmenes y criterios de asignación) se acuerden de forma cada vez más horizontal entre donantes y países socios.[31]

En esta gobernanza global de la ayuda en construcción, la división del trabajo constituye una prueba de fuego para las premisas de la asociación, que re□eja las importantes limitaciones en el camino hacia una mayor horizontalidad en la toma de decisiones estratégicas tanto a nivel de país como en las políticas globales de la ayuda. Un problema central se encuentra en la tensión entre los acuerdos globales que reclaman el liderazgo del Sur, por un lado, y el hecho de que los donantes emplean la ayuda como un instrumento de su política exterior soberana, por otro.

En concreto, las siguientes dos piedras angulares parecen desafilar el “corte por el Sur”:

› Criterios para la división del trabajo: existe una base analítica muy frágil con respecto a factores que puedan guiar la concentración de los donantes. Algunos donantes han aplicado ciertos criterios para reducir su número de países receptores. Pero no hay una visión clara sobre los criterios de los países en desarrollo para reducir de manera apropiada el número de donantes en los sectores y a nivel nacional sin perjudicar los avances y metas pendientes en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

31 Véase para más detalles de la génesis de la gobernanza global de la ayuda: Meyer, Stefan y Schulz, Nils-Sjard: De París a Accra - Construyendo la gobernanza global de la ayuda, FRIDE Desarrollo en contexto, Madrid, agosto de 2008.

Ventajas comparativas: la visión del CdC europeo

- Presencia en el lugar.
- Experiencia en el país, sector o contexto.
- Confianza y crédito de los Gobiernos socios y de otros donantes.
- Experiencia y especialización técnicas del donante.
- Volumen de la ayuda a nivel del país o del sector.
- Capacidad para abordar o prever nuevas políticas o sectores.
- Capacidad para reaccionar rápidamente o capacidad de previsión a largo plazo.
- Eficacia de los métodos de trabajo, procedimientos y calidad de los recursos humanos.
- Mejores resultados comparativos, sin necesidad de ventaja absoluta.
- Coste más bajo en comparación con otros donantes con niveles de calidad suficientes.
- Creación de nuevas experiencias y capacidades como nuevo donante.

- Prácticas de salida: a pesar de que es una consecuencia natural de la división del trabajo, hasta la fecha se ha prestado muy escasa atención a los efectos de la salida de uno o varios donantes de un cierto sector o país. En muchos casos, sobre todo en la división del trabajo entre países, los países socios están confrontados con hechos consumados y tienen dificultades de integrar la salida en sus políticas públicas de desarrollo y coordinación de la ayuda.

En ausencia de bases conceptuales y metodológicas sólidas, resulta aún muy difícil asegurar que los criterios y prácticas de la división del trabajo se inserten adecuadamente en el contexto más amplio de la asociación entre el Norte y el Sur, propicio a que se genere una mayor horizontalidad en el poder de decisión. Como se verá en los siguientes párrafos, existe cierta urgencia en atender estas lagunas en vista de los procesos de concentración que están realizando algunos donantes. Además, ambas dimensiones cobran aún más importancia en un contexto de crisis económica que crea una enorme presión sobre la financiación para el desarrollo y los principios de la asociación. Así existe un cierto riesgo de que los previsibles recortes conlleven una intensificación de la concentración de los donantes sin que se atiendan los intereses y necesidades de los países del Sur.

III.III.I Criterios para la división del trabajo[32]

Las matrices de fragmentación financiera, elaboradas por el CAD,[33] dibujan un panorama detallado sobre la necesidad de superar la dispersión de los fondos e impulsar la concentración de las actividades de los donantes. Por ejemplo, 15 de los 26 donantes en Perú sumaron en 2005-2006 menos del 10% del total de la ayuda recibida[34] por el país andino. De forma parecida, Malí recibió el 90% de su ayuda de solamente 11 del total de 24 donantes activos en el país en 2005-2006. Sin embargo, estos datos cuantitativos aún no ofrecen suficientes pistas para orientar la concentración de los donantes a nivel internacional, ya que pueden

32 Parte de esta sección se ha inspirado en el siguiente documento pendiente de publicación: Grimm, Sven y Schulz, Nils-Sjard: International division of labour - Towards a criteria-led process?, DIE Discussion Paper, Bonn, 2009.

33 Véase CAD/OCDE: Report of 2008 Survey of Aid Allocations Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, 2008. Actualmente se están generando matrices más detalladas por países socios y donantes, que deberían publicarse en breve en el siguiente portal del CAD: http://www.oecd.org/dac/scalingup.

34 Como se ha mencionado arriba, se trata de ayuda programable por el país.

obviar el peso relativo de cada donante en los diferentes sectores. Para algunos países, el CAD ya está preparando matrices de fragmentación sectorial que demuestran una imagen más matizada. Así, la cooperación sueca en Camboya solamente representa el 2,5% de la ayuda total, pero es el segundo donante más importante en el sector de educación, contribuyendo al 20,8% de los fondos externos disponibles.[35]

Frente a esta visión cuantitativa, el debate sobre criterios cualitativos para la división del trabajo (y con ella la asignación de los recursos) es aún muy incipiente. Poca atención se ha prestado al valor real de cada aportación financiera, es decir, a las ventajas comparativas de cada donante. Para conocer mejor esta dimensión cualitativa, es necesario distinguir entre los dos principales niveles de la división del trabajo, es decir, la complementariedad en el país receptor y la concentración geográfica.

En la división del trabajo en el país receptor, la identificación de criterios para la concentración de los donantes se encuentra aún en un estado incipiente. Según el mandato de la Declaración de París, los países socios están a cargo de identificar las ventajas comparativas. No obstante, esta visión fue matizada por el CdC europeo que propone que cada donante autoevalúe sus propias ventajas comparativas que deben ser "reconocidas" por "el Gobierno del país socio y los demás donantes". Como posibles criterios para establecer ventajas comparativas, el CdC aporta unos once aspectos (véase recuadro). Con base en esta batería de criterios los donantes de Uganda recibieron en 2006 cuestionarios sobre sus respectivas ventajas comparativas. Como respuesta, algunos donantes destacaron como ventajas comparativas la experiencia, la capacidad de diálogo, los recursos humanos y el apoyo significativo a un sector, pero no lograron un

Ventajas comparativas vistas desde el Sur: el ejemplo de Camboya

- Mandato de la sede central y un rol reconocido a nivel sectorial.
- Expertise sectorial establecida en Camboya y compromiso de mantener la presencia técnica.
- Financiación predecible y comprometida del sector.
- Consistencia agregada y complementariedad del portafolio de cooperación a nivel de país.
- Confianza demostrada y buenas relaciones de trabajo con las contrapartes gubernamentales.
- Compromiso con la implementación de las directrices sectoriales y las prácticas de la eficacia de la ayuda.
- Capacidad de desempeñar un rol de liderazgo o coordinación que sea de una utilidad colectiva.

35 DAC: Fragmentation on the basis of sectoral allocable CPA data - Cambodia, París, 2009.

Criterios para la concentración geográfica: el caso sueco

- Grado de pobreza: se elaboró un "índice de necesidades" basado en la renta nacional bruta per cápita, la existencia de malnutrición infantil, la prevalencia de VIH/SIDA y otras condiciones agravantes, además del índice de desarrollo humano, el coeficiente Gini, la educación primaria y el crecimiento del producto nacional bruto.
- Entorno para la eficacia: estrategias nacionales de desarrollo orientadas hacia la lucha contra la pobreza, buena gobernabilidad, grado de corrupción, dependencia de la ayuda, resultados de la cooperación sueca hasta la fecha y peso relativo de la financiación sueca.
- Derechos humanos y gobernabilidad democrática: proceso de democratización y cumplimiento de DDHH, inclusión de la sociedad civil y potencial para la mejora en términos de DDHH y la democracia.
- Valor añadido sueco: demanda de las capacidades suecas, relaciones a largo plazo, aspectos regionales, planes de otros donantes con el país y participación activa de Suecia en un proceso de construcción de la paz actualmente en marcha.

consenso con otras agencias del Norte más reacias al proceso. Por ejemplo, se criticó la "irracionalidad" de estos criterios que automáticamente asignarían un rol de liderazgo a los actores con mayor peso en un sector.[36] Dado que además el liderazgo del Gobierno nacional fue más bien esporádico,[37] el proceso ha encontrado serias dificultades a la hora de consensuar los próximos pasos en los grupos de coordinación sectorial y de incluir suficientemente la perspectiva de los ministerios sectoriales.[38] Aun así, el Gobierno de Uganda prevé relanzar a lo largo de 2009, como parte de la revisión de su Joint Assistance Strategy.

Uno de los problemas centrales para identificar criterios claros de la concentración sectorial de los donantes reside en que la mayoría de los países socios percibe la división del trabajo como parte de la agenda de los donantes. En la práctica, varios países participantes en la FTIDoL, como Bangladesh o Nicaragua,[39] han expresado su incomodidad con el ritmo y la forma del proceso de división del trabajo que perciben como liderado por los donantes europeos. En otros casos, como en Camboya, un país pionero en la coordinación de la ayuda, se ha identificado la fragmentación como un desafío enorme para la calidad y racionalidad de la ayuda. No obstante, el Gobierno nacional indica que desea mantener y gestionar la diversidad, conservando un rango amplio de opciones sobre las diferentes políticas sectoriales. Además, tal como indica un reciente informe, "tomar el liderazgo esperado en esta área [la división del

36 AFRODAD: A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation - The Case of Uganda, Harare, 2007.
37 The Republic of Uganda O ce of the Prime Minister: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration in Uganda, Kampala, 2008, p.33.
38 Ugandan National Integrated Monitoring and Evaluation Secretariat: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration in Uganda (First Phase 2005-2007), Kampala, 2008.
39 Comisión Europea: Sta working paper An EU Aid E ectiveness Roadmap to Accra and beyond From rhetoric to action, hastening the pace of reforms, SEC(2008)435, abril de 2008.

trabajo] puede ser incuestionablemente una tarea difícil e incómoda para el Gobierno del Reino de Camboya".[40]

A pesar de estas reservas, el Gobierno camboyano elaboró en 2008[41] una serie de criterios para la complementariedad sectorial que permiten un primer acercamiento a las ventajas comparativas desde el Sur (véase recuadro). Mientras algunos aspectos coinciden con las propuestas del CdC (como la experiencia y la capacidad acumuladas a nivel sectorial), se refuerza la atención al cumplimiento de los compromisos asumidos de los donantes en materia de eficacia de la ayuda (como la predictibilidad).

Una visión parecida se puede observar en el caso de Malawi. Los documentos oficiales de este país subsahariano indican que el compromiso con la eficacia es uno de los factores clave para conocer el valor añadido, lo que incluye aspectos como el uso de los sistemas nacionales y la ayuda programática. El Gobierno de Malawi también incluye el apoyo al diálogo sectorial y político, además del compromiso de financiar las brechas más urgentes en los sectores críticos para el desarrollo y el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el país.[42]

En suma, el liderazgo de los países del Sur en la identificación de ventajas comparativas es aún limitado. Los ejemplos mencionados demuestran que los criterios emergentes en el Sur tendrían una relación más directa con el desempeño real (y no solamente las capacidades) de los donantes, pero su elaboración y aplicación se encuentra restringida por la débil posición nacional frente a los mismos. Existen en especial algunas dudas sobre en qué medida un reparto "por el lado del Norte" facilitaría el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sin basarse en el liderazgo directo por los actores nacionales, especialmente si el proceso no se vincula con las estrategias nacionales de desarrollo.

Criterios para la concentración geográfica: la opción india

- Volumen:inicialmente se planteó la opción de solamente aceptar ayuda de los miembros del G-8, pero el criterio finalmente elegido es una aportación mínima de 25 millones de USD. Otros donantes podrán utilizar canales multilaterales y de ONGD para apoyar el desarrollo del país.
- Ayuda no ligada: la India decidió rechazar cualquier ayuda ligada a los intereses propios de los países donantes.
- Costes de transacción: dado el descontrol y alto coste de las actividades fragmentadas de los donantes bilaterales, la India expuso una clara preferencia por la ayuda multilateral.
- No injerencia: en su proceso de graduación como potencia emergente, la India quiso evitar el "derecho a voto" por parte de los pequeños donantes y al contrario buscó un diálogo horizontal con donantes de mayor peso.

40 Traducción del autor, veáse página 35 de: Wood, Bernard et al.: Cambodia Evaluation of Aid E□ectiveness, Phnom Penh, 2008.

41 Royal Government of Cambodia: The Cambodia Aid E□ectiveness Report (AER) 2008, Phnom Penh, 2008.

42 Ver Ministry of Finance Malawi: Annual Debt and Aid Review 2007/08, Lilongwe, 2008 y Development Assistance Strategy (DAS) 2006-2011

Una situación aún más frágil para el liderazgo del país socio se puede observar en los actuales procesos de la división del trabajo internacional. Hasta la fecha, la división del trabajo entre países se expresa principalmente en procesos de concentración geográfica por parte de los donantes. Sobre la base de las recomendaciones de revisiones entre pares del CAD, algunos países industrializados han condensado la lista de países en desarrollo elegibles para recibir su ayuda al desarrollo.

La experiencia muestra que los países donantes promueven su concentración geográfica de forma unilateral, es decir, como una decisión relacionada con su política exterior legítima y soberana que no se coordina con los demás donantes ni se acuerda con los países socios. Por tanto, existe una considerable tensión entre la toma de decisión sobre la concentración geográfica, por un lado, y los principios de asociación plasmados en la Declaración de París y el PAA, por otro. La posición de los países socios, especialmente cuando dependen de la ayuda, suele ser muy débil, ya que carecen de plataformas para enmarcar estas decisiones en dinámicas multilaterales.

La cooperación sueca está promoviendo uno de los procesos más ambiciosos de división del trabajo internacional. Como parte de la implementación de una nueva política de desarrollo, Suecia decidió en agosto de 2007 reducir en los próximos tres años drásticamente el número de países prioritarios para su cooperación bilateral, concretamente de 67 a 33.[43] El propósito central de este hito fundamental en la cooperación sueca es focalizar la ayuda en menos países y sobre todo en los países más pobres. El Gobierno en Estocolmo gestionó el proceso de decisión con un alto grado de transparencia y fundamentó la selección de los futuros 33 países socios en cuatro grupos de criterios:[44] grado de pobreza, entorno para la eficacia, derechos humanos y gobernabilidad democrática, y el valor añadido de Suecia en el país receptor (véase recuadro). Un gran número de estos criterios se basaron en índices reconocidos, como el índice de desarrollo humano del PNUD, la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial o el índice de democracia del Economist Intelligence Unit. Otros aspectos más subjetivos dieron una cierta discrecionalidad a la decisión final, lo que, por ejemplo con respecto a la decisión de salida de Honduras y Nicaragua, creó cierta polémica entre los actores suecos.[45]

Un proceso parecido se realizó en Alemania, país que a partir de 2007 ha empezado a concentrar su ayuda en 58 países en desarrollo (en vez de los alrededor de 120 anteriormente atendidos). Dando un buen margen para incluir consideraciones políticas, el Gobierno alemán utilizó criterios como necesidades de desarrollo, el desempeño en términos de gobernabilidad, la relevancia relativa de la contribución alemana al total de la ayuda recibida, factores políticos, aspectos regionales y vínculos existentes.[46]

Por su parte, los países socios han mostrado muchas reservas con respecto a la concentración geográfica. Aparte de la sensibilidad política, algunos países, como Camboya (véase

43 Swedish MFA: Focused bilateral development cooperation, August 2007.
44 Swedish MFA: Guidelines: decisive factors for country focus, August 2007.
45 Véase para más detalle, página 12 de Schulz, Nils-Sjard: La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación, FRIDE Documento de Trabajo 79, Madrid, 2009.
46 Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo: Country concentration, Berlín, enero de 2009.

más arriba), prefieren gestionar la diversidad que les ofrece un "menú de apoyos" amplio y que conlleva, en principio, una posición más favorable en las negociaciones. Otros temen una reducción sustancial de los fondos externos una vez que se decida que algunos donantes se queden, pero otros salgan del país. Esta sospecha no es infundada en vista de que los donantes suelen realizar la concentración geográfica sin coordinarse con otros donantes. En la práctica, esto impide que los efectos de una salida (reducción de ujos financieros, pérdida de expertise, etc.) sean compensados rápidamente por otro actor. Aun así, parece evidente que los países del Sur no podrán frenar las dinámicas de concentración geográfica. De hecho, los donantes seguirán en este proceso con o sin la participación más activa de los países del Sur, con independencia de los impactos que pueda tener sobre sus capacidades de desarrollo: se trata principalmente de una cuestión de política exterior de los países industrializados.

Sin embargo, existen también ejemplos de regularización proactiva por parte de los países del Sur. Así en 2003, el Gobierno de la India decidió lanzar su nueva política para la cooperación bilateral, apostando por eliminar la dependencia de la ayuda exterior y por ofrecer ayuda como donante a otros países. En este marco, se previó una reducción drástica del número de los donantes activos en el país. El volumen de la ayuda fue el eje central para esta decisión: los donantes con una cartera menor de 25 millones de USD anuales se verían "liberados de sus cargas".[47] Otro criterio de exclusión consistió en el rechazo a cualquier ayuda ligada. Los elevados costes de transacción, con una multitud de donantes bilaterales trabajando en pequeños nichos, fue el tercer argumento central. Finalmente, India quiso evitar la injerencia de los donantes sobre cuestiones políticas como las pruebas nucleares o la gobernabilidad, sobre las que especialmente los donantes nórdicos, más pequeños en volumen, se habían expresado muy críticamente.[48]

Mientras que una gran parte de los países en desarrollo podría coincidir con estos criterios, éstos se encuentran en condiciones muy diferentes. Por ejemplo, muchos países dependen fundamentalmente de la ayuda, por lo que no pueden liderar un diálogo horizontal con los donantes.

Una posible solución sería que se acuerden parámetros internacionales reconocidos por todos los países receptores en un marco multilateral, para así dar un cierto peso a los criterios que podrían establecerse por parte de los actores nacionales. Como hemos visto arriba, los donantes suelen referirse a rankings como el Informe de desarrollo humano o los distintos índices relacionados con la calidad democrática e institucional, en su mayoría realizados por organismos multilaterales como el Banco Mundial.

Sin embargo, la clasificación del desempeño de los donantes es aún muy incipiente y fragmentada. Una reciente valoración de los mecanismos de rendición de cuentas a nivel internacional identificó múltiples mecanismos internacionales. Su problema: muchas veces

47 Traducción del autor. Véase punto 126 de 2003/04 Union budget speech (http://www.indiabudget.nic.in / ub2003-04/bs/speecha.htm)

48 Para más detalles sobre el proceso en la India, véase Price, Gareth: India's aid dynamics: from recipient to donor?, Asia Programme Working Paper, Chatham House, London, 2004; y de Groot, Albert et al: Managing Aid Exit and Transformation - India Country Case Study, Estocolmo, 2008.

carecen de información rápida, no crean suficiente presión para cambiar el desempeño y están desvinculados entre sí.[49]

Aun así, algunos índices ya han cobrado cierta fuerza. Un ejemplo es el índice de compromiso con el desarrollo (CDI, por sus siglas en inglés), elaborado por el Center for Global Development.[50] Desde 2003, el CDI mide anualmente el desempeño de 22 países miembros del CAD[51] en las áreas políticas con mayor impacto en los países del Sur: cantidad y calidad de la ayuda, apertura hacia las exportaciones de los países en desarrollo, políticas para mejorar las inversiones extranjeras directas, políticas migratorias, protección del medio ambiente global, seguridad (financiación de misiones de mantenimiento de la paz) y nuevas tecnologías. Así, en 2008, los Países Bajos y Suecia ocupan los primeros dos puestos, mientras que Japón y Corea del Sur se encuentran en la cola. España ocupa el duodécimo rango, clasificándose favorablemente en las políticas migratorias[52] (cuarto puesto), pero mostrando deficiencias en políticas de seguridad (decimonoveno puesto). A pesar de su complejidad metodológica, el CDI constituye un fundamento muy sólido para valorar la coherencia de políticas de los donantes. Sin embargo, los países en desarrollo aún no aprovechan el CDI como un posible espejo que puedan mostrar a los donantes.[53]

Otras iniciativas incluyen el índice de respuesta humanitaria (IRH), elaborado por DARA. Basándose en los 23 principios de Buena Donación Humanitaria, el IRH valora el desempeño de los 23 miembros del CAD y la eficacia de su ayuda humanitaria. Aquí, Suecia y Noruega estaban a la cabeza del ranking en 2008, y los que estaban a la cola eran Portugal y Grecia. En este índice, España obtuvo un decimosexto puesto mostrando resultados mixtos. Su desempeño es bueno en el apoyo a las comunidades locales ante los desastres y la predictibilidad de la financiación, pero existen tareas pendientes para mejorar la rendición de cuentas de la ayuda humanitaria española y contribuir de forma más consistente al rol de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja.[54]

Finalmente, también cabría la posibilidad de sistematizar los datos de las encuestas de seguimiento sobre la Declaración de París, elaboradas por el CAD en 2006 y 2008, hacia una valoración comparativa de los avances de los donantes en materia de la eficacia de la ayuda. Una mirada rápida demuestra, por ejemplo, que Gran Bretaña e Irlanda destacan entre los líderes en 2008, mientras que Portugal y Estados Unidos ofrecen una ayuda de menor calidad

49 Droop, James et al: Mutual accountability in aid e□ectiveness - International-level mechanisms, Oxford Policy Management Brief, Oxford, 2008.

50 http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/

51 De los 22 países valorados, Luxemburgo y Corea del Sur no son miembros del CAD, pero suelen participar en sus diferentes actividades, como por ejemplo sus revisiones entre pares.

52 La valoración favorable de España en esta materia se debe a la creciente inmigración (y regulación legal) de personas no cualificadas provenientes de países en vías de desarrollo.

53 Además, parece que existe una relación favorable entre la calidad democrática (valorados con los mismos indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial que se aplican a los países en desarrollo) en un país donante y su grado de compromiso con el desarrollo. Es decir, los países del Sur deberían tener un elevado interés en los procesos políticos de los países del Norte. Más detalles se encuentran en: Faust, Jörg: Are More Democratic Donor Countries More Development Oriented? Domestic Institutions and External Development Promotion in OECD Countries, Discussion Paper 12/2006, Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn, 2006.

54 DARA: Press release HRI 2008 - Spain, Madrid, 2008.

en términos de los indicadores de la Declaración de París. Aquí, España se encontraría en un puesto medio del tercio bajo.[55]

Mientras que los avances en el desempeño de los donantes son aún lentos, la división del trabajo internacional sigue re□ejando muy nítidamente las constelaciones del sistema político internacional y la desigualdad en el poder sobre la toma de decisión. Al fin, los donantes deciden de forma unilateral sobre su concentración geográfica. Para este corte "por el Norte" se suele utilizar una mezcla de índices existentes, a la que se unen factores políticos que permitan mayor discrecionalidad. Por su parte, los países del Sur aún no han planteado parámetros propios para facilitar la división del trabajo internacional, con la notable excepción de la India. Es muy probable que, para mejorar la posición de los países del Sur en estas decisiones, sea necesario crear algunas referencias globales, idealmente en un marco multilateral, para medir y valorar la calidad y el desempeño de los donantes, por ejemplo en términos de coherencia de políticas, calidad democrática y eficacia de su ayuda.

En ambos casos (la complementariedad nacional y la división del trabajo internacional), el liderazgo del país socio no está asegurado debido a múltiples razones, entre las que destacan las relaciones de poder jerárquicas inherentes a la ayuda. Superar este desequilibrio resulta fundamental para no torpedear los avances logrados en la asociación entre el Norte y el Sur. Una solución podría nacer de un debate más global del valor añadido de cada donante, idealmente a nivel multilateral. Simplemente, tal como demuestran los escasos índices existentes de donantes, una corona sueca no equivale a un euro portugués. Existe un cierto riesgo de que algunos países del Sur se queden con una comunidad donante menos comprometida con la calidad, porque los donantes más capaces, como los miembros del grupo Nordic+ se están concentrando en otros países socios. El siguiente apartado demostrará cómo estos "patios traseros de la comunidad donante" empiezan a a□orar en casos como Honduras y Malawi.

III.III.II Prácticas de salida

En la práctica, paradójicamente parece que existe más concreción en la división del trabajo internacional (es decir, la concentración geográfica de los donantes) que en la complementariedad sectorial a nivel de país. En ambos casos, se está prestando muy poca atención a las implicaciones de la división del trabajo: la salida de un contexto sectorial y/o geográfico.

En muchas ocasiones, los países del Sur se ven confrontados con decisiones de concentración que los donantes toman de forma autárquica. En otras palabras, la salida constituye por lo general un hecho consumado. Este enfoque rígido puede implicar algunos efectos negativos en la capacidad de los países del Sur de asumir la salida de un donante en sus

55 Como base de esta valoración rápida, se han considerado los resultados de la encuesta de seguimiento de la Declaración de París de 2008, especialmente los indicadores relacionados con el uso de los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas, la reducción de unidades paralelas de implementación, la ayuda programática y la coordinación de las misiones de los donantes. Para más detalles véase el anexo B (Donor Data - one table per indicator) de CAD: Ayuda más eficaz para el 2010 - Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París, París, 2008.

políticas de desarrollo, lo que afectaría especialmente a los recursos disponibles para luchar contra la pobreza.

De especial importancia son estos efectos en el caso de la división del trabajo internacional, en la que, debido a la falta de criterios comunes (véase más arriba), los países del Sur carecen actualmente de in uencia directa. Las salidas pueden crear serias tensiones entre la concentración geográfica, como parte de la división del trabajo internacional, y las premisas de la asociación entre el Norte y el Sur. En otras palabras, las formas y prácticas adoptadas a la hora de salir de un país afectan de forma inmediata a las capacidades de liderazgo nacional y la rendición de cuentas mutua entre el país en desarrollo y el donante saliente.

En este sentido, la división del trabajo puede tener un efecto directo en las capacidades de los países del Sur para promover su propio desarrollo. Por ejemplo, parece evidente que la forma de salida afecta al liderazgo y la apropiación nacional. Así, una comunicación temprana, una gestión de la salida acordada con el gobierno nacional y una apuesta por las relaciones posteriores (es decir más allá de la ayuda) podrían facilitar la integración de la salida en los planes nacionales de desarrollo y la identificación de nuevas formas de cooperación.

El grado de responsabilidad del donante saliente y la comunidad donante remanente también es muy importante. La transparencia y previsibilidad en la gestión de la salida, el compromiso con sectores y poblaciones especialmente vulnerables y la búsqueda de sustitutos podrían facilitar un mejor cumplimiento de los donantes con sus responsabilidades asumidas en la Declaración de París y en el PAA.

Sin embargo, lejos de ser una oportunidad para los países socios, las prácticas de salida actuales parecen perjudicar a las capacidades nacionales. Una evaluación reciente sobre 14 procesos de salida, realizada por cuatro donantes del grupo Nordic+, concluyó que "solamente en casos muy excepcionales se observa un seguimiento bueno y cuidadoso a las salidas"[56] y "las consecuencias [de una gestión mala de la salida] para las personas e instituciones implicadas fueron graves, en algunas ocasiones incluso desastrosas".[57]

En este marco, una investigación en curso por parte de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) está revisando el impacto de las salidas en el liderazgo nacional y la responsabilidad de los donantes.[58] Analizando cinco experiencias de salida de la cooperación sueca[59] (todas a culminar a finales de 2010), los resultados preliminares dibujan una imagen muy compleja, pero confirman la necesidad de que todos los actores (donante saliente, donantes remanentes y gobierno nacional) desempeñen su rol con mayor responsabilidad y en consonancia con la agenda de la eficacia de la ayuda.

56 Traducción del autor, original en página 13 de: Jerve, Alf Morten & Slob, Anneke: Managing Aid Exit and Transformation - Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa, Synthesis Report, Stockholm, 2008.

57 Traducción del autor, original en página 4 de: Jerve, Alf Morten & Slob, Anneke: Managing Aid Exit and Transformation - Summary of a Joint SIDA, MINBUZA, NORAD, DANIDA Evaluation, Stockholm, 2008.

58 Véase marco analítico en: Schulz, Nils-Sjard: La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación, FRIDE Documento de Trabajo 79, Madrid, 2009. El proyecto de investigación cuenta con cofinanciación por parte de la AECID.

59 Los casos de estudio son Bolivia, Honduras, Malawi, Malí y Vietnam.

En el caso de Honduras,[60] la cooperación sueca está haciendo ciertos esfuerzos para orientar la salida hacia la sostenibilidad y especialmente la mejora de las capacidades nacionales. A pesar de que el anuncio de la salida causó una considerable polémica en el país, la oficina de la agencia sueca ASDI procuró adaptar la estrategia de salida a las necesidades de los distintos actores hondureños. Una buena ilustración es el refuerzo estratégico del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) durante la fase de la salida. Hasta finales de 2010, Suecia apoyará al INAM en la construcción de una política transversal de igualdad de género que servirá como marco estratégico para promover los derechos humanos de la mujer como principios rectores de todas las políticas públicas y sectoriales.

Sin embargo, existen también dudas importantes con respecto a la sostenibilidad de la salida sueca, incluso a corto plazo. Por un lado, la oficina de ASDI en Tegucigalpa ha sufrido desde el inicio del proceso de salida una importante retirada de personal, lo cual interrumpe la continuidad de la gestión planificada. Por otro, los demás donantes se desentienden de las implicaciones de la salida sueca. A pesar de que ASDI consultó con otros donantes la disponibilidad a asumir posibles brechas de financiación (por ejemplo para el INAM), no existe un sentimiento de corresponsabilidad con el alcance de los ODM, como en este caso el relacionado con la igualdad de género. Tampoco aparecen oportunidades para sustituir a Suecia como interlocutor competente y comprometido en el diálogo político con el Gobierno y aliado para la sociedad civil. Este último aspecto prácticamente carece de solución, ya que no existe otro donante capaz de asumir estas tareas políticas más complejas de la misma forma. En la dimensión financiera, un problema es la prácticamente inoperatividad del CdC europeo en el país, por falta de una suficiente masa crítica de donantes comprometidos. Otro se relaciona con las muy distintas formas de cooperar. La cooperación española, por ejemplo, también apoya al INAM y podría fácilmente aumentar su financiación, pero utiliza modalidades menos flexibles (por ejemplo, en forma de proyectos específicos en lugar de un apoyo programático). Canadá, país que está aumentando sustancialmente su ayuda a Honduras, tampoco prevé asumir los "agujeros" dejados por Suecia, porque pretende invertir en sectores muy distintos (en concreto, agricultura en vez de gobernabilidad). Este último caso indica un preocupante autismo que a todas luces es difícilmente conciliable con los mandatos de coordinación y mutua responsabilidad de los donantes.

Finalmente, el Gobierno nacional carece de una estrategia de reorientación de los fondos de la cooperación internacional a partir de la cooperación sueca. En Honduras, aún no se ha realizado un mapeo de donantes (véase sección anterior), por lo que incluso falta información sobre los flujos de ayuda con vistas al futuro. En esta base frágil, el Gobierno hondureño tampoco se ha planteado las posibilidades de cubrir ciertas brechas financieras con fondos propios. Por tanto, parece más que probable que la salida sueca abra un déficit sensible en la financiación a la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

Desde la perspectiva global, la experiencia de Honduras crea muchas dudas con respecto a la concentración de los donantes. En primer lugar, el país está sentado sobre graves riesgos fiscales. Muchos sectores, como la educación y la salud, dependen fundamentalmente de

60 A continuación se presentan algunos resultados preliminares de un estudio de país realizado por FRIDE en febrero de 2009 que se publicó en septiembre de 2009: Margarita Puerto Gómez y Nils-Sjard Schulz, Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia, Informe de proyecto División del Trabajo: implicaciones para la nueva arquitectura de la ayuda, FRIDE, Madrid.

la ayuda exterior. La razón es que el Estado hondureño no ha sido capaz de generar y dirigir sus propios recursos (por ejemplo en forma de impuestos) a la inversión en estos servicios sociales.[61] Segundo, Honduras alberga una comunidad donante limitada en términos de calidad y puesta en práctica de la eficacia de la ayuda. Con Suecia parte el único miembro del grupo Nordic+. Suecia marcó las políticas nacionales de desarrollo a partir de la Declaración de Estocolmo y fue pionera en el uso de nuevas modalidades como el apoyo presupuestario. Así, a partir de finales de 2010, el acceso de Honduras se restringirá a una ayuda bilateral menos pionera, con Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Japón como donantes más relevantes. La ausencia de donantes Nordic+, reconocidos por su compromiso con la gobernabilidad, los derechos humanos y la implementación de la Declaración de París, abre muchos interrogantes sobre una complementariedad eficaz entre los distintos tipos y culturas de cooperación existentes.

Una situación parecida se observa en Malawi,[62] uno de los 15 países más pobres del mundo.[63] El país sufre de capacidades nacionales muy limitadas frente a unos desafíos extremos. El problema endémico del SIDA, la frágil gobernabilidad y la inseguridad alimentaria minan su desarrollo humano. La salida sueca se produce en un contexto de cooperación delegada con Noruega, siendo este último país responsable de gestionar los fondos de Suecia. En este caso, se detectaron varias "trampas" relacionadas con la cooperación delegada y específicamente con el hecho de que Suecia careció de una estructura propia en Malawi. En concreto, Estocolmo no comunicó de forma directa su retirada al Gobierno nacional hasta un año después de tomar la decisión e iniciar el proceso de salida.[64] También la coordinación con el donante líder, Noruega, dejó que desear, especialmente con respecto a la transparencia sobre el monto real que Suecia retiraría de cada sector. En algunos casos, hubo una elevada confusión con respecto a los respectivos aportes suecos y noruegos a los fondos comunes que establecieron a lo largo de la cooperación delegada. Esto implicó una sensible reducción de la predictibilidad para el país, dificultando la previsión de las políticas de desarrollo. A pesar de que la ayuda sueca representó cerca de un 7% en 2007, ningún actor (donantes, Gobierno y demás actores nacionales) parece valorar el impacto real de esta salida. Sin embargo, el caso del Human Rights Consultative Committee (HRCC), un paraguas institucional de unas veinte organizaciones activas en los derechos humanos y la democratización, demuestra que pueden existir pérdidas muy sensibles para el país. La financiación institucional del HRCC dependió en un 80% de un fondo común de Noruega y Suecia que en 2009 ha sido cancelado a raíz de la salida sueca. No se ha hecho suficiente esfuerzo por reforzar las capacidades organizacionales y la sostenibilidad del HRCC. Tampoco se ha realizado un diálogo a nivel de la comunidad donante sobre cómo absorber este agotamiento del apoyo internacional de este organismo vital para la calidad democrática.

61 De Jong et al: Honduras - ¿Qué pasó con la ERP?, Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina, ASDI, Estocolmo, 2007.

62 A continuación se presentan algunos resultados preliminares de un estudio de país realizado por FRIDE en marzo de 2009 que se publicó en octubre de 2009: Markéta von Hagen y Nils-Sjard Schulz, Una salida silenciosa: Suecia deja Malawi, Informe de proyecto División del Trabajo: implicaciones para la nueva arquitectura de la ayuda, FRIDE, Madrid.

63 Índice de desarrollo humano 2008.

64 Al inicio del proceso, el director del departamento de África de ASDI envió una comunicación al embajador de Malawi en Londres, quien sin embargo no la derivó a las autoridades nacionales. No se dio comunicación de más alto nivel y tampoco el embajador sueco residente en Zimbabue que visita Malawi al menos una vez al año incluyó este tema en su comunicación con el Gobierno de Malawi.

Entre la comunidad donante, la salida sueca ha sido recibida por lo general con indiferencia, en lo que ha in uido la falta de información y una escasa cultura de coordinación real entre los donantes activos en Malawi. Parecido al caso de Honduras, la corresponsabilidad frente a la salida sueca es muy limitada, a pesar de que implica la deducción de recursos o incluso el cierre de proyectos y programas de gran relevancia para las capacidades nacionales y la democracia de Malawi. El elevado grado de dependencia de la ayuda y los acuerdos existentes, por ejemplo en la estrategia de asistencia al país,[65] debería inspirar un enfoque más coordinado para evitar daños mayores en el desarrollo de uno de los países más pobres del mundo.

Finalmente, dentro de su muy reducido margen de actuación, el Gobierno de Malawi tampoco logró articular respuestas claras a la salida sueca. Mientras que al principio no se conoció la dimensión real de la misma, el Gobierno nacional no alberga muchas ilusiones sobre el desempeño de la comunidad donante. El país tuvo experiencias muy duras con la salida de Dinamarca en 2001 y cuenta con una comunidad donante sumamente inestable, con agencias del Norte entrando y saliendo así como aumentando y disminuyendo su financiación y portafolio de ayuda en el país. Otra razón de resignación nace de la prácticamente nula capacidad de respuesta de este tipo de choques. Malawi no se encuentra en condiciones para generar más recursos propios (para lo que se requeriría recaudar impuestos a una población muy pobre) y en general sufre de varios factores (entre ellos, el SIDA y la fuga de cerebros) que minan de forma continua sus escasas capacidades para proveer unos servicios públicos sostenibles. Este entorno complejo pone en jaque algunos de los escasos avances en materia de ODM, especialmente los ubicados en el ámbito de la lucha contra el hambre, la salud materna y la sostenibilidad medioambiental.

Con vistas a las dinámicas globales, la experiencia de Malawi demuestra que la concentración geográfica de los donantes se debería adaptar a las condiciones reales de los países. Desde 2003, Malawi ha perdido tres de los seis donantes Nordic+ (Dinamarca, Países Bajos y Suecia) y se enfrenta en estos momentos a la salida de Canadá, anunciada en marzo de 2009. En comparación con sus vecinos Mozambique, Tanzania y Zambia, el país africano acoge una comunidad donante con menor impulso hacia la continuidad, la coordinación y el cumplimiento de las premisas de la Declaración de París y el PAA. Considerando la permanencia de los donantes, incluidos los Nordic+, en los "países mimados" vecinos, se confirma la necesidad de mejorar los criterios del despliegue de la ayuda y así asegurar que el corte se haga por el lado del Sur.

III.III.III Cortando por el lado del Sur: opciones para el futuro

Como se ha visto en las páginas precedentes, tanto los criterios como las prácticas tienen una relevancia inmediata para el liderazgo nacional y su capacidad de generar el desarrollo y de luchar contra la pobreza. Los casos relatados demuestran un panorama poco favorable a que se cumplan las premisas de la asociación entre el Norte y el Sur, tal como establecen la Declaración de París y el PAA. Los donantes aún perciben la ayuda como una parte sensible de su política exterior y se reservan el derecho, por otro lado legítimo siguiendo el derecho internacional, de decidir sobre su reparto de forma soberana y por tanto unilateral. Esto prede-

65 Development Assistance Strategy (DAS) 2006-2011.

Dispersión sectorial promedia por país socio de los donantes europeos, sobre la base de la CPA (2005-2007)	
Donante europeo	Promedio de sectores en cada país socio
Alemania	9,4
España	8,3
Francia	8,0
Noruega	7,8
Irlanda	7,4
Grecia	7,3
Austria	7,1
Promedio	6,7
Suiza	6,6
Bélgica	6,5
Luxemburgo	6,5
Países Bajos	6,5
Suecia	6,5
Italia	6,0
Finlandia	5,9
Gran Bretaña	5,6
Comisión Europea	5,4
Portugal	5,0
Dinamarca	4,3

Elaborado según datos de CAD/OCDE: Report of 2008 Survey of Aid Allocations Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, 2008.

termina también la salida, que parece basarse en unas prácticas (y procesos) poco adaptadas a las necesidades y capacidades de los países del Sur. Incluso en el caso de buenas prácticas del donante saliente, el resto de la comunidad donante no suele implicarse en amortiguar posibles choques y el Gobierno tiende a carecer de recursos y capacidades de realizar el correspondiente "relleno" de las brechas financieras. Más allá de la pérdida de fondos, la salida de un donante como Suecia puede suponer un serio debilitamiento del diálogo político y de los espacios para la sociedad civil como actor central para la democracia en los países del Sur. El resultado de este encadenamiento poco afortunado es un claro riesgo de que la división del trabajo, como una bandera de la agenda de la eficacia, acabe minando los esfuerzos por alcanzar los ODM y otras metas de desarrollo.

Una vez tomada esta fotografía crítica, se pueden extraer las siguientes lecciones constructivas para el corte del pastel por el lado del Sur:

En primer lugar, parece imprescindible que la división del trabajo sectorial y geográfico se base sin excusas en el liderazgo de los países del Sur y promueva sus capacidades como Gobierno y como sociedad. En otras palabras, no se deberían dar procesos de complementariedad entre los donantes sin que el país del Sur lo coordine y regule. Los países del Sur se enfrentan a diferentes problemas relacionados con su dependencia de la ayuda y el reparto de poder en las negociaciones, que sin embargo pueden superarse. Así, los procesos de división del trabajo nacional, incluidos los mapeos y la identificación de las ventajas comparativas, se deberían integrar con fuerza en los ministerios de Finanzas de los países del Sur que se podrían beneficiar de un aprendizaje mutuo con otros países socios y de apoyos técnicos sólidos controlados por el Gobierno nacional. También es necesario superar la propia inercia del sistema de la ayuda a nivel nacional. En este sentido, más allá de los argumentos en pro de una gestión de la diversidad y el temor a la pérdida de financiación, es necesario que los países del Sur estén dispuestos a tomar el mando. De hecho, la

alta presión a los donantes, generada por el CdC europeo y el PAA, podría aprovecharse de forma mucho más estratégica por parte de los países del Sur para regular las actividades de los donantes en los respectivos contextos nacionales.

En segundo lugar, una mayor inversión en los índices clasificando el desempeño y las capacidades de los donantes, especialmente de los miembros del CAD, podría ayudar a orientar el debate sobre el valor añadido de cada uno de estos actores. Existen algunos antecedentes, pero es necesario que se fortalezca la perspectiva de los países del Sur, tanto de Gobierno como de la sociedad civil, en estas herramientas. Un tema central parece ser la coherencia de políticas y la capacidad real de ofrecer una ayuda eficaz, relevante y comprometida. Esto tiene especial relevancia para la división del trabajo internacional ya que el reparto global solamente llevará a una reasignación de recursos proclive a la lucha contra la pobreza si se tiene en cuenta la calidad de cada cooperación. Por tanto, la valoración de los donantes debería insertarse en los procesos de responsabilidad mutua a nivel internacional, especialmente a nivel del WP-EFF (específicamente su clúster de ayuda transparente y responsable) y el Foro de Cooperación al Desarrollo, una plataforma del ECOSOC de las Naciones Unidas que atenderá especialmente los aspectos políticos del sistema de la ayuda con conferencias y estudios especializados.[66]Idealmente, además de facilitar el debate sobre la complementariedad internacional, esta clasificación de los donantes se nutra de y retroalimente a los procesos nacionales indicados en el primer punto.

Finalmente, frente al impacto negativo de algunos procesos de salida en los objetivos de desarrollo se debería plantear la posibilidad de orientar la división del trabajo hacia el alcance de los ODM. Algunos instrumentos, como los mapeos de donantes, podrían servir como base para establecer un “mercado de ODM”. Bajo el liderazgo del Gobierno nacional, el “mercado de ODM” quedaría constituido por las brechas (y por tanto la demanda) de aportes externos (financiación y capacidades) que existen para poder avanzar en los distintos ODM y otras metas nacionales de desarrollo. En la práctica, se trataría de vincular los mapeos de los donantes con las estrategias nacionales de desarrollo y, en su caso, las Joint Assistance Strategies. Especialmente los sectores críticos para la lucha contra la pobreza y en muchas ocasiones muy poco atendidos por la cooperación internacional, como es la agricultura y la infraestructura, podrían beneficiarse de una perspectiva más sensible de la división del trabajo con relación a los ODM.

66 Véase para más detalles sobre la estructura y las funciones del WP-EFF, además de su interacción con las Naciones Unidas, Schulz, Nils-Sjard: El camino hacia la gobernanza global de la ayuda (en tiempos turbulentos), FRIDE comentario, Madrid, 2009

III.IV El reto español: mejor un corte pausado…

En los últimos cinco años, la cooperación española está experimentando un proceso de reformas institucionales y operacionales que pretende mejorar sus capacidades para ofrecer una ayuda eficaz y de calidad. En otras palabras, se busca enriquecer la firme apuesta financiera (principalmente, por el 0,7%) con una gestión más racional y orientada a resultados. Dentro de sus distintos ritmos y momentos,[67] el proceso de reforma ha generado un debate fundamental entre un creciente grupo de instituciones y personas sobre la eficacia de la cooperación española.

No cabe duda de que los documentos estratégicos existentes, especialmente el nuevo Plan Director 2008-2012, y el posicionamiento de los delegados españoles en las negociaciones internacionales re□ejan un compromiso muy elevado con la asociación entre el Norte y el Sur. De esta dinámica nacen importantes oportunidades para apoyar de forma consistente y concreta a los países en desarrollo en la emergente gobernanza global de la ayuda.

Sin embargo, existen también múltiples retos políticos e institucionales para implementar la agenda de la eficacia de la ayuda en la propia casa, esencialmente en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). También el sistema descentralizado de la cooperación española plantea desafíos específicos. El Plan Director, sobre todo su Plan de acción para una ayuda más eficaz, marca unas metas sumamente ambiciosas que hasta la fecha se están explorando en pasos pequeños, pero muy relevantes. Aquí destaca el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC) que desde abril de 2008 reúne cada dos semanas a personal de la AECID y la DGPOLDE. Este mecanismo de coordinación pretende apoyar la implementación de las orientaciones del Plan Director y del Contrato de Gestión de la AECID en materia de eficacia y calidad, especialmente la Declaración de París y el PAA. Al mismo tiempo, mejora la apropiación de los profesionales propios de la AECID de las implicaciones de la Declaración de París y el PAA.

A mediados de 2009, el Gobierno español anunció que la división del trabajo sería uno de los ejes centrales durante su presidencia del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2010. En este contexto, las dos dimensiones de promover la eficacia de la ayuda y la división del trabajo (en y entre países receptores) cobran especial relevancia. Por un lado, la re□exión sobre la complementariedad sectorial y geográfica es aún embrionaria, pero el nuevo Plan Director establece metas de gran envergadura que deberán articularse en los nuevos marcos de asociación. Por otro, las previsiones para la presidencia europea incluyeron la división del trabajo como tema prioritario, lo que crea oportunidades para que la UE adopte una perspectiva más sensible hacia los criterios y prácticas de la división del trabajo nacional e internacional.

67 Véase Arias, Marta: Culminar la reforma en tiempos difíciles, en Intermón Oxfam: La realidad de la ayuda 2007-2008, Barcelona, 2008; Alonso, José Antonio: Cooperación española: desafíos para una nueva legislatura, ICEI Paper 03, Madrid, 2008; y Meyer, Stefan: La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, FRIDE Documento de trabajo 40, Madrid, 2007.

III.IV.I España ante la división del trabajo nacional

Desde la aprobación del CdC europeo en mayo de 2007, la cooperación española se ha adentrado con mucha cautela en la complementariedad nacional. Tras una mención muy general en el Plan Director 2005-2008, una primera entrada para la identificación de las ventajas comparativas españolas se abrió en la elaboración de los documentos de estrategia país (DEP), en cuyo marco España se propuso identificar sus "ámbitos de especialización" a nivel de cada país.[68] Aun así, los DEP resultantes re ejaron una elevada dispersión sectorial. En países como Bolivia y Guatemala, la cooperación española cubre más de 17 sectores (definidos como objetivos estratégicos atendidos).[69] Esta fragmentación sectorial de la planificación de país guarda relación con el amplio abanico de prioridades sectoriales que estableció el Plan Director anterior (2005-2008) y que, con algunos matices, se mantiene en el Plan Director actual (2009-2012). Es decir, mientras se mantenga una visión genérica sobre el quehacer de la cooperación española, resultará difícil restringir la dispersión sectorial a nivel de cada país.

Esto se traduce también en una elevada fragmentación de la ayuda. Según los datos de las matrices de fragmentación del CAD, España ocupa el segundo puesto (tras Alemania) en la dispersión sectorial de un total de 18 donantes europeos, medida entre 2005 y 2007. De los 12 sectores establecidos por la metodología del CAD,[70] España cubre un promedio de 8,3 en cada país. De hecho, mantiene compromisos en la totalidad de los sectores en cinco países: Ecuador, Guinea Bissau, Honduras, Mauritania y Mozambique. Si se excluye el apoyo presupuestario general, un instrumento apenas utilizado durante estos años (véase capítulo 5), toda la gama sectorial se encuentra cubierta en 26 países socios, que en su mayoría son prioridades geográficas de la legislatura anterior.[71] Entre los 52 países incluidos en el Plan Director 2005-2008 no se encuentra ningún caso en el que la cooperación española se haya concentrado en menos de 7 de los 12 sectores posibles.[72] A estos se unen también nueve países no prioritarios[73] que entre 2005 y 2007 reciben una ayuda (CPA) española dispersa en más de 7 áreas temáticas. Un caso especialmente llamativo es Benín: aportando solamente 400.000 dólares, la cooperación española llegó a atender 8 sectores en esta estrecha república del golfo de Guinea.[74]

68 Herramienta para la elaboración de los documentos de estrategia país (DEP) de la cooperación española, mayo de 2005.

69 Véase tabla 1 en el anexo de Schulz, Nils-Sjard: La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?, FRIDE Desarrollo en contexto, Madrid, 2007.

70 Existe una cierta polémica con respecto a la definición de sectores a nivel internacional. En este caso, los 12 sectores están inspirados en la clasificación general utilizada por el CAD, lo que permite el uso de los sistemas de información del departamento de estadísticas del CAD (es decir, son los datos que reportan los propios donantes) y, en líneas generales, un buen grado de comparabilidad. Esta clasificación engloba educación; salud; población y salud reproductiva; agua y saneamiento; otras infraestructuras sociales; infraestructura económica; agricultura; otros sectores productivos; medio ambiente; gobierno y sociedad civil; multisector; y apoyo presupuestario general.

71 Además de los cinco ya mencionados, se trata de Angola, Argelia, Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Cuba, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Haití, Malí, Marruecos, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Senegal, Túnez, Uruguay y Venezuela.

72 Excluyendo el caso de Irak donde se cubrieron seis sectores.

73 Benín, Burkina Faso, Camerún, Kenia, Malí, Níger, Pakistán, Serbia y Turquía. Esto aplica también a India, Indonesia, Sri Lanka y Tailandia, que caben bajo el supuesto de "países del sureste asiático que han padecido las consecuencias del maremoto de 2004" que se incluyeron en los países con atención especial.

74 Algo parecido aplica a Burkina Faso, donde España invirtió un promedio anual de 700.000 dólares en siete sectores.

Frente a esta desfavorable situación de salida, el tercer Plan Director (2009-2012) fija unas pautas bastante ambiciosas. En línea del CdC, exige que los nuevos marcos de asociación (que se definirán conjuntamente con los 23 países del llamado grupo A) "tenderá[n] hacia la concentración en un máximo de tres sectores". De partida, se incluye aquí una filosofía muy coherente con el liderazgo de los países socios. El Plan Director prevé que la concentración debe articularse a partir de la nueva filosofía de los marcos de asociación. En otras palabras, la concentración sectorial se vincula directamente con el tipo de relación más horizontal que pretende construir España a partir de la "asociación amplia".[75]

Por otra parte, España también se compromete a revisar su "posición relativa (...) con respecto a otros donantes" y "el papel que puede jugar la cooperación española en dicho escenario (donante activo o silencioso) para ser más eficaz en desarrollo". Esto indica que uno de los instrumentos más destacados para la complementariedad se encuentra en la cooperación delegada. Sin embargo, España se adentra en este instrumento de forma más bien cautelosa, contando con una primera experiencia de cooperación delegada en Malí, donde España delega un millón de euros anuales a los Países Bajos para el apoyo presupuestario en el sector de salud. Además, aún hay cierta confusión con respecto a los términos utilizados que no coinciden con la sistematización lograda en Accra (véase sección 2), lo que se está revisando con unas directrices del GTEC. Una duda adicional es que la puesta en práctica se basa en la asunción de que esta especialización se generará "en función del análisis del contexto a través de la planificación país (marcos de asociación que definirán la fórmula más eficaz para cada caso concreto)". Es decir, los avances en materia de cooperación delegada dependerán fundamentalmente de los nuevos marcos de asociación, lo que en vista de la variada calidad de los DEP (equivalentes del ciclo de planificación anterior) puede parecer demasiado optimista.

En la práctica, España participa en algunos procesos de división del trabajo, por ejemplo en Bolivia, Ecuador, Etiopía y Mozambique. El caso más destacado es Bolivia, donde la cooperación española cuenta con una experiencia piloto como promotora de la división del trabajo. Dentro de su apuesta fuerte por la eficacia, la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Bolivia lideró la generación de documentos clave para el FAN de Accra y, como punto focal (junto con Dinamarca), está facilitando la división del trabajo entre los donantes que conforman el Grupo de Socios para el Desarrollo (GruS). Actualmente está en curso un proceso de autoevaluación para identificar donantes líderes en los distintos sectores y los consiguientes puntos de entrada para la cooperación delegada. A nivel sectorial, se realiza un diagnóstico de las capacidades de los donantes para cumplir los principios de la Declaración de París, incluyendo el desarrollo de las capacidades de los ministerios correspondientes. El proceso ha permitido elevar el perfil y capacidad de gestión de la cooperación española en uno de sus "hábitat" naturales. Mientras que el Gobierno boliviano se muestra conforme con el proceso y sus objetivos, aún queda por asegurar un mayor liderazgo nacional en el día

75 Según el Plan Director, "para la cooperación española el mejor camino para afrontar la agenda de desarrollo es una asociación entre los diferentes actores alrededor de objetivos y/o visiones comunes para el desarrollo. Este III PD retoma, refuerza, y desde una nueva lectura, plantea el principio de asociación para el desarrollo como modo de interactuar y de sumar esfuerzos entre los actores con diferentes orígenes, misiones, competencias, o naturalezas, hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza" (página 25).

a día que también depende de la continuidad y consistencia de la coordinación de la ayuda en general.[76]

Frente a la necesidad de asegurar un liderazgo nacional difícil de construir, una de las ventajas de la complejidad propia del sistema español consiste en la necesidad de realizar un proceso pausado. Sin embargo, para esto es necesario reforzar fundamentalmente la capacidad de España (y de sus diferentes actores) para articular la concentración sectorial en torno a las prioridades de los países del Sur. Una entrada posible sería impulsar las bases operativas de la puesta en práctica del Plan Director 2009-2012. Aquí sería recomendable que la cooperación española tuviera en consideración los aspectos debatidos a lo largo de este capítulo, en especial con respecto a la generación de criterios,[77] las prácticas de salida y la conceptualización de la cooperación delegada.

Además, se podrían dar los siguientes pasos concretos para mejorar la complementariedad de la cooperación española a nivel del país socio:

Gestionar la pluralidad de los actores españoles: Se necesita una seria apuesta por la concentración y específicamente del valor añadido de la cooperación española en los países en desarrollo. A nivel del país es necesario seguir impulsando en lo posible la coordinación entre la OTC y los representantes de la cooperación descentralizada. De forma especial, se necesita más control de las OTC sobre las actuaciones de otros ministerios españoles. Dadas las características propias de las actuaciones de las ONGD españolas y en función del posicionamiento que tome la Coordinadora de ONGD de España en el futuro, sería recomendable centrar los esfuerzos en la cooperación bilateral del Estado español e iniciar la tarea desde la Administración General del Estado. Para evitar las "islas de fragmentación" y la distorsión del sistema oficial español, el espacio de coordinación en el terreno deberá ser institucionalizado de forma más consistente en torno a las previsiones del Plan Director 2009-2012. Todos los actores deberán aumentar su conciencia de los efectos nefastos de la fragmentación para el país socio. En lo operativo, un mandato más claro para los coordinadores de las OTC, en línea del Contrato de Gestión actual de la AECID,[78] podría despejar muchas dudas que actualmente existen sobre liderazgos y decisiones al respecto. En última instancia, es importante que la OTC, como actor más relevante de la cooperación española, cree estándares claros y avance con la especialización aun cuando los demás actores requieran más tiempo, otro tipo de incentivos y/o respondan a lógicas diferentes, como es el caso de las ONGD que trabajan en sectores estratégicos y/o con financiación privada.

76 Véase para más detalle sobre la coordinación algo inestable de la ayuda en Bolivia, CAD: Ayuda más eficaz para 2010 - Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París - Bolivia (capítulo de país), París, 2008.

77 En principio, existe una base favorable para que estos criterios se generen desde la perspectiva de los países socios, ya que estos deben surgir del proceso de elaboración de los marcos de asociación que a su vez deberán reforzar las capacidades del país socio en el liderazgo del desarrollo (según líneas de acción 1.1. y 3.3 del Plan de acción para una ayuda eficaz, un anexo del Plan Director 2009-2012).

78 El Contrato de Gestión de la AECID 2009-2010 establece como actuación crítica que "la AECID redefinirá la distribución de competencias entre sede y OCE [OTC] para participar de manera eficaz en los procesos de armonización y alineamiento en cada país".

España entre los donantes "top ten" (2005-2007)		
Posición	**País socio**	**Promedio del peso relativo en la comunidad donante (% de CPA 2005-07)**
1º	Guinea Ecuatorial	54,2%
2º	Ecuador, Turquía y Uruguay	16,3%
3º	Argelia, Colombia, El Salvador, Honduras y Venezuela	12,6%
4º	Paraguay	6,0%
5º	Bosnia-Herzegovina, Cuba, Guatemala, Mauritania, Panamá, Perú y Túnez	6,2%
6º	Argentina, Bielorrusia, Chile, China, Namibia	4,2%
7º	Administración Palestina, Costa Rica, Egipto, Guinea-Bissau, Jordania, Marruecos y República Dominicana	3,2%*
8º	Bolivia, Brasil, Haití, México y Nicaragua	3,8%
9º	Angola y Cabo Verde	3,5%
10º	Etiopía y Serbia	0,7%

*. El bajo porcentaje promedio se debe al escaso peso español (0,7%) en Jordania, país con una muy elevada fragmentación de la ayuda que recibe.

Elaborado según datos de CAD/OCDE: Report of 2008 Survey of Aid Allocations Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, 2008.

Reforzar las capacidades de las OTC en la concentración sectorial: El nuevo Plan Director plantea los marcos de asociación como un proceso (es decir, más allá del "documento") que debería estar enmarcado en una progresiva delegación de responsabilidades a las oficinas de país. Hoy en día, las OTC carecen aún de un mandato estratégico y están subordinadas a las direcciones geográficas de la AECID.[79] Dado el desigual nivel de capacidades en las distintas OTC, es fundamental que se refuerce el rol de las OTC y las capacidades de su personal para que el diálogo a nivel nacional (con el Gobierno nacional y los demás donantes) sea eficaz y se vaya acumulando experiencia en el uso de los diferentes instrumentos para la división del trabajo (en especial, la cooperación delegada). Se debería procurar que las diferentes OTC no actúen de forma aislada para identificar sus ventajas comparativas, sino que se adentren en un proceso de aprendizaje mutuo, especialmente a nivel regional y subregional.

Respaldar el "corte pausado" con un refuerzo del liderazgo del país: Las serias dificultades de anclar la división del trabajo en los países socios se podría superar con un apoyo directo

79 Se da una situación interesante en el sistema español, ya que dentro de un esquema altamente centralizado se deriva, prácticamente "por omisión", la toma de decisión sobre las ventajas comparativas hacia las oficinas de país. Sin embargo, éstas no cuentan con un respaldo firme ni un mandato claro por parte de la sede para este proceso. Justo lo contrario está ocurriendo en otras cooperaciones europeas más descentralizadas. Por ejemplo, en Suecia y Noruega, los sectores prioritarios en cada país se han decidido en Estocolmo y Oslo, respectivamente, y después han dado un amplio margen para implementar esta concentración en el ámbito operativo.

a la generación de criterios nacionales de "selección de donantes", identificados por el Gobierno nacional en consulta con la sociedad civil.

Idealmente, aquí se integraría el "mercado de los ODM" al que los donantes deberían contribuir con sus recursos (véase sección 3.3). Para reforzar el liderazgo nacional en la práctica, España podría facilitar consultorías especializadas en algunos países piloto, que sean coordinadas por el Gobierno nacional y articuladas con los espacios de coordinación de la ayuda, además de coherentes con los planes nacionales de desarrollo y de coordinación de la ayuda. Estas consultorías podrían identificar criterios nacionales para la complementariedad, idealmente en base de datos y análisis ya existentes (como los mapeos). Probablemente estos procesos no generen insumos claros para los primeros marcos de asociación, especialmente en los países que carecen de suficiente información (como en América Latina) y/o una posición más débil frente a los donantes (como en África subsahariana). Pero darán frutos sostenibles a medio y largo plazo. Este "corte pausado" se debería acompañar además con un cercano seguimiento, en el marco de las estrategias nacionales de desarrollo, a los procesos de salida de los diferentes sectores y su impacto en las capacidades nacionales de promover el desarrollo y el alcance de los ODM.

III.IV.II España ante la división del trabajo internacional

Por su parte, el horizonte de la concentración geográfica de la cooperación española es todavía difuso. Barreras muy rígidas se erigen sobre los distintos intereses e incentivos presentes en el sistema español de la ayuda. Tras el aviso del examen entre pares del CAD de 2007,[80] el nuevo Plan Director solamente logró una reducción mínima (entorno al 4%) del número de países priorizados, concretamente de 52[81] a 50 países. Las prioridades geográficas de la cooperación española son bastante estables en general. El Plan Director 2009-2010 incluye cuatro nuevos socios[82] y deja "caer" seis países[83] de la lista de la legislatura anterior.

Dentro de estos cambios, las variaciones en los distintos grupos de prioridad son mínimas (véase recuadro siguiente). Existe además una matización importante ya que, frente al Plan Director anterior, España se ha comprometido a canalizar en 2012 solamente el 66% de su AOD bilateral al grupo A (entre 2005 y 2008, la meta era un 70%). Sin embargo, una meta adicional consiste en distribuir el 85% de la AOD española al conjunto de los grupos A y B.

Nuevamente, la realidad demuestra que estas premisas fueron difíciles de alcanzar en el período anterior. Así, en 2006, solamente el 46% de la ayuda se entregó a los países prioritarios. Por su parte, la matriz del CAD, basada en la CPA, permite una cierta comparación de la fragmentación con los demás donantes europeos. Revela que entre 2005 y 2007 España cooperó con 81 países, lo que resultó en una dispersión geográfica cercana al promedio de los donantes europeos (excluyendo la Comisión Europea), unos 74 países. También el

80 CAD: Peer review on Spain, París, 2007.

81 En comunicaciones oficiales, muchas veces se refiere a 56 países priorizados por el Plan Director 2005-2008. Sin embargo, explícitamente se mencionan solo 52 países en este documento estratégico, a lo que se une un número no determinado de "países del sureste asiático que han padecido las consecuencias del maremoto de 2004".

82 Gambia, Guinea Conakry, Malí y Níger.

83 Albania, Bosnia-Herzegovina, Chile, China, Santo Tomé y Príncipe, además de Sudáfrica.

promedio de ayuda programable por el país que dedica España a cada socio (10 millones de USD) se encuentra cerca de la línea de la media (12 millones de USD).

Grupos de prioridades	Plan Director	
	2005-2008	2009-2012
Países prioritarios (PD 05-08); Grupo A: Asociación amplia (PD 09-12)	23	23
Países con atención focalizada (PD 05-08); Grupo B (14): Atención focalizada (PD 09-12)	15	14
Países preferentes (PD 05-08); Grupo C: Asociación con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo (PD 09-12)	14	13
Total	**52**	**50**

Esto revela que el grado de dispersión geográfica de la cooperación española no es excesivo. Aun así, requiere una re□exión más profunda sobre cómo alcanzar una mayor concentración en línea de las previsiones del CdC. Además, cabe esperar que la reforma de la AECID se centre a lo largo de los próximos dos años en crear un sistema de cooperación competitivo, parecido a los avances que han logrado los países nórdicos (que componen el grupo de mayor concentración que la media).[84]

Más allá del problema de la distribución de la AOD española entre países no prioritarios, un tema menos atendido consiste en el peso relativo de España en los diferentes contextos geográficos. España se encuentra entre los diez primeros donantes en 38 países socios, pero solamente es primer donante en Guinea Ecuatorial, mientras alcanza un segundo puesto en Ecuador, Turquía[85] y Uruguay y es tercer donante de mayor peso en Argelia, Colombia, El Salvador y Venezuela (véase tabla siguiente). Con estos resultados, se confirma en cierta manera el protagonismo de la cooperación española en los países de renta media de América Latina y crecientemente del Norte de África.

Con vistas al futuro, España aún tiene un amplio potencial para focalizar más su ayuda y buscar un impacto más consistente en algunos países. Al ser el octavo donante de más peso entre los miembros del CAD, se podría esperar que España constituya uno de los primeros donantes en más de diez países, especialmente cuando se trata de países del grupo A del nuevo Plan Director.

Sin embargo, también quedan dudas, incluso a corto plazo. Por ejemplo, entre los planes centrales de la AECID se encuentra el aumento de la ayuda a los países africanos, particu-

84 Exceptuando a Finlandia e Irlanda, los miembros del grupo Nordic+, además de Alemania y Francia, son los donantes europeos con mayor concentración geográfica (medida en la ayuda promedia por país).
85 Es importante señalar que Turquía no es país prioritario de la cooperación española.

larmente a África occidental como una necesidad de reforzar el camino hacia los ODM.[86] La presencia española en esta zona, de gran importancia estratégica en materias como la seguridad energética, las migraciones o la pesca, está creciendo desde un perfil aún bastante bajo, pero cuenta con el marco del renovado Plan África. En términos relativos, la cooperación española solamente desempeña un papel relevante en Cabo Verde, Mauritania, Guinea-Bissau y Guinea Ecuatorial (véase tabla anterior).

A partir de 2008, España invertirá más fuertemente en el continente africano, lo que implicará una creciente fragmentación geográfica. Así, la capacidad política para salir de otros contextos geográficos, por ejemplo en América Latina, es muy limitada en vista de la "singularidad latinoamericana" de la cooperación española.[87] Mientras que existe alguna presión de otros donantes para que los fondos españoles se redirijan hacia los países africanos menos desarrollados, también es necesario seguir invirtiendo en la "doctrina de renta media"[88] como una característica o incluso ventaja comparativa de España. Esto explica por qué una de las preocupaciones centrales incluidas por el Gobierno español en su presidencia del Consejo Europeo en 2010 será la identificación de los mapas en "blanco" que deja la UE en la región latinoamericana.[89] Sin embargo, la tensión entre esta preferencia de América Latina con un paralelo aumento de ayuda a África, por un lado, y la concentración geográfica, por otro, está en franco aumento. Así, en la Secretaría de Estado se reconoce que la elaboración del nuevo Plan Director estuvo marcada por serias dificultades para reducir el número de países prioritarios dadas las presiones e intereses de los diversos actores políticos, sociales y económicos.[90] Y en los pocos casos afectados por la concentración y reasignación de grupos prioritarios, la gestión no parece haber sido muy afortunada. En Chile, la exclusión como socio del nuevo Plan Director ha causado cierto estupor entre representantes del Gobierno. En otros casos, como en Colombia, que comparte el grupo B con países como Afganistán, Guinea Ecuatorial e Irak, la reclasificación habría necesitado una comunicación más cuidadosa con la sensibilidad del país socio.

Con vistas al futuro, España tiene varias puertas de entrada para mejorar la concentración de su ayuda de una manera más consistente:

Reforzar las prioridades con recursos: Dentro del Plan de acción para una ayuda eficaz, las previsiones presupuestarias del Plan Director 2009-2012 se podrían beneficiar con volúmenes indicativos de ayuda bilateral mínima por país. Actualmente, solamente se cuenta con orientaciones según grupo de prioridad geográfica. Adicionalmente, se deberían establecer metas para asegurar que la cooperación española alcance un mayor peso relativo en sus

86 Comparecencia de la directora de la AECID, Elena Madrazo Hegewisch, para informar sobre el plan de trabajo de la Agencia para el año 2009 en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diario de sesiones del Senado, 25 de mayo de 2009.

87 Sanahuja, José Antonio: Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo - Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses; pendiente de publicación, Madrid, 2009.

88 En el centro de este enfoque se encuentra la idea de que es necesario cooperar con los países de renta media en el fortalecimiento institucional, la cohesión social, la mejora de los programas de salud y educación y el apoyo a los actores sociales más progresistas. Para más detalle, véase Alonso, José Antonio: Cooperación con países de renta intermedia, Editorial Complutense, Madrid, 2007.

89 La cooperación española crecerá en África, pero no a costa de América Latina, EFE, 8 de octubre de 2010.

90 Comparecencia de Soraya Rodríguez Ramos, Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, para informar sobre el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diario de sesiones del Senado, 22 de diciembre de 2008.

países prioritarios, para aspirar a que España sea uno de los primeros tres donantes en al menos dos tercios (es decir, 15) de los países socios del grupo A. Existen diferentes vías de aumentar la financiación de forma eficiente a través de diferentes canales, entre las que destaca sin duda la cooperación delegada y el apoyo presupuestario (véase capítulo 5).

Reequilibrar, pero basándose en la demanda: En la carrera hacia el alcance de los ODM, España debería optar por un camino pausado hacia el reequilibrio interregional de su ayuda. La mayor atención al continente africano producirá más fragmentación geográfica si España no se retira simultáneamente de otros contextos como América Latina, donde por otro lado tiene una amplia ventaja comparativa. Una opción viable sería aumentar de forma suave la financiación a los nuevos socios en África occidental, como Gambia, Guinea Conakry y Malí. Al mismo tiempo se podrían ir reduciendo paulatinamente los flujos financieros a algunos países de renta media-alta, particularmente en el Cono Sur donde ya se hayan afianzado ciertos avances en los ODM. Algunos de estos países latinoamericanos han expresado su interés en recibir apoyo para desarrollar su propia cooperación dentro de un esquema horizontal de relaciones bilaterales, en vez de ser considerados (únicamente) como receptores. En ocasiones, transformar la "ayuda" en una cooperación estratégica, por ejemplo a través de la triangulización y el apoyo a la cooperación Sur-Sur, aumentaría sensiblemente el valor real de los flujos españoles. Aquí es vital mejorar el entendimiento y las capacidades de promover una cooperación que sea realmente permeable a la demanda de los socios y capaz de responder a sus verdaderos retos de desarrollo.

Gestionar las salidas desde lo estratégico: Con respecto a los países excluidos de las prioridades del Plan Director actual, la gestión de la salida y las perspectivas posayuda deberían orientar algunos esfuerzos específicos. Por ejemplo y tal como indicó la directora de la AECID,[91] Chile podría considerarse como un socio para la cooperación triangular. En este sentido, es necesario desarrollar un nuevo tipo de cooperación sobre la base de mayor horizontalidad. En línea de lo expuesto en la sección 3, la cooperación española debería integrar en los acuerdos de salida las emergentes buenas prácticas para evitar tanto posibles tensiones con el paradigma de asociación como malentendidos en el ámbito diplomático.

III.IV.III Influir en los debates globales: hacia una división del trabajo coherente con la asociación

A lo largo de los últimos años, España ha conseguido mejorar su prestigio como donante comprometido con el aumento de la AOD y un actor muy favorable al rol de los países del Sur en las respectivas rondas de negociación sobre la ayuda (como en el FAN de Accra) y la financiación del desarrollo (como en la conferencia de Doha). Dentro de su apuesta multilateral, el Gobierno español también apoya de forma consistente la gobernanza global, por ejemplo a través de la apuesta por el refuerzo del Foro de Cooperación al Desarrollo creado en el ECOSOC que podría complementar el trabajo del WP-EFF.

91 Página 15 de la comparecencia de la directora de la AECID, Elena Madrazo Hegewisch, para informar sobre el plan de trabajo de la Agencia para el año 2009 en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diario de sesiones del Senado, 25 de mayo de 2009.

En la puesta en práctica del CdC europeo y otras dinámicas relacionadas con la división del trabajo, la cooperación española se enfrenta a una serie de desafíos y barreras, algunas solamente franqueables a un alto precio político. Sin embargo, esta situación también alberga ciertas oportunidades, especialmente desde la perspectiva de los países del Sur y en especial de los socios priorizados en América Latina y el Caribe.

Una de las principales conclusiones de este capítulo consiste en que España podría promover un "corte pausado", frente a la rápida concentración sectorial y geográfica de otros donantes menos plurales, como es el caso de Suecia. Dentro del firme compromiso con la división del trabajo, plasmado en el Plan Director actual, la cooperación española deberá encontrar su propio ritmo de adentrarse a la división del trabajo. En la medida en que España sea más permeable hacia las prioridades e intereses de sus socios (por ejemplo, a través de los nuevos marcos de asociación), una cierta lentitud tenderá a beneficiar una puesta en práctica cuidadosa y responsable.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, la división del trabajo es un cuchillo con doble filo que en estos momentos corta el "pastel", es decir distribuir los recursos disponibles, según los criterios del Norte. No obstante, es necesario reconducir este proceso hacia las bases de la asociación horizontal entre los donantes y los receptores, en especial el liderazgo de los países del Sur. Aquí, España tiene un papel específico que desempeñar a escala internacional, para lo que debería:

Sistematizar el proceso de los nuevos marcos de asociación y el refuerzo de los actores nacionales (véase sección 4.1) para identificar y compartir las opciones reales de una división del trabajo liderada por el país, incluyendo el uso y refuerzo de índices que midan el desempeño de los donantes;

Facilitar en esta base la voz y la perspectiva de los gobiernos del Sur en los distintos foros existentes que poco a poco se están abriendo a una mayor participación de los países socios, entre ellos el FTIDoL y el task team del WP-EFF, e introducir criterios de liderazgo nacional en la apuesta por la cooperación delegada (ventajas comparativas identificadas por los actores nacionales) como uno de los aspectos clave de la agenda de desarrollo a lo largo de la presidencia europea del Consejo Europeo.

Por otro lado, América Latina es la región que actualmente se perfila como una posible perdedora de las dinámicas europeas de la división del trabajo internacional. Donantes de gran relevancia y prestigio, como Suecia y Gran Bretaña, están rebajando drásticamente su presencia en la región. Esto plantea serios desafíos para la financiación del desarrollo, la calidad de la ayuda y la adecuada atención a los sectores sensibles, entre los que destaca la gobernabilidad. Debido tanto a coyunturas políticas como a su "graduación" como economías de renta media, países como Honduras y Nicaragua se ven enfrentados a lo que expertos nacionales en ocasiones perciben como una verdadera "fuga de donantes".[92] Aparte de la cuestión financiera, también existen preocupaciones con respecto a las características de los donantes que se quedan en la región. Los de mayor peso, como Estados Unidos y Japón, no pertenecen al

92 Schulz, Nils-Sjard: Poniendo en práctica París y Accra: Hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe, FRIDE Desarrollo en contexto 18, Madrid, 2009.

grupo europeo y no suelen enmarcar su cooperación en la agenda de la eficacia de la ayuda. Finalmente, la salida de los donantes pertenecientes al grupo Nordic+ suele dejar atrás sectores sensibles con escasa presencia efectiva europea, como es el caso de la gobernabilidad y la igualdad de género, áreas clave para el desarrollo de los países de la región.

Con vistas a los socios en América Latina, España podría:

› Impulsar el debate sobre la necesidad de una ayuda europea de calidad en América Latina que sea capaz de responder a las demandas de la región, vinculadas con las brechas existentes de financiación (con el mapeo previsto)[93] y con el deseo de promover la cooperación Sur-Sur y triangular. En el marco de la presidencia española del Consejo Europeo, se debería haber convocado una nueva conferencia de donantes a América Latina[94] como actividad preparatoria a la Cumbre UE-América Latina en primavera de 2010 para alcanzar compromisos firmes frente a los desafíos detectables especialmente en los países centroamericanos.

› Seguir promoviendo la homologación para la cooperación delegada y la cofinanciación para que España pueda servir como canal de ujos de ayuda de otros donantes europeos, incluyendo los de menor peso, que tengan una presencia limitada en América Latina. Esto requiere una gestión técnica más estratégica en el ámbito de la AECID y un refuerzo más sustancial de algunas OTC que aún tienen un perfil bajo en la comunidad donante en los respectivos países.

› Promover la división del trabajo liderado por el país, reforzando la experiencia en curso en Bolivia y apoyando procesos parecidos en otros países de la región, por ejemplo a través del aprendizaje mutuo entre los países de la región.

93 La cooperación española crecerá en África, pero no a costa de América Latina, EFE, 8 de octubre de 2010.
94 La primera conferencia se celebró en diciembre de 2008, más detalle en EuropeAid: Conference on EU Donor Coordination in Latin America, Bruselas, 2008.

IV. La situación de la división del trabajo en Perú y Senegal. Aproximaciones a partir del Código de Conducta europeo

IV. La situación de la división del trabajo en Perú y Senegal. Aproximaciones a partir del Código de Conducta europeo

IV.I OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO

IV.I.I Propósito del trabajo

Desde mediados de la década de los años 90 del pasado siglo, la ayuda internacional para el desarrollo ha experimentado una acelerada proliferación de donantes con acciones dispersas en un sinfín de zonas geográficas y sectores. Ya en 1996, la OCDE expresó sus dudas acerca del "grado en el que [el número y la diversidad de las estrategias de los donantes] promueve o perjudica la apropiación y participación nacional".

A día de hoy las sociedades, tanto del norte como del sur, no están completamente integradas en este debate; por lo que Intermón Oxfam (IO) y la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (la Coordinadora) han querido levar a cabo, en el marco de la Presidencia española de la UE durante el primer semestre de 2010, un primer acercamiento al tema.

Por tanto, se estableció como fin último del presente trabajo el de contribuir a la mejora del impacto de la cooperación de España y la Unión Europea sobre la población de los países destinatarios de la ayuda, analizando en qué medida la división del trabajo es relevante para ello, cómo podría mejorar su impacto y explorando el papel que podrían jugar las organizaciones sociales en el proceso. Para ello, se ha intentado:

- Conocer el estado de avance de los procesos de división del trabajo, analizando el papel de los donantes y en qué medida se está llevando a cabo de modo eficaz y eficiente, para realizar propuestas de mejora.

- Analizar la incidencia de los procesos de división del trabajo sobre la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los planes nacionales de desarrollo, el papel de liderazgo de los países socios y la calidad de la apropiación democrática en el proceso.

- Analizar las posibilidades e implicaciones para la participación de ONGD en los procesos de división del trabajo y mejora de la eficacia de la ayuda en marcha.

Con dicha finalidad se pusieron en marcha una serie de tareas que dieron lugar al presente informe. El documento presenta una descripción sobre el proceso de división del trabajo (desde la Declaración de París al Código de Conducta europeo sobre División del Trabajo) y dos estudios de caso, en Perú y Senegal, a través de los cuales se ha pretendido realizar una aproximación práctica a los procesos de división del trabajo.

Hay que advertir a modo de "nota terminológica", siguiendo algunas publicaciones que han sido de gran interés para el presente trabajo, que los autores del estudio somos conscientes que los términos "receptor", "donante" (e incluso "ayuda") es posible que conlleven connotaciones no deseadas, pero la utilización continuada del término "socios" o "países socios" para ambos grupos puede generar confusiones. Por tanto, se decidió que a efectos de este informe se denomina "socios" o "países socios" a aquellos que reciben la ayuda y donantes (o agencias de desarrollo) a los que la proveen

IV.I.II Metodología

Para la elaboración del presente documento se han utilizado fundamentalmente herramientas cualitativas de análisis documental y realización de entrevistas con cuestionarios semi-estructurados, si bien se han intentado apoyar las conclusiones con una valoración cuantitativa de algunos datos, sin que en ningún caso se optase por análisis estadísticos. Las citadas herramientas se han empleado tanto en un intento por valorar el conocimiento sobre la cuestión existente en Europa, como en la realización de dos estudios de caso sobre el avance de la aplicación del Código de conducta en dos casos concretos: Senegal y Perú.

El trabajo se ha realizado siguiente una serie de etapas:

- Inicialmente se procedió a la discusión de los Términos de Referencia para el estudio y a la selección de los países que actuarían como estudios de caso. Realmente esta etapa se extendió durante todo el periodo de trabajo.

- A continuación del análisis documental se intentó establecer una metodología para el desarrollo de los estudios de caso.

- El siguiente paso consistió en el traslado a los países para la realización de los estudios de caso. Para la elaboración de dichos estudios se realizó un cuestionario de recopilación de información.

- Posteriormente, con la información disponible del análisis documental y de los estudios de caso se procedió a la elaboración de un documento borrador.

- Una serie de reuniones y talleres de debate, partiendo del documento borrador, facilitaron el consenso en cuanto a los resultados que se re□ejan en el estudio. Es importante destacar que además de consensuar los resultados obtenidos y definir la estructura final del presente informe se realizará un taller dirigido a ONGD y otros actores de la Cooperación para la presentación de los principales resultados.

En la selección de los países objeto de análisis se intentó acudir a toda una batería de criterios entre los que se incluyeron la situación socioeconómica (intentando que se incluyesen países con diversa calificación de niveles de renta), el riesgo de impacto por la salida de donantes relevantes en 2006 y 2007 (tratando también de buscar países que respondiesen de manera diferente a estos criterios), presencia de donantes multilaterales y Unión Europea en 2006 y 2007, que resultasen prioritarios para la Cooperación Española, que existiese información en cuanto a su avance en procesos de armonización/alineación, facilidad en el acceso a la información, alta presencia de ONGD españolas, etcétera.

Para la realización de trabajo se han realizado entrevistas con diversos actores de desarrollo públicos y privados, nacionales e internacionales. Así, en España, se habló con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), responsables de agencias de Comunidades Autónomas, personal de universidades, diversas ONGD, plataformas y redes, etc. Fuera de España se entrevistaron responsables de diversas agencias de desarrollo de países de la Unión Europea, personal de la Comisión Europea, miembros de ONGD españolas en el exterior y locales, miembros de la sociedad civil, miembros de organismos internacionales, funcionarios de los países objeto de estudio, y otros.

El equipo de trabajo, único responsable de las opiniones que aquí se expresan, quiere agradecer la paciencia y atención del personal de las entidades a las que se ha entrevistado, destinatarios de lo bueno o lo malo que se pueda extraer del presente informe.

IV.II DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DIVISIÓN DEL TRABAJO: DE PARÍS AL CÓDIGO DE CONDUCTA

IV.II.I Antecedentes

El proceso de división internacional del trabajo en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo se inserta dentro de un amplio debate sobre el incremento de la eficacia de la ayuda y, más concretamente, sobre la coordinación entre donantes. Se trata de un debate principalmente fundamentado en los principios resultantes de la Agenda de París, compuesta por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005 y la Agenda de Acción de Accra de 2008. Ambos documentos, estarían directamente relacionados con el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), "Fomentar una asociación mundial para el desarrollo", caracterizado por centrarse en el proceder de los países tradicionalmente donantes y no en los resultados esperados en los receptores de ayuda al desarrollo.

Entre el 28 de Febrero y el 2 de Marzo de 2005 se celebró en París el segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Como resultado del mismo, los líderes de los países y organizaciones allí reunidos firmaron la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, con el subtítulo Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad. En ella se reconoce la necesidad de incrementar los esfuerzos de cara a la consecución de las metas marcadas en los ODM, no sólo aumentando el volumen de la ayuda, sino también la eficacia de la misma. A tales efectos se señalan cinco ámbitos o "compromisos de cooperación", en referencia a cinco principios básicos (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad) a seguir por parte de donantes y socios de cara implementar la eficacia de la ayuda.

Entre los compromisos, hay algunos que se refieren principalmente al papel de los países socios, otros al comportamiento de los donantes con respecto a éstos y otros básicamente a las relaciones entre donantes. Dentro del primer grupo se incluiría inevitablemente el principio de apropiación, según el cual los países socios deben ejercer "una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias", así como coordinar las acciones de desarrollo[95]. La alineación, entraría entre los compromisos compartidos entre donantes y socios, esperándose que los primeros basen su apoyo "en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios".

La armonización es el principio que guarda una relación más directa con la división del trabajo entre donantes. Hace referencia a la coordinación entre éstos a fin de evitar la fragmentación de la ayuda y la duplicación de esfuerzos. De hecho, la mayoría de los compromisos vinculados con la armonización aparecerán, de una u otra manera re□ejados en otros documentos sobre división del trabajo, entre los que habría que incluir el propio Código de Conducta de la UE. Entre éstos, se encontraría la implementación de disposiciones comunes a escala nacional, la división basada en ventajas comparativas –tanto a nivel sectorial como nacional-, la delegación de la ayuda en los casos apropiados, o el suministro de una ayuda eficaz a los estados frágiles.

95 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (p. 3).

Como revisión y continuación de los compromisos adquiridos en París, la Agenda de Accra da cuenta de la insuficiencia de los mismos y de la lentitud de los progresos, proponiéndose tres ámbitos clave para la aceleración del proceso: (i) la identificación del país respecto del desarrollo, (ii) la constitución de asociaciones más eficaces e inclusivas y (iii) el logro de resultados en términos de desarrollo y su rendición de cuentas. Pero además de la introducción de ciertos elementos de horizontalidad en las relaciones entre donantes y receptores, la Agenda de París ha llevado al ámbito internacional el debate sobre la eficacia de la ayuda, enfatizando en la necesidad de una mayor coordinación entre donantes tanto a nivel sectorial como geográficamente.

En el ámbito europeo, y tratando de aprovechar las ventajas derivadas, por una parte de ser el principal donante internacional y por otra del modus operandi de coordinación interestatal, se han ido implementando ciertos avances en este sentido, materializados principalmente en el Consenso Europeo de Desarrollo (2005), el Plan de Acción (2006), el Atlas de Donantes de la Unión Europea (2006) y, especialmente, el Código de Conducta sobre División del Trabajo (2007) y sus posteriores instrumentos (toolkit, Fast Track Inititative).

IV.II.II El Código de Conducta y la política europea de cooperación

En 2005, el Consejo, el Parlamento y la Comisión Europea, así como los Estados miembro adoptaron el Consenso europeo sobre desarrollo[96]. Se trata de la primera vez que se adopta una visión común de cara a la puesta en marcha de una política europea de desarrollo, señalándose igualmente algunas de las prioridades de actuación de la misma. Pese a que, dado el carácter del documento, se trate más de un consenso de mínimos que de un plan de acción conjunta, el documento pretende avanzar hacia la coordinación y armonización de políticas como medio para incrementar la eficacia de la ayuda[97].

El documento vuelve a enfatizar en el carácter activo de la Comisión en la implementación de los principios de eficacia de la ayuda explicitados en la Declaración de París, *"promoviendo las tres C: coordinación, complementariedad y coherencia"*[98]. A tales efectos, y siguiendo las directrices de la Declaración, se plantean ciertas medidas encaminadas a potenciar la horizontalidad en las relaciones de cooperación con los países socios a fin de responder a las necesidades de desarrollo de los mismos. Entre éstas, se encuentra el principio de concentración manteniendo la flexibilidad, vinculado con el incremento de la eficacia de la ayuda y que *"implica seleccionar, en el marco del proceso de programación de la ayuda comunitaria, un número limitado de ámbitos de acción en vez de dispersar los esfuerzos en sectores excesivamente numerosos"*[99]. El principio promueve la concentración tanto geográfica como sectorial de la ayuda al desarrollo, si bien poco dice sobre el modo de coordinación entre los distintos Estados miembro a tales efectos.

Unos meses después de la adopción del Consenso Europeo sobre Desarrollo, en abril de 2006, se aprobó el Plan de Acción de la Unión Europea, presentado en la comunicación del

96 Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea C 46 de 24.02.2006 (DO C 46 de 24.02.2006)
97 DO C 46/1 de 24.02.2006
98 DO C 46/9 de 24.02.2006
99 DO C 46/11 de 24.02.2006

2 de marzo de 2006 Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido[100]. La idea del Plan es proponer una serie de medidas "detalladas y concretas" a implementarse de cara al 2010 a fin de cumplir con los compromisos adquiridos con la Declaración de París. Por otro lado, el Plan de Acción contiene las indicaciones específicas de las que precisamente carece el Consenso, de carácter más general y orientativo. Tales medidas se presentan divididas en tres ejes, siendo algunas de las mismas de realización inmediata (cuatro de ellas) y otras a corto plazo (las cinco restantes), fijándose a tales efectos la misma fecha límite de la Declaración de París, 2010. A continuación se presenta un esquema de los ejes que recoge el Plan de Acción con las nueve medidas concretas propuestas por la Unión Europea.

PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: 9 MEDIDAS CONCRETAS

EJE 1: Examen crítico de la asistencia comunitaria

1. Perfeccionar la cartografía de nuestra asistencia: afinar el Atlas de Donantes de la UE de manera que permita hacer evaluaciones más precisas y específicas (realización inmediata).

2. Revisar las normas de la UE en materia de desarrollo: compendio de la UE para proporcionar a los países asociados y a otros agentes del desarrollo una visión de conjunto fácilmente disponible de todas las normas y procedimientos de los Estados miembro (realización a corto plazo).

3. Seguimiento de nuestras promesas: seguimiento de los procesos de la UE y del CAD sobre los compromisos de la Declaración de París y las contribuciones de la UE expresadas en realizaciones operativas concretas de la UE como grupo (realización inmediata).

EJE 2: Actuar de forma inmediata

4. Apoyo a los procesos de coordinación local: establecimiento de Hojas de Ruta con medidas concretas de armonización a aplicar por todos los donantes que operan en un país determinado (realización inmediata).

5. Creación de un marco común de programación plurianual (MCP): instaurar un mecanismo compatible con los documentos y ciclos nacionales existentes que ofrezca un marco donde agrupar los módulos que integran los regímenes de asistencia de los Estados miembro, evitando duplicaciones y recudiendo costes de transacción (realización inmediata).

6. Desarrollo de instrumentos locales: promover un diálogo único y mecanismos de desembolso e información de nivel nacional entre la comunidad de donantes y el país asociado mediante la adopción de un documento formal (realización a corto plazo).

EJE 3: Estimular el Consenso Europeo

7. Mejorar el reparto de trabajo: reforzar el reparto de trabajo tanto a nivel nacional como transnacional o transregional (realización a corto plazo).

8. Aumentar las actividades conjuntas de la UE: definir un enfoque estratégico de la cofinanciación que conferirá una función catalizadora a una parte sustancial de los fondos de la Comunidad Europea al promover el desarrollo de un mayor número de actividades comunitarias concertadas (realización a corto plazo).

9. Reforzar el reconocimiento de nuestra ayuda al desarrollo: consolidar el papel político y analítico de la UE mediante medidas concretas, estimulando el debate europeo sobre desarrollo y dando a conocer las mejores prácticas. (realización a corto plazo).

Fuente: Plan de Acción de la Unión Europea, COM(2006) 87 final.

100 COM(2006) 87 final

Pese a que el carácter general del documento gira en torno a la coordinación entre donantes, la división del trabajo como objetivo final se encuentra fundamentalmente recogida en la séptima de las metas, ubicada dentro del eje encaminado a estimular el Consenso Europeo y dirigida a mejorar el reparto de trabajo entre los donantes, tanto a nivel regional como transnacional o transregional. Una vez más, se da cuenta de los efectos de la fragmentación de la ayuda al desarrollo, a saber, una "dispersión, duplicación e incluso contradicción en las actividades de asistencia"[101]. Con el fin de solventar tales cuestiones, la Comisión propone la elaboración de una estrategia basada en las enseñanzas del Atlas de Donantes revisado y materializada en "un conjunto de principios operativos prácticos sobre el modo de optimizar el reparto de trabajo"[102].

La elaboración del Atlas Europeo de Donantes de 2006 puso en evidencia la existencia de ciertos vacíos, así como duplicaciones de la ayuda que suponen un coste económico innecesario a la vez que limitan la efectividad de la ayuda[103]. De cara a la implementación de los compromisos adquiridos tanto en la Declaración de París como en el Consenso Europeo sobre desarrollo en relación con la eficacia de la ayuda, los Estados y la Comisión adoptan el Código de Conducta de la Unión Europea en mayo de 2007. El documento final fue presentado en la comunicación del 2 de febrero de ese mismo año con el título de Código de Conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo[104].

El Código tilda de insosteniblemente ineficaz la contribución colectiva de los donantes europeos[105], y pretende avanzar hacia la complementariedad entre los mismos, tratando de aprovechar las oportunidades que brindan tanto el nuevo consenso mundial resultante de París y Accra, como la asunción de los enfoques, valores y principios comunes recogidos en el Consenso Europeo.

Se define complementariedad como "la división óptima del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos"[106], contemplando cinco ámbitos de actuación interrelacionados, como serían la complementariedad en el país -a fin de evitar la fragmentación de la ayuda y reducir sus costes-, internacional –tratando de atender a las situaciones de saturación u orfandad de donantes-, intersectorial –no todos los donantes deben tener presencia en todos los sectores-, vertical –es decir, estudiando las sinergias entre actividades a escala internacional, regional y nacional- y entre instrumentos y formas de ayuda. En la práctica, el Código se refiere principalmente a las tres primeras dimensiones, es decir, "la división del trabajo entre los donantes de la UE y la forma en que estos pueden complementar su labor en el país socio"[107].

101 COM(2006) 87 final: 6
102 COM(2006) 87 final: 11
103 COM(2007) 72 final: 5
104 COM(2007) 72 final
105 COM(2007) 72 final: 13
106 COM(2007) 72 final: 6
107 COM(2007) 72 final: 10

LOS 11 PRINCIPIOS DEL CÓDIGO DE CONDUCTA SOBRE LA DIVISIÓN DEL TRABAJO

Complementariedad en el país socio

1. Concentrar las actividades en el país en sectores prioritarios: los donantes de la UE centrarán sus actividades en tres sectores prioritarios por país, sin tener en cuenta el apoyo presupuestario general, las contribuciones a organismos no estatales y la investigación y educación. La concentración se basará en las ventajas comparativas de cada donante en los sectores definidos por el país socio.

2. Reorganizar los fondos para otras actividades en el país: Los donantes de la UE habrán de reorganizar las actividades de ayuda que no se lleven a cabo en los sectores prioritarios en base a negociaciones con el país socio. En los casos en los que un donante se encuentre en más de tres sectores, pueden utilizar fórmulas como la cooperación delegada, la retirada responsable o transferencia de fondos a los presupuestos generales.

3. Acuerdos con los donantes principales en cada sector prioritario para reducir los costes de transacción.

4. Promover la cooperación delegada y acuerdos de partenariado

5. Velar por una presencia adecuada de la UE en los sectores estratégicos: al menos uno de los donantes europeos debe participar activamente en cada sector estratégico. Se intentarán limitar el número de donantes activos a un máximo de 3-5 por sector.

Otras dimensiones de la complementariedad

6. Replicar los anteriores principios a nivel regional.

7. Los Estados miembro se concentrarán en un número limitado de países prioritarios, considerando la delegación en países no prioritarios.

8. Hacerse cargo de los países "huérfanos de ayuda", a menudo países en situación de fragilidad cuya estabilización tiene un efecto colateral positivo en la región.

9. Analizar y ampliar los ámbitos de competencia global: Los donantes de la UE realizarán autoevaluaciones de sus ventajas comparativas. Deberán incrementar el grado de especialización al tiempo que se mantiene la diversidad de competencias en el conjunto de la UE. La Comisión seguirá desarrollando sus competencias y capacidades en los ámbitos en que presenta ventajas comparativas y prestará especial atención para lograrlo a nivel nacional.

10. Seguir avanzando en otras dimensiones de la complementariedad: complementariedad vertical e instrumentos y procedimientos transversales.

Principio general

11. Profundizar en la reforma del sistema de ayuda: descentralización de su administración, incentivos institucionales y redistribución de recursos humanos y financieros.

Fuente: Código de conducta sobre la división del trabajo. COM(2007) 72 final

El Código de Conducta consta de once principios rectores que los donantes deben atender a fin de incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Algunos de ellos son de aplicación a nivel nacional (en el país socio) o regional, mientras que otros se refieren a otras dimensiones de la complementariedad, tal y como señala el toolkit ("caja de herramientas") publicado por la Comisión en 2009 como instrumento para la implementación del Código y al que se hará referencia más adelante.

Se insta a adoptar medidas en materia de división del trabajo basadas en las ventajas comparativas de cada uno de los socios a fin de evitar la fragmentación de la ayuda, reducir costes de transacción, establecer un nuevo marco de trabajo con los países socios y hacer frente a problemas específicos tales como la consolidación de una serie de países "mimados" mientras que otros resultan "huérfanos" de ayuda.

Pese a que el Código pretende suponer un primer impulso en materia de división internacional del trabajo, extrapolable a otros donantes no europeos e incluso a organismos multilaterales, en abril de 2008, un año después de la adopción del mismo, la Comunicación de la Comisión La UE como socio global para el desarrollo. Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio insta a convertir en realidad la división del trabajo, refiriéndose al Código de Conducta como "en estado embrionario"[108]. En diciembre de ese mismo año se realizó un ejercicio de monitoreo en algunos países e igualmente se constataron serias dificultades para la implementación del mismo, principalmente vinculadas con la falta de especificidad de los principios rectores del Código de cara a la asunción de unos criterios de acción comunes por parte de los donantes. Durante 2009 se profundizó el trabajo en ese sentido, elaborándose una serie de herramientas e iniciativas para incentivar el proceso de división activa del trabajo de cara a la revisión del Código, prevista para 2010.

IV.II.III Avances en la aplicación del Código de Conducta

Dentro del conjunto de medidas tomadas a cabo de cara a la implementación del Código de Conducta en materia de división del trabajo se encontrarían el Toolkit (o "caja de herramientas") y la Fast Track Initiative ("iniciativa de seguimiento rápido").

El Toolkit para la implementación de la complementariedad y la división del trabajo es un documento no oficial coordinado por la Comisión Europea en el que se ofrece información operativa relativa a algunos de los puntos que más dudas han suscitado en torno a la división del trabajo. Pretende complementar al Código de Conducta, actuando como una guía de acción, con elementos relativos al proceder que deben seguir los donantes a fin de incrementar la complementariedad entre ellos.

La primera parte del Toolkit comienza exponiendo una serie de momentos que podrían ser utilizados para impulsar tales procesos de división del trabajo. Igualmente, se incluye un listado de fases para la preparación de la división del trabajo, divididas en tres momentos diferenciados: primero, la realización de un análisis de la situación presente; elaboración de mejoras, e implementación.

108 COM(2008) 177 final: 10

FASES DE LA PREPARACIÓN DE LA DIVISIÓN DEL TRABAJO

Análisis de la situación actual

- Analizar o revisar las bases para una mayor eficacia de la ayuda, por ejemplo en forma de planes de acción o mapas de ruta que planifiquen los pasos hacia una mejor armonización, coordinación y alineamiento entre donantes.
- Consultas a los gobiernos sobre los ámbitos en los que estarían dispuestos a liderar y dar forma al proceso, involucrándose en todos sus pasos.
- Mapeo de la participación de donantes en términos financieros, y proyección de las responsabilidades de los donantes a medio plazo a nivel de país, tanto por sectores como en el presupuesto general.

Elaboración de mejoras en la división del trabajo

- Elaboración de un programa con los distintos pasos o etapas a seguir, a fin de tener claro en cada momento en qué punto se está.
- Autoevaluación por los donantes de las ventajas comparativas por sector.
- Comparar las autoevaluaciones con las del socio u otros donantes.
- Exploración por parte de donantes y socios de posibles sectores de concentración.
- Identificación de criterios para seleccionar donantes líderes en cada sector.
- Definición de los roles de los donantes.
- Proyección de roles de cada donante por sector, según preferencias de cada donante.
- Negociación entre donantes sobre sectores de concentración y roles.
- Participación de las oficinas y sedes de los donantes en la toma decisiones.
- Negociación con gobiernos de preferencias en la concentración sectorial de donantes.
- Involucrar a otros actores (sociedad civil, autoridades locales, parlamento…)

Implementación

- Elaborar borradores sobre el contexto de los países socios.
- Elaborar borradores sobre la respuesta de un país donante a las necesidades y prioridades del país asociado, en base a la propuesta de la división del trabajo.
- Alcanzar acuerdos pragmáticos y funcionales entre gobiernos socios y donantes.
- Alcanzar acuerdos en estrategias de salida responsable sin crear lagunas financieras.
- Buscar socios para cofinanciación y cooperación delegada.
- Alcanzar acuerdos entre los análisis del país socio y las respuestas del país donante.
- Posibilidad de formalizar el acuerdo sobre División del Trabajo mediante un documento común entre el gobierno del país socio y los donantes.

Fuente: EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy, 2009.

Igualmente, el Toolkit profundiza en uno de los elementos que resultó más problemático durante el ejercicio de monitoreo de 2008, en concreto la decisión sobre algunos de los posibles papeles a asumir por cada uno de los donantes dentro de cada sector y cada país. Así se refieren a el donante principal (lead donor), donante activo (active donor), donante silencioso (delegating donor) o saliente (withdrawing donor). Pese a que se señala que tales papeles pueden variar en función de las necesidades locales, se aventura a dar una serie de indicaciones o características generales inherentes a cada uno de ellos, basados en los elementos comunes que se han ido identificando en cada uno de los países. Estos elementos comunes a los diferentes papeles a jugar se re□ejan en la tabla siguiente.

POSIBLES ROLES DE LOS DONANTES

El donante principal...

- Es el principal enlace con el gobierno del país socio.
- Habla en representación de los otros donantes (activos o delegantes) en determinados sectores.
- Puede actuar en representación de otros donantes (donantes delegantes)
- Comparte la información relevante con los otros donantes.
- Genera consenso entre donantes y/o informa de las diferentes posiciones de éstos en sus diálogos con el gobierno socio.
- Coordina el trabajo analítico conjunto, informando, siguiendo y evaluando a los donantes.
- Tendrá un papel a medida de las necesidades y circunstancias locales específicas.
- Tiene un mandato sólido y la confianza del gobierno socio y de los otros donantes.
- Puede encontrar términos de referencia específicos sobre los roles habituales de los donantes.
- Puede, en algunos casos, compartir la carga de trabajo.
- Puede recibir asistencia de donantes expertos en ciertos ámbitos.
- Debe asegurarse de disponer de personal y tiempo suficiente para desempeñar la tarea.
- No tiene que ser necesariamente el donante que provea el mayor volumen de ayudas.

El donante activo...

- Participa, junto con los demás donantes, en el diálogo político dentro del sector para acordar la línea a seguir con el gobierno.
- En el diálogo con el gobierno se encuentra representado por el donante principal.
- Controla sus propias actividades dentro del sector.
- Puede actuar en representación de otro donante (donante delegante o silencioso)
- Puede asumir el rol de coordinador en tareas especificas (acciones trasversales, nichos de actuación, sub-sectores) que sean importantes en el sector, actuando como asistente del donante principal.

El donante delegado (o donante silencioso)...

- Provee solamente ayuda financiera a las actividades del sector.
- Normalmente no participa en el diálogo y el seguimiento, salvo en momentos estratégicos.
- Delega su autoridad en otro donante (activo o principal) que actúa en su representación en labores administrativas o financieras y en las políticas de diálogo con el gobierno.
- Puede optar por convertirse en un donante delegado como parte de su estrategia de salida.

El donante que se retira...

- Finalizará su apoyo al sector.
- Puede reconducirse a otro sector.
- En ambos casos esto puede conllevar cambios en los requerimientos de personal.

Fuente: EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy, 2009.

La segunda parte del Toolkit hace referencia a algunas de las cuestiones que pueden darse durante el proceso de división del trabajo, incluyéndose indicaciones precisas sobre las relaciones con los países socios, la división del trabajo en situaciones especiales o de "fragilidad", las relaciones con otros donantes o la cofinanciación y delegación de ayuda.

Junto con el Toolkit, se ha puesto en marcha la Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity (en adelante FTI), o iniciativa de seguimiento rápido, que pretende poner en marcha la división del trabajo a nivel europeo, a la vez que conseguir información sobre los progresos en materia de eficacia de la ayuda producidos por la aplicación sistemática del Código de Conducta en ciertos países.

Si el Código proporciona los principios y el toolkit las indicaciones o instrumentos precisos, la Fast Track Initiative proporciona el marco de actuación para analizar los avances llevados cabo en materia de división del trabajo. A tales efectos, y en consonancia con el principio rector número 7, en el que se insta a la concentración de esfuerzos en un número limitado de países, se pretende dar seguimiento a los procesos de división de trabajo puestos en marcha en una serie de países socios, pretendiéndose vislumbrar mejorías en términos de resultados de desarrollo.

Para cada uno de los países Fast Track se han identificado tanto facilitadores líderes como facilitadores de apoyo. No obstante, es necesario matizar que, si bien el liderazgo puede responder a una serie de funciones relativamente claras, los roles desempeñados por los facilitadores de apoyo pueden variar. De hecho, tanto en calidad de donantes sujetos a la Declaración de País como en cuanto a donantes europeos, todos los Estados miembro deberían facilitar la coordinación y la división del trabajo, por lo que el papel de facilitador de apoyo quedaría sujeto a una cierta ambigüedad.

IDENTIFICACIÓN DE FACILITADORES EN LOS PAÍSES FAST TRACK

País Fast Track	Facilitador Líder	Facilitadores de apoyo
Albania	Italia	
Bangladesh	Países Bajos, Comisión Europea	Dinamarca, Suecia
Benín	Dinamarca	Países Bajos, Comisión Europea
Bolivia1	Dinamarca, España1	Italia, Países Bajos, Comisión Europea
Burkina Faso	Alemania	Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Países Bajos
Burundi	Bélgica	Países Bajos, Comisión Europea
Camboya	Alemania	Dinamarca, Comisión Europea
Camerún	Francia	Alemania
Etiopía	Comisión Europea	Irlanda, Italia, Reino Unido
Ghana	Alemania	Dinamarca, Francia, Países Bajos, Comisión Europea
Haití	España	Comisión Europea
Kenia	Dinamarca	Italia, Reino Unido
Kirguistán	Reino Unido	
Laos		Comisión Europea
Macedonia	Eslovenia	
Madagascar	Francia	
Malawi		Comisión Europea
Malí	Francia, Países Bajos	Comisión Europea
Moldavia		República Checa, Reino Unido
Mongolia		República Checa
Mozambique	Países Bajos	Alemania, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Portugal, Comisión Europea
Nicaragua	Comisión Europea	Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos
República Centroafricana	Francia	Comisión Europea
Ruanda	Reino Unido	
Senegal		Francia, Italia, Países Bajos
Serbia	Suecia	
Sierra Leona	Alemania, Irlanda	Reino Unido
Tanzania	Comisión Europea	Alemania, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos
Ucrania	Suecia	
Uganda		Alemania, Irlanda, Países Bajos
Vietnam	Comisión Europea	Francia, Irlanda
Zambia	Alemania	Países Bajos, Comisión Europea

Fuente: Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity

La FTI parte del ejercicio de monitoreo realizado en diciembre de 2008 sobre los avances en materia de división del trabajo en una serie de países socios[109]. En noviembre de ese mismo año, se envió un cuestionario a 32 facilitadores de países Fast Track sobre el estado de la división del trabajo, de los que se recibieron 21 respuestas[110]. Las respuestas obtenidas daban cuenta de la lentitud de los avances hacia la división del trabajo, siendo escasos los resultados obtenidos incluso de cara a la planificación del mismo.

El 17 de noviembre de 2009, el Consejo Europeo adoptó una serie de conclusiones vinculadas con la división del trabajo entre donantes bajo el título **An operational framework for the EU to promote aid efectiveness.** Entre ellas, se encontrarían un buen número de medidas a asumir por la Comisión los Estados miembro destinadas a acelerar la FTI en división del trabajo.

MEDIDAS OPERATIVAS PARA ACELERAR LA FAST TRACK INITIATIVE

- Reafirmar compromisos políticos y roles como facilitadores líderes y facilitadores de apoyo en los países Fast Track.
- Establecer para finales de 2009 una red europea de facilitadores y sedes de donantes EU en los países FTI para apoyar el proceso de toma de decisiones y realimentar el diálogo sobre división del trabajo. La red será liderada por la Comisión Europea y Alemania.
- Apoyar que los facilitadores líderes, con la ayuda de los facilitadores de apoyo y en representación de los donantes de la UE se comprometan a:
  - Involucrar activamente al gobierno del país asociado y a los otros donantes para asegurarse que la división del trabajo está en la agenda de desarrollo comunitario local y que las acciones están enfocadas a conseguir progresos reales.
  - Apoyar la autonomía del país socio en la definición de sus prioridades nacionales y el liderazgo del gobierno en la determinación de prioridades relativas a los papeles de los distintos donantes.
  - Trabajar con los países asociados y los donantes para recolectar la información previa necesaria para la división del trabajo.
  - Incentivar autoevaluaciones en las que los donantes definan sus ventajas comparativas en ciertos sectores, estableciendo las oportunidades de acción existentes.

109 Fuente: Monitoring report: EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity. Monitoring of the Status Quo (November 2008). A product of the EU Technical seminary on Division of Labour and Complementarity. 30-01-2009.

110 Se recibieron respuestas por parte de Bolivia, Nicaragua, Camboya, Vietnam, Bangladesh, Kirguistán, Ucrania, Mongolia, Ghana, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Etiopia, Uganda, Zambia, Ruanda, Burundi, Benín, Camerún, República Centroafricana y Malí. En los casos de Haití y Senegal, se recibieron algunas respuestas pero no los cuestionarios completos.

- Organizar reuniones de "puesta en común" para tomar decisiones y buscar acuerdos relativos a los pasos a seguir en la división del trabajo. A finales de 2009, las sedes de los países facilitadores deberán desarrollar y acordar un calendario para estos eventos.

- Basándose en el trabajo existente, diseñar acciones adicionales en línea con las medidas propuestas anteriormente y, desarrollar para el 31 de Marzo de 2010, un cronograma para la división del trabajo en los países FT. Dicho plan de trabajo debe basarse en el Código de Conducta y el toolkit, teniendo en cuenta los principios internacionales de buenas prácticas en la división del trabajo. El plan debe coordinarse con los países socios y los otros donantes con la vista puesta en la integración en los Planes de Asistencia Estratégicos, cuando existan.

- Facilitar un intercambio de puntos de vista en la programación a largo plazo

- Para apoyar el proceso a nivel país, las reuniones de la UE deben basarse en que:

  - Los facilitadores de la UE informen de sus progresos.

  - Las acciones futuras sean discutidas en cada caso, con la participación de las delegaciones, embajadas u oficinas de los donantes de la UE en el país socio.

  - Los resultados del proceso de seguimiento de la FTI sobre división del trabajo servirán de base para la selección de los distintos casos.

Fuente: Consejo Europeo (2009): Council conclusions on an Operational Framework on Aid Effectiveness. Bruselas 17-09-2009.

IV.III EL CÓDIGO DE CONDUCTA Y LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE

Si la división del trabajo se plantea como un reto de especial dificultad, tanto por la exigencia de un compromiso político pleno, como por la falta de precisión en las consideraciones hechas al respecto en las herramientas puestas en marcha, en el caso de España van a aparecer algunos problemas específicos y derivados de la propia idiosincrasia de su sistema de cooperación. Como donante europeo, España debiera cumplir tanto con los compromisos de la Declaración de París como con aquellos que se desprenden del Consenso Europeo sobre desarrollo. Sin embargo, la multiplicidad de actores tanto públicos (con especial atención a la cooperación descentralizada) como privados pone a España en la tesitura de afrontar el reto de la división del trabajo no sólo a nivel internacional, sino también internamente.

Desde que se firmara la Declaración de París, tanto la división del trabajo como cuestiones relativas a la apropiación, complementariedad y coordinación entre actores se encuentran recogidas en los distintos documentos de planificación de la cooperación española. Si la primera línea directriz del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006 era incrementar la coordinación entre los distintos actores de la cooperación española, su equivalente en 2007 trata de avanzar un paso más allá, contemplando dos dimensiones de acción, una interna, en la que se haría referencia a las ventajas comparativas de los distintos actores de la cooperación española (entidades públicas, tanto centrales como locales, sociedad civil y ONGD, universidades, empresas, sindicatos…) especialmente de cara a la elaboración de estrategias conjuntas de programación; y otra externa, relativa a la mejora de la coordinación tanto con otros donantes como en el marco del multilateralismo. A tales efectos y dentro de cada una de las dimensiones, se proponen dos elementos sobre los que incidir: por una parte, la división del trabajo como medio para reducir costes e incrementar la eficacia de la ayuda; y por otra parte, la "convergencia y simplificación de procedimientos e intercambio de información"[111].

Ese mismo año, 2007, se publicaría el Examen de pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para España, en el que se insta a aumentar el grado de coordinación entre los distintos actores de la cooperación como medio para incrementar la eficacia de la ayuda[112]. Igualmente y de manera más explícita, se afirma que "España sigue encontrando obstáculos a la hora de alinear su ayuda"[113], principalmente como consecuencia, por una parte de la multiplicidad de actores y competencias dentro del sistema español, y por otra por la corta experiencia de España como donante.

Se hace hincapié en la posibilidad de explorar nuevos instrumentos de cooperación para la entrada de España en algunos países, principalmente africanos, en los que su experiencia es comparativamente menor a la de otros donantes, tratando de coordinar sus acciones con las de éstos de cara al mejor reparto de trabajo.

En el PACI 2008, con el Código de Conducta de la Unión Europea ya adoptado, las referencias a la división del trabajo son directas. Más aún, sentar las bases para la puesta en práctica

111 MAEC (2007): Plan Anual de Cooperación Internacional: 17
112 OCDE (2007): Examen de Pares de España: 15
113 OCDE (2007): Examen de Pares de España: 66

progresiva del Código de Conducta de la UE, aparece como una de las metas enmarcadas dentro de las directrices generales sobre eficacia de la ayuda. Se señala la importancia de "participar en la puesta en práctica del Código de Conducta a través de los foros de coordinación de donantes de la UE que se están constituyendo en los distintos países", así como "hacer un esfuerzo por incorporarse activamente en experiencias piloto de implementación del Código de Conducta"[114]. Igualmente, enfatiza la necesidad de incorporar al proceso a todos los actores de la cooperación española, así como avanzar en el análisis y autoevaluación a fin de identificar buenas prácticas existentes y posibles ventajas comparativas de la cooperación española. Se propone incorporar el Código de Conducta al periodo de planificación 2009-2012, y principalmente al III Plan Director de la Cooperación Española.

El Plan Director 2009-2012 retoma el tema de la división del trabajo tanto, en lo que a los ámbitos estratégicos de la agenda internacional para el desarrollo se refiere, tratando de mantener la línea y principios emanados de la Declaración De París; como en cuanto a criterio de calidad interno. En este sentido, se ofrecen algunas indicaciones al respecto entre las que estarían[115]:

› Potenciar la re□exión junto con el resto de donantes y liderada por los países socios sobre el valor añadido de la Cooperación Española en el sistema de la ayuda de cada país y, también, en el ámbito global.

› Explorar esquemas de cooperación que permitan una eficaz división del trabajo (cooperación delegada, triangular, ejercicios de identificación y programación conjunta) dentro del marco de asociación con cada país y bajo el liderazgo del socio.

› Avanzar en los cambios normativos y las capacidades de sistema, ampliando las modalidades e instrumentos aplicables en un escenario de armonización y división del trabajo.

› La posición de la Cooperación Española en este escenario vendrá definida por el marco de asociación que se establezca con cada país y por cada contexto específico y será un re□ejo del valor añadido y la contribución de cada actor del sistema.

Igualmente, en lo que a la complementariedad interna se refiere, el Plan incluye como ámbito estratégico la "coordinación y complementariedad de actores", proponiéndose trabajar en una serie de líneas a fin de incorporar a la cooperación descentralizada en el proceso de división del trabajo[116]:

› Armonización de instrumentos (bases, normativas) y de procedimientos internos y procesos de información: registros de ONGD, bases de datos de intervenciones en terreno, etc.

› Concentración geográfica y previsibilidad de la AOD, para contribuir no sólo a una mayor coordinación, sino también a un mayor alineamiento de la Cooperación Española

114 MAEC (2008): Plan Anual de Cooperación Internacional: 17
115 MAEC (2009): Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012: 46
116 MAEC (2009): Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012: 78

con los países socios. Se indica que se tendrá en cuenta la especialización en aquellos sectores o áreas geográficas en los que se detecten ventajas comparativas o mayor presencia de Comunidades Autónomas o Entidades Locales.

› Identificar un sistema de división del trabajo y mecanismos para todos los actores de la cooperación internacional en el marco de la acción exterior, apostando por la especialización sectorial de los actores de la Cooperación Española.

› Fomento de programas que permitan la participación activa de distintos actores de manera coordinada.

› Fomento y fortalecimiento de mecanismos para las autoridades autonómicas y locales que permitan que su trabajo sea más eficiente. Esto incluye a asociaciones, foros, observatorios regionales y nacionales, redes temáticas y regionales, etc., así como tener en cuenta asociaciones y redes de autoridades locales en los países socios como agentes claves de cooperación.

› Una vez establecidos unos parámetros claros de especialización de la acción de los diversos niveles institucionales, crear fondos multinivel de actuación sectorial coparticipados por la Administración General del Estado y la Cooperación descentralizada destinados al desarrollo de actividades en sectores concretos.

Se incluyen otros elementos técnicos de cara a la puesta en marcha de la división del trabajo, principalmente en lo que se refiere a algunos instrumentos de la cooperación, como la cooperación delegada o los acuerdos de asociación sobre el terreno. Igualmente, en lo que a la concentración geográfica se refiere, se insta a asumir los compromisos adquiridos como miembro de la UE, incluyéndose tanto el Consenso Europeo como el Código de Conducta.

La cuestión de la concentración sectorial se abordará en el PACI de 2009, si bien se suavizan los términos subrayando que el número resultante de sectores de especialización por país "debería aproximarse de forma indicativa a tres"[117]. Las sugerencias en este sentido van dirigidas principalmente a la asunción de los sectores estratégicos identificados por el país socio. Por otro lado, se establecen dos categorías de concentración, una primaria en la que se trabajaría en tres sectores (tomando como orientativas las definiciones de sector del CAD) y otra basada en la concentración en un sector o enfoque estratégico que pueda implicar a más sectores de manera integrada.

En lo que a avances prácticos se refiere, se puede decir que España no brilla como uno de los países pioneros en la implantación del Código de Conducta. Sin embargo, se han realizado ciertos avances en la materia, como la participación activa dentro de la iniciativa Fast Track, la asunción del papel de facilitador líder en Bolivia y Haití, o la salida en el nuevo plan director de algunos países, siendo destacables los casos de Chile (en donde la salida se orientó hacia el fortalecimiento de capacidades de la agencia chilena) y Bosnia, así como Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica, Albania y Sri Lanka.

117 MAEC (2009): Plan Anual de Cooperación Internacional: 52

Durante el primer semestre de 2010, España asume la presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea, en un marco general fuertemente caracterizado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la recesión económica. En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, se trata de un año marcado por el vencimiento de las fechas para la revisión de viejos compromisos como la Declaración de París, el Plan de Acción de la UE, el Código de Conducta o la evaluación del grado de cumplimiento de los ODM.

En abril de 2009, se celebró en la Fundación Carolina un seminario en el que se discutieron cuestiones relativas a la aplicación del Código de Conducta de cara a la presidencia europea. En el mismo, se plantean una serie de retos a asumir a fin de asegurar que la división del trabajo se realice sobre los principios de París y Accra, "de manera que no suponga perjuicios para los países socios".

RETOS EN MATERIA DE DIVISIÓN DEL TRABAJO DE CARA A LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

- Establecer un enfoque coordinado y complementario sobre la división del trabajo con la Presidencia sueca (2º semestre 2009) y con la belga (2º semestre 2010).
- Avanzar en el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas conjunta.
- Mejora de los sistemas de entrega e implementación de la ayuda.
- Generación de conocimiento aplicado: documentar las experiencias de cooperación delegada y las actividades de los países socios desde una orientación operativa.
- Explorar posibles avances de cara al establecimiento de un enfoque común de la UE en materia de cooperación delegada.
- En el contexto de la iniciativa de seguimiento rápido, fortalecimiento de los vínculos entre sede y terreno.
- Presentación de un informe al Consejo sobre los progresos en la división del trabajo en el ámbito de la UE en mayo de 2010.
- Analizar la oportunidad e impacto de la concentración geográfica, incluyendo posibles estrategias de salida, y las implicaciones para los países de renta media, especialmente en el caso de América Latina

Fuente: Conclusiones del seminario El Código de Conducta de la Unión Europea y la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, Fundación Carolina, Madrid 24 de abril de 2009.

IV.IV EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CÓDIGO DE CONDUCTA

Una de las cuestiones pendientes o de los vacíos que deja el Código de Conducta, se refiere al papel de otros donantes fuera de la esfera pública. En este sentido, tal y como se ha señalado anteriormente, pese a que se reconoce la importancia de la dimensión privada y de la sociedad civil, el debate sobre su complementariedad con la esfera pública queda apartado de los ámbitos de trabajo del Código, centrado principalmente en los Estados como donantes y dejándose de lado a ONGD, fundaciones, empresas, sindicatos y universidades. En algunos casos, entre los que indudablemente figuraría el de España, a esta lista habría que añadir a otros actores públicos como serían las Comunidades Autónomas y entidades locales, cuyo papel quedaría muy vagamente definido.

La no inclusión de las iniciativas privadas y de la sociedad civil deja abiertas una serie de cuestiones: por una parte, la de la coordinación y complementariedad entre actores más allá de las competencias requeridas a los Estados como donantes. Tanto las ONGD como las fundaciones y el resto de actores del ámbito privado, gestionan volúmenes nada desdeñables de AOD, por lo que no es descabellado pensar que debieran formar parte del sistema de toma de decisiones dentro del proceso. Existen los mecanismos y las estructuras potencialmente útiles para integrar a estos actores en el debate, tales como las coordinadoras de ONGD, los foros de ONGD [118]o los consejos consultivos[119] que fueron entrevistados durante la investigación. Los responsables de algunos de estos foros expresaron su interés por participar en consultas al respecto de la aplicación del Código de Conducta, y señalaron también que por el momento la información de la que disponían por parte de la cooperación oficial era muy limitada.

La mayoría de ONGD españolas entrevistadas también manifestó que las autoridades oficiales demostraban bastante falta de interés en la participación de las ONGD en el debate, dejando entrever que poco se les había consultado al respecto. No obstante, es preciso apuntar que en otros casos se han dado ciertas directrices al respecto:

› En el caso de Senegal, la cooperación oficial francesa establece que para recibir una subvención pública, las ONGD tienen que estar trabajando en lugares prioritarios y sin solaparse con otros proyectos ya en marcha.

› En el mismo país, la cooperación italiana señaló que la división del trabajo no afectaba tanto a las ONGD en la medida en que ya trabajaban en los sectores en los que han decidido centrarse, ya que las tuvieron en cuenta porque se insertan en su propio programa de cooperación.

› En el caso de Perú, la oficina regional andina de la cooperación italiana se había dirigido ya en dos ocasiones a las ONGD de su país para indicarles que estaba en marcha un

118 En el caso de Perú, existe tanto un foro de ONG españolas, como uno de europeas. En Senegal, como se verá más adelante, existe una Plataforma de ONG europeas así como una Plataforma de Actores no Estatales.

119 En Perú sería el CCCEP (Consejo Consultivo de la Cooperación Española en Perú), en el que se reúnen los distintos actores, tanto públicos como privados de la cooperación española.

proceso de división del trabajo en el ámbito europeo y aconsejarles sobre la conveniencia de poner en marcha la especialización de sus organizaciones.

› En el caso español, en ambos países, la cooperación oficial ha pedido a las ONGD que se concentren y se armonicen con los sectores prioritarios a través de un proceso de concienciación y negociación. En Perú han impulsado algunas reuniones para facilitar la información sobre división del trabajo (más centrada en las agendas de París y Accra que en el más específico Código de Conducta de la UE)

Algunos entrevistados responsables de las ONGD en los países socios comentaron haber recibido información de sus sedes centrales sobre división del trabajo. En otros casos conocían el tema porque sabían que en sus sedes se estaba discutiendo la posible especialización de la organización. En ningún caso manifestaron que existiese ninguna directriz al respecto.

Por tanto, parece que otra de las cuestiones problemáticas de cara a la inclusión de los actores de la sociedad civil en los procesos de división del trabajo hace referencia al grado de especialización de las mismas. El hecho de que cada donante deba tender a la concentración sectorial dentro de cada país socio afecta indudablemente a todos los actores que gestionan fondos públicos en dicho país, independientemente de su naturaleza pública o privada.

En este sentido, paradójicamente, las ONGD más especializadas (es decir, las que poseen mayores ventajas comparativas en ciertos sectores), son las que más tendrían que perder, quedando totalmente excluidas de financiación pública en caso de no coincidir su sector de especialización con aquellos en los que el país presenta ventajas comparativas. Frente a esto, algunas de las personas consultadas propusieron diferentes medidas, desde la posible participación de las ONGD de cualquier estado miembro en las subvenciones de los estados de otros países, hasta la creación de redes con entidades especializadas en el mismo sector pero establecidas en otros países miembros. Más tarde se volverán a comentar estas posibles medidas.

En cualquier caso, quienes más tendrían que decir sobre la división del trabajo son las organizaciones de la sociedad de los países socios, pues estos actores son los más cercanos a los destinatarios últimos del proceso de la ayuda. En el caso que nos ocupa, la sociedad civil de los países socios ni ha sido consultada al respecto ni tiene la menor esperanza en que lo sea en un futuro. Es obvio que las organizaciones de la sociedad civil de los países socios pueden verse tan afectadas o más por la división del trabajo que las de los países donantes. Es habitual que esas organizaciones trabajen en asociación con otra del país donante, con una relación de conocimiento y confianza mutua. Frente al proceso de especialización de sus asociados, una vía para seguir contando con los socios de siempre sería que las organizaciones también se especialicen en función de los deseos de los donantes, aún a riesgo de perder objetivos propios.

Se ha demostrado que las ONGD no son ajenas al debate sobre la división del trabajo y la eficacia de la ayuda. De cara a la presidencia española de la Unión Europea, la Coordinadora Española de ONGD redactó un manifiesto exigiendo el cumplimiento de los compromisos

adquiridos en la lucha contra la pobreza, incluyéndose a tales efectos, y junto a cuestiones tales como la coherencia de políticas, la igualdad de género o las relaciones UE-América Latina, indicaciones relativas al incremento de la eficacia de la ayuda.

Tras dar cuenta de la demora en el cumplimiento de las metas marcadas para 2010, la Coordinadora Española de ONG para el Desarrollo insta, a través de su Programa Presidencia, a España a adoptar una serie de medidas durante su presidencia de turno:

MEDIDAS A TOMAR POR ESPAÑA DURANTE LA PRESIDENCIA DE LA UE A FIN DE INCREMENTAR LA EFICACIA DE LA AYUDA

- Impulsar medidas para la eliminación total de la ayuda ligada.
- Lograr la previsibilidad de la ayuda en los desembolsos y los compromisos plurianuales y mejorar la transparencia de la información sobre su uso.
- Impulsar un compromiso europeo para dejar de computar las cancelaciones de deuda como AOD y, de manera general, asegurar que las cifras de la ayuda que destinan los Estados miembro y la propia UE a los países en desarrollo no incluyan componentes que no estén estrictamente vinculados con la lucha contra la pobreza.
- Cambiar la naturaleza de la condicionalidad, eliminando aquella basada en políticas económicas, y acotándola a la consecución de resultados acordados con los países socios y a avances progresivos en materia de gobernabilidad y respeto a los derechos humanos.
- Avanzar activamente en el cumplimiento del Código de Conducta de la Unión Europea sobre Complementariedad y División del Trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, especialmente en lo que se refiere a armonización de actores tanto en el seno de la UE como en cada uno de los Estados miembro.
- Avanzar firmemente hacia mecanismos multilaterales e independientes de gobierno del sistema internacional de ayuda.
- Incorporar en la re□exión sobre la eficacia de la ayuda los aportes y recomendaciones de la sociedad civil como actor relevante en los procesos de desarrollo. A tal efecto, las organizaciones de la sociedad civil europea y española se encuentran inmersas en un proceso de re□exión orientado a la elaboración de propuestas dirigidas a aumentar la eficacia de sus acciones, que deben ser tenidas en cuenta por los actores gubernamentales.
- Profundizar en los cambios institucionales que permitan afianzar la calidad, coherencia, eficacia del sistema de ayuda y su relevancia en el seno de la acción de la UE y de sus Estados miembro.

Fuente: Manifiesto de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España ante la Presidencia Española de la Unión Europea.

IV.V ESTUDIO DE CASO DE LA APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE CONDUCTA: SENEGAL

IV.V.I La ayuda para el desarrollo y la cooperación en Senegal

Senegal es uno de los países africanos con mayor presencia de donantes y con un importante peso de la ayuda oficial al desarrollo. Según el PNUD, Senegal habría recibido en 2008 una AOD per cápita de 68 dólares USA, y se clasifica entre los países de desarrollo humano bajo, en el puesto 166, con un IDH de 0,464 (IDH, 2009). Además, la crisis ha tenido un impacto especialmente fuerte en el país.

Senegal cuenta con un Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP)[120], en el que se establecen los sectores de actuación con los que deben alinearse los donantes: Creación de riqueza (desarrollo agrícola; generación de recursos rurales no agrícolas; ganadería; pesca; artesanía; tejido industrial; energía; minas; y actividades terciarias); refuerzo de las capacidades y promoción de los servicios sociales de base (capital humano y refuerzo de las capacidades; capital natural y entorno; capital social y buena gobernanza); mejora de las condiciones de vida de los grupos vulnerables. Asimismo, cuenta con un portal de Internet sobre desarrollo[121]. El DERP incluye por tanto una gran variedad de sectores, por lo que el alineamiento no debería resultar muy difícil para los donantes. Pero además, sigue las líneas marcadas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que son a su vez la guía de actuación de los donantes. También la buena gobernanza se ha convertido en una cuestión central en la agenda global de desarrollo, indispensable para el cumplimiento de estos objetivos, y en consecuencia en un tema muy importante para los donantes -particularmente los europeos- en Senegal.

En cuanto a los donantes, según los datos de la OCDE[122] estarían presentes en Senegal cuarenta donantes, de los cuales dieciséis son miembros de la UE: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, Reino Unido y la Comisión Europea.

Si tenemos en cuenta que el país habría recibido 1.045,18 millones de dólares USA en concepto de AOD en 2008, de los cuales 628,97 proceden de los Estados de la Unión Europea miembros del CAD más la Comisión Europea, vemos que la participación europea es importante, representando más de la mitad del total de la ayuda, destacándose la presencia de Francia (con un 35% del total europeo), Comisión Europea (23%) y España (22%).

Pese a no ser un país históricamente receptor de ayuda española, ésta ha conocido un importante impulso en los últimos años, con la apertura de la Oficina Técnica de Cooperación en Dakar, la consideración de Senegal como país prioritario para la cooperación española y la existencia de un Documento de Estrategia País 2005-2008, que pronto se convertirá en un

120 Disponible en: http://www.senegaldeveloppement.org/docs/Lutte_contre_la_pauvrete/DSRP_FINAL.pdf
121 http://www.senegaldeveloppement.org/
122 Datos disponibles en Creditor Reporting System (CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE: http://stats.oecd.org/

Senegal: Desembolsos de AOD de los principales donantes a Senegal, 2008.

	Año	2006	2007	2008
Todos los Donantes		2898.2861	777.45788	1045.1771
Miembros del CAD, total		**652.95571**	**460.7267**	**642.7644**
Países miembros del CAD, total	Australia	..	0.0631735	..
	Austria	3.768859	2.9471257	3.3325605
	Bélgica	23.111573	23.090171	21.268797
	Canadá	11.074665	39.781024	66.988703
	Dinamarca	0.2431432	..	..
	Finlandia	0.0513117	0.3174894	0.4694279
	Francia	305.95452	196.89626	217.1523
	Alemania	173.55776	27.136344	27.781767
	Grecia	0.0376553	0.007666	0.2898962
	Irlanda	0.2586908	0.245615	0.2681999
	Italia	1.7506169	6.2591692	8.6210453
	Japón	34.49319	31.949715	25.12901
	Luxemburgo	14.628785	15.656235	21.839686
	Países Bajos	19.50096	22.38233	37.904
	Nueva Zelanda	..	..	..
	Noruega	0.5922242	0.6569241	0.5111159
	Portugal	0.0894364	0.147436	0.1487913
	España	18.120166	39.383846	135.71667
	Suecia	0.6214348	0.191881	0.2856733
	Suiza	3.6777849	2.8471412	2.4548605
	Reino Unido	3.8229336	11.52717	0.9718654
	Estados Unidos	37.6	39.239986	71.630027
Multilateral, total		**2245.3304**	**316.73118**	**402.41268**
	AfDB	..	..	..
	AfDF	299.07968	52.512233	90.375553
	CE	46.064189	97.922103	142.91942
	GAVI	..	9.943587	5.802962
	GEF	..	..	1.0062836
	Global Fund	13.52221	7.866	12.41506
	IBRD	..	..	..
	IDA	1873.6871	133.17756	134.39148
	UNAIDS	1.1041272	2.8046399	0.044
	UNDP	4.7856789	6.0883699	2.8698523
	UNFPA	3.1005493	1.6364273	2.0736597
	UNICEF	3.98682	4.78026	5.36177
	WFP	..	..	5.1526396

Fuente: CRS DAC, 2009.

marco de asociación. Según el Plan Anual de Cooperación Internacional 2009, la AOD española en Senegal alcanzaría los 42,4 millones de euros. El principal actor de la cooperación española en el país es el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y en concreto la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que gestiona el 64,7% del total de la AOD bilateral bruta.

La base de datos de Aida Development Gateway, por su parte, señala la existencia de 34 donantes en Senegal (y 79 organismos de financiación del desarrollo, lo que muestra la existencia de más de una institución por donante), que además llevan a cabo un gran número de actividades[123]. En definitiva, el país representa un ejemplo extremo de proliferación de donantes que tiene consecuencias importantes en la puesta en marcha de la armonización y el alineamiento, necesarias para una adecuada división del trabajo.

Pero además, existe en Senegal una importante dispersión sectorial de los donantes, y en concreto de los europeos. Según la base de datos del CRS del CAD[124], encontramos donantes europeos en casi todos los sectores[125], y en gran número: 7 sectores cuentan con la presencia de 8 ó más donantes y, en cualquier caso, ninguno se limita a los 3 requeridos por el Código de Conducta. Además los donantes están presentes en muchos más de 3 sectores (6 de ellos están presentes en más de 10 sectores, en cada uno de los cuales, además, suelen desarrollar un gran número de actividades). No obstante, si nos atenemos a los desembolsos en los tres principales sectores receptores, sí se nota cierta concentración sectorial, lo que muestra posibilidades para la aplicación de la División del Trabajo. Salvo los sectores Gobierno y Sociedad Civil (sector de concentración para 8 donantes), Otras infraestructuras y Servicios Sociales (para 4) y Suministro de Agua y saneamiento (también para 4), en el resto de los sectores no se concentran más de 3 donantes europeos. Eso sí, quedarían sin cubrir los siguientes sectores: Educación Básica; Negocios y Otros Servicios; Comunicaciones; Salud-General; y Políticas y programas de población y salud reproductiva.

Esto es interesante si se tiene en cuenta la necesidad de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En efecto, en el sector "Gobierno y Sociedad civil" no sólo están presentes 12 donantes, sino que es además sector de concentración para 8 de ellos, convirtiéndose en el sector "favorito" de la cooperación europea, en consonancia con la nueva agenda de desarrollo que sitúa esta cuestión en el centro de atención. Frente a esto, algunos sectores referidos a necesidades sociales básicas corren el riesgo de quedar desprotegidos de seguir estos sectores de concentración. Es el caso de la educación básica, pero también de las políticas o programas de población y salud reproductiva.

123 Una tabla completa de las actividades llevadas a cabo por cada uno está disponible en: http://aida.developmentgateway.org/aida/SearchDo.do?iso3=SEN&archive=0&page=1&order=name&orderDirection=asc&exportType=0. Destaca especialmente España, con 383 actividades actualmente en marcha en Senegal, muy por encima de las realizadas por Francia (164), el principal donante en el país.

124 Los datos completos pueden consultarse en: http://stats.oecd.org/qwids/microdata.html?q=1:1+2:148+3:51+4:1+5:3+6:2008+7:1+9:85&ds=CRS_SMPL&f=json

125 Educación-Nivel sin especificar (9 donantes europeos), Educación Básica (6); Educación secundaria (8); Educación post-secundaria (7); Salud-General (7); Salud básica (7); Políticas y Programas de población y salud reproductiva (8); Suministro de Agua y saneamiento (10); Gobierno y Sociedad Civil-General (12); Con□icto, paz y seguridad (5); Otras infraestructuras y Servicios Sociales (11); Transporte y Almacenamiento (4); Comunicaciones (5); Energía (5); Servicios bancarios y financieros (8); Negocios y otros servicios (4) y Agricultura (7).

IV.V.II Avance en la aplicación del Código de Conducta en Senegal

Senegal pertenece a la Fast Track Inicitiave para la División del Trabajo, lo que implica que tiene que hacer un esfuerzo específico para implementar el Código de Conducta de la UE. En este sentido, se ha realizado un ejercicio de seguimiento para ver los avances en su puesta en operación e implementación. Sin embargo, poco se ha avanzado hasta el momento y Senegal se encuentra aún en el inicio del proceso de División del Trabajo.

Pasos preliminares para la División del Trabajo:

› Mapeo de los ujos de ayuda: la difícil sistematización de los datos: no existe una base de datos nacional en la que se recojan los ujos de ayuda. Desde Senegal se hace hincapié en la falta de recursos humanos y económicos para llevar a cabo esta sistematización, aunque están en fase de preparación de una herramienta informática que sirva de base de datos, la Plataforma Electrónica de Gestión de la Ayuda Exterior, financiada por el PNUD de acuerdo a la Declaración de París, que permitirá conocer qué hacen los donantes en Senegal.

› El alineamiento con las prioridades del país: ausencia de una Estrategia Común de la ayuda. No existe una estrategia nacional que guíe la división del trabajo, ni una definición consensuada de los sectores y áreas de cooperación entre el gobierno senegalés y los donantes. Sí existe un Plan de Acción más general para la Eficacia de la Ayuda (2008-2010), y el gobierno ha iniciado recientemente la definición de una Política de la Ayuda Exterior que obligará a los socios a cumplir ciertas normas, y que tiene previsto aprobarse en 2010. Los donantes europeos señalan que el proceso de división del trabajo no ha sido interiorizado por Senegal, que se limitaría a aprobar los avances realizados por iniciativa de los donantes, sin cumplir su papel de liderar y dirigir el proceso, ni de facilitar un estrecho diálogo con los donantes. La mayoría de los donantes, no obstante, afirma seguir las prioridades definidas en el DERP para canalizar su AOD sectorial.

› Pasos preliminares de la organización de los donantes. La fase actualmente en marcha es el mapeo de los donantes europeos por sector, que aún no se ha terminado. Existe entre los donantes europeos una concentración de los ujos de ayuda en un máximo de tres sectores en cada caso y sus intervenciones no presentan una superposición excesiva. Además, existen en Senegal una serie de grupos temáticos en los que se reúnen los donantes con diferente periodicidad para organizar sus actividades e intercambiar información. El más antiguo, de 1999, es un grupo de concertación de todos los donantes en Senegal.

Inicio del Proceso de División del Trabajo: la dificultad de la definición de roles de los donantes y de la división sectorial.

› La definición de los roles de los donantes europeos y la participación del resto de los donantes. Según la Fast Track, tres donantes actuarían como facilitadores (Francia, Italia y Países Bajos), pero ninguno lideraría el proceso. En la realidad, esta definición de roles se ha enfrentado a varios problemas. Italia, Países Bajos y España (en lugar de

Francia) son facilitadores, pero ninguno quiere liderar por diversos motivos (coste de asumir ese papel, carga de trabajo suplementaria que supondría, etc). Como soluciones, se está barajando el liderazgo rotativo o si lo asumen los Países Bajos. Por ahora, la Delegación de la Comisión Europea ejerce de líder informal. Pese a estas dificultades, los europeos son por ahora los únicos en haberse comprometido con la división del trabajo, aunque han invitado a otros donantes a sumarse al proceso (organismos multilaterales y nuevos donantes).

› Cartografía sectorial: la definición de sectores prioritarios. Está en proceso de elaboración una cartografía de la presencia sectorial de los donantes europeos y de sus intervenciones en los tres próximos años. Empieza a notarse cierta tendencia a la concentración sectorial, utilizando para ello las prioridades nacionales de desarrollo y los ODM. Una de las dificultades es la propia definición de los sectores, ya que cada donante utiliza su propia clasificación de sectores y subsectores, pese a que se está haciendo un esfuerzo en este sentido. Además, los donantes se están enfrentando a dificultades operativas, ya que los ciclos de programación de los donantes tienen duraciones y objetivos diferentes.

› La reorganización del resto de actividades en el país. La concentración sectorial conlleva una reorganización en los sectores no prioritarios, que puede implicar su abandono o la delegación en otro donante. La cooperación delegada[126] permite utilizar las ventajas comparativas de un donante y ser más operativo, siempre que haya una confianza mutua, pero también puede plantear problemas por las normas de funcionamiento, el modo de intervención o los diferentes procedimientos utilizados por los donantes. Esta fase se enfrenta también a un problema político. La larga tradición de algunas cooperaciones (como el caso de Francia en Senegal) genera una serie de lazos e intereses que hacen difícil asumir la división del trabajo, y salir de determinados sectores, por la relación histórica y los lazos privilegiados existentes. No haber tenido en cuenta estas cuestiones supone un obstáculo importante, que no debería subestimarse. Esta es una de las razones por las que Francia ha rechazado el papel tanto de liderazgo como de apoyo en la aplicación del Código.

› El siguiente paso: la evaluación de las ventajas comparativas de los donantes europeos. La siguiente etapa es la evaluación de las ventajas comparativas, que probablemente ahonde en los obstáculos señalados. En efecto, se vislumbra ya como un tema sensible para algunos donantes que tienen una trayectoria histórica y una presencia importante en el país. Para otros, ya especializados, como Holanda en medio ambiente, será una fase más sencilla. España parece tener una idea de cuáles son sus ventajas comparativas en el país, principalmente en el ámbito productivo, y en concreto en la agricultura; y en temas de formación profesional.

126 Como ejemplos de cooperación delegada en Senegal, ver: Palacio Blasco, E.: Cooperación delegada. Algunas experiencias prácticas. Documento de Trabajo nº 22, Fundación Carolina – CeALCI. Abril 2008.

La concentración geográfica: Senegal como país favorito de la cooperación

Junto a la concentración sectorial, otro paso es la división geográfica del trabajo, que trata de evitar la desigual atención que reciben los países en desarrollo. Esta decisión es también difícil, por los intereses de política exterior de los donantes, lo que le otorga un importante componente político y de visibilidad exterior. En este sentido, las agencias consultadas no han decidido todavía concentrarse geográficamente, estando presentes en un gran número de países, en función de las necesidades de los países pero también de sus relaciones bilaterales con el donante en cuestión.

En esta división geográfica de los países receptores de la ayuda Senegal es, sin lugar a dudas, uno de los grandes favoritos en el África del Oeste. Esto se debe, en parte, al propio entorno del país, a sus necesidades, pero también a las relaciones históricas, políticas o económicas con cada donante. Además el país tiene una situación geográfica privilegiada, como puerta de entrada al África Occidental, y es la sede de organismos internacionales y regionales. También se destaca su estabilidad política, fruto de un sistema democrático con más de cuarenta años de existencia, frente a la inestabilidad e inseguridad de otros países de la zona, que hacen difícil el trabajo de la cooperación, convirtiéndose en "olvidados" de la ayuda. En cualquier caso, muchos señalan que tal vez Senegal sea un país "demasiado" favorecido por la ayuda, y se empiezan a platear si realmente es un ejemplo de buenas prácticas cuando, por un lado, los resultados de desarrollo no están siendo los esperados, y por otro, la corrupción está alcanzando niveles preocupantes, dañando gravemente la buena gobernanza del país.

IV.V.III Limitaciones y potencialidades de la división del trabajo en Senegal

Valoración del proceso por los donantes europeos

Los donantes europeos ven ventajas en este proceso, como el hecho de introducir en la agenda de la política de cooperación una re□exión sobre ventajas comparativas, sectores, etc. Pero su puesta en marcha enfrenta cuestiones complejas y cuestiones prácticas, tanto en el nivel estratégico como en el campo más operativo.

› Nivel estratégico

1. Desconexión de la sede y el terreno: la obligación de coordinarse en el terreno en ausencia de una Política de cooperación común. Pese a que en la teoría el Código presenta aportaciones importantes, no ha tenido a en cuenta los numerosos intereses en juego, por lo que los ejecutores se enfrenten al problema de la aplicación con importantes dificultades. Se critica que el Código pretende lograr, en la práctica, lo que las negociaciones políticas no han conseguido, es decir, una coordinación y una postura europea común.

2. La cooperación como parte de la política exterior del donante. Las decisiones que afectan a la cooperación muchas veces incluyen consideraciones de política exterior, lo que la convierte en un área sensible, sobre todo para quienes tienen una larga tra-

dición en el país. Estas cuestiones afectan a la cooperación delegada, a la preferencia por ciertos sectores, o a la elección de los países prioritarios, es decir, a la aplicación del Código, por lo que hay que tenerlas en cuenta.

3. La falta de liderazgo de Senegal. Los donantes europeos señalan que Senegal no ha interiorizado ni lidera este proceso, lo que implica que falta un componente esencial para la eficacia de la ayuda: la apropiación, y se dificulta el alineamiento. La división del trabajo se convierte así en un instrumento de los donantes para los donantes, sin tener en cuenta al país, pese a algunas iniciativas en relación con la Declaración de París[127] y la división del trabajo por parte del gobierno senegalés.

› Nivel operativo

1. La coordinación entre donantes. La coordinación operativa plantea dificultades, haciendo necesario un mayor intercambio de información durante la fase de programación de cada uno, así como la adopción de roles de liderazgo y de apoyo que tampoco son fáciles de asumir, y la coordinación de los actores que intervienen en cada cooperación (agencias, ONGD, entes locales, etc.), con la dificultad añadida de no ser parte del proceso. Finalmente, la coordinación debe implicar a todos los donantes presentes en Senegal, muchos de ellos muy importantes, pero con poca disposición.

2. Diferentes definiciones de los sectores y subsectores. Las diferentes definiciones de sectores generan dificultades a la hora de ordenar la cooperación sectorial de forma conjunta. Esta definición se tiene por tanto que consensuar entre los donantes europeos, de forma que se adopten los mismos en las diferentes programaciones.

3. Diferentes procedimientos, plazos y ciclos de programación. Es necesario armonizar los procedimientos, los procesos financieros o los ciclos de programación, que no son iguales para todos, a través, por ejemplo, de una programación concertada entre los Estados miembro y la CE, en la que coincidieran los períodos y ciclos. Además habría que armonizar los procedimientos, o en su defecto, hacer uso de los procedimientos del país, lo que plantea problemas legales para algunos donantes.

4. Dificultades de gestión. Ya se han señalado algunos problemas de gestión derivados de la aplicación del Código, que tienen que ver con la carga de trabajo suplementaria que supone para el donante liderar el proceso, o asumir cooperación delegada de otros. Muchas agencias no se ven con capacidad humana, financiera o de infraestructuras para hacer frente a esos costes, por lo que habrá que definir nuevos compromisos y mecanismos de apoyo en estos casos.

Seguimiento y medición de impacto del proceso: la división del trabajo requiere un seguimiento a cargo de los facilitadores en un contexto de poca definición de los roles, por lo que plantea problemas. En Senegal, el encargado del seguimiento es la División de la Cooperación del Ministerio de Finanzas, que se enfrenta también a carencias importantes de recursos para realizarlo. Dado el escaso nivel de avance, todavía se desconoce el impacto de

127 Como el Plan d'Action pour l'Aplication de la Declaration de Paris 2008-2010 de Senegal.

este proceso en la disminución de los costos de transacción, la calidad del diálogo político sectorial, el volumen total de la ayuda, o en la racionalidad de la distribución de la ayuda sectorial. En definitiva, no se conocen los beneficios de este proceso para la eficacia del sistema de ayuda o para el desarrollo del país.

La visión de las autoridades senegalesas

Frente a las críticas, las autoridades senegalesas afirman realizar esfuerzos para hacer operativa la división del trabajo, en la que participan desde el principio, y organizar así a los donantes sectorialmente, en función de sus ventajas comparativas, ya que en el actual solapamiento impide la eficacia. Se insiste en la importancia de este proceso y se pide a los socios que apoyen la DERP para cubrir los sectores con más necesidades, los menos cubiertos, aunque reconocen que es difícil "dirigirles". Por ello, han decidido elaborar un Documento de Política de Ayuda Exterior. En definitiva, apoyan la división del trabajo, siempre que se cumplan ciertas normas y que Senegal lidere su aplicación, para lo cual necesitará herramientas y recursos que por ahora no tiene.

Las repercusiones en otros actores: la sociedad civil

Pese a que el Código se aplica únicamente a los Estados, su puesta en marcha incide indudablemente en el resto de los actores, entre ellos la cooperación descentralizada o las ONGD, que en el caso de la cooperación española representan, además, un papel importante. Los donantes europeos insisten en la independencia de las ONGD para definir sus propias prioridades, aunque también reconocen que al depender de recursos públicos se verán afectadas por la división del trabajo.

En el caso español, la cooperación oficial ha pedido a las ONGD que se concentren y se armonicen con los sectores prioritarios para recibir fondos públicos. Insiste en que es una de las ventajas comparativas de España, al crear complementariedades entre los diferentes actores. Sin embargo, también se reconocen dificultades en la propia clasificación por sectores o en el seguimiento de la multitud de actividades que cada uno lleva a cabo (cooperación bilateral, multilateral, comunidades autónomas, entes locales, ONGD, etc.).

Las ONGD españolas en el terreno, por su parte, reclaman que no han sido consultadas en este proceso y ven difícil su aplicación, aunque hay intentos de coordinación entre ONGD españolas, europeas (Plataforma de ONGD europeas) y senegalesas (Plataforma de Actores no Estatales). En cuanto a los efectos, sí han tenido que reorientar su trabajo siguiendo las prioridades oficiales, con problemas por ejemplo para aquellas que hacen proyectos de desarrollo integral, multisectorial. Plantean la posibilidad de crear plataformas o agrupaciones multisectoriales de varias ONGD para hacer frente a estos problemas.

Entre las ONGD senegalesas también hay un gran desconocimiento de este proceso, y se teme una pérdida de financiación, la necesidad de reorientar su trabajo en función de la especialización del donante antes que en la suya propia (o en su caso cambiar de donante socio, lo que implica crear nuevos lazos de confianza), los problemas para seguir recibiendo financiación para proyectos integrales, etc. Reclaman una mayor comunicación entre ONGD del sur y del norte, así como con los donantes, para debatir estas cuestiones y sus conse-

cuencias. Un paso importante es la creación de la Plataforma de Actores No Estatales (PANE), con apoyo tanto de la Comisión Europea como del gobierno senegalés. La PANE cree que la división del trabajo tendrá un impacto importante, ya que un donante tendrá el monopolio de un sector, y por lo tanto la exclusividad de definir sus políticas (frente a la actual diversidad de donantes que permite la existencia de diferentes visiones y experiencias que pueden resultar complementarias). También señalan la necesidad de una mayor coherencia en el apoyo a las ONGD (ya que algunas están sobre financiadas y otras olvidadas por la cooperación) y en términos generales una coordinación y una visión global de lo que se está haciendo realmente en ayuda al desarrollo.

En definitiva, pese a no haber sido consultados, son numerosos los interrogantes sobre el impacto que tendrá la división del trabajo en las organizaciones no gubernamentales y cada vez es más clara la necesidad de ampliar estos procesos, si se desea ponerlos en marcha, a otros actores interrelacionados: las ONGD, pero también como hemos visto, la cooperación descentralizada, los organismos multilaterales o los nuevos donantes.

IV.VI ESTUDIO DE CASO DE LA APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE CONDUCTA: PERÚ

IV.VI.I La ayuda para el desarrollo y la cooperación en Perú

Datos recientes (2008) [128]indican que Perú percibió AOD bruta por 620 millones de dólares que, en términos netos, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) estima supone entre el 0,8% (si incluye la ayuda reembolsable) y el 0,5% de su PIB total (si se considera exclusivamente la ayuda no reembolsable)[129].

De acuerdo con los indicadores de PIB del Banco Mundial Perú se clasifica como país de renta media /alta desde el año 2008, al pasar la renta per cápita de los aproximadamente 3.400 dólares USA de 2007 a los casi 4.000 del siguiente ejercicio. De igual forma, Perú pasó entre 2006 y 2007 de la posición 83 a la 78 de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (IDH 0,77 en 2006 a IDH 0,81 en 2007).

Perú, por tanto, ha sido calificado como un país de renta media alta y, en consecuencia, no tiene acceso a la iniciativa internacional HIPC ("Heavily indebted poor countries") y no tiene un PRS ("Poverty Reduction Strategy") como marco de referencia para la cooperación internacional. Sin embargo, la cooperación internacional sigue siendo una prioridad para el Estado peruano incorporada en diferentes documentos de política:

- En el ámbito político existe una Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI - D.S. Nº 044-2007-RE), que basándose en siete principios de política nacional establece cuatro ejes estratégicos para la cooperación.

- Simultáneamente se llevan a cabo una serie de planes anuales de cooperación que establecen las prioridades en espacios temáticos y geográficos de corto y mediano plazo del país en materia de cooperación internacional no reembolsable (CINR). Se constituyen en los documentos clave de programación, gestión y negociación de la CINR para cada uno de los periodos en los que tienen vigencia.

Los cuatro ejes temáticos u objetivos estratégicos de la CINR, vigentes actualmente son:

- Competitividad sostenible, que incluye acciones para: (i) promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos; (ii) garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente; (iii) desarrollar la ciencia y tecnología en el país; y. (iv) fortalecer la integración del Perú en el mercado mundial.

128 Datos del CRS del CAD obtenidos en un último acceso a http://stats.oecd.org/ el 1/01/2010.

129 Pando Sánchez, C. (2009): La Cooperación Internacional No Reembolsable en el Perú. Presentación realizada en noviembre de 2009 por Carlos Pando, Director Ejecutivo de APCI, accesible en http://www.apci.gob.pe/noticias_publicaciones.php?TIPO=Presentacion

› Institucionalidad, con acciones para: (i) lograr un Estado democrático, transparente y eficiente; (ii) garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz; y, (iii) apoyar al proceso de descentralización (objetivo transversal).

› Desarrollo humano, donde se incluyen acciones tendentes a: (i) asegurar el acceso universal a una educación de calidad; y, (ii) mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable.

› Seguridad humana, incorporando acciones con las finalidades de: (i) desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo; (ii) asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica; y (iii) eliminar toda clase de exclusión y discriminación (objetivo transversal).

En cuanto a los donantes, según los datos de la OCDE[130] estarían presentes en Perú treinta donantes, de los cuales dieciséis son miembros de la UE: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, y la Comisión Europea.

Perú: AOD por año y agrupación de donantes (datos en millones de dólares USA)

Entidad geográfica	2006	2007	2008	Media anual	% del TOTAL
Total países miembros UE	**$ 197,86**	**$ 202,75**	**$ 322,02**	**$ 240,88**	**40%**
Comisión Europea	$ 27,73	$ 39,11	$ 9,61	$ 25,48	4%
TOTAL UE	**$ 225,59**	**$ 241,85**	**$ 331,63**	**$ 266,36**	**45%**
Total otros países CAD	$ 427,80	$ 203,86	$ 283,24	$ 304,97	51%
Total CAD	**$ 653,39**	**$ 445,71**	**$ 614,87**	**$ 571,32**	**96%**
Total agencias multilaterales	$ 37,52	$ 28,32	$ 5,54	$ 23,79	4%
TOTAL AOD	**$ 690,92**	**$ 474,03**	**$ 620,42**	**$ 595,12**	**100%**

Fuente: http://stats.oecd.org

130 Datos disponibles en Creditor Reporting System (CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE: http://stats.oecd.org/

Perú: AOD por año y agrupación de donantes (datos en millones de dólares USA)

Entidad geográfica	2006	2007	2008	Media anual	% del TOTAL
USA	$ 335,18	$ 161,26	$ 151,24	$ 215,89	38%
España	$ 65,13	$ 10,315	$ 102,81	$ 90,36	16%
Alemania	$ 80,04	$ 40,22	$ 147,02	$ 89,09	1 6 %
Japón	$ 77,42	$ 15,72	$ 83,99	$ 59,04	10%
Comisión Europea	$ 27,73	$ 39,11	$ 9,61	$ 25,48	4%
Bélgica	$ 13,47	$ 25,15	$ 28,14	$ 22,25	4%
Francia	$ 25,67	$ 11,58	$ 15,94	$ 17,73	3%
Suiza	$ 9,88	$ 16,17	$ 24,52	$ 16,86	3%
Canadá	$ 3,22	$ 6,19	$ 21,00	$ 10,14	2%
Italia	$ 6,23	$ 3,89	$ 11,37	$ 7,16	1%
Suecia	$ 1,54	$ 4,51	$ 3,51	$ 3,19	0%
Holanda	$ 2,00	$ 3,17	$ 2,46	$ 2,54	0%
Luxemburgo	$ 1,18	$ 4,10	$ 2,10	$ 2,46	0%
Noruega	$ 1,00	$ 3,55	$ 2,46	$ 2,34	0%
Gran Bretaña	$ 0,56	$ 1,84	$ 3,52	$ 1,97	0%
Finlancia	$ 0,83	$ 1,53	$ 3,07	$ 1,81	0%
Irlanda	$ 0,65	$ 2,13	$ 1,22	$ 1,33	0%
Austria	$ 0,54	$ 1,18	$ 0,74	$ 0,82	0%
Nueva Zelanda	$ 0,85	$ 0,79	$ 0,00	$ 0,55	0%
Austria	$ 0,24	$ 0,17	$ 0,03	$ 0,15	0%
Grecia	$ 0,01	$ 0,22	$ 0,13	$ 0,12	0%
Portugal	$ 0,00	$ 0,06	$ 0,00	$ 0,02	0%
Dinamarca	...	...	...	...	...

Fuente: http://stats.oecd.org

Puede concluirse por tanto que en los últimos tres años para los que se cuenta con cifras, la UE (Estados miembro más Delegación de la Comisión Europea) han aportado directamente casi el 50% de la AOD que ha recibido Perú, lo que ha supuesto una cantidad media anual cercana a los 270 millones de dólares USA. El mayor porcentaje de la ayuda durante los últimos años ha correspondido a los Estados Unidos de América, España y Japón, si bien Alemania incrementó significativamente su ayuda para el último ejercicio del que se dispone de datos (2008).

Perú ha sido históricamente uno de los mayores receptores de ayuda española, manteniéndose un ujo de AOD por encima de los 100 millones de dólares USA los ejercicios 2006, 2007 y 2008 (y presumiblemente el 2009). Adicionalmente Perú se considera país prioritario para la Cooperación Española, contando con un Documento de Estrategia País. Según el Plan Anual de Cooperación Internacional 2009, la AOD española en Perú alcanzaría los 100,0 millones de euros. Los principales actores de la Cooperación Española en el país son las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que gestiona el 69,3% del total de la AOD bilateral bruta.

En cuanto a número de intervenciones, de acuerdo con la base de datos de AIDA en el portal Development Gateway[131], en Perú están vivas (en alguna fase de la ejecución) más de 5.300 intervenciones de desarrollo[132]. La misma base de datos reporta la existencia de 35 países y agencias de desarrollo (no ONGD) en Perú, por lo que a cada una de ellas le puede corresponder una media de más de 150 intervenciones. De ese total España informaba que tenía en marcha 1.733 acciones, prácticamente un tercio del total, cuando aporta, según el ejercicio, entre el 15 y el 30% de la AOD. Este dato apunta también a la dificultad de seleccionar espacios de liderazgo con una ayuda tan atomizada. Alemania y Japón concentran más de un 10% del total de intervenciones, Estados Unidos y Bélgica se mueven en torno al 5%, de modo que entre los 8 países con más intervenciones se concentra casi el 75% del total, mientras las restantes agencias y países (27) gestionan el 26% de las intervenciones.

Perú: distribución por sectores y países de AOD de "donantes UE" en los diez últimos ejercicios

	Alemania	España	Comisión Europea	Gran Bretaña	Bélgica	Francia	Holanda	Italia	Otros	Total
EDUCACIÓN	$ 96,32	$ 105,63	$ 32,75	$ 3,35	$ 12,14	$ 35,19	$ 2,44	$ 6,78	$ 8,22	$ 302,82
SALUD	$ 11,2	$ 38,13	$ 0,47	$ 47,92	$ 24,03	$ 14,96	$ 4,00	$ 0,86	$ 1,96	$ 143,52
POBLACIÓN	$ 2,56	$ 6,49	$ 9,58	$ 8,46	$ 1,66	$ -	$ 0,03	$ 0,68	$ 1,15	$ 30,62
AGUA	$ 194,7	$ 33,93	$ 0,28	$ 0,01	$ 0,05	$ 0,86	$ 2,44	$ 0,06	$ 2,49	$ 234,83
GOBIERNO	$ 59,08	$ 63,57	$ 38,35	$ 20,17	$ 20,62	$ 0,80	$ 4,70	$ 1,34	$ 27,01	$ 235,63
OTRAS	$ 17,81	$ 49,44	$ 18,54	$ 6,14	$ 6,74	$ 7,71	$ 0,74	$ 4,87	$ 1,98	$ 113,97
ECONÓMICAS	$ 27,51	$ 30,1	$ -	$ 75,33	$ 12,96	$ 7,06	$ 2,33	$ 1,10	$ 2,69	$ 159,08
PRODUCTIVOS	$ 65,25	$ 81,82	$ 42,05	$ 0,80	$ 30,30	$ 8,40	$ 24,25	$ 4,00	$ 4,52	$ 261,38
MULTI	$ 117,42	$ 85,31	$ 15,36	$ 7,31	$ 10,57	$ 15,00	$ 15,11	$ 4,39	$ 17,06	$ 287,53
PROGRAMA	$ 62,41	$ 13,49	$ 72,82	$ -	$ 0,29	$ 1,24	$ -	$ 6,85	$ 0,04	$ 157,14
DEUDA	$ 187,83	$ 6,16	$ -	$ 8,84	$ -	$ 4,53	$ 15,47	$ 7,94	$ -	$ 230,76
EMERGENCIA	$ 12,45	$ 29,52	$ 35,26	$ 3,36	$ 4,74	$ 2,72	$ 1,15	$ 3,16	$ 6,95	$ 99,30
GESTIÓN	-	$ 1,05	$ 0,05	$ -	$ 0,57	$ 5,11	$ 0,01	$ 0,01	$ 0,98	$ 7,80
ONGD	$ 0,3	$ 0,08	$ -	$ -	$ 4,59	$ 1,32	$ -	$ 3,20	$ 0,99	$ 10,47
REFUGIADOS	$ 0,06	$ 0,04	$ -	$ 0,30	$ -	$ 0,34	$ 0,01	$ 0,00	$ 0,01	$ 0,76
NO DISTRIB.	$ 8,83	$ 4,1	$ 0,33	$ -	$ 1,06	$ 1,16	$ 1,36	$ 1,19	$ 1,58	$ 19,61
TOTAL	$ 863,72	$ 548,86	$ 265,84	$ 182,00	$ 130,32	$ 106,38	$ 74,03	$ 46,44	$ 77,63	$ 2295,23

Fuente: http://stats.oecd.org

El Comité de Ayuda al Desarrollo maneja una lista de 194 subsectores CRS, de los que 112 tuvieron actividad el año 2008 en Perú (casi el 60% de los posibles). La primera conclusión que puede extraerse al analizar la distribución por sectores CRS de los compromisos

131 http://aida.developmentgateway.org/

132 AIDA contabiliza todas las intervenciones en curso en el país, mientras los datos CAD se refieren a desembolsos en el periodo de referencia. Adicionalmente, los datos AIDA incluyen algunas aportaciones privadas no contabilizadas como AOD. Es el origen y la plurianulidad de la mayoría de las intervenciones lo que provoca que las cifras de una y otra fuente sean distintas.

con Perú es la gran atomización que existe, ya que sólo tres subsectores superan un 5% de los fondos totales de AOD para ese año: "abastecimiento de agua potable y saneamiento" (19,47%), "administración pública" (5,69%) y "control de estupefacientes" (7,84%).

Pocas conclusiones se pueden extraer de la distribución de las intervenciones por sector, más allá de que, a pesar de que el 52% de las intervenciones se enmarcan en cinco sectores, existe bastante dispersión y que se tienden a completar todas las posibilidades de intervención. Tal vez, se podría comentar también la concentración en sectores "tradicionales" (educación, agricultura, salud) y la menor incidencia en lo relacionado con industria y, sobre todo, servicios, lo que de alguna manera sorprende por tratarse Perú de un país de renta media alta.

IV.VI.II Avance en la aplicación del Código de Conducta en Perú

Dada su pertenencia a los países de renta media alta, Perú no participa en la Fast Track Inicitiave para la División del Trabajo, sin embargo, las autoridades peruanas responsables de la cooperación están muy interesadas en todo lo concerniente a la eficacia de la ayuda, como lo ejemplifica que tras la adhesión de Perú a la Declaración de París en julio de 2006 las autoridades decidieron que el país participase en la encuesta de seguimiento del mismo año, a pesar de que la valoración por país que realiza el CAD incorpora sólo a los países seleccionados para recibir asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), a los que no pertenece Perú.

A pesar de que Perú no participe en la Fast Track Inicitiave para la División del Trabajo de la Unión Europea, en función de la información recogida en las entrevistas realizadas y en análisis de los datos cuantitativos, se pueden comentar la secuencia de acciones que se intentan llevar a cabo con la finalidad de lograr una especialización de las agencias que favorezca una adecuada división de tareas. A continuación se listan esas fases y se comentan los avances que han tenido lugar en el caso de Perú.

1. Inicio del Proceso de División del Trabajo.

› Mapeo de los ujos de ayuda y mapeo basado en la estrategia.

El Estado peruano a través de APCI ha realizado en ejercicios anteriores mapeos de los ujos de ayuda. En este momento no dispone de ninguno al estar trabajando en un sistema de información que le permita también operar con su sistema de descentralización. Se estima que en 2011 o a más tardar en 2012 se disponga otra vez de este instrumento.

› Mapeo de la división del trabajo.

Por su parte la Cooperación Española (AECID) informó al entrevistar a su Coordinadora en Lima de la intención de realizar una publicación que permitiese una visión de la cooperación de la UE y sus países miembros en Perú. En este sentido cabría sugerir a la AECID que intentase encaminar ese esfuerzo a obtener mapas como los propuestos en el Código de Conducta, incluyendo mapeo de ujos, de estrategias y de intervenciones por sector.

2. Elaboración de mejoras en la división del trabajo

› Ventajas comparativas y revisión conjunta de esas definiciones

En términos generales se puede indicar que las coordinaciones y jefaturas de las agencias donantes en Perú no han valorado aún sus ventajas comparativas, si bien son conscientes de la necesidad de hacerlo e intuitivamente cada uno conoce las debilidades y fortalezas propias y ajenas. La falta de definición en el momento actual puede deberse a tres causas: (i) la ausencia de un liderazgo explícito y consensuado y de un mandato operativo; (ii) la complejidad técnica de establecer una definición precisa y común de lo que se considera "sector"; y, (iii) el recelo a que los responsables en las sedes centrales piensen que en el proceso se van a perder parcelas de in uencia.

› Preferencias de los países socios y renegociación de roles de los donantes, acuerdos sectoriales, formas de contribución

Por su parte APCI tiene serias dudas de su propia capacidad y autoridad para liderar el proceso de división del trabajo de los socios, fundamentalmente por los recursos que esa tarea podría consumir. Además, sospechan que con la división del trabajo perderían poder de negociación con los donantes. Resultaría indispensable que alguno de los donantes apoyase a APCI en la tarea.

3. Implementación de las mejoras de la división del trabajo

› Relocalización y reprogramación

Bélgica es percibida por la APCI como el ejemplo a seguir en la planificación de la ayuda y el alineamiento con sus políticas. Adicionalmente, este donante ha decidido concentrar buena parte de su ayuda en dos sectores acordes con su estrategia: desarrollo económico sostenible y aseguramiento universal de la salud.

Canadá, sin ser país de la UE, ha decidido optar por la especialización en su política de desarrollo en Perú, emprendiendo un proceso valorado favorablemente por APCI, por el que tiende a concentrar su ayuda en educación básica y gobernabilidad.

APCI valora muy positivamente la estrategia de cambio de políticas y actores empleado por la Cooperación Suiza tras el paso de Perú a país de renta media alta.

Finalmente indicar que hay diversas agencias en diferentes fases de proceso de salida del país (Gran Bretaña, Finlandia, etc.) sin que de momento los entrevistados se hayan atrevido a valorar esas medidas.

› Acuerdos de liderazgo

Si se considera "líder" una agencia que concentra en un sector la mayor parte de sus recursos, siendo el sector representativo en cuanto a recursos comprometidos de la AOD

total, sólo Japón, Alemania y USA re□ejan un liderazgo claro, si bien los dos primeros en el mismo sector: abastecimiento de agua y saneamiento.

Perú: distribución por subsectores de la ayuda de los principales donantes

	Sectores totales en que el país tiene mayor presencia	% de sectores sobre 112 totales	% del total de la ayuda comprometida para 2008
Sectores donde España es el principal donante	46	41%	17%
Sectores donde USA es el principal donante	15	13%	24%
Sectores donde Alemania es el principal donante	14	13%	24%
Sectores donde Bélgica es el principal donante	9	8%	5%
Sectores donde Japón es el principal donante	5	4%	14%
Sectores donde Suiza es el principal donante	5	4%	4%
Sectores donde Francia es el principal donante	5	4%	3%
Sectores donde Canadá es el principal donante	4	4%	3%
Sectores donde Italia es el principal donante	3	3%	2%
Sectores donde Finlandia es el principal donante	1	1%	0%
Sectores donde La Comisión es el principal donante	1	1%	2%
Sectores donde UNICEF es el principal donante	1	1%	1%
Sectores donde Holanda es el principal donante	1	1%	0%
Sectores donde ONUSIDA es el principal donante	1	1%	1%
Sectores donde FPNU es el principal donante	1	1%	1%
Sectores donde Suecia es el principal donante	-	0%	1%
TOTALES	**112**	**100%**	**100%**

Fuente: http://stats.oecd.org

La mayor parte de las agencias entrevistadas consideran a la Cooperación Española como el líder "natural" de la ayuda de la Unión Europea, debido a criterios como su trayectoria, su experiencia en el país, su posicionamiento en un gran número de sectores, su apoyo inicial a la creación de APCI, y los diversos mecanismos, instrumentos e instituciones a través de los que canaliza la ayuda.

› Ejemplos de cooperación delegada

En Perú ha funcionado una "canasta de fondos" en la que han participado España, Suecia, Canadá y Suiza, (a la que quiso sumarse Bélgica) en materia de apoyo a la Defensoría del Pueblo. La experiencia ha sido bien valorada por parte de las agencias, si bien no se ha podido establecer las razones para su finalización. A su vez, Bélgica dispone de recursos para el apoyo a la Defensoría del Pueblo, y se está estudiando la posibilidad de canalizarlos a través de la Cooperación Española en una suerte de cooperación delegada. Al mismo tiempo diversas agencias en distintas fases de salida del país han trasladado fondos a la cooperación alemana (concretamente a la GTZ) para su ejecución. Dado el carácter de empresa pública de la GTZ es difícil establecer si este trabajo se podría considerar cooperación delegada en sentido estricto o sería más bien una contratación para la gestión.

Perú cuenta con una estrategia para la planificación y ejecución de la cooperación internacional no reembolsable bastante complejo, en el que los socios /donantes deben basar su trabajo en las demandas del país. Por su parte Perú fija unas prioridades anuales para aceptar la ayuda en forma de porcentajes de recursos demandados por "objetivo" y por área geográfica, que serán gestionados por sectores coincidentes con ministerios o áreas ministeriales. De esta forma, la con uencia de la demanda de Perú y la oferta de los socios derivaría en unos recursos a ser gestionados por los ministerios.

Por su parte, los socios deberían alinear su ayuda de acuerdo con esas prioridades para cada ejercicio, pudiendo así establecerse una programación general para el periodo. Sin embargo, en las entrevistas mantenidas se pusieron de manifiesto algunos problemas para el correcto funcionamiento de este mecanismo:

› Las autoridades peruanas expresaron alguna duda sobre el proceso de armonización entre los propios socios, pues se trataría obviamente de que la alineación se produjese "en bloque" y no socio por socio. Al parecer lo que se quería indicar con el comentario es que, desde la experiencia de APCI, resultaba más sencillo que cada socio se alinease con su política que conseguir que todos ellos se pusieran de acuerdo en una estrategia de desarrollo común. El problema, por tanto, desde el punto de vista de APCI es más la armonización que el alineamiento.

› Hay dificultades elementales para hacer coincidir los ciclos de planificación entre socios y entre éstos y Perú. Incluso desde fuentes peruanas se llegó a indicar que la planificación anual de Perú se realiza una vez acordado con los socios el programa bilateral del periodo, e incluso así no siempre coinciden las prioridades. En definitiva se señalaba que con diferentes periodos de planificación de cada socio (a tres o cuatro años no coincidentes y solapados entre sí), con diferentes denominaciones de sectores, sin la debida armonización, APCI se veía obligado a revisar su plan anual una vez conocidos los compromisos de cada socio, que en la práctica no siempre son plurianuales. En este caso parece que la dificultad es la existencia de periodos de planificación diferentes y en ocasiones anuales.

› Se identificaron también algunas dificultades añadidas de la distinción entre objetivo y sector, y así se señaló que trabajar con un objetivo "competencia de varios sectores (ministerios)" es prácticamente imposible. En este sentido, se comentaron algunas dudas sobre la dificultad de trabajar, por ejemplo, medioambiente e integración en el mercado cuando los ministerios responsables de cada área son distintos. Parece que lo que está en el fondo de esta dificultad es la definición consensuada del concepto "sector".

› La debilidad en los procesos de armonización entre donantes conlleva una desigual concentración geográfica de la ayuda, frente a lo que Perú ha reaccionado incorporando en sus documentos de estrategia unas prioridades geográficas con límites porcentuales de financiación. Adicionalmente, Perú está inmerso en un esfuerzo para poner en marcha un sistema de descentralización de la ayuda.

Simultáneamente, la mayor parte de los entrevistados comentaron la potencialidad del sistema de planificación planteado por Perú si se superasen las dificultades anteriores. Para ello, se indicaba, sería necesaria, cuando menos, una priorización clara de la ayuda de cada socio en el país, una planificación plurianual más coincidente entre todos los involucrados, un acuerdo entre socios y la ruptura de la desigualdad entre los objetivos, los sectores y los organismos que se encargan de gestionar la ayuda.

IV.VII CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se presentan en las siguientes páginas, de forma esquemática para facilitar su apropiación por los diferentes actores interesados en la materia, las principales conclusiones y recomendaciones que el equipo de trabajo propone a partir del estudio llevado a cabo. Apenas se han incluido justificaciones y aclaraciones sobre los enunciados que se presentan en los párrafos siguientes, en la idea de que tanto en los capítulos precedentes como en los estudios de caso que se incorporan en los anexos al documento se efectúan numerosas menciones sobre esos temas.

Las conclusiones y recomendaciones se han agrupado en torno a tres cuestiones que, de alguna manera, se repiten como eje central del presente estudio. Por un lado una serie de temas que se dirigen a la valoración del Código de Conducta y del avance en su aplicación desde un punto de vista más político /estratégico, en el que las conclusiones obtenidas y las sugerencias que se realizan se dirigen hacía cuestiones que afectan a los órganos de dirección y toma de decisiones de las instituciones implicadas. Otro conjunto de conclusiones y recomendaciones se agrupan en función de su posible afección a cuestiones más relacionadas con la actividad diaria de las entidades encargadas de la gestión de la ayuda en donantes y socios. Finalmente, hay otro grupo de ideas que se enfocan de manera más directa a la sociedad civil y a sus representantes.

Por último, comentar que las conclusiones que siguen presentan un panorama algo pesimista sobre el avance en la aplicación del Código de Conducta. El equipo de trabajo es muy consciente, y así lo señala repetidamente en los restantes capítulos de este documento, que existen avances importantes en algunos aspectos de la división del trabajo, que el simple hecho de que todas las personas entrevistadas conociesen la materia es un buen indicador de avance, que se pueden consultar buenas prácticas de gran interés e, incluso, durante la realización de los estudios de caso se ha podido asistir personalmente a alguna de estas buenas prácticas. Sin embargo, estos avances y buenas prácticas se encuentran referidos suficientemente en documentos oficiales, por lo que se ha optado por centrar las conclusiones más en lo que no funciona que en lo que progresa adecuadamente.

IV.VII.I Ámbito político /estratégico

i. La nueva agenda de la eficacia de la ayuda incorpora como uno de sus principios la necesidad de una mayor armonización y coordinación de los donantes, por un lado, y de un mayor liderazgo de los socios en estos procesos. Indudablemente, la adopción de un Código de Conducta sobre la División del Trabajo por parte de la Unión Europea es un avance en este sentido, que viene a tratar de organizar el trabajo de los donantes europeos en base a una serie de principios, y que sin duda puede servir de referente para una coordinación más amplia entre los diversos actores del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. No hay que olvidar la importancia de que la Unión Europea en su conjunto es el principal donante mundial. Este Código de Conducta parte de una serie de pasos previos en el ámbito de la cooperación europea, entre los que destaca la adopción del Consenso Europeo sobre Desarrollo, el principal documento que trata de introducir unos principios

comunes para las diferentes cooperaciones europeas. Si el Consenso es la base de una coordinación política, el Código trata de coordinar el trabajo en la práctica.

ii. Pese al avance que supone la adopción de este Consenso Europeo de Desarrollo, todavía no existe una política común de cooperación para el desarrollo en la UE que le dé más peso dentro de la acción exterior y que contribuya a una mayor coherencia general entre las políticas de la Unión, y entre las personas entrevistadas no se han escuchado opiniones claras sobre la posible evolución que puede producirse en esta materia a partir de la adopción del Tratado de Lisboa. Las perspectivas no resultan muy positivas en cuanto al impulso de una política común, que sería el marco necesario para la armonización de las políticas europeas de cooperación para el desarrollo, tanto en la definición de sus objetivos como en sus formas de aplicación. En este sentido, si bien existen experiencias positivas en cuanto a procesos prácticos que facilitan la división del trabajo (procesos de programación conjunta, diagnósticos comunes, etc.), lo cierto es que en última instancia el Código de Conducta parece exigir a las agencias de desarrollo en los países socios una coordinación que no han conseguido alcanzar los decisores políticos en sus sedes europeas, y parece no tener suficientemente en cuenta las especificidades del trabajo de esas mismas agencias en los países socios.

iii. Esto es importante si se tiene en cuenta que la cooperación para el desarrollo es parte de la propia política exterior de los países, por lo que las decisiones que afectan a la primera afectan asimismo a un ámbito en el que los Estados desean mantener su soberanía y sus áreas de in□uencia. Esto conlleva que determinados donantes –en concreto quienes tienen mayor tradición y presencia, y gestionan más recursos en cada uno de los países- expresen escasa voluntad por impulsar la aplicación del Código de Conducta, para no poder la in□uencia estratégica ganada. Y esto a su vez genera problemas para definir los papeles que corresponden a cada uno de los donantes. El caso de Francia en Senegal es un ejemplo paradigmático en este sentido.

La principal recomendación al respecto, tan obvia como probablemente poco útil, consiste en avanzar en la eterna discusión sobre la medida en que la política de desarrollo es parte de la acción en el exterior de los países o se trata de una acción independiente, lo que remite a un debate sobre coherencia de políticas que escapa a estas conclusiones, pero que sin duda es central en el campo del desarrollo.

iv. Otro aspecto clave para la eficacia de la ayuda, que el Código de Conducta recoge, es la necesidad de que sean los países socios quienes coordinen el proceso de división del trabajo, indispensable para asegurar el progreso en la apropiación. No obstante, en los casos analizados, los propios países socios ven difícil asumir cualquier tipo de liderazgo frente a los donantes debido a varias razones, entre las que priman las referidas a la escasez de recursos y al esfuerzo que tal liderazgo les supondría. Adicionalmente, los responsables de la política de desarrollo de estos países parecen temer una pérdida de poder de negociación frente a los donantes en caso de una aplicación efectiva de la división del trabajo, en la medida en que en la actualidad les ofrece más opciones negociar con donantes con diferentes intereses

y procedimientos que con un grupo homogéneo de ellos con un plan común y un reparto de responsabilidades concreto. Pese a estas dificultades, sí ven algunas ventajas en el proceso de división del trabajo, siempre que éste se alinee con las políticas y las necesidades del país, y que se incremente su poder de negociación frente a estos países. De hecho, hay algunas experiencias positivas en este sentido en algunos de los países miembros de la Fast Track Initiative.

En cualquier caso, si realmente se desea que los países socios coordinen y lideren el proceso, y en última instancia se apropien del mismo, cabría recomendar que se les apoyara con recursos en forma de asistencias técnicas para el diagnóstico y la valoración de ventajas comparativas y de recursos para la formación y la gestión.

v. Junto al liderazgo que debe ejercer el país socio, también es necesaria una definición de los roles entre los donantes europeos involucrados en el proceso de división del trabajo. A este respecto, sin embargo, no se ha apreciado un liderazgo claro que impulse la aplicación del Código de Conducta en cada caso. Tratándose de un documento de aplicación voluntaria, la inexistencia de un líder que lo impulse y la dificultad en percibir las ventajas de su aplicación hacen que las agencias de desarrollo se muestren reticentes a su puesta en marcha, sobre todo aquellas con mayor presencia en el país. De acuerdo con el propio Código de Conducta, las Delegaciones de la Comisión Europea asumen el papel de un donante más, con un cierto liderazgo informal en algunos casos (cuando ninguna agencia europea quiere ejercer ese liderazgo) y con un perfil poco relevante en otros. En ocasiones se aprecia un liderazgo informal entre los donantes, al tiempo que se ignoran los criterios para determinar los liderazgos formales, si bien parece que son decisiones tomadas sin conocimiento de los socios.

Parece que la puesta en marcha decidida del proceso de división del trabajo requeriría mayor información sobre sus ventajas y el establecimiento de incentivos (no necesariamente monetarios) para que las agencias encaren la tarea. Impulsar unos liderazgos claros en cada país socio y consensuados con los propios países es el objetivo último de la División internacional del Trabajo. Sería necesario establecer las responsabilidades de liderazgo con transparencia y con conocimiento y opinión de los socios. Posteriormente se incide en la conveniencia de que existan incentivos para el liderazgo.

vi. Adicionalmente, la división del trabajo obliga a tomar ciertas decisiones, no siempre fáciles, en cuanto a la división sectorial y a las ventajas comparativas. A este respecto, los países socios señalan muchas dudas sobre su capacidad para determinar las ventajas comparativas de cada uno de los donantes, aunque parecen muy conscientes de los intereses de cada cual en cada uno de los sectores y áreas geográficas.

Solicitar a los países socios que expresen su opinión sobre los intereses que mueven a los donantes podría ser una forma de impulsar la aplicación de la división del trabajo. Si parte del problema del escaso avance en la aplicación del Código es la poca voluntad de los donantes, podría apoyarse a los socios para que al menos sugieran

ellos los sectores en que les resultan más útiles unos u otros donantes. Esto no sólo mejoraría la alineación a las prioridades de los socios, sino que también permitiría mayores grados de transparencia en la toma de decisiones en este ámbito.

La definición de esos sectores debe por tanto hacerse en consonancia con las prioridades del socio, así como de compromisos más amplios como los adoptados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien es cierto que el Código de Conducta no tiene por qué ir en detrimento de los ODM, en la medida en que éstos ya están incorporados habitualmente en las políticas de ambos socios, habrá que tenerlos especialmente en cuenta a la hora de la división sectorial de la cooperación europea, evitando dejar desprotegidos algunos sectores referidos a necesidades sociales básicas.

Asimismo, para que realmente se contribuya a fomentar el octavo de los ODM, "fomentar una asociación mundial para el desarrollo", es necesario incidir en varias cuestiones: por un lado, la ya mencionada necesidad de fortalecer las capacidades de los países socios para liderar los procesos de desarrollo, y en el caso que nos ocupa la división del trabajo entre donantes. Pero también incluir a los diversos actores del desarrollo en la tarea de mejorar la eficacia de la ayuda, objetivo final del Código de Conducta, pero también de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, donde sí se resalta la importancia, por ejemplo, de la participación de la sociedad civil en este proceso.

vii. En cuanto a la coordinación en el terreno, las agencias (y subagencias) ignoran incluso su papel en la aplicación del Código de Conducta y las entidades descentralizadas tienen dudas sobre su papel de coordinadores o "coordinados". Las oficinas de las agencias en los países socios tienen escaso poder de decisión sobre aspectos estratégicos, por lo que han de consultar buena parte de las cuestiones de división de trabajo a sus sedes centrales. De ahí la importancia de contar con visiones comunes de lo que esta iniciativa supone en última instancia en los procesos de desarrollo. Adicionalmente se percibe que cuanto más complejo es el sistema de desarrollo de un donante en cuanto a responsabilidades compartidas y entidades involucradas, más difícil resulta la puesta en marcha del proceso de división del trabajo.

Podría resultar interesante impulsar un "reglamento" del Código de Conducta donde se establezca por consenso el papel de cada uno de los agentes del sistema. En efecto, ya en el ejercicio de monitoreo realizado en diciembre de 2008, en algunos países socios se constataron serias dificultades para la implementación del mismo, principalmente vinculadas con la falta de especificidad de los principios rectores del Código de cara a la asunción de unos criterios de acción comunes por parte de los donantes. Durante 2009 se trató de avanzar en este sentido, elaborándose una serie de herramientas e iniciativas para incentivar el proceso de división activa del trabajo de cara a la revisión del Código, prevista para 2010, pero aún no han sido claramente interiorizadas por las agencias en el terreno. Indudablemente, esto se complica si se pretende tener en cuenta a los diversos actores de la cooperación de cada donante, y no sólo a las agencias bilaterales.

viii. Finalmente, pese a que el Código de Conducta es una iniciativa europea, responde a uno de los principios adoptados en la Declaración de París, que involucra al conjunto de los actores clásicos del sistema de cooperación. A este respecto, se percibe la existencia de unos agentes que trabajan al margen de la idea de división del trabajo, sin un papel claro en todo esto -agencias del sistema de NNUU (especialmente las "generalistas"), otros donantes no Unión Europea, etc.- pese a la importancia que muchos de ellos tienen en los países analizados. La participación de estos agentes del sistema podría servir para facilitar la puesta en marcha de la división del trabajo, además de ser indispensable para la aplicación del principio de armonización consensuado en la declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Esto se complica si se tienen en cuenta a los nuevos donantes, muchos de ellos no alineados con la agenda de la eficacia de la ayuda y con visiones muy diversas sobre la cooperación, pero con una importancia creciente en este campo. Incluirles en procesos de diálogo sobre el trabajo en y con los países socios es indispensable para ordenar la gran diversidad de actuaciones y lograr mayor complementariedad en los procesos de desarrollo.

IV.VII.II Ámbito operativo

ix. Más allá de estas consideraciones generales, la propia puesta en marcha del Código de Conducta está planteando algunos problemas de orden operativo. En efecto, incluso cuando no se avance en posicionamientos políticos, parece que la división del trabajo sí se está aplicando, con más o menos celeridad, en el ámbito europeo, respondiendo así a uno de los principios de la Declaración de París. Así, en el curso de este estudio se ha podido asistir a la iniciativa de la Cooperación Belga por posicionarse en tres sectores concretos en cada país, a los procesos de concentración geográfica de británicos y finlandeses, al interés canadiense por el Consenso Europeo de Desarrollo, al cambio de modelo Suizo ante la calificación de Perú como país de renta media alta, y toda otra serie de cuestiones que se pueden valorar muy positivamente y que se intentan manifestar en otras partes de este documento.

x. No obstante, esta aplicación se enfrenta a algunas dificultades, entre las que cabe destacar, en primer lugar, la propia definición de sectores en los que dividir el trabajo. Así, es habitual que cuando se tiene que trabajar con sectores los investigadores acudan a la clasificación del CAD, los donantes a sus áreas de prioridad estratégica y los países socios a sus ministerios.

Sería conveniente que en cada país socio ambos (donantes y socios) llegasen a un acuerdo sobre lo que se entiende por sector. En general los países socios cuentan también con estrategias que priorizan sectores que abarcan el campo de todo lo posible, lo que no resuelve el problema.

Dado que todos reportan al CAD, una posibilidad operativa sería trabajar sobre su lista de sectores y subsectores. En cualquier caso, mientras no se tome una decisión al respecto los intentos de división del trabajo resultarán muy débiles, pues cada agencia tiende a especializarse en áreas demasiado extensas.

xi. Más allá de los sectores, la aplicación del Código de Conducta requiere coordinar ciclos de programación. Los ciclos de planificación son diferentes entre donantes y con sus socios, lo que no favorece la especialización pues las prioridades cambian en ciclos distintos (si bien al final casi todo termina apareciendo como prioritario). En este sentido, al igual que en el caso anterior, sería interesante contar con guías operativas que faciliten la coordinación entre donantes en este campo.

xii. Por otra parte, la división del trabajo requiere poner en marcha procedimientos de delegación que se enfrentan en algunos casos a serias dificultades técnicas y administrativas. El trabajo con cooperación delegada no siempre es fácil debido a las complejidades administrativas de unas agencias que, en general, están diseñadas más para el gasto que para la delegación. Y en algunos casos pueden plantear incluso problemas de "renacionalización" de la ayuda, ya que en principio, la Comisión Europea actúa, entre otras cosas, como un gestor de fondos que provienen de los países miembros con la finalidad de tener una estrategia propia y conjunta, por lo que delegar esos fondos en otro donante miembro de la Unión Europea podría entenderse como un viaje de ida y vuelta de los recursos. Para evitarlo, la existencia de guías de acción, consensuadas con los países socios serían de gran utilidad.

No obstante, a pesar de las dificultades, se están haciendo esfuerzos en este sentido, con algunos ejemplos de cooperación delegada en los estudios de caso analizados. Si bien cada operación concreta de delegación que se ha encontrado el equipo en la realización de este estudio es diferente, las agencias deberían analizar y comunicar sus debilidades para este trabajo. Es posible que mecanismos como las cestas de donantes ayudasen a "retiradas" o salidas de algunos donantes en buenas condiciones. Durante la realización de este estudio se pudo asistir, por ejemplo, al papel de la GTZ como empresa pública gestora de la ayuda de países "en retirada", al funcionamiento de cestas de donantes para intervenciones muy concretas y algunas negociaciones muy incipientes de delegación.

La eficaz división del trabajo conllevaría dos aspectos que demandan estudios específicos, más allá de lo aquí tratado: la cooperación delegada y la forma de salida de algunas agencias de desarrollo de determinados sectores e incluso países. A su vez, una efectiva cooperación delegada plantearía otra serie de dificultades a superar por las agencias, como pueden ser la pérdida de visibilidad, la complejidad de la rendición de cuentas en esas situaciones, la dificultad de algunas operaciones, la necesidad de confianza mutua entre las agencias, y el establecimiento de procedimientos comunes entre ellas. Por su parte, una retirada responsable pasaría también por la necesidad de solventar toda una serie de dificultades previas, referidas a activos en el país, relaciones con colaboradores, plazo de los compromisos adquiridos, velocidad de la retirada, experiencia en sectores clave para el cumplimiento de los ODM, etcétera. Obviamente, toda esta cantidad de temas escapa inicialmente del alcance del presente trabajo.

xiii. Además, como ya se ha señalado, varios donantes que lideran la ayuda europea en países socios (y también los países socios) están preocupados porque la especialización conlleve más costes de gestión para ellos. Se daría la paradoja de que una

medida propuesta para mejorar la eficiencia podría resultar, al menos inicialmente, en mayores costes de gestión para algunas agencias, lo que dificulta la adopción de compromisos en este sentido.

Frente a lo anterior ya se ha señalado que algunas agencias de países de la Unión Europea con forma de empresas públicas ven una oportunidad en el Código de Conducta para absorber y gestionar partidas de otros socios.

Por su parte, los socios también temen que sus estructuras administrativas no sean capaces de coordinar la complementariedad entre donantes. Adicionalmente, el reparto de facilitadores (donantes líderes en países socios) es muy desigual, lo que puede conllevar diferente distribución de cargas y costes.

En cualquier caso, todos ven que las dificultades administrativas y probablemente de costes de gestión obligarán a un largo periodo de "aclimatación" antes de vislumbrar beneficios en términos de eficiencia.

Dadas estas dificultades políticas y administrativas no se puede ser muy optimista en cuanto a la posible especialización de las agencias donantes a corto plazo. A todas las dificultades anteriores se une la escasa voluntad para renunciar a parte de los niveles de discrecionalidad que conllevan los modelos generalistas de algunas de estas agencias, mucho más implantados en las sedes centrales que en las oficinas en los países.

xiv. Las dificultades administrativas anteriores requieren tratamientos diferentes según instrumentos y canales de la ayuda: no es lo mismo aportar fondos a una canasta con o sin personalidad jurídica que a un proyecto, a mecanismos de ayuda programática, etcétera. En cuanto a esto último, algunos responsables de agencias indican que la probabilidad de dividir correctamente el trabajo será mayor cuanto mayor sea el porcentaje de ayuda programática en un país, pero al mismo tiempo señalan un cierto desencanto en los últimos ejercicios hacia los denominados nuevos instrumentos.

xv. Si bien las recomendaciones que se pueden plantear tal vez no tengan capacidad de resolver todas estas situaciones, es obligado sugerir la necesidad de:

- Analizar las fortalezas y debilidades de los responsables de la gestión de la ayuda dentro de las administraciones de los actores socios. Cada país, y cada administración, es diferente y el proceso de división del trabajo debe considerar estas cuestiones.
- Analizar las fortalezas y debilidades del proceso de desconcentración de funciones de la Comisión Europea hacia sus delegaciones. Si bien el Código de Conducta considera a la Comisión como un donante más, en los países socios su papel puede resultar fundamental en el proceso de división del trabajo, y para que ese papel sea eficaz convendría conocer su capacidad de toma de decisiones en los países, su voluntad de participar en el proceso, etcétera.

- Conocer los planes de los países donantes en cada uno de los países socios, más allá del contenido de unos documentos de estrategia que cambian cíclicamente. Sería de gran interés que los donantes comunicasen sus intenciones de retirada de determinados países para poder plantear cuestiones de liderazgo sectorial y geográfico.

IV.VII.III En el ámbito de la sociedad civil

xvi. Una de las principales dificultades de cara a la asunción y posterior implementación del Código de Conducta por parte de las organizaciones de la sociedad civil sería, precisamente, la escasa consideración de éstas en los documentos relacionados con el Código. Pese a señalarse en todo momento que el Código pretende tener una replicabilidad en materia de división internacional del trabajo generalizable a la totalidad de actores del ámbito del desarrollo, la realidad es que, en la práctica, las indicaciones y consideraciones hechas al respecto se refieren principalmente a actores estatales.

Igualmente, el propio Código de Conducta indica que no es aplicable a la cooperación descentralizada, lo que resulta contradictorio con los compromisos de extender los esfuerzos de París y Accra a la sociedad civil, así como con las declaraciones de intenciones sobre la importancia de su participación en la cooperación para el desarrollo.

xvii. Esto se hace especialmente problemático en el caso español, ya que habitualmente se señala la participación de la cooperación descentralizada en sentido amplio como una de sus ventajas comparativas, que le permite trabajar en diferentes niveles de incidencia. Por ello, es especialmente importante que les tenga en cuenta también a la hora de definir esas ventajas comparativas, puesto que la incidencia en su trabajo será importante

xviii. Por su parte, las organizaciones y agencias “descentralizadas” indican que si en el momento actual tienen escasa capacidad de in□uencia sobre la planificación de la ayuda en sus países /estados y en la política comunitaria, mucho más complicado les resultará in□uir en la división del trabajo. Prueba de ello, dicen, es que el Código de Conducta sobre la Complementariedad y División del Trabajo nunca ha sido criterio de financiación pública (no está en bases, órdenes y formularios; así, no se incorpora en ninguno de estos documentos la sugerencia de respaldar las propuestas que se presentan a las diferentes convocatorias con una mención de su posible contribución a los procesos de división del trabajo, siendo suficiente con que se correspondan con las prioridades estratégicas del donante y, en algún caso, del socio).

xix. Sin embargo, y pese a que la información sobre el tema es menor en actores no gubernamentales, todos los entrevistados tenían al menos conocimiento de la existencia del Código de Conducta, manifestando interés por el tema. No obstante, debe matizarse que, pese a que la revisión del Código está prevista para 2010, entre las organizaciones de la sociedad civil parecía considerarse como un problema

más a largo plazo. En cualquier caso, en el transcurso de este trabajo se han identificado algunas buenas prácticas, como por ejemplo la insistencia de las autoridades italianas a las ONGD que financian sobre la conveniencia de especializarse, los procesos de integración en redes de algunas organizaciones, los diversos foros de organizaciones tanto nacionales como de países donantes en los países socios, los cada vez más serios procesos de planificación en las organizaciones, etc.

xx. Una cuestión curiosa que comentaron algunos responsables de ONGD se refería a que se puede dar la tremenda paradoja de que siendo el Código de Conducta un instrumento que pretende favorecer la especialización sectorial y geográfica como medio para incrementar la calidad de la ayuda, provoque a largo plazo un sistema de división del trabajo en el que quienes más perjudicadas resulten sean las organizaciones y agencias que parten con mayores niveles de especialización y con el apoyo de las sociedades de los países socios. Así, organizaciones con una larga trayectoria y especialización en determinados sectores podrían verse ante dificultades para continuar trabajando en dicho país y sector en caso de que sus áreas de especialización no resultasen de prioridad para la agencia pública de quienes reciben buen parte de los recursos para cofinanciación.

xxi. En este sentido, sería recomendable que la Cooperación Española tuviera en cuenta las ventajas comparativas de su sociedad civil como parte de su ayuda para el desarrollo, haciendo primar criterios como el conocimiento del éxito, frente a otros más habituales como la experiencia y el interés político. En cualquier caso, para cualquier esfuerzo en este sentido tendrá que mejorar mucho la coordinación en Europa, en España, entre los socios, con ellos, etcétera.

Resulta obvio que la agrupación de ONGD en redes, no necesariamente temáticas, puede actuar como un seguro para seguir desempeñando su labor al tiempo que aumentan su especialización. Así, una red no temática de organizaciones, en la que los miembros que la componen pueden no estar especializados en el mismo tema o sector, podría llegar una división de competencias en ámbitos regionales de tal forma que el conjunto (la red) siguiese presente en un buen número de sectores de la región si bien cada socio se encargaría de sectores diferentes. Se trataría de que la especialización en diferentes ámbitos fuese de cada organización que compone la red, mientras la red como tal seguiría teniendo un carácter generalista, llegando de esta forma a cada país con una parte de sus miembros.

Algunos responsables de ONGD apuntaron también la posibilidad de que las organizaciones de cualquier país UE pudiesen acudir por cofinanciación a agencias de otros países distintos de aquellos en los que tienen su sede.

En cualquier caso, y especialmente para el caso español, parece que cualquier intento de especialización que no pase por la consulta y activa participación de la parte “descentralizada” del sistema podría tener escaso éxito.

En definitiva, se puede concluir que la aplicación del Código de Conducta sobre división de trabajo resulta muy desigual en los países socios, debido a toda una serie

de cuestiones entre la que destaca el hecho de que no exista una política común de desarrollo de la Unión Europea, por lo que tampoco existe un liderazgo concreto en el tema que permitiría "nivelar" las diferentes voluntades y capacidades de los donantes por impulsar la materia y aumentar las capacidades de los países socios para encabezar estos procesos.

Si bien, todos los donantes y países socios alaban la importancia de la división del trabajo como medio para mejorar la calidad de la ayuda, diversos intereses políticos (posible pérdida de influencia, menor capacidad de negociación), dificultades técnicas y administrativas (obstáculos que enfrenta la delegación y la retirada responsable) y escasa comunicación y poca confianza en la sociedad civil, hacen que por el momento la división del trabajo esté muy lejos de ser una práctica común en la ayuda para el desarrollo de la Unión Europea.