

La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?

Desarrollo "En Contexto"

La publicación de FRIDE Desarrollo "En Contexto", proporcionará información sobre los acontecimientos internacionales de actualidad relativos al desarrollo y analizará las implicaciones para las políticas de la comunidad internacional.

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

"Cooperamos porque hemos querido, pero nuestra cooperación voluntaria nos crea deberes que no habíamos deseado".

Émile Durkheim, La División del Trabajo Social (1893)

El debate sobre la división del trabajo entre los donantes de la ayuda al desarrollo se ha intensificado recientemente con la propuesta de un Código de Conducta por parte de la Comisión Europea. No obstante, persisten serias dudas sobre su capacidad de generar los efectos deseados, especialmente de mejorar la eficacia de la ayuda. Entre los obstáculos principales se encuentran una visión ingenua y poco estratégica de la división del trabajo, que no analiza los intereses propios de los donantes ni las relaciones de poder entre donante y receptor, ni la influencia de aspectos políticos en la cooperación al desarrollo. En definitiva, la división del trabajo aún requiere una reflexión más autocrítica del sistema de ayuda internacional para no degenerar en una reedición de la repartición colonial de los países pobres entre los donantes europeos.

El debate sobre la división del trabajo en la cooperación internacional: ¿Un nuevo paradigma más allá de la coordinación?

Tradicionalmente, el sistema de ayuda internacional ha sufrido por la escasa comunicación y coordinación entre los donantes, especialmente las agencias bilaterales. Entre los efectos negativos de una percepción demasiado unilateral de la cooperación al desarrollo destacan la limitada capacidad de retroalimentación y aprendizaje entre agencias y la sobrecarga de los países receptores ante los múltiples sistemas de gestión. Otra de las debilidades de este sistema son sus elevados costes de gestión y transacción, debido a que los donantes duplican sus esfuerzos de gestión a todos los niveles, lo que limita el volumen de la ayuda realmente disponible para impulsar la lucha contra la pobreza en los países destinatarios. Así, la división del trabajo aparece como una respuesta a una arquitectura de ayuda aparentemente obsoleta y poco orientada hacia la eficacia de sus actuaciones.

En el contexto del actual debate sobre la eficacia de la ayuda internacional, la división del trabajo ha sido introducida por la Declaración de París (marzo de 2005), como concepto de la complementariedad y armonización entre los donantes. Se plantea como un mecanismo capaz de superar la fragmentación de la ayuda, mejorar la eficacia y reducir los costes de transacción mediante la división del trabajo. Se trata, pues, de un panorama ambicioso con respecto a la reorganización de los donantes, al mismo tiempo que difuso en relación a los mecanismos concretos de la misma: La Declaración de París no aporta indicadores de progre-

so propios para la división del trabajo entre donantes ni incluye estrategias para llegar a repartir las actuaciones sectoriales o regionales según donantes.

Sin duda, el contexto europeo, acostumbrado a la coordinación de sus actores en las distintas áreas políticas, representa un campo fértil para aplicar nuevos conceptos de complementariedad y valorar su factibilidad. Así, aunque el Consenso Europeo sobre Desarrollo (noviembre de 2005) no menciona explícitamente la división del trabajo como parte de la Declaración de París, sí aporta una visión más nítida sobre la coordinación de los donantes, por ejemplo a través de la cofinanciación.¹ A lo largo de 2006, año de gran actividad a nivel de las políticas europeas de desarrollo, la Unión Europea (UE) plantea, a través de la Comisión (marzo), los posibles lineamientos mediante un paquete de comunicaciones sobre la eficacia de la ayuda. Entre ellas, se encuentra un Plan de Acción para la implementación de la Declaración de París,² que insta a los actores de la Unión Europea a avanzar hacia la eficacia de la ayuda basándose en tres ejes con gran relevancia para la división del trabajo:

- Revisión de las capacidades instaladas a través de un atlas de donantes europeos que identifique sectores y países con exceso o déficit de ayuda;
- Implementación de la agenda de París mediante la programación común (*Joint Programming Framework*) de los donantes europeos; y
- Mecanismos para la eficacia de la ayuda dentro del Consenso Europeo mediante la mayor complementariedad de las actividades de los donantes, en base del atlas elaborado.

Con estas previsiones operativas, la cooperación al desarrollo de la Unión Europea ha logrado responder rápidamente a la dinámica de la Agenda de París y ha avanzado hacia el diseño de nuevos mecanismos de especialización entre sus Estados miembros. Así, la división del trabajo se enmarca en un proceso más

¹ Artículos 30-31 del Consenso Europeo sobre el Desarrollo.

² Comunicación de la Comisión Europea, EU Aid: Delivering more, better and faster.

amplio de la revisión de la arquitectura internacional de la ayuda, especialmente del modelo europeo de cooperación. Medio siglo después de la firma de los Tratados de Roma, la Unión Europea cuenta con importantes ventajas y oportunidades por la experiencia que sus miembros han podido acumular en el *modus operandi* supranacional. Por tanto, no sorprende que la división del trabajo haya entrado con fuerza en el debate europeo sobre el futuro de la ayuda, tal como se analiza en los siguientes párrafos.

Nuevas iniciativas en el horizonte: ¿La Unión Europea como laboratorio de la división del trabajo?

La división del trabajo ocupa un lugar central en la agenda de la doble presidencia alemana (G8 y Consejo Europeo)³ y el programa de cooperación internacional del Consejo,⁴ que tiene una vigencia de 18 meses, al unirse a las presidencias en un trío (Alemania, Portugal y Eslovenia). Existe, por tanto, un horizonte temporal a medio plazo favorable a una adaptación, concreción y profundización de un nuevo modelo de coordinación entre los donantes europeos.

La actual conceptualización de la división del trabajo en el contexto de la UE se basa en los Principios Directores de Complementariedad y División del Trabajo⁵ elaborados por el Consejo Europeo en octu-

bre de 2006, que han sido recogidos en el reciente Código de Conducta voluntario sobre la División del Trabajo en la Política de Desarrollo,⁶ propuesto por la Comisión Europea el pasado 28 de febrero. Paralelamente, tres *think tanks* procedentes de los países integrantes del actual "trío de presidencias" han publicado recientemente un estudio sobre las opciones operativas de la división del trabajo en la ayuda al desarrollo europea que detalla algunos de los aspectos recogidos en el Código de Conducta.⁷

Para que la división del trabajo pueda mejorar la eficacia de la ayuda europea, tanto el Código de Conducta como el estudio de opciones operativas identifican los siguientes espacios de actuación a los que se asignan un total de 10 principios operativos:

1. País receptor (*in-country*)

Frente a la fragmentación tradicional, se pretende promover la planificación conjunta y el reparto de actuaciones sectoriales entre los donantes en un país concreto, que en algunos casos ya se realiza a través de las *Joint Assistance Strategies* (JAS, por ejemplo en Tanzania y Uganda),⁸ el *EU Joint Programming Framework* (Etiopía, Haití, Malí, República Democrática del Congo, Somalia y Tanzania)⁹ y experiencias piloto en la cooperación delegada (Malawi, Ruanda y Sudáfrica). Para avanzar hacia una mayor concentración sectorial en los países receptores, el Código de Conducta establece

⁶ Comunicación de la Comisión Europea, EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy, del 28 de febrero de 2007.

⁷ DIE, Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options, marzo de 2007. El estudio ha sido encargado por el Ministerio alemán de Cooperación Económica y Desarrollo y es un proyecto común entre el Instituto Alemán de Desarrollo, el Centro de Estudios Africanos y de Desarrollo de la Universidad Técnica de Lisboa (Portugal) y el Centro de Relaciones Internacionales de la Universidad de Ljubljana (Eslovenia).

⁸ En el caso de Tanzania existe una amplia documentación sobre el proceso de diseño, validación y puesta en marcha de la *Joint Assistance Strategy* (JAS) publicada y difundida por el Tanzania Development Partners Group. No cabe duda de que la comunicación transparente de datos, informaciones y procesos es uno de los aspectos más importantes para alcanzar una suficiente solidez y sostenibilidad en la coordinación y división del trabajo entre donantes, bajo el liderazgo del país receptor.

⁹ Marco de programación común, diseñado y recogido en las siguientes comunicaciones de la Comisión Europea, Increasing the Impact of EU Aid: A Common Framework for Drafting Country Strategy Papers and Joint Multiannual Programming y EU Aid: Delivering more, better and faster, ambas de marzo de 2006.

³ Ver Nils-Sjard Schulz, "La doble presidencia alemana: ¿Alguna novedad para la agenda internacional de desarrollo?", Madrid: FRIDE comentario, enero de 2007.

⁴ Programa de Política de Cooperación de las presidencias alemana, portuguesa y eslovena, Strengthening The European Union's Role As A Global Partner for Development.

⁵ Consejo Europeo, Complementary and Division of Labour – Preparations for the Orientation Debate on Aid Effectiveness, octubre de 2006.

que cada donante trabaje solamente en dos sectores por país y retire su cooperación de sectores no prioritarios a través de la cooperación delegada¹⁰ o la reasignación de los recursos en el apoyo presupuestario.

2. Distribución geográfica de los donantes (*cross-country*)

Responde a la prácticamente nula coordinación de los donantes con respecto a su despliegue geográfico, lo que ha llevado a un importante desequilibrio entre países *mimados*¹¹ y *huérfanos*¹² de la ayuda. Es una situación que se refleja nítidamente en el actual atlas de donantes.¹³ Actualmente, no existen criterios comunes para la asignación geográfica, por lo que cada donante decide individualmente sobre sus prioridades en cuanto a países beneficiarios. Además, existen profundas diferencias en la concentración geográfica de los donantes europeos: Así, en 2004 y 2005, Suecia concentró sólo el 22 por cien-

¹⁰ La cooperación delegada es un concepto central de la eficacia de la ayuda y consiste en que uno o varios donantes transfieran sus aportaciones financieras para un país, sector o proyecto a otro donante que gestionará la ayuda en su conjunto. Éste último se denomina comúnmente "donante líder", y los primeros "donantes silenciosos". Para un debate más detallado del concepto, ver Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, capítulo 6, 2003.

¹¹ Los llamados *darling countries* que, según un análisis por parte de la OCDE y el Banco Mundial, incluyen Mozambique, Tanzania, Ruanda, Ghana y Burkina Faso. En el caso de la UE, cabe destacar que adicionalmente Etiopía, los Territorios Palestinos, Uganda y Vietnam son países prioritarios por más de 10 de los 15 donantes europeos convencionales.

¹² Los países *huérfanos* coinciden con los datos gestionados por el grupo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para los Estados frágiles, que insiste en que estos países necesitan ayuda internacional concertada debido a su especial vulnerabilidad social (Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD, sobre PIB) y política (régimen político e institucional). Su reciente informe sobre los flujos de ayuda a los Estados frágiles de noviembre de 2006 ha identificado los siguientes países "marginados" del sistema de ayuda internacional: Burundi, República Democrática del Congo, Guinea, Nigeria, Uzbekistán y Yemen. Para un debate conceptual detallado y análisis sobre la cooperación con estos países, ver Stefan Meyer, *Fragile states*, documento base del ForoAOD, Madrid: FRIDE, enero de 2007; y Susan Woodward, *Estados frágiles: Explorando el concepto*, Madrid: FRIDE comentario, diciembre de 2005.

¹³ El atlas de donantes, que incluye los 25 países miembros de la UE (finales de 2006), es un proyecto común de la Comisión Europea y la OCDE, que se basa en los datos de AOD que comunican los países al CAD y una encuesta realizada a los 25 donantes sobre aspectos estratégicos, institucionales y operativos. Aporta una visión detallada, a través de múltiples criterios, de la distribución geográfica de la AOD bilateral de la UE (lo que incluye la Comisión Europea). Permite identificar con cierta facilidad los países *mimados* y *huérfanos* de la ayuda de la UE, pero no ofrece herramientas adecuadas para analizar las posibles ventajas comparativas de los donantes. Ver EU Donor Atlas 2006, Volumen 1, *Mapping Official Development Assistance*, febrero de 2006.

to en sus 10 primeros destinatarios, frente a lo que Portugal dedicó el 73 por ciento a los 10 principales receptores de su ayuda (ver tabla 1 en el anexo). La respuesta del Código de Conducta consiste en un mayor diálogo entre los donantes sobre la necesidad de concentrar más los recursos, sin aportar una solución más concreta en torno a posibles criterios compartidos a nivel europeo.

3. Distribución sectorial de los donantes (*cross-sector*)

Se basa en el concepto de las llamadas ventajas comparativas¹⁴ de los donantes que se podrían especializar en ciertas áreas temáticas. Representa uno de los aspectos más sensibles de la arquitectura renovada de la ayuda, ya que supone una revisión del enfoque generalista que aplican casi todos los donantes para cubrir casi todos los sectores relacionados con la lucha contra la pobreza. El Código de Conducta propone que cada donante estudie detenidamente sus posibilidades para especializarse.

Dentro de esta estructura básica, las propuestas actuales ofrecen algunas vías operativas para la futura complementariedad entre los donantes bilaterales europeos. Frente a la ambigüedad de la mayoría de los principios indicados por el nuevo Código de Conducta, solamente los relacionados con el nivel de país receptor (*in-country*) cuentan con indicadores claros:

- Cada donante europeo debe implicarse en un máximo de dos sectores por país receptor (2 sectores por donante/país); y
- Cada sector de los países receptores debe contar con un mínimo de uno y un máximo de tres donantes europeos (1-3 donantes por sector/país).

Sin embargo, aún no hay previsiones operativas para atajar algunos de los problemas estructurales de la actual arquitectura de la ayuda. En este sentido, la reflexión sobre las ventajas comparativas de los donantes (*cross-sector*) se encuentra aún en una fase ini-

¹⁴ Las ventajas comparativas son un concepto introducido por la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) que, en sus artículos 34 y 35, indica que tanto países receptores como donantes deben identificar las ventajas comparativas de los últimos para permitir una complementariedad adecuada.

cial,¹⁵ y no se aportan estrategias para suplir el déficit de la ayuda dirigida a los llamados países *huérfanos* (*cross-country*).

A pesar de estas debilidades, el Código de Conducta permitirá avanzar de forma pragmática en algunos conceptos clave para la eficacia de la ayuda y señalar debilidades estratégicas y operativas de la ayuda de la UE. Por otro lado, existen al menos dos condiciones favorables para una futura concreción de soluciones y nuevos esquemas de actuación conjunta. En primer lugar, la planificación de las políticas de desarrollo del Consejo Europeo en un programa vigente durante 18 meses ofrece un horizonte razonable de tiempo para que los actores europeos consoliden los fundamentos del nuevo reparto de las tareas. Segundo, existen ya antecedentes de la implementación efectiva de modelos de división del trabajo: el grupo de donantes *Nordic Plus*¹⁶ que ya aplica una serie de principios de complementariedad¹⁷ y cooperación delegada¹⁸ para la división del trabajo en países como Tanzania, Uganda y Zambia.

En este sentido, la división del trabajo constituye un punto destacado en la agenda actual de la cooperación europea. No cabe duda de que los miembros de la UE, en comparación con otros donantes, cuentan con expe-

riencias muy relevantes con respecto al uso del diálogo y la concertación para la definición de políticas. Sin embargo, el éxito de la división del trabajo dependerá no solamente de la buena voluntad de los donantes europeos, sino también del diseño de estrategias ambiciosas al mismo tiempo que realistas.

Limitaciones y obstáculos: ¿Hay un camino de la suma de los esfuerzos a la división del trabajo?

Dentro de la apuesta por la armonización como concepto de la nueva arquitectura de la ayuda, la división del trabajo es una meta que afecta directamente a las decisiones políticas sobre las prioridades de la ayuda bilateral, es decir, va más allá de la revisión de requisitos de financiación, procedimientos administrativos y la realización de misiones conjuntas. Pretende asignar a cada donante, bajo el liderazgo de los países receptores, un ámbito limitado de actuación geográfica y sectorial, lo que requiere un profundo análisis de las capacidades propias y ventajas comparativas de la ayuda que prestan los países del Norte.

Entre los múltiples desafíos para alcanzar un mejor reparto de las tareas de los donantes en consonancia con la Declaración de París se pueden destacar los siguientes aspectos:

La apropiación y el liderazgo de los países receptores (*ownership*): Las propuestas actuales insisten en que la identificación de las ventajas comparativas de las agencias bilaterales se debe realizar desde los Gobiernos del Sur.¹⁹ Considerando relaciones verticales de poder entre donante y receptor (el último depen-

¹⁵ Como anexo al Código de Conducta, se ha presentado un documento de trabajo de la Comisión que desglosa algunas recomendaciones operativas para la división del trabajo. Para un reparto sectorial entre los donantes (a nivel de país receptor), se recomienda identificar las ventajas comparativas de cada donante en base de unos criterios muy generales ("confianza del Gobierno del país receptor", "capacidad para entrar en sectores nuevos o renovadores", "capacidad de reaccionar rápidamente y/o previsibilidad a largo plazo", entre otros).

¹⁶ El grupo *Nordic Plus* se compone por agencias donantes que se comparten enfoques de ayuda parcidos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Irlanda, Países Bajos y Gran Bretaña) y se basa en un plan de acción común de armonización y alineamiento. Integra diferentes subgrupos temáticos en los que, en ocasiones, participan otros donantes (por ejemplo, Alemania en el grupo de licitaciones y Canadá en cofinanciación, entre otros).

¹⁷ *Nordic Plus, Complementarity Principles*, adaptados en noviembre de 2005. Partiendo de una implicación activa de los países receptores en la identificación de prioridades y necesidades, estos principios pretenden reducir la cooperación de cada uno de los donantes miembros a tres sectores, al mismo tiempo que garantizar que en los sectores estratégicos estén trabajando entre uno y tres donantes del grupo *Nordic Plus*.

¹⁸ *Nordic Plus, Practical Guide to Delegated Cooperation*, publicado en octubre de 2006. Los principios operativos pretenden asegurar una amplia independencia operativa del donante líder en cada sector, el "silencio" por parte de los co-donantes y la búsqueda de la entrada de agencia de ayuda internacional no agrupadas en *Nordic Plus*.

¹⁹ El epígrafe 34 de la Declaración de París establece que los países receptores "se comprometen a proporcionar panoramas claros de

de de los recursos del primero), parece poco probable que los receptores de la ayuda, estén dispuestos y en condiciones de “expulsar” donantes de ciertos sectores saturados. En segundo lugar, en muchos países existe un claro abismo entre las capacidades técnicas del personal del Gobierno y los profesionales locales contratados por los donantes y organizaciones no gubernamentales (ONGs) internacionales. Tercero, una mayor fortaleza institucional de un país receptor aumentará las exigencias de calidad hacia los donantes. Los donantes menos capaces en el sentido de *good donorship* podrían preferir cooperar con países débiles y poco exigentes con respecto a la eficacia de la ayuda, creando así un sistema de dos clases para la cooperación: Ayuda eficaz para los países del Sur con instituciones gubernamentales fuertes y ayuda de segunda para países con una estructura institucional y una política débiles.

La cultura de la cooperación bilateral: Hasta el momento, existen escasos antecedentes del trabajo coordinado entre los donantes bilaterales, lo que se debe a una percepción tradicionalmente aislada de sus tareas, es decir, con independencia de otros actores de la cooperación internacional. Es un esquema autista con el que pretenden romper, por ejemplo, los *peer review* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el análisis común de las políticas y procedimientos de los donantes agrupados en el grupo *Nordic Plus*.²⁰ Sin embargo, no existe una instancia auditora independiente que pueda certificar las actuaciones de las agencias y atribuir de forma objetiva a los donantes algunas áreas de especialización geográfica y/o sectorial. Este “carácter soberano” de la ayuda oficial de los países del Norte aún impide un acercamiento crítico de otros donantes y especialmente de los Gobiernos

receptores, por lo que dificulta una identificación eficaz y basada en criterios claros de las fortalezas y debilidades de la ayuda que prestan los países occidentales en sus países.

La cooperación internacional como pieza débil de la política exterior: El planteamiento actual de la división del trabajo no contempla alternativas claras a la supremacía de los condicionantes políticos en la ayuda al desarrollo. Actualmente, la ayuda internacional se enmarca en la acción exterior de los países donantes. En otras palabras, en su implementación influyen, por lo general, aspectos como los intereses comerciales, la seguridad energética, la lucha contra la inmigración ilegal o incluso la proyección lingüística y cultural.²¹ Obviar la efectiva integración (en ocasiones, subordinación) de la ayuda al sistema de las relaciones internacionales puede obstaculizar una perspectiva realista sobre la factibilidad y economía políticas de una división del trabajo, especialmente con respecto a la distribución geográfica (*cross-country*).

La ausencia de un “mercado de trabajo” para la especialización de los donantes: Los donantes no suelen aplicar únicamente criterios de asignación coherentes con la lucha contra la pobreza (que representaría el “mercado de la ayuda” deseable), sino que basan sus decisiones también en otros aspectos estratégicos de su modelo de cooperación, como los derechos humanos, la paz o el desarrollo sostenible.²² Así, se encuentran diferencias significativas entre las preferencias de países con pasado colonial (por ejemplo, España concentra gran parte de su ayuda en América Latina) y sin él (Alemania reparte su ayuda entre más de 100 países). Sin duda, la división del trabajo entre los donantes requiere un amplio consenso operativo de los mismos sobre la supremacía de la lucha contra la pobreza como objetivo director de sus actuaciones en los países en vías de desarrollo (PVD), al que cada uno podría aportar sus ventajas comparativas.

las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial”. Aun así, los documentos de la Unión Europea ya responden a la posible incapacidad de los países en vías de desarrollo (PVD) a la hora de participar tan activamente en este proceso, indicando que la Unión Europea puede, en caso de que el Gobierno local sea incapaz de asumir esta responsabilidad, avanzar también por su propia cuenta hacia la división del trabajo (ver punto 2.2. del Código de Conducta).

²⁰ Ver anexos 1 y 2 (a partir de página 28) en *Nordic Plus, Practical Guide to Delegated Cooperation*, op. cit.

²¹ En el caso español, un ejemplo muy elocuente del rol que asume la cooperación en el contexto de la política exterior se puede encontrar en el Plan África presentado por el Gobierno español en mayo de 2006.

²² Ver los perfiles de donante en *EU Donor Atlas 2006, Volumen 1, Mapping Official Development Assistance*, febrero de 2006.

Nichos atractivos y patios traseros en la agenda de la ayuda internacional: A nivel subsectorial, la cooperación internacional conoce preferencias (muchas veces temporales) que atraen a los donantes porque sus contenidos son fáciles de comunicar a la opinión pública de los países del Norte. Así, las microfinanzas y el rol de la mujer en el desarrollo han sido temas atractivos en los años 90, y es posible que, a lo largo de los próximos años, la prevención y mitigación de los efectos del cambio climático y las energías renovables sean nichos que desean ocupar la mayoría de los donantes. Esta dinámica implica que otros subsectores menos atractivos²³ pueden quedar al margen de las actuaciones prioritarias, sin que los conceptos actuales de la división del trabajo aporten una respuesta efectiva para garantizar la cobertura de estos temas subfinanciados.

Tendencias neocolonialistas camufladas de especialización geográfica: Dada la fragilidad de los criterios propuestos para concentrar mejor la labor por países, es probable que las antiguas potencias coloniales pretendan enfocar la cooperación en sus ex colonias, sobre las que, en muchos casos, aún ejercen un importante control económico y político indirecto. Esta circunstancia se ve agravada por la previsible debilidad de los países receptores a la hora de identificar las ventajas de los donantes (ver arriba). El debate actual sobre la división del trabajo no analiza ni discute esta faceta de la ayuda internacional, que es especialmente persistente en los países francófonos de África Subsahariana. Sin embargo, es importante dotar a la división del trabajo con criterios orientados al potencial de impacto en el desarrollo humano, para evitar paralelismos, por ejemplo, con la repartición de África entre las potencias europeas en la conferencia de Berlín de 1884-1885.

En resumen, la división del trabajo sufre de la escasa concreción en algunos de sus conceptos centrales, como las ventajas comparativas. El análisis previo de los condicionantes y factores políticos, tanto a nivel de

país receptor como en las relaciones entre donantes, es aún superficial. En otras palabras, las propuestas actuales apuestan exclusivamente por los modelos operativos, sin considerar los aspectos institucionales y estratégicos. Esta es precisamente su mayor debilidad, ya que sin una reflexión más autocrítica sobre los fundamentos institucionales de la ayuda se esquivo un análisis sobre los roles e intereses propios de las diferentes agencias de la ayuda como parte de la política exterior de los países del Norte. Sin una perspectiva estratégica de la nueva arquitectura de la ayuda, aún quedan dudas sobre la finalidad de la división del trabajo. Si no se reconoce que existen modelos de cooperación más eficaces en la lucha contra la pobreza y otros con menos impacto, poco se avanzará en una revisión profunda del sistema de la ayuda y sus actores. En este caso, la división del trabajo corre peligro de representar, a medio plazo, un instrumento para un reparto de los sectores y zonas atractivos para los donantes.

Desde ventajas comparativas hasta la eficacia de la ayuda: ¿Qué oportunidades se abren para la Cooperación Española?

El debate sobre la división del trabajo es aún muy reciente en España, aunque guarda una relación muy importante con la renovación de la Cooperación Española a lo largo de los últimos años. En el contexto de la apuesta política del actual Gobierno por la ayuda al desarrollo, la cooperación bilateral, especialmente la gestionada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), está viviendo una intensa fase de cambios estratégicos y estructurales, que convendría vincular con la revisión de la arquitectura de la ayuda internacional y europea.

²³ Los sectores de salud y agua/saneamiento suelen ser sectores subfinanciados, ver como ejemplo, la distribución de la ayuda internacional de los últimos 30 años según sectores en EU Donor Atlas 2006, Volumen 1, Mapping Official Development Assistance, febrero de 2006.

A nivel estratégico, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 reconoce la importancia de las ventajas comparativas para las prioridades geográficas, sin establecer criterios claros para identificar y validar la posible especialización según países o regiones.²⁴ Uno de los principales problemas del Plan Director reside precisamente en su sobrecarga de objetivos y estrategias debido a la inclusión de los intereses de la práctica totalidad de los actores activos en la Cooperación Española.²⁵ Por otro lado, el análisis de las ventajas comparativas de la Cooperación Española ha sido parte del diseño de los Documentos de Estrategia País (DEP), cuya guía de redacción parte de una definición muy amplia de las ventajas comparativas, enfocada principalmente en las necesidades de la población meta.²⁶ Finalmente, el Plan Anual de Cooperación Internacional 2007 recoge por primera vez la división del trabajo como concepto de la complementariedad con otros donantes, para lo que se recomienda profundizar en la reforma de la AECl.²⁷

A pesar de estos avances, la clave principal para la aportación española en la división del trabajo en la UE se encuentra en una reflexión más detenida sobre las características y la organización de su cooperación bilateral. A modo de boceto, este ejercicio debería contemplar los siguientes espacios de análisis:

1. La complementariedad en los países de intervención (*in country*) requiere invertir en recursos humanos y descentralizar la toma de decisiones (operativas y estratégicas) desde la AECl hacia las Oficinas Técnicas de Cooperación, para que éstas participen eficazmente en la división del trabajo en el terreno.

²⁴ Ver capítulo IV del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008

²⁵ Ver Nils-Sjard Schulz, *El reto de la Cooperación Española: Hacia un modelo endógeno de evaluación*, comentario para el ForoAOD, Madrid: FRIDE, diciembre de 2006.

²⁶ En esta guía (nota al pie 21), por ventajas comparativas se entienden "ámbitos de especialización (...) en los que estimamos que tenemos la capacidad de ser más eficaces en nuestra cooperación y lograr un mayor impacto que beneficie a la población". Es destacable que se rechaza cualquier influencia posible de "intereses geoestratégicos (políticos o comerciales) españoles" en la definición de ventajas comparativas. Ver SECI/DGPOLDE, *Herramienta para la elaboración de los Documentos de Estrategia País (DEP) de la Cooperación Española*, mayo de 2005.

²⁷ Epígrafe 2.1 del Plan Anual de Cooperación Internacional 2007

Por otro lado, se debería considerar la posibilidad de iniciar algunas experiencias piloto en la cooperación delegada, especialmente en alguno de los países africanos en los que la presencia institucional de la Cooperación Española es aún limitada.

2. La dispersión geográfica (*cross-country*) de la Cooperación Española es actualmente moderada, ya que la ayuda se ha concentrado tradicionalmente en los países latinoamericanos. Esto ha permitido una cierta especialización de España en el trabajo con países de renta media que, más allá de la cercanía cultural y lingüística, convendría consolidar en América Latina y ampliar a otras regiones como Oriente Medio.²⁸
3. La actual planificación estratégica pretende que la Cooperación Española abarque la totalidad de los sectores, sin que se hayan identificado aún especializaciones concretas (*cross-sector*). La dispersión sectorial en el Plan Director es alta y la definición de los sectores confusa.²⁹ El escaso enfoque sectorial resulta especialmente preocupante en los DEP que, en el promedio, identifican casi 10 prioridades estratégicas por país (ver tabla 1 en el anexo). Para el próximo período, la planificación debería aplicar criterios congruentes para la definición de sectores y, en consonancia con el Código de Conducta, limitar el número de sectores atendidos por España en cada país. Por otro lado, la Cooperación Española requiere un análisis más detallado sobre sus ventajas comparativas en los distintos sectores y líneas de trabajo, para lo que se debería implicar especialmente a los países receptores, pero también mantener el diálogo con la comunidad donante europea. A modo de ejemplo, se pueden identificar experiencias acumuladas, potencialmente destacables entre los demás donantes, en temas tan diversos como el desarrollo

²⁸ La cooperación con los países de renta media es actualmente debatida con profundidad en la Cooperación Española. A principios de marzo de 2007, se celebró una conferencia intergubernamental enfocada en la ayuda a estos países y existe un detallado análisis estratégico por parte de los actores españoles; ver para más detalle MAEC, *Cooperación para el desarrollo con los Países de Renta Media (2007)* y José Antonio Alonso (Dir.), *Cooperación con países de renta media: Justificación y ámbitos de trabajo*.

turístico, el acceso universal a la seguridad social, la descentralización del Estado y la pesca. Es necesario, en definitiva, que España identifique sus fortalezas y oportunidades como donante.

Existen, por tanto, diversos puntos de enlace entre el renovado espíritu de la Cooperación Española, por un lado, y la división del trabajo como concepto de la eficacia de la ayuda, por otro. En general, España se encuentra en condiciones favorables para adherirse al Código de Conducta y podría tener una influencia proactiva en la concentración geográfica de los donantes europeos. No obstante, es necesario que el compromiso con la división del trabajo se refuerce con una revisión detallada de las prioridades sectoriales y un estudio realista de las ventajas comparativas.

internacional, del que las agencias europeas son actores destacados. No obstante, el debate está en marcha y puede dar lugar a un análisis más coherente de las políticas de desarrollo. Así, el caso de la Cooperación Española demuestra que un serio compromiso con la división del trabajo no solamente podría reforzar la nueva arquitectura de la ayuda, sino también beneficiar enormemente a la claridad estratégica y conceptual del trabajo que realizan los donantes.

Resumen: Intereses propios y tareas pendientes de los donantes

Durante los últimos meses, la Unión Europea ha avanzado sustancialmente en la definición de posibles caminos para que sus miembros, en su función de grupo donante responsable del 52 por ciento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) global, reorienten sus esquemas bilaterales hacia una mayor complementariedad y la división del trabajo entre sectores y países. Las propuestas actuales, el Código de Conducta y un estudio sobre las opciones operativas, son válidos como parte del proceso de reflexión sobre un eficaz reparto de las tareas, pero aún no ofrecen una perspectiva concreta sobre el futuro de la arquitectura de la ayuda. Los donantes individuales, en muchos casos aún prisioneros de sus intereses propios y subordinados a la política exterior de los Gobiernos de los países occidentales, no cuentan aún con incentivos suficientes para revisar y comparar sus modelos y tipos de ayuda con los de otros donantes. Existen importantes frenos a nivel estructural, institucional y político en el engranaje de la ayuda

Anexo

Tabla 1: Dispersión sectorial de la Cooperación Española en los países prioritarios (según DEP disponibles)

Previsiones de los DEP según países	Sectores prioritarios (número de Objetivos Estratégicos atendidos) ⁽¹⁾				
	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Prioridad 4	Total sectores
América Latina y Caribe					
Bolivia	6	5	6	-	17
Ecuador	3	-	-	-	3
El Salvador	5	1	1	-	7
Honduras	4	4	-	-	8
Guatemala	5	5	3	4	17
Nicaragua	4	2	3	1	10
Paraguay	5	4	-	-	9
Perú	7	3	-	-	10
República Dominicana	3	3	7	-	13
Promedio AmLat y Caribe	4,7	3,0	2,2	0,6	10,4
Asia					
Filipinas	7	2	3	1	13
Vietnam	6	6	1	-	13
Promedio Asia	6,5	4,0	2,0	0,5	13
África					
Angola	1	3	2	-	6
Argelia	2	3	2	1	8
Cabo Verde	5	4	5	-	14
Marruecos	5	3	2	-	10
Mauritania	4	3	2	-	9
Mozambique	2	4	4	1	11
Namibia	1	2	-	-	3
Población Saharaui	1	-	-	-	1
Senegal	6	7	2	-	15
Túnez	4	4	-	-	8
Promedio África	3,1	3,3	1,9	0,2	8,5
Promedio	4,1	3,2	2,1	0,4	9,8

Fuentes: *Elaboración propia en base a los Documentos de Estrategia País (DEP) 2005-2008, disponibles en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Planificacion/>*

(1) La guía para la elaboración de los DEP indicó que se pueden asignar hasta un total de cuatro niveles de prioridad (siendo el número 1 el que refleja máxima prioridad y el 4 el que refleja menor prioridad). Una peculiaridad de los DEP consiste en que cada Objetivo Estratégico puede contar con diferentes niveles de prioridad. Esto se debe a que los Objetivos Estratégicos del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 no coinciden con las prioridades sectoriales, por ejemplo, indicadas por el Consenso Europeo sobre Desarrollo, sino que estos Objetivos Estratégicos pueden abarcar sectores diferentes. Este es el caso del Objetivo Estratégico 2 ("aumento de las capacidades humanas") que se compone por los siguientes seis sectores: (a) Soberanía alimentaria y lucha contra el hambre, (b) Educación, (c) Salud, (d) Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad, (e) Habitabilidad básica y (f) Acceso a agua potable y saneamiento básico.

Ver página web: www.fride.org. La división del trabajo es una tarea pendiente de la ayuda internacional. Desde febrero de 2007, los donantes europeos cuentan con un Código de Conducta que abre perspectivas pero también demuestra muchas debilidades del sistema actual de la ayuda.

Este informe fue realizado por Nils-Sjard Schulz, Investigador asociado de FRIDE y consultor independiente en cooperación al desarrollo

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org