

MEMORANDO OPEX N° 52 / 2007

DE: Nils-Sjard Schulz. Miembro del Panel de Expertos de Opex. (*)

PARA: OPEX

ASUNTO: HACIA UNA APUESTA EFECTIVA POR LA DIVISIÓN DEL TRABAJO: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SU CONTEXTO EUROPEO

www.falternativas.org

CONTEXTO

El pasado mayo, el Consejo Europeo adoptó, a iniciativa de la Comisión, el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo. Con él, los donantes de la Unión Europea (UE) entran en una nueva etapa de las políticas de cooperación, cada vez más enfocadas en mejorar la eficacia, reducir los costes de transacción y aliviar la carga administrativa de los países socios. Así, el Código de Conducta plantea superar la fragmentación de la ayuda y apostar por la complementariedad de la ayuda internacional de la Comisión y las cooperaciones bilaterales. Para ello, se propone avanzar en tres niveles:

- *Complementariedad en el país socio*: En cada uno de los países socios, cada donante europeo reducirá su actividad a un máximo de tres sectores y en cada sector no habrá más de cinco donantes. Se identificarán las ventajas comparativas de cada donante europeo en base a la visión del Gobierno socio y el grado de implementación, experiencia, especialización, etc. Se optará por fórmulas de donantes líder competentes, a los que otras agencias delegan los fondos y funciones a nivel sectorial.
- *Complementariedad entre los países socios*: La dispersión geográfica actual de los donantes implica un desequilibrio importante entre países mimados (*aid darlings*), como Mozambique o Vietnam, y los huérfanos de la ayuda internacional (*aid orphans*), en su mayoría Estados frágiles, como Burundi o República Democrática del Congo. El Código aporta algunas propuestas sobre una futura limitación de países prioritarios en las cooperaciones bilaterales y la atención concertada a los países huérfanos.
- *Complementariedad intersectorial*: La especialización sectorial de los donantes es aún incipiente, ya que la mayoría se dedica a todo el espectro temático posible. El Código de Conducta invita a los donantes a que autoevalúen sus ventajas comparativas, tomando en consideración la perspectiva de los países receptores.

A pesar de algunas ambivalencias, el Código de Conducta es muy relevante para el futuro inmediato de la cooperación europea. En base de los compromisos de la Declaración de París (marzo de 2005) y del Consenso Europeo sobre Desarrollo (noviembre de 2005), se ha abierto el debate sobre las ventajas comparativas y se ha preparado el terreno para una mayor racionalidad de la UE en la lucha contra la pobreza. Esta evolución aún limitada al contexto europeo puede, a medio plazo, fijar las pautas para un reordenamiento global de la creciente multitud de actores en el escenario de la ayuda internacional.

ANÁLISIS

En España, la reflexión sobre la división del trabajo y las ventajas comparativas es aún superficial. El Plan Director vigente reconoce su importancia, pero no aclara criterios ni procedimientos. En el intenso proceso de planificación, se optó por una definición rudimentaria, que dio lugar a una considerable dispersión sectorial en los Documentos de Estrategia País (DEP). Finalmente, el Plan Anual de 2007 recomienda avanzar hacia la división del trabajo, pero solamente a partir de la redefinición institucional de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Su mayor preocupación es, en todo caso, la división interna del trabajo, es decir, la complementariedad entre los actores españoles.

(*) Investigador asociado de FRIDE y consultor independiente.

Con respecto a las tres dimensiones del Código de Conducta, la Cooperación Española se encuentra en la siguiente situación:

La diversidad temática en los países destinatarios es muy elevada sin que exista un criterio común. Así, en 2006, entre los diez principales receptores de la ayuda bilateral bruta encontramos a Ecuador (tres sectores prioritarios) y a Guatemala (17 sectores prioritarios). Actualmente, no existe un planteamiento claro de cómo se podría reducir el número de sectores y/o participar en esquemas de cooperación delegada.

Debido a su concentración tradicional en América Latina, la dispersión geográfica de la Cooperación Española es moderada. El Plan Director define unos 23 países y territorios prioritarios, un número que se encuentra en la línea de otros Gobiernos europeos con volúmenes financieros parecidos a la AOD española (Dinamarca e Italia priorizan 15 países cada uno y Suecia unos 45 países). Sin embargo, en 2006, la AOD bilateral bruta española no se concentró en estos países prioritarios. Incluso siete de ellos ni siquiera se encuentran entre los 30 principales receptores. La razón principal es que algunos instrumentos (Fondo de Concesión de Microcréditos y los Fondos de Ayuda al Desarrollo) no destinan sus actuaciones conforme al Plan Director.

Finalmente, es posible entrever una incipiente especialización sectorial de la ayuda española, como, por ejemplo, en el codesarrollo, la descentralización, la seguridad social y el turismo sostenible. No obstante, persiste una clara vocación universalista entre la multitud de actores, lo que explica ciertas resistencias para identificar las ventajas comparativas (¿qué hacemos bien?) y retirarse de sectores donde se cuenta con menos competencias (¿qué hacen mejor otros?).

ESCENARIOS

Escenario A: Se ignora el Código de Conducta

La ayuda española se complementa muy escasamente con otros donantes, y sin que se haya adaptado la calidad de los DEP, existe un elevado riesgo de duplicación de esfuerzos. La dispersión geográfica no se somete a una revisión estratégica y tampoco se abren espacios permanentes de debate con otros donantes sobre ciertos países. Sin aprovechar la especialización temática, se sigue trabajando en una multitud de sectores a través de un sinfín de actores, es decir, de forma fragmentada y discontinua. En general, esta opción implica la ausencia de España en el proceso de renovación de la cooperación europea.

Escenario B: Se impulsa la reflexión sobre las posibles ventajas comparativas españolas

La nueva generación de DEP cuenta con una metodología unificada para analizar, bajo el liderazgo de las OTC, las fortalezas y debilidades de la Cooperación Española en los países prioritarios, con la implicación tanto de otros donantes como de los actores locales (sector público y sociedad civil). Se profundiza en el debate sobre la proyección geográfica de la ayuda española y su posible concentración en los países de renta media. En los casos de África del Oeste y los "huérfanos de la ayuda", se plantean estrategias debatidas con donantes europeos de mayor presencia y experiencia, dejando la puerta abierta a la cooperación delegada, al apoyo presupuestario y a las iniciativas multilaterales. El Gobierno central impulsa y sistematiza la reflexión sobre las ventajas comparativas españolas, lo que se

traduce en documentos de análisis y posicionamiento específicos. Con esta base, la Cooperación Española entra en una dinámica endógena de valoración de su modelo y facilita la participación de actores externos en este proceso.

Escenario C: Se adapta el nuevo ciclo de planificación y apostar por las experiencias piloto

Para promover la complementariedad, los nuevos DEP se centran en un máximo de tres sectores identificados a partir de una estrecha consulta con otros donantes europeos y los actores locales. El análisis interno de la especialización geográfica de la Cooperación Española se comparte a nivel europeo. Se realiza una experiencia piloto de cooperación delegada con un donante bilateral de la UE, que consiste en un intercambio del liderazgo (es decir, en dos países socios). Además, España participa activamente en los foros europeos sobre los "huérfanos". Por otra parte, las ventajas comparativas se debaten en la comunidad donante europea y con los países socios. En al menos tres países piloto, España se retira de forma escalonada de algunos sectores, cumpliendo con los pasos previstos. En suma, la Cooperación Española empieza a orientarse a los principios del Código de Conducta y apuesta por experiencias concretas que le permiten articular diversos escenarios de complementariedad con otros actores europeos, formando parte activa de una europeización de la cooperación al desarrollo.

RECOMENDACIONES

Los escenarios descritos representan una evolución que parte del mantenimiento de la situación actual (escenario 1) y avanza hacia dos metas intermedias (escenarios 2 y 3). Cabe destacar que el Consejo de la UE pide a los Estados miembros que utilicen el código de forma "inmediata y pragmática". A partir de este mandato, se recomienda avanzar en las siguientes dimensiones:

1. La reflexión sobre las ventajas comparativas, tanto geográficas como sectoriales, requiere un debate con clara vocación por la toma de decisiones. Estas optarán por las destrezas propias y descartarán opciones más débiles, lo que no satisfará a todos los actores españoles. No obstante, el Gobierno central necesita avanzar al menos en las ventajas comparativas de sus propias instituciones. Un previsible retraso de la "complementariedad interna" no debe minar la apuesta por una mayor división del trabajo con otros donantes europeos.
2. La participación española en los foros europeos facilita la coordinación continua sobre aspectos como las ventajas comparativas, la atención a los "huérfanos", la efectividad de las Estrategias de Asistencia Conjunta y la promoción de la división del trabajo en un marco más amplio, especialmente en el CAD y con vistas al III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia en Accra, en septiembre de 2008.
3. En el nuevo ciclo de planificación, el Plan Director debe incluir un compromiso claro con el Código de Conducta. Idealmente, este compromiso se basará en una hoja de ruta de aplicación que a su vez forme parte del Plan de Acción sobre la Declaración de París, previsto para 2007. La hoja de ruta debería aportar una visión a corto (escenario 2) y medio plazo (escenario 3), que se respalde con indicadores correspondientes. En el caso de los DEP, la unificación de los criterios sectoriales (limitación de los sectores según tipo de país) y una decidida apuesta por la complementariedad mejorarán la adhesión al Código de Conducta.

4. Para invertir en las capacidades humanas e institucionales, se percibe necesaria, primero, una mayor descentralización de las tareas de identificación, negociación y toma de decisiones desde la AECI hacia las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). La cooperación delegada o la identificación de ventajas comparativas en un país concreto no se puede dirigir por control remoto. Dado que la complementariedad en el país es la dimensión más concreta del Código de Conducta, hay que reforzar la agilidad de la interlocución e interacción de las OTC con el resto de actores en el terreno. En segundo lugar, para unificar los criterios y estrategias, se requiere un manual específico y un sistema de seguimiento y retroalimentación, ambos coherentes con la hoja de ruta mencionada arriba.

5. En general, la Cooperación Española se encuentra aún inmersa en la redefinición de su propia identidad dentro del contexto europeo, lo que puede beneficiar a la complementariedad. Aún así, la claridad de las posibles referencias es aún escasa, especialmente con respecto a las similitudes con otras cooperaciones bilaterales del Sur de Europa (en ocasiones, Italia y Portugal se mencionan como posibles aliados en un futuro grupo de donantes con valores parecidos). Dado el gran potencial de una aportación "sureña" a la cooperación europea, conviene conocer mejor los procesos de renovación en los países "cercaños" y buscar la articulación de una identidad común a través de debates y encuentros en los distintos niveles.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig

- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García
- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides
- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez