



**CONSEJO DE  
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 8 de marzo de 2007 (17.04)  
(OR. en)**

**7124/07**

**DEVGEN 34  
ACP 37  
RELEX 143**

**NOTA DE TRANSMISIÓN**

---

Emisor:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, Sr. D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Fecha de recepción:	7 de marzo de 2007
Destinatario:	Sr. D. Javier SOLANA, Secretario General / Alto Representante
Asunto:	Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento de la Comisión – COM(2007) 72 final.

Adj.: COM(2007) 72 final



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.2.2007  
COM(2007) 72 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política  
de desarrollo**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO

**Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en  
el ámbito de la política de desarrollo**

<a href="#">Introducción</a> .....	3
<a href="#">1. Una ocasión sin precedentes</a> .....	4
<a href="#">1.1. Desafíos</a> .....	4
<a href="#">1.2. Oportunidades</a> .....	5
<a href="#">2. Un conjunto complejo de aspectos interrelacionados</a> .....	5
<a href="#">2.1. Dimensiones de la complementariedad</a> .....	6
<a href="#">2.2. Principios generales</a> .....	7
<a href="#">3. Línea de actuación: Una división del trabajo más efectiva</a> .....	8
<a href="#">3.1. Enfoque pragmático e informado</a> .....	8
<a href="#">3.2. Adopción de un Código de Conducta</a> .....	9
<a href="#">3.2.1. Naturaleza</a> .....	9
<a href="#">3.2.2. Ámbito de aplicación</a> .....	10
<a href="#">3.2.3. Principios</a> .....	10
<a href="#">3.2.4. Seguimiento</a> .....	12
<a href="#">Conclusión</a> .....	13

## INTRODUCCIÓN

Los ciudadanos europeos desean una Europa más fuerte, capaz de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del planeta; una Europa que luche contra la pobreza en el mundo de manera más fructífera, rápida y eficaz; una Europa que tenga más voz y una incidencia política acorde a su generosidad económica.

Pero los ciudadanos europeos también desean una Europa más eficaz y eficiente. En la última década, la multiplicación de actividades y estructuras de ayuda al desarrollo ha originado una compleja y costosa máquina. En cada país en desarrollo hay una media de 350 misiones de donantes al año. Hay una concentración excesiva de donantes en los mismos países y en los mismos sectores. En Mozambique, por ejemplo, hay al menos 27 donantes activos en la lucha contra el VIH. Como consecuencia de esta multiplicación, los países en desarrollo no suelen poder asimilar las numerosas misiones, los costes administrativos innecesarios, los solapamientos y duplicaciones, y los distintos requisitos, normas y condiciones de los donantes. Todo ello contribuye a reducir la transparencia y favorece la corrupción. Por el contrario, otros países, como la República Centrafricana o Somalia, son víctima del denominado «cansancio» de los donantes, y quedan prácticamente abandonados a su suerte.

Está apareciendo un consenso acerca de la insostenibilidad de esta opaca y compleja situación, y en torno a la idea de que la Unión Europea (UE) debería tomar la iniciativa para abordar el problema. La aparición de nuevos donantes en la UE y el compromiso relativo a la duplicación de la ayuda comunitaria han acrecentado la percepción de la necesidad de una mejora radical. Al adoptar en 2005 el consenso europeo sobre desarrollo<sup>1</sup>, la UE dio un nuevo impulso. Por primera vez, el Consejo, el Parlamento y la Comisión adoptaron una serie de valores, principios y objetivos comunes para la política de desarrollo de la UE, que la convirtieron en líder mundial en el ámbito del desarrollo. Varios meses después, en abril de 2006, la UE aprobó un paquete de medidas destinadas a incrementar, mejorar y acelerar la ayuda.

Ha llegado el momento de pasar de las palabras a la acción. Si desea progresar en la aplicación de la nueva política de desarrollo, la UE debe responder a esta pregunta fundamental: *¿qué ha de hacer cada cual?* Así pues, la presente Comunicación tiene por objeto exponer una serie de medidas concretas destinadas a *favorecer la complementariedad y la división del trabajo entre los donantes de la UE*. Para ello, la UE debe analizar los principales desafíos y oportunidades que se presentan (apartado 1) y volver a definir los conceptos y principios que regirán la intervención de la UE (apartado 2). Sobre esa base, la UE debería establecer una línea de actuación (apartado 3).

---

<sup>1</sup> DO C 46 de 24.2.2006.

## 1. UNA OCASIÓN SIN PRECEDENTES

La búsqueda de la complementariedad no es un aspecto político nuevo. Los donantes y las organizaciones internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, las Naciones Unidas y el Banco Mundial tienen una larga experiencia al respecto. A escala europea, las Comunicaciones y las Resoluciones del Consejo de 1995<sup>2</sup> y 1999<sup>3</sup>, numerosos informes y diversas iniciativas piloto ponen de manifiesto el compromiso de la UE en favor de la división del trabajo. La Declaración conjunta de noviembre de 2000<sup>4</sup> sobre política de desarrollo plasmó el primer intento de lograr la complementariedad operativa entre la Comisión y los Estados miembros mediante la definición de sectores en los cuales la ayuda comunitaria presenta un reconocido valor añadido. Sin embargo, muchas de esas iniciativas políticas no se plasmaron en realidades en el terreno debido a las dificultades políticas y operativas que planteaba tal enfoque.

### 1.1. Desafíos

**Política y visibilidad.** La cooperación al desarrollo es uno de los diversos instrumentos de la política exterior de los países donantes, que pueden mostrarse reacios a interrumpir la cooperación en un determinado sector o país, pues ello puede reducir la visibilidad de su intervención. La visibilidad tiene asimismo una dimensión nacional: los Parlamentos y la opinión pública pueden mostrarse reticentes ante medidas que signifiquen la retirada de los sectores directamente relacionados con la reducción de la pobreza (como la enseñanza y la salud infantil).

**Desafíos operativos.** Aun cuando responda al deseo político de los donantes, una división óptima del trabajo siempre entraña desafíos operativos. Se han dado casos de compromisos adquiridos en los países socios y de fomento, por parte de los Gobiernos, de procesos de armonización y de división del trabajo entre los donantes. A principios de 2006, se llevaban a cabo en unos 15 países procesos locales, en concreto los que solían denominarse estrategias conjuntas de ayuda. Sin embargo, esas loables iniciativas no siempre consiguieron progresos prácticos, a causa de las dificultades operativas que entrañaban.

**Utilización de las distintas experiencias.** Toda estrategia de división del trabajo ha de tener presentes las grandes diferencias entre los donantes de la UE. Algunos países han proporcionado durante mucho tiempo importantes cantidades de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). Otros han mantenido estrechos lazos políticos y culturales desde su pasado colonial. Otros han iniciado recientemente la cooperación al desarrollo. Cada donante de la UE posee una experiencia particular y puede desempeñar un papel activo en la división del

---

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la complementariedad entre la política comunitaria de cooperación al desarrollo y las políticas de los Estados miembros, Bruselas, mayo de 1995. Resolución del Consejo relativa a la complementariedad entre la cooperación al desarrollo de la Comunidad y las políticas y medidas de los Estados miembros, Bruselas, junio de 1995.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la complementariedad de las políticas de la Comunidad y de los Estados miembros en el ámbito del desarrollo – COM(1999) 218, de 6 de mayo de 1999. Resolución del Consejo sobre la complementariedad de las políticas de la Comunidad y de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo, Bruselas, mayo de 1999.

<sup>4</sup> Declaración conjunta del Consejo y de la Comisión sobre la política comunitaria de desarrollo, noviembre de 2000.

trabajo, que, lejos de perderse, deben aprovecharse al máximo. La división del trabajo no debe asentarse en un enfoque burocrático rígido sino que ha de dejar cabida a la flexibilidad.

## 1.2. Oportunidades

***Nuevo consenso mundial y europeo.*** En 2005, todos los donantes firmaron la Declaración de París, en la cual se destaca la importancia de la complementariedad, y la necesidad de aprovechar plenamente las ventajas comparativas de cada uno y de respetar la asunción por parte de los países socios. La UE ha ido más allá. En su contribución a la Declaración de París, fundada en el informe del Grupo de trabajo *ad hoc* sobre armonización<sup>5</sup>, la UE aceptó elaborar una estrategia operativa en favor de la complementariedad. Posteriormente, dicho compromiso se incorporó al consenso europeo sobre desarrollo adoptado en 2005, y constituye un elemento central del Plan de Acción para la eficacia de la ayuda de la UE, presentado en 2006. Obedeciendo a dicha propuesta, los Ministros de la UE acordaron desarrollar unos principios operativos para mejorar la organización de la división del trabajo en los países socios o entre países. La presente Comunicación, que ha sido elaborada de forma progresiva desde 2004, a lo largo de siete presidencias y con la participación de expertos de los Estados miembros, ha de considerarse en ese contexto.

***Posible liderazgo y necesaria responsabilidad de la UE.*** Esta mayor concienciación europea guarda relación con la especial responsabilidad que asume (52 % de la AOD mundial y 80 % del aumento previsto de la ayuda). Todos los donantes de la UE comparten objetivos de desarrollo, enfoques, valores y principios comunes. Esta visión queda plasmada en el consenso europeo sobre desarrollo y constituye la base sobre la cual establecer las responsabilidades compartidas. Por otra parte, en el terreno, la Comisión y los Estados miembros ya llevan a cabo una coordinación nacional y mantienen un diálogo permanente. Se está gestando una programación conjunta de la UE. El consenso europeo contempla la ayuda presupuestaria y sectorial como forma predilecta de apoyo, lo cual ofrece una oportunidad más para fomentar la coordinación, la armonización y la división del trabajo.

***Mejora de los resultados.*** El Atlas de Donantes de la UE ha puesto de manifiesto la existencia de lagunas, duplicaciones y costes administrativos innecesarios que limitan la incidencia de la ayuda prestada por los donantes de la UE y sobrecargan a los países socios. El refuerzo de la complementariedad de las intervenciones de los donantes de la UE constituye un factor esencial para mejorar los resultados de la Unión como donante de referencia.

## 2. UN CONJUNTO COMPLEJO DE ASPECTOS INTERRELACIONADOS

La complementariedad abarca principios y conceptos muy diversos. La UE debe sopesar y aclarar detenidamente todas esas dimensiones, pues la definición de un marco conceptual es un requisito previo a la acción conjunta. En esta fase, no hay definiciones claras de la complementariedad acordadas a escala internacional sino únicamente esbozadas en la Declaración de París; de ahí la importancia de que la UE presente a la comunidad internacional una definición de los conceptos y principios fundamentales.

---

<sup>5</sup> Aprobado por el Consejo en noviembre de 2004.

## 2.1. Dimensiones de la complementariedad

La complementariedad es un concepto de carácter organizativo. Ha de verse como el hecho de que los donantes actúen en completa y equilibrada armonía, y no como un mero ejercicio de planificación adicional. La complementariedad empieza con la coordinación, pero va mucho más allá: implica que cada actor centre su ayuda en los ámbitos en que aporte el mayor valor añadido, habida cuenta de la intervención de los demás actores. Por consiguiente, *la complementariedad es la división óptima del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos*. La complementariedad puede perseguirse en los cinco ámbitos siguientes, todos ellos interrelacionados, por lo que han de considerarse en su conjunto.

***Complementariedad en el país:*** tal como se ha mencionado anteriormente, la fragmentación de la ayuda aumenta la carga y los costes administrativos en los países socios, dispersa el diálogo político y puede conducir a una mala asignación de los recursos. Algunos sectores, que suelen presentar interés político, pueden recibir una financiación excesiva, mientras que otros, no menos importantes, quedan infrafinanciados. Un claro ejemplo de lo irracional que puede volverse el sistema: en la cadena farmacéutica de compra de medicamentos en Kenia intervienen 20 donantes a través de 13 organismos de contratación (véase el anexo 7).

***Complementariedad internacional:*** un número excesivo de donantes se centra en unos pocos países (por lo general, aquéllos en los que la ayuda resulta más fructífera) y, con demasiada frecuencia, dejan a un lado a otros, que suelen ser países frágiles. Esta tendencia acrecienta las disparidades entre «favoritos» y «huérfanos» de la ayuda. Se están desarrollando iniciativas interesantes para garantizar un mínimo de apoyo internacional en países donde las asociaciones resultan difíciles y la capacidad nacional es limitada. La UE tiene un papel especial por desempeñar a este respecto, pues la CE es un actor mundial y está presente en todo el planeta, los Estados miembros mantienen relaciones estrechas con todos los países en desarrollo y la UE ha firmado acuerdos oficiales con casi todos ellos.

***Complementariedad intersectorial:*** no es preciso que todos los donantes intervengan en todos los sectores. Algunos donantes han desarrollado conocimientos técnicos específicos, que han de aprovecharse plenamente. Así pues, el consenso europeo sobre desarrollo ha definido los sectores y los ámbitos en que la Comisión Europea debería centrar sus actividades. Otros donantes han establecido sectores prioritarios sobre la base de las ventajas comparativas que presentan sus agencias. La UE en su conjunto debería ser capaz de intervenir en todos los ámbitos y sectores, gracias a la experiencia específica de los diversos donantes.

***Complementariedad vertical:*** la aparición de iniciativas de ayuda de carácter mundial y de organizaciones regionales que funcionan como actores de envergadura ha dado lugar a una compleja estratificación de la ayuda al desarrollo. En algunos ámbitos se llevan a cabo de forma simultánea actividades similares a escala nacional (incluso subnacional), regional e internacional. Por ejemplo, las actividades transfronterizas, los proyectos a gran escala y los proyectos de desarrollo de capacidades suelen planificarse a nivel nacional y regional. Es preciso estudiar detenidamente sinergias nuevas.

***Complementariedad entre formas e instrumentos de ayuda:*** algunas iniciativas combinan varias formas o instrumentos de ayuda, cuyas sinergias deben potenciarse. Por ejemplo, con frecuencia hay que optar entre complementar las subvenciones con préstamos o con flujos de capitales privados. También algunos donantes están especializados o se centran en

determinadas formas o instrumentos de ayuda (apoyo presupuestario, proyectos, asistencia técnica o apoyo a las ONG).

## 2.2. Principios generales

**Asunción:** La dirección y asunción de la división del trabajo dentro del país debe corresponder primera y principalmente al Gobierno del país socio. Si no existen esa dirección y responsabilidad, la UE debe poner en marcha el proceso. En todo caso, la UE debe desempeñar un papel activo en el fomento de la complementariedad y división del trabajo. Todas las iniciativas deben partir de procesos existentes siempre que sea posible, y deben transferirse prontamente al Gobierno siempre que sea adecuado. La UE debe apoyar el desarrollo de la capacidad en los países socios a fin de prepararlos para asumir la responsabilidad<sup>6</sup>.

**Incidencia sobre el flujo de ayudas:** Es esencial que la división del trabajo no se realice a costa del volumen global de la ayuda ni de la previsión de los flujos de ayuda. Un aumento de la volatilidad de la ayuda puede plantear serios problemas para la economía del país beneficiario. Si bien es cierto que el aumento previsto de la ayuda resulta positivo a este respecto, los donantes de la UE deben evitar interrumpir bruscamente la asistencia. Las modificaciones de las políticas han de introducirse en colaboración con los países socios.

**La UE y los donantes:** Tal como se ha mencionado anteriormente, al proporcionar más del 50 % de la AOD mundial, la UE asume una responsabilidad especial. Además, el enfoque, los objetivos de desarrollo y las aspiraciones políticas que comparte constituyen la plataforma idónea para una mayor división del trabajo. Por consiguiente, la UE ha de organizar ante todo su propia división del trabajo. Ese mayor liderazgo y complementariedad comunitarios servirán asimismo de base para una mejor división del trabajo a escala internacional. El consenso europeo sobre desarrollo establece los principios para combinar de forma óptima estas dos dimensiones, que se potencian mutuamente.

**Ventaja comparativa y valor añadido:** La complementariedad debe basarse en las ventajas comparativas de que disponen los donantes para apoyar a los gobiernos de los países socios (véase la definición recogida en el anexo 2). Los donantes de la UE deben hacer pleno uso de sus ventajas comparativas respectivas para: i) favorecer la división del trabajo, ii) favorecer la concentración de las actividades, y iii) desarrollar la delegación de la cooperación. También puede disponerse de ventajas comparativas en subsectores o en ámbitos temáticos, como podrían ser la enseñanza integradora en el sector de la enseñanza, la pesca en la gestión de los recursos naturales o la administración local en la reforma del sector público. En el consenso europeo se definen las funciones a través de las cuales la Comisión procurará aportar un valor añadido (apartados 46 a 55). Además de su función de donante, la Comisión dispone de un reconocido valor añadido en la elaboración de medidas estratégicas, el fomento de las mejores prácticas en materia de desarrollo y la facilitación de la coordinación y la armonización (apartados 50 y 51), así como en la dimensión exterior de las políticas comunitarias internas.

**Donante principal y cooperación delegada:** La cooperación delegada es un acuerdo práctico en virtud del cual un donante (el donante principal) actúa con autoridad en nombre de uno o varios donantes (donantes «delegantes» o socios «silenciosos»). Los organismos principales y

---

<sup>6</sup> Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo relativas a las directrices de la UE sobre complementariedad y división del trabajo (17/10/2006) - Principios generales.

delegantes deben definir las modalidades prácticas, incluidas las relativas a la visibilidad. El grado y la forma de delegación varían desde la responsabilidad de un elemento del ciclo del proyecto (por ejemplo, un estudio concreto) hasta un programa sectorial o incluso nacional completo<sup>7</sup>.

***Política Europea de Vecindad y Asociación (PEV):*** La PEV tiene por objeto construir asociaciones privilegiadas con países vecinos, mediante instrumentos apropiados (como el desarrollo) para fomentar una gestión y aplicación eficaces. Por tanto, la PEV y los instrumentos financieros correspondientes contemplan disposiciones específicas relativas a la programación del apoyo de la UE a nivel general, nacional y regional, los diálogos políticos y sectoriales, la movilización de las posibilidades particulares de los Estados miembros (por ejemplo, los programas de hermanamiento) y la coordinación por parte de la Comisión. A la hora de aplicar el Código a estas disposiciones, y de conformidad con el artículo 62 del consenso europeo, se tendrá debidamente presente el marco político más amplio y el carácter técnico (aproximación al acervo de la UE) de la PEV.

### **3. LÍNEA DE ACTUACIÓN: UNA DIVISIÓN DEL TRABAJO MÁS EFECTIVA**

El incremento de la complementariedad requiere cambios en la actitud de los donantes y de los países beneficiarios. Incide considerablemente en los procesos de planificación y en las asociaciones a largo plazo en países y en sectores. Tales cambios no se logran de un día para otro; de ahí la necesidad de una perspectiva a largo plazo y un enfoque gradual.

#### **3.1. Enfoque pragmático e informado**

***Analizar y aprovechar las experiencias previas.*** El aumento de la complementariedad y la mejora de la división del trabajo son objetivo de varias políticas nacionales de desarrollo. Puede aprenderse tanto de las buenas prácticas como de las iniciativas que no han dado los resultados esperados (véase el anexo 3).

***Establecer un mandato político.*** La cooperación al desarrollo se funda en decisiones políticas y los presupuestos de la ayuda están sujetos al examen del Parlamento. Los cambios obedecen a decisiones altamente políticas, por lo que han de regirse por un mandato político claro procedente del más alto nivel.

***Establecer unas modalidades operativas apropiadas.*** La complementariedad guarda una estrecha relación con la forma en que los donantes organizan la planificación estratégica, la programación y la realización de la cooperación al desarrollo. Los temas considerados en el trabajo en curso relativo a las metodologías aplicables a la prestación de la ayuda se refieren, en particular, al papel de los donantes principales, los donantes activos y los socios delegantes, la programación conjunta y los acuerdos de financiación conjunta.

***Adoptar un enfoque pragmático para la aplicación.*** El fomento de la complementariedad debe basarse en un enfoque pragmático destinado a la obtención de resultados concretos y tangibles. Los extensos debates celebrados en los últimos años sobre la complementariedad nacional deberían permitir una aplicación rápida. Por lo que se refiere a la complementariedad internacional e intersectorial, es preciso proseguir el debate político para orientar la

---

<sup>7</sup> Definición de las directrices y los documentos de referencia del CAD: Armonización de las Prácticas de los Donantes para asegurar una ayuda eficaz, Documentos sobre buenas prácticas.

aplicación. Los métodos de trabajo han de ser racionales, transparentes y equilibrados en todas las fases.

***Implantar sistemas de seguimiento eficaces.*** Para los signatarios de la Declaración de París, los sistemas de seguimiento del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) constituyen una base satisfactoria para realizar el seguimiento permanente de los progresos. En otros países, deberían emplearse los sistemas nacionales existentes y añadirse el mínimo posible de sistemas nuevos. El Atlas de Donantes de la UE y los informes anuales sobre la aplicación proporcionan una panorámica europea.

### **3.2. Adopción de un Código de Conducta**

Se propone adoptar un Código de Conducta que establezca principios operativos para garantizar una mejor división del trabajo entre los donantes de la UE. Dicho Código se ha elaborado en estrecha colaboración con expertos de los Estados miembros y se funda en las buenas prácticas adquiridas en el terreno. *El Código obedece a los principios de asunción, adaptación, armonización y gestión en función de los resultados*, contemplados en la Declaración de París, así como a los objetivos y valores adicionales destacados en el consenso europeo.

La Comisión Europea aplicará dicho Código conforme a los objetivos y principios establecidos en el marco jurídico que rige su política de desarrollo y ayuda exterior, en concreto, el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo y el Fondo Europeo de Desarrollo.

#### *3.2.1. Naturaleza*

***El Código tiene carácter voluntario, flexible y autorregulador.*** Se trata de una normativa «blanda» que tiene por objeto orientar las políticas y las intervenciones, y favorecer la coherencia con nuestros compromisos. Si bien el Código contempla principios y normas aplicables a la ayuda al desarrollo de la UE, puede también integrarse y formar parte de cualquier otro código de conducta local o internacional similar, llegado el caso.

***El Código es un documento dinámico.*** Establece unos objetivos que los donantes de la UE se esforzarán por alcanzar progresivamente. Se evaluará y revisará periódicamente a la luz de la información que se vaya recabando en su aplicación y seguimiento.

***El Código tiene carácter genérico y se centra en directrices generales.*** Se ha elaborado sobre la base de los resultados deseados y no de un conjunto preceptivo de procedimientos para alcanzar dichos resultados. Este enfoque es suficientemente flexible para poder conjugar la necesidad de alcanzar resultados rápidos con los obstáculos a los que se enfrentarán algunos donantes de la UE a la hora de aplicar dichos principios.

***El Código se dirige a todos los responsables de la toma de decisiones de la UE*** que puedan intervenir en cualquier forma de definición y ejecución de la ayuda al desarrollo. Se les alienta a respetar el Código.

***El Código es una contribución al programa internacional.*** Cabe esperar que los donantes de todo el mundo lo consideren útil y deseen comprometerse públicamente a respetarlo. Podría servir de referencia a los Gobiernos y los organismos donantes para valorar la conducta de las

agencias con las que trabajen. Los países socios tienen derecho a esperar que quienes deseen prestarles ayuda se ajusten a dichas normas.

### 3.2.2. *Ámbito de aplicación*

Si bien es cierto que las actividades de la sociedad civil y la cooperación con fundaciones privadas representan una parte importante de la ayuda prestada a los países beneficiarios, la mejora de la complementariedad entre los ámbitos público y privado entra en otro debate. Así pues, aun reconociendo plenamente la importancia de esa dimensión, el Código se centra únicamente en la complementariedad entre autoridades públicas.

En esta fase, el Código propuesto hace referencia a los cinco componentes mencionados anteriormente, pero se refiere principalmente a las tres primeras dimensiones de la complementariedad, es decir, la división del trabajo entre los donantes de la UE y la forma en que éstos pueden complementar su labor (dimensión nacional, internacional e intersectorial). No obstante, reafirma la necesidad de abordar las demás dimensiones en otros contextos pertinentes.

El Código aborda asimismo la complementariedad operativa, sin ánimo de modificar el marco institucional. Sin embargo, un mayor progreso en la división del trabajo implica modificar y redistribuir las actividades y los métodos de trabajo, e incluso realizar ajustes estructurales. Es preciso fomentarlo y respaldarlo con medidas apropiadas.

### 3.2.3. *Principios*

Se propone que los donantes de la UE se comprometan a respetar los principios siguientes (que se detallan en el anexo 1):

- *Principio rector 1 – Concentrar las actividades en el país en sectores prioritarios*

Los donantes de la UE centrarán sus actividades en dos sectores prioritarios en función de sus ventajas comparativas respectivas. Se alentará a los países socios a desempeñar un papel activo en la determinación de los sectores prioritarios. El consenso europeo define las funciones a través de las cuales la Comisión procurará aportar un valor añadido (apartados 46 a 55). Este aspecto obedece asimismo al Tratado, que reconoce el valor añadido de la dimensión exterior de las políticas internas comunitarias. Además de los dos sectores prioritarios, a los que se destinará la mayor parte de la financiación disponible, los donantes podrán proporcionar ayuda presupuestaria, si las condiciones lo permiten, y financiar actividades en otros ámbitos (apoyo a la sociedad civil o la investigación, cooperación en el sector de la enseñanza primaria o universitaria, etc.).

**Cuadro 1:** La programación estratégica de la asignación de la ayuda de la Comisión a los países en desarrollo está recogida en los informes estratégicos de la Comisión Europea sobre cada país, que fueron publicados en 2001 y revisados en 2005. La concentración de las actividades y la ayuda financiera en dos sectores constituye un principio fundamental de dichos informes y ha permitido aumentar considerablemente la focalización y la eficiencia de la cooperación de la Comisión.

- *Principio rector 2 – Reorganizar las demás 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, bien manteniendo su intervención mediante acuerdos con los donantes principales y asociaciones o cooperaciones delegadas, bien transformándolas en una ayuda al presupuesto general, bien retirándose de forma responsable.

a) Subprincipio 2a – Acuerdos relativos a los donantes principales

Los donantes de la UE intentarán establecer tales acuerdos conforme a un mandato consistente.

b) Subprincipio 2b – Cooperación o asociación delegada

Si se considera que un sector determinado es estratégico para el país socio o el donante y se produce una falta de financiación, los donantes de la UE pueden firmar un acuerdo de cooperación o asociación delegada con otro donante.

**Cuadro 2:** En Sudáfrica, la Agencia Británica de Desarrollo (DFID) ha delegado en Bélgica la ejecución de su ayuda a la reforma agraria. En Ruanda, Suecia ha delegado la supervisión y la auditoría de la ayuda al sector de la enseñanza en el DFID, que está proporcionando un apoyo presupuestario general.

- *Principio rector 3 – Velar por una presencia adecuada de la UE en los sectores estratégicos*

Los donantes de la UE habrán de velar por que al menos uno de ellos participe activamente en cada sector estratégico considerado pertinente para reducir la pobreza. Además, intentarán limitar de aquí a 2010 el número de donantes activos a un máximo de 3 por sector.

- *Principio rector 4 – Reproducir las prácticas en la cooperación con las instituciones regionales asociadas*

Teniendo presente el aumento de los volúmenes y las actividades de ayuda a nivel regional, los donantes de la UE habrán de aplicar en su colaboración con instituciones regionales asociadas los principios anteriormente mencionados de la división del trabajo en el país.

- *Principio rector 5 - Establecer países prioritarios*

Los donantes de la UE intensificarán la concentración geográfica de sus intervenciones, a través de un diálogo en la UE y habida cuenta del compromiso más amplio de los donantes. Tal como se menciona en el consenso europeo, la ayuda de la Comunidad seguirá teniendo alcance universal.

**Cuadro 3:** A título de ejemplo, los Países Bajos han reducido drásticamente el número de países prioritarios (de más de 70 a unos 20), *grosso modo* aplicando tres criterios de selección: el grado de pobreza, los resultados macroeconómicos y el grado de buena gobernanza.

- *Principio rector 6 – Ocuparse de los países «huérfanos» de la ayuda*

Los donantes de la UE se esforzarán por dedicar una parte de su presupuesto de ayuda a los países «infrafinanciados», que suelen ser países «frágiles» cuya estabilización tiene un efecto colateral positivo en la región.

**Cuadro 4:** La estrategia de ayuda de la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) está muy focalizada en las crisis olvidadas. En 2002, ECHO fijó como objetivo dedicar el 10 % de su financiación a dichas crisis, objetivo que en la actualidad se ha alcanzado con creces, si bien ya en 2004 se destinó un importe de 239 millones de euros a tales crisis (es decir, el 42 % del total de los fondos).

- *Principio rector 7 - Analizar y ampliar los ámbitos de competencia global*

Los donantes de la UE profundizarán las autoevaluaciones de sus ventajas comparativas. Deberán especializarse en mayor medida, 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.

- *Principio rector 8 - Seguir ahondando en la complementariedad vertical y entre formas e instrumentos de ayuda*

Los donantes de la UE se comprometerán a ahondar en las demás dimensiones de la complementariedad, sobre todo en los foros y asociaciones internacionales pertinentes.

- *Principio rector 9 - Fomentar conjuntamente la división del trabajo*

Los donantes de la UE se apoyarán cada vez más en declaraciones conjuntas destinadas a aclarar los objetivos, las modalidades y los resultados de la división del trabajo, y a lograr un mayor impacto de la contribución colectiva de la UE.

- *Principio rector 10 - Profundizar las reformas de los sistemas de ayuda*

Los donantes de la UE reconocen que la división del trabajo implica verdaderos cambios estructurales y reformas, y tendrá consecuencias en términos de personal.

#### 3.2.4. Seguimiento

Por los motivos expuestos anteriormente, se propone que el Código de Conducta sea adoptado primero por la UE y, en un segundo momento, quede abierto a todos los donantes que deseen sumarse a esta buena práctica. El éxito de la aplicación del Código dependerá del esfuerzo colectivo de los Estados miembros y la Comisión y requiere unas instrucciones claras. El papel de las delegaciones de la Comisión y de las representaciones locales de los Estados miembros será fundamental a este respecto.

La aplicación del Código debería ser objeto de una promoción y un seguimiento intensos, someterse a un debate anual sobre la orientación de la política de desarrollo de la UE y fundarse en tres elementos: un muestreo anual de casos de países, un Atlas de Donantes de la

UE adaptado a un uso más político y el Informe sobre Desarrollo de la UE en fase de preparación. El Código debería revisarse en 2010.

## **CONCLUSIÓN**

La ineficacia de la contribución colectiva de los donantes se ha hecho insostenible. La UE tiene el deber de abordar este desafío de manera proactiva. Ahora se presenta una oportunidad única para cumplir de forma progresiva el compromiso histórico de aumentar la complementariedad y organizar una verdadera división del trabajo entre los donantes. Se invita a los donantes de la UE a adoptar el Código de Conducta propuesto y a empezar a aplicar sin demora sus principios en las actividades en curso y en las venideras. La Comisión supervisará y evaluará dicha aplicación mediante un informe anual y muestreos periódicos en los países.

La UE debe ir más allá de las declaraciones políticas y plasmar sus palabras en acciones. El acuerdo sobre la división del trabajo aumentará la eficacia de la ayuda, consolidará el papel de la cooperación al desarrollo en las relaciones exteriores de la UE y contribuirá a la construcción de una identidad europea basada en los valores contemplados en el consenso europeo sobre desarrollo. La UE tiene el potencial y la responsabilidad de actuar como motor para lograr una división del trabajo entre todos los donantes.