

La programación del 10º FED en África del Oeste

→ ¿Hacia una democratización de las relaciones ACP/UE?

Este informe tiene como objetivo evaluar el proceso de programación de la ayuda europea a los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del 10º Fondo europeo de desarrollo. Es el producto de una colaboración estrecha entre la Red de plataformas de África del Oeste y del Centro, el REPAOC, y Coordination SUD, la coordinación nacional de ONG francesas de solidaridad internacional. Se ha beneficiado igualmente de la colaboración desarrollada con el Grupo de interés científico para la globalización y el desarrollo (Gemdev), sobre la financiación del desarrollo.

Con la inscripción de dos principios fundamentales sobre los cuales deben basarse las relaciones entre los países miembros de la Unión Europea (UE) y los estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), la adopción del Acuerdo de Cotonú, en 2000, suscitó grandes expectativas por parte de los ciudadanos europeos y de ACP. Este acuerdo introduce en efecto la igualdad de los socios y la apropiación de las estrategias de desarrollo, además de la participación de la sociedad civil, como cimientos de las relaciones UE-ACP. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED), principal herramienta de ayuda de la UE a los países ACP, gestionada por la Comisión Europea, tendría por lo tanto que estar programado y aplicado para respetar estos principios fundamentales.

El informe REPAOC-Coordination SUD sobre el 10º FED muestra sin embargo que no ha sido así. Los principios fundamentales de Cotonú siguen siendo poco concretos en la práctica. Las modalidades de programación del FED no permiten mejorar la « apropiación » democrática de las estrategias de lucha contra la pobreza, y contribuye muy débilmente la participación ciudadana en la definición, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de desarrollo y en las estrategias de cooperación de la Comisión.

La programación del 10º FED ha sido muy cuestionada por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de los países ACP y de Europa, así como por los parlamentos. Apartados a menudo de las discusiones, las OSC y los parlamentos han comprendido que este proceso de programación frecuentemente es un medio para imponer las prioridades económicas y geoestratégicas de los Europeos, en detrimento de las necesidades reales de las poblaciones más pobres.

En este contexto, la revisión intermedia del 10º FED, que se celebrará en 2010, tiene una importancia aún mayor. Después de la fase inicial de programación, la revisión debe en efecto permitir analizar el impacto de la cooperación al desarrollo de la Comunidad y puede llevar a algunas modificaciones en la cooperación, en la dotación indicativa y de la asignación de los recursos. Será un momento clave para aplicar realmente los principios fundamentales del Acuerdo de Cotonú y permitir a las poblaciones que decidan las prioridades, las opciones económicas y sociales para su país.

→ Una programación opaca y poco respetuosa con la soberanía de los Estados

Una participación muy escasa y un diálogo desequilibrado

El debate democrático en torno a la programación del 10º FED es particularmente escaso. A escala nacional, la programación del 10º FED se ha traducido por un débil diálogo con las instituciones públicas y las OSC de los Estados ACP. El **diálogo con el gobierno sigue estando en realidad centrado en el organizador nacional**, principal interlocutor de la delegación de la Comisión. La consecuencia de esto es que los demás miembros del gobierno y de las administraciones de los ministerios quedan apartados de las negociaciones. La programación de la ayuda europea no es una ocasión para debatir en el seno del gobierno y de las administraciones sobre sus expectativas.

La **programación regional** está, en lo que le concierne, **fuertemente desconectada de la escala nacional**, tanto al nivel de las delegaciones de la Comisión como al de las administraciones nacionales. La circulación de la información es escasa. Los mecanismos de rendición de cuentas entre la escala regional y nacional están aún por encontrar, para garantizar la plena participación de las administraciones nacionales en la construcción y la transparencia del proceso de integración regional, de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos.

Los **parlamentos nacionales ACP forman parte de los principales excluidos** del proceso de programación, no siendo llamados a participar ni en el marco de las negociaciones, ni en la aprobación del documento final firmado con la Comisión, tanto para la programación nacional como para la regional. Su nivel de información sobre los acuerdos de cooperación al desarrollo firmados con la Comisión es muy bajo y estos no son objeto de ningún debate de fondo en el parlamento.

Las **« consultas » a la sociedad civil son igualmente poco satisfactorias**. Sin embargo son una característica esencial del ejercicio, según las orientaciones oficiales en materia de programación dadas por la Comisión. Cuando se

organizan consultas, sus modalidades resultan con frecuencia poco adaptadas y las OSC se ven regularmente relegadas a un rol de observadoras de la visión de las autoridades públicas o de los donantes en vez de participar en la elaboración de esta visión. El desconocimiento de las OSC y de su diversidad por parte de los servicios de delegación y de las administraciones nacionales y la falta de voluntad contribuyen igualmente a la mala calidad de las consultas y a la falta de legitimidad de las personas consultadas. La escasez de medios humanos y financieros de las OSC, la ausencia de organizaciones y de estructuración, no siempre les permiten hacer una valoración y contribuir eficazmente a las consultas.

Orientaciones que traducen la imposición de las prioridades europeas

Los documentos de estrategia por país (DEP) adoptados en el marco de la programación del 10º FED tras las consultas nacionales comportan similitudes importantes. Así pues, al terminar el ejercicio de programación, un 30% de los fondos se darán a la ayuda presupuestaria general, otro 30% a las infraestructuras y un 15% a los gobernadores. **La educación y la salud recibirán apenas algo más del 6%** de los fondos nacionales. Esta uniformidad de los DEP es la transcripción de las prioridades establecidas por la Comisión, en detrimento de las peticiones formuladas por los gobiernos o las OSC.

Además, a través de la gobernanza, la **Comisión impone medidas en relación con sus prioridades domésticas:** gestión de las migraciones, lucha contra el terrorismo o puesta en marcha de los Acuerdos de asociación económica (AAE) que la Comisión negocia desde el 2000 con los Estados ACP, a pesar de las fuertes resistencias por parte de estos últimos.

A escala regional, el FED tiene que apoyar a los países ACP en la integración regional. Sin embargo, los hechos muestran que el **Programa indicativo regional (PIR) del 10º FED constituye la financiación esencial de las medidas de acompañamiento de AAE.** Representa la parte más importante de la ayuda al comercio prevista por la Comisión para ayudar a los países ACP a reforzar la integración regional, poner al nivel sus sistemas productivos, reforzar sus infraestructuras y compensar la pérdida de las ganancias aduaneras debidas al desmantelamiento arancelario impuesto por los AAE. Así pues, el 70% del PIR para la región de África del Oeste contribuirá a la puesta en marcha del acuerdo. Sin embargo, las negociaciones de los AAE son objeto de fuertes resistencias por parte de los gobiernos ACP et de las OSC. Paralelamente, la Comisión utiliza los fondos del PIR para financiar, bajo el nombre de « buena gobernanza », la estabilidad regional, la lucha contra el terrorismo y la gestión de las migraciones. **La ayuda se desvía con el fin de responder a las prioridades comerciales, de seguridad o de migración.** Pasa lo mismo con la programación intra-ACP, que integra

mayormente prioridades internas de la UE que no deberían de ningún modo financiarse con los recursos para la cooperación al desarrollo.

Una opacidad que crece con el nivel de programación

Si el ejercicio de programación a escala nacional es todavía insuficientemente participativo y transparente, el grado regional contribuye seguramente a la opacidad incrementada de las negociaciones entre África del Oeste y la CE. **La participación de los ciudadanos de los Estados miembros y de los parlamentos nacionales en las negociaciones regionales es muy escasa**, y ello no permite garantizar un proceso de integración regional apoyado por todos, transparente y democrático.

La **programación intra-ACP tiene un grado suplementario de opacidad.** El ejercicio de programación del fondo intra-ACP del 10º FED es sin duda un progreso en comparación con la opacidad que reinaba en los procesos de asignación de estos fondos en el marco del 9º FED. No obstante, las orientaciones dadas a este fondo en el marco del 10º FED confirman que el desequilibrio en las negociaciones entre los países ACP y la CE es aún mayor que a escala nacional o regional.

La **falta de transparencia democrática** también es una carencia importante en Europa. El FED, al ser un mecanismo extrapresupuestario, no está sometido al control del Parlamento Europeo, sino al de un comité, que reúne a representantes de los Estados miembros de la UE. Estos últimos dependen de sus parlamentos nacionales, que deberían ejercer un rol de control de la implicación de su gobierno en las políticas europeas. Los hechos hacen constatar que los debates en los parlamentos nacionales de la UE son escasos. El control democrático sobre la cooperación UE – ACP en Europa es muy escaso.

→ Nuevas tendencias poco favorables a la apropiación democrática de los Estados ACP

Un nuevo marco para el diálogo en materia de gobernanza

En unos años, la gobernanza ha tomado una importancia considerable en la cooperación al desarrollo europea. Con motivo de la programación del 10º FED, la Comisión ha aplicado un nuevo marco para el diálogo en materia de gobernanza. Este se basa en la elaboración, por la Comisión, de un perfil de gobernanza del Estado ACP, al cual este debe responder con la adopción de un plan de acción. Según cómo sea la apreciación de la



Comisión sobre las medidas de este plan de acción, se desbloqueará un tramo de incentivos de la iniciativa sobre gobernanza. Puede representar hasta un 35% del fondo inicialmente acordado a los países en el 10º FED.

Este nuevo marco, a partir del cual la Comisión pretende enriquecer el diálogo político como definido el Acuerdo de Cotonú, está considerablemente desequilibrado. Se basa en efecto en **un diagnóstico unilateral de la gobernanza de los Estados ACP, caracterizado además por una fuerte opacidad**. Los perfiles de gobernanza son, en algunos países, confidenciales, y los diferentes interesados por las cuestiones de gobernanza están generalmente excluidos del proceso de elaboración de perfiles. Estos no permiten que ningún proceso de diálogo se ponga en marcha, el gobierno de los países ACP está obligado a proponer medidas de reformas en respuesta al diagnóstico establecido únicamente por la Comisión.

El perfil de gobernanza abarca nueve tipos de criterios, que van desde el respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho hasta cuestiones de política económica, de seguridad o de migración fuertemente relacionadas con las prioridades domésticas europeas. El acceso a un tercio de los fondos de la dotación nacional está pues **condicionado a respetar las solicitudes europeas**, a través del mecanismo « del tramo de incentivos de la iniciativa sobre gobernanza », **especialmente en materia de políticas económicas, migratorias o también de lucha contra el terrorismo**. La definición de estos criterios no ha sido objeto de ningún amplio debate, ni siquiera en Europa.

El hecho de que los criterios incluyan tanto el respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho como las prioridades propiamente europeas como la liberalización, las migraciones o el terrorismo perjudican a la credibilidad de la UE en materia de diálogo político.

La ayuda presupuestaria, instrumento privilegiado de la ejecución en práctica del FED

En el marco de la programación del 10º FED, la Comisión se ha fijado como objetivo asignar el 50% de las dotaciones nacionales en forma de ayuda presupuestaria. Esto responde a dos preocupaciones: armonizar las modalidades de ayuda de los donantes en el marco de la aplicación de la Declaración de París y acelerar el ritmo de desembolso de los fondos, cuya lentitud ha sido muy criticada durante los FED precedentes. Se privilegia al máximo la ayuda presupuestaria general. No obstante, recurrir sistemáticamente a este tipo de ayuda en la programación del 10º FED, así como sus modalidades de programación, plantean un problema. Inducen en efecto un cambio de escala en el diálogo político que tiene consecuencias en la soberanía de los Estados y la definición de sus estrategias de desarrollo.

La ayuda presupuestaria general, que financia los Documentos de estrategia de reducción de la pobreza (DERP), ofrece a los donantes, según Louis Michel, un « *derecho de vigilancia y de diálogo / de apreciación sobre el conjunto del presupuesto nacional del país socio* ». Entonces, los donantes se convierten en actores de pleno derecho en la definición de las políticas públicas. **La rendición de cuentas de los gobiernos ACP tiene tendencia a establecerse con el socio europeo en vez de los ciudadanos de ACP.**

Las condicionalidades macroeconómicas tradicionalmente impulsadas por las instituciones financieras internacionales y centradas en políticas de privatización y de liberalización de mercados adquieren una influencia creciente, los demás socios donantes se alinean con ellas. La CE experimenta además la implementación de una ayuda presupuestaria con indicadores de rendimiento y de resultados, que determinan el desembolso de partes variables de la ayuda presupuestaria. Llegamos así a un diálogo cada vez más tecnocrático, centrado en los indicadores cuantificables, a corto plazo, que no permiten tomar en cuenta los aspectos cualitativos de las estrategias de desarrollo ni el impacto sobre las poblaciones más pobres.

La verdadera eficacia de recurrir sistemáticamente a la ayuda presupuestaria general está puesta en duda por numerosos informes. En los Estados « frágiles », que representan la mayoría de los Estados ACP, que tienen capacidades de gestión aún poco eficaces y en los cuales hay que reforzar los contrapoderes, es necesario recurrir a una gran variedad de herramientas, para responder de la mejor forma a las necesidades de la población.

La programación del 10º FED confirma el descompromiso, iniciado desde el 9º FED, por parte de la Comisión con respecto a los sectores sociales. La Comisión utiliza el argumento de la ayuda presupuestaria general para asegurar la financiación de estos sectores. Argumento que sin embargo no se traduce en los hechos, ya que contrariamente a ello, **los gastos asignados a esos sectores incluso han disminuido** en algunos países. A la inversa, encontramos, **en las condicionalidades aplicadas a la ayuda presupuestaria general, la transcripción de prioridades europeas, como la elaboración de políticas “de gestión de la gestión de los flujos migratorios, o de la lucha contra el terrorismo**.

Por último, **los parlamentos nacionales, al igual que los actores no estatales, no están asociados a las negociaciones que conciernen a las condicionalidades de la ayuda presupuestaria**, que se desarrolla a puerta cerrada entre la Comisión y algunos altos responsables del gobierno. Mientras estos acuerdos ejercen una influencia importante en la definición de las políticas públicas del Estado, esta opacidad prevaleciente es difícilmente aceptable.

Una tendencia reforzada a la imbricación entre migraciones y desarrollo

La cuestión de las migraciones está cada vez más presente en las relaciones entre la UE y los Estados ACP y aparece frecuentemente en la política de cooperación al desarrollo de la UE. Con este enfoque, la UE busca tratar la gestión de la inmigración legal a Europa, la lucha contra la inmigración ilegal con la colaboración de los países de origen y de tránsito de flujos migratorios y utilizar la ayuda al desarrollo para controlar dichos flujos.

La adopción del Pacto europeo sobre inmigración y asilo, a finales de 2008, refuerza aún más la instrumentalización de la ayuda pública al desarrollo con el fin de controlar los flujos migratorios. **Este pacto conduce a reorientar la ayuda en beneficio de los países de origen y de tránsito de las migraciones e invita a los Estados miembros a negociar acuerdos bilaterales que abarcan a la vez a la inmigración legal y la lucha contra la inmigración ilegal, con una parte dedicada al desarrollo**, de forma similar a los acuerdos franceses de gestión concertada de los flujos migratorios, a pesar de que son fuertemente cuestionados.

Existen lazos innegables entre las migraciones y el desarrollo. El fenómeno migratorio actual está muy relacionado con la miseria que golpea a las poblaciones de los países del Sur. Para abordar eficazmente el desafío de la miseria, la cooperación al desarrollo debe centrarse en proponer las soluciones contra el proceso de exclusión económica, y social. La migración, que es un fenómeno universal e histórico, debe tener su origen en una elección positiva de los individuos. Sería por consiguiente ilusorio y peligroso, relacionar directamente la ayuda pública al desarrollo y la gestión de los flujos migratorios. Sin embargo, ni el Acuerdo de Cotonú, ni la estrategia conjunta UE – África aportan protecciones frente a este riesgo.

Contactos

Coordination SUD Solidaridad Urgencia Desarrollo

Florent Sebban,
Responsable de los programas APD y Europa
14 Passage Dubail - 75010 Paris, Francia
Tel. + 33 1 44 72 87 13
sebban@coordinationsud.org
www.coordinationsud.org

REPAOC

Guy Aho Tete Benissan, coordinador
Secretaría permanente del REPAOC
Liberté III, N°1983 - B.P.4109 Dakar - Senegal
Tél. (+221) 33 824 9449 - info@repaoc.org
www.repaoc.org

→ Recomendaciones

1. Aumentar la **transparencia** en la programación de la ayuda para favorecer la plena participación de los actores de la sociedad civil y de los parlamentos nacionales en el proceso, así como la soberanía de los Estados ACP en la definición de sus políticas públicas;
2. Garantizar la apropiación democrática dejando a los **gobiernos ACP, sus parlamentos nacionales y su sociedad civil, decidir libremente los sectores de concentración** de la ayuda europea;
3. Aceptar que la ayuda europea pueda focalizarse en la **salud, la educación o la agricultura**, si esto responde a las expectativas de los ciudadanos y ha sido identificado como una prioridad del Estado, y no en las grandes infraestructuras, la ayuda para el comercio y las migraciones;
4. Asegurarse que la ayuda contribuye a **reducir las desigualdades entre mujeres y hombres** y a promover la independencia de las mujeres;
5. **Revisar en profundidad el mecanismo de « de tramo de incentivos de la iniciativa sobre gobernanza »** para que no cree nuevas condicionalidades económicas o geopolíticas (relacionados con las migraciones o la lucha contra el terrorismo);
6. Reducir progresivamente todos las condicionalidades macroeconómicas relacionados con la ayuda y utilizar **diferentes herramientas de financiación en función del contexto** de los países recibidores, sin recurrir sistemáticamente a la ayuda presupuestaria;
7. **Integrar el FED al presupuesto comunitario**, garantizando un nivel equivalente o superior de financiaciones para los países ACP, que estén centradas en la erradicación de la pobreza y de las desigualdades, respetando los principios de apropiación, de cooperación y de participación;
8. Garantizar una **adopción de los documentos estratégicos país y regionales por los parlamentos ACP y el Parlamento europeo** y promover una participación más alta de los parlamentos nacionales europeos en el seguimiento de la ayuda europea;
9. Impulsar la implementación de **marcos de concertación sobre las políticas públicas de desarrollo transparentes**, que asocian a los representantes de las OSC en de las etapas de estas políticas e incitan a sus donantes y a su gobierno a rendir cuentas regularmente a estas OSC y en general al conjunto de los ciudadanos;
10. Considerar la posibilidad de un apoyo **organizativo e institucional específico a los colectivos y estructuras a los que pertenecen** las diferentes familias de las OSC.