

# El Acuerdo de Cotonou: ¿una vía para la participación de la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo?

GUGGI LARYEA

A primera vista, el Acuerdo de Cotonou firmado en junio del 2000 parece representar un sensible distanciamiento del sistema de cooperación practicado por los gobiernos del Grupo de Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y los Estados Miembros de la Unión Europea (UE). Establece como principio fundamental la participación de socios no estatales, incluyendo a la sociedad civil, en la sociedad entre ACP y la UE.

## Artículo 2, Párrafo 2:

*Participación: además del Estado como socio principal, la asociación estará abierta a otros tipos de participantes con el fin de favorecer la integración de todas las capas de la sociedad, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en la vida política, económica y social.*

La integración de participantes de la sociedad civil en la asociación entre ACP y la Comunidad Europea (CE) parece ser un cambio fundamental en los 25 años de vida de esta sociedad, que esencialmente se ha conducido de gobierno a gobierno. Sin embargo, la observación directa del proceso de cooperación tras la firma del Acuerdo muestra que el significado real del principio sobre la participación de la sociedad civil dependerá del grado en que se desarrollen mecanismos y modos de trabajo para implementarla.

Tras dos años de arduas negociaciones, los gobiernos de ACP y la UE llegaron a un acuerdo integral de asociación por un plazo de 20 años como sucesor a las Convenciones de Lomé que habían regido la cooperación ACP-CE. El principal objetivo del Acuerdo es la erradicación de la pobreza, con numerosos objetivos secundarios que, entre otras cosas, pretenden incluir los asuntos de género en todos los ámbitos de la cooperación.

## Artículo 1, Párrafo 1:

*La asociación se centrará en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, y de una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial.*

## Artículo 1, Párrafo 4:

*La situación de la mujer y las cuestiones de género se tendrán en cuenta sistemáticamente en todos los ámbitos, políticos, económicos y sociales.*

En un intento por lograr la coherencia con la labor realizada en estos ámbitos por otros foros internacionales, el preámbulo del Acuerdo hace referencia específica a las metas internacionales de desarrollo y a los objetivos y principios de desarrollo social acordados en las principales conferencias de la ONU sobre cooperación internacional.

## Preámbulo, Párrafo 4:

*Considerando que los objetivos y principios del desarrollo definidos en las Conferencias de las Naciones Unidas y el objetivo establecido por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE de reducir a la mitad el número de personas que viven en una situación de pobreza extrema de aquí a 2015, constituyen una meta de futuro clara y deben sustentar la cooperación ACP-UE en el marco del presente Acuerdo.*

## Preámbulo, Párrafo 5:

*Prestando una atención especial a los compromisos suscritos en las conferencias de las Naciones Unidas de Río, Viena, El Cairo, Copenhague, Beijing, Estambul y Roma, y reconociendo la necesidad de proseguir los esfuerzos con el fin de alcanzar los objetivos y de aplicar los programas de acción definidos en estos foros.*

El Acuerdo dedica un capítulo a los participantes no estatales (que incluye a la sociedad civil), detallando el enfoque general a asumir. Estos participantes:

## Artículo 4:

- *serán informados y participarán en la consulta sobre las políticas y estrategias de cooperación, y sobre las prioridades de la cooperación, en particular en los ámbitos que les conciernan o les afecten directamente, así como sobre el diálogo político;*
- *recibirán recursos financieros, según las condiciones descritas en el presente Acuerdo, con el fin de apoyar los procesos de desarrollo local;*
- *estarán implicados en la implementación de los proyectos y programas de cooperación en los ámbitos que les conciernan o en los que cuenten con una ventaja comparativa;*
- *recibirán un apoyo para el refuerzo de sus capacidades en áreas críticas con el fin de aumentar sus competencias, en particular en lo que se refiere a la organización, la representación y el establecimiento de mecanismos de consulta, incluidos los canales de comunicación y de diálogo, y con el fin de promover alianzas estratégicas.*

La participación de la sociedad civil es reconocida como condición previa importante para realizar una campaña eficaz contra la pobreza. Con las disposiciones sobre participación, los principios sobre la igualdad de los socios en la cooperación, la propiedad de las estrategias de desarrollo y la inclusión de los asuntos de género, el Acuerdo de Cotonou parece ser un instrumento ideal para alcanzar los objetivos fijados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing.

## Seminarios regionales de ACP

La primera oportunidad de calibrar la calidad de la participación de la sociedad civil tras la firma del Acuerdo fue evaluar dicha participación en los seminarios ACP de Funcionarios Habilitantes Nacionales y Regionales, Comisión Europea y la Sociedad Civil, organizados por la Secretaría ACP<sup>1</sup> en colaboración con la Comisión Europea.<sup>2</sup> El propósito de estos seminarios, según la Secretaría de ACP, fue “comenzar el proceso de información y aclaración sobre los artículos del Acuerdo en relación a los gobiernos de ACP, el sector privado y el resto de la sociedad civil, que ahora son importantes socios en la cooperación ACP-CE”.<sup>3</sup>

Funcionarios de la Comisión señalan que estos seminarios también pueden considerarse parte del primer paso del ejercicio de programación.<sup>4</sup> El ejercicio de programación es el proceso de consulta entre la UE y los gobiernos individuales de ACP para planificar la utilización del dinero designado a los países individuales de ACP. Los programas definen esencialmente la mayor parte del marco de cooperación entre cada país de ACP y la UE. Es posible argumentar que la calidad de la participación de la sociedad civil en el proceso de programación podría considerarse una medida del grado en que se cumple la disposición sobre incluir y consultar a la sociedad civil sobre las políticas y estrategias de cooperación.

Para los seminarios regionales, la Secretaría de ACP y la Comisión Europea acordaron que cada delegación de los países de ACP que asistieran a los seminarios deberían contar con un representante de la sociedad civil y un representante del sector privado. A los gobiernos de ACP se les otorgó la

1 La Secretaría de ACP brinda servicios burocráticos y técnicos para respaldar la labor de otros organismos de ACP como el Consejo de Ministros, el Comité de Embajadores y la Asamblea Parlamentaria Conjunta ACP-UE. <http://www.acpsec.org/>

2 La Comisión Europea es el organismo ejecutivo de la UE. Es el responsable de implementar la legislación europea, su presupuesto y programas. También representa a la UE en el escenario internacional y negocia acuerdos internacionales, principalmente en el campo del comercio y la cooperación. <http://europa.eu.int/inst-en.htm>

3 Informe extraoficial de la Secretaría de ACP sobre los seminarios regionales.

4 Entrevista con personal de la Comisión Europea.

responsabilidad de identificar e invitar a los actores relevantes de la sociedad civil y del sector privado de sus respectivos países.

Los seminarios se celebraron en cada una de las seis sub-regiones de ACP (Pacífico, Caribe, África Occidental, África Oriental, África Austral y África Central) a partir de septiembre hasta noviembre del 2000. Cuando se escribía este informe en febrero del 2001, ni la Secretaría de ACP ni la Comisión Europea habían publicado informes sobre el resultado de los seminarios.<sup>5</sup>

Eurostep produjo un breve estudio sobre la participación de la sociedad civil en los seminarios regionales.<sup>6</sup> Dicho estudio midió el grado en que se alcanzó el objetivo de contar con un representante de la sociedad civil de cada país de ACP de la región donde se organizaron los seminarios. También analizó el equilibrio de género de los participantes de la sociedad civil en los seminarios. Como argumenta el estudio, el número de mujeres participantes en los seminarios ACP-UE podría utilizarse como indicador del nivel de atención otorgado a los asuntos de género en los seminarios. Es sabido que las inquietudes de las mujeres tienden a ser pasadas por alto cuando no hay mujeres presentes.

Ante la inexistencia de informes públicos sobre los seminarios, la fuente de información del estudio fue la lista de participantes de cada uno de los seminarios regionales brindada por la Secretaría de ACP.

REGIÓN	PAÍSES REPRESENTADOS	PAÍSES CON REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN SUS DELEGACIONES?
África Austral	10	7
África Central	10	8
África Occidental	16	9
África Oriental	12	8
Pacífico	14	10
Caribe	15	12

Como las listas de participantes no siempre identifican claramente a cuál organización representaban los participantes, las conclusiones anteriores deben tomarse con un margen de error. No obstante, numerosos informes extraoficiales de participantes de la sociedad civil, la Comisión Europea y la Secretaría de ACP sugieren que las conclusiones no están alejadas de la realidad. También queda clara, dada la ausencia de informes públicos sobre el seminario, la falta de transparencia e información sobre la totalidad del proceso.

En general, según la lista de participantes, 23 de los 77 países de ACP no tuvieron representación alguna de la sociedad civil en sus delegaciones. Además, las listas indican que una cantidad importante de los participantes que deberían representar a la sociedad civil también representaban a sus gobiernos. Con respecto a la división de género de los participantes de la sociedad civil, sólo 19 en 64 eran mujeres.

Fuentes de la sociedad civil de ACP revelan que hubo una evidente falta de información sobre los seminarios regionales antes de su organización. Asimismo, aquellos que tenían información al respecto no sabían con exactitud cómo sería el proceso de selección de los participantes. Numerosos actores de la sociedad civil que se consideraran a sí mismos los principales representantes de la misma o puntos focales de la cooperación ACP-UE en sus países, no fueron contactados ni invitados por sus gobiernos para asistir a los seminarios. Otros recibieron invitaciones tardías, a las cuales no pudieron responder. A otros que fueron invitados no se les concedieron fondos para asistir.

A pesar de los obstáculos, según un informe extraoficial de la Secretaría de ACP, las discusiones con los representantes de la sociedad civil fueron las más animadas de los seminarios. Las principales preocupaciones de los participantes de la sociedad civil fueron:

- El grado en que los gobiernos aplicarían sus compromisos para incluir a la sociedad civil en las consultas y formulación de políticas. Los gobiernos, en su opinión, consideran la formulación de políticas como su dominio y no permitirían por voluntad propia que la sociedad civil participe, a menos que existan mecanismos para instituir la participación de la misma.
- La falta de claridad sobre quién decidirá cuáles participantes no estatales se incorporarán al proceso y sobre los respectivos roles del Delegado de la Comisión Europea y el Funcionario Nacional Habilitante.<sup>8</sup>
- Los gobiernos aún no aprecian el valor de la sociedad civil como aliada en una causa común contra las políticas impuestas desde el exterior.
- El acceso de la sociedad civil a los Fondos Europeos para el Desarrollo a través de los Funcionarios Nacionales Habilitantes no sería eficaz debido a las demoras asociadas con el proceso o debido al desinterés del gobierno en utilizar los fondos del Programa Nacional Indicativo para proyectos de la sociedad civil.<sup>9</sup>
- El plazo para completar el proceso de programación es demasiado breve. Los trámites administrativos y de otro tipo relacionados con la identificación y la organización de las consultas con los representantes no estatales llevarían mucho tiempo y podrían resultar en presentaciones tardías a las Estrategias de Apoyo por País.

Los participantes de la sociedad civil y otros representantes estatales y no estatales llegaron al consenso sobre la necesidad de reforzar la capacidad de los actores no estatales para que puedan organizarse con mayor eficacia. Se acordó que las delegaciones de la UE en los países de ACP deberán reforzarse y equiparse especialmente para su relacionamiento con los actores no estatales.

## Análisis

La forma en que se organizaron los seminarios regionales revela una falta de comprensión del funcionamiento y la estructura de la sociedad civil y de su potencial aporte a la cooperación ACP-UE. La forma en que se eligieron los representantes de la sociedad civil presentes destaca los defectos de la organización de los seminarios. La capacidad de los actores de la sociedad civil para organizarse y determinar su propia representación en cooperación con los gobiernos es una de las claves del valor adicional que éstos pueden aportar a la labor de los actores estatales. La auto-organización es fundamental si los actores de la sociedad civil han de realizar aportes creíbles que complementen las "consultas [entre los actores estatales] sobre políticas y estrategias de cooperación, sobre prioridades de cooperación". Sobra decir que la auto-organización y la representación de las organizaciones legítimas de la sociedad civil debe estar en plena concordancia con el imperio de la ley practicado en los estados en cuestión. En otras palabras, los actores de la sociedad civil, aunque con respeto por el marco jurídico en que operan, deben ser capaces de determinar su propia representación en los seminarios regionales.

5 Según un funcionario de la Comisión Europea, el personal de la Comisión habría de redactar un informe interno para la Comisión sobre los seminarios. La Secretaría de ACP estaba en proceso de redactar un informe similar.

6 Investigación realizada por Cecil Stål para Eurostep.

7 Algunas delegaciones de países tuvieron más de un representante de la sociedad civil presente.

8 El Funcionario Nacional Habilitante es el representante del gobierno de ACP a cargo de la cooperación con la UE por el Acuerdo de Cotonou.

9 Los representantes de la sociedad civil argumentaron que el papel de la delegación de la CE fue muy importante como vía para solicitar los fondos y para facilitar los vínculos con los gobiernos donde sea necesario.

Con posterioridad a los seminarios y con el fin de resolver la cuestión de la identificación de los participantes de la sociedad civil, las instituciones de gobierno de UE y ACP procuran armar una estructura formal de la sociedad civil de ACP con representación en las distintas regiones y países de ACP. Pero si el proceso es determinado y controlado exclusivamente por representantes del gobierno, se limitará el espacio para que la sociedad civil autónoma participe en la cooperación ACP-UE. También pasaría por alto y dificultaría el desarrollo de una estructura independiente pero embrionaria conocida como el Foro de la Sociedad Civil ACP. El Foro de la Sociedad Civil ACP es una red de organizaciones de la sociedad civil que se dedican a temas de la Cooperación ACP-UE dentro de la región de ACP. Desde su creación en 1997, el Foro ha buscado, con cierto éxito, facilitar el proceso de participación de organizaciones de la sociedad civil en la cooperación ACP-UE a nivel nacional y regional.

## Recomendaciones

La corta experiencia de la cooperación ACP-UE tras la firma del Acuerdo de Cotonou expone claramente ciertos problemas que deberán resolverse si han de cumplirse los principios y disposiciones del Acuerdo.

En base a las discusiones con actores de la sociedad civil de ACP y las inquietudes planteadas en los Seminarios Regionales, Eurostep desearía hacer las siguientes recomendaciones a los actores de la sociedad civil y gobiernos de ACP y UE:

- Los gobiernos de ACP y la UE deberían dar espacio y apoyo al desarrollo autónomo de las estructuras legítimas de la sociedad civil de ACP a nivel nacional, regional y mundial para permitir una mejor relación con los participantes de gobierno de ACP y la UE. Los fondos y medios para este fin deben identificarse en los programas indicativos nacionales, regionales y mundiales del Acuerdo de Cotonou. Debe reconocerse el tiempo necesario para dicho proceso.
- A nivel nacional, se debe brindar apoyo y espacio a un proceso liderado por la sociedad civil para el desarrollo de estructuras independientes, legítimas y responsables de la sociedad civil que actúen como puntos focales de su participación con actores del gobierno.
- El proceso de desarrollo de estas estructuras debe implicar la consulta con una gran variedad de actores de la sociedad civil que refleje la diversidad de la misma. Se deben realizar esfuerzos para asegurar el equilibrio de género entre los representantes de estas estructuras.
- El proceso debe continuar la labor realizada por actores de la sociedad civil como el Foro de la Sociedad Civil ACP al facilitar la participación de la sociedad civil a nivel nacional en ACP. ■

EUROSTEP, una red europea de 22 organizaciones no gubernamentales de desarrollo.  
<admin@eurostep.org>