

La huella de la UE en el Sur:

¿Supone la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea una diferencia para los pobres?



Caritas Europa tiene 48 miembros en 44 países europeos. La mayoría de entre ellos trabajan en el desarrollo.



Broederlijk Delen, België
CAFOD, England and Wales
CCFD, France
CORDAID, Nederland
Development & Peace, Canada
Entraide et Fraternité, Belgique
Fastenopfer, Schweiz
Koordinierungsstelle, Österreich
Manos Unidas, España
Misereor, Deutschland
SCIAF, Scotland
Trócaire, Ireland
Volontari nel Mondo-FOCSIV, Italia
Bridderlich Delen, Luxembourg
Center of Concern, USA

Este documento ha sido aprobado por las siguientes contrapartes de CIDSE y de Caritas Europa:

Bureau des Activités Socio-Caritatives (BASC) – Caritas Camerún
Caritas Bangladesh
Civil Society for Poverty Reduction (CSPR), Zambia
Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR), Zambia
Nitlapan – Universidad Centroamericana, Nicaragua
Poverty Action Network Etiopía (PANE)

En 2005, siguiendo el llamamiento mundial lanzado para lograr que la pobreza pase a ser historia, los gobiernos europeos y de otros países del Norte prometieron aumentar la ayuda y la condonación de la deuda que estaban concediendo a los países pobres. Dos años después, los gobiernos deben ser incitados a cumplir las promesas que hicieron y exhortados a asegurar que la ayuda otorgada contribuya a reducir la pobreza. Gracias a la cumbre del G-8, que tendrá lugar en junio y estará dedicada a África, bajo la presidencia alemana tanto del G-8 como de la Unión Europea, el 2007 será otro año crucial para hacer avanzar las decisiones y las reformas en la lucha contra la pobreza y la injusticia.

Como redes católicas, inspiradas en el Evangelio y en la Enseñanza Social Católica, CIDSE y Caritas Europa están llamadas a alzar la voz en contra de la injusticia que supone la pobreza global, un escándalo que nos incumbe a todos, independientemente de si nos consideramos ricos o pobres. Este año, CIDSE y Caritas Internacional han aunado sus esfuerzos en una campaña global denominada “¡Haz que la ayuda funcione – El mundo no puede esperar!”. A través de esta campaña, CIDSE y Caritas Europa desean movilizar la ayuda pública tanto de las sociedades del Norte como de las del Sur con el fin de lograr los cambios políticos necesarios para que la ayuda prestada apoye a los países y a las comunidades pobres para que logren encontrar su propio camino y salir de la pobreza. La ayuda europea, que representa más de la mitad de los flujos mundiales de la ayuda, es especialmente importante al respecto.

A nivel europeo, el 2007 marca el inicio de una nueva cooperación de siete años con Asia y América Latina y el final de la programación para África, el Caribe y los países del Pacífico en el marco del 10º Fondo de Desarrollo Europeo de seis años. Por lo tanto, este es el mejor momento para examinar más detenidamente la política de ayuda al desarrollo de la Comunidad Europea (CE), que representa el compromiso colectivo de los Estados miembro de la UE, así como su eficacia en lograr un mundo mejor.

La Comisión Europea es el tercer mayor donante de ayuda al desarrollo del mundo, y al igual que los demás donantes, se ha comprometido a mejorar la eficacia de su ayuda. Haciendo uso de los trabajos de investigación realizados sobre Bangladesh, Camerún, Etiopía, Guatemala, Nicaragua y Zambia, este informe formula las siguientes preguntas: ¿La ayuda al desarrollo de la Comunidad Europea (CE) apoya las prioridades propias de los países en vías de desarrollo para la reducción de la pobreza, o refleja los intereses de la UE? ¿Cómo afectan los nuevos mecanismos de ayuda de la CE, como el apoyo presupuestario, la responsabilidad de los gobiernos de los países en vías de desarrollo frente a los ciudadanos? ¿Hasta qué punto la sociedad civil local está involucrada en la ayuda de la CE? ¿Qué sabemos del impacto real de la ayuda de la CE?

El informe muestra que se ha logrado un progreso hacia una política de ayuda de la CE más eficaz, pero que todavía queda mucho por hacer para que estos valiosos recursos logren producir un verdadero cambio en la vida de las personas que viven en condiciones de pobreza. Identifica caminos concretos para mejorar el impacto de la ayuda de la CE sobre los pobres, apoyándose en buenos ejemplos de la práctica actual de la CE que muestran que es posible lograr un cambio.

Recomendaciones

IMPACTO SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

1 El impacto sobre la reducción de la pobreza debería motivar sistemáticamente la ayuda de la Comunidad europea y sus principales instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación.

- Los Documentos de estrategia de país (CSP, en sus siglas inglesas) y sus indicadores de rendimiento, revisiones a medio recorrido y revisiones finales, evaluaciones e informes anuales deberían tratar este impacto de forma explícita. Los CSP deberían incluir indicadores de fondo que permitan medir los avances logrados.
- Los análisis del impacto social, incluyendo los aspectos de género, deberían realizarse respetando la participación y basándose en los análisis locales así como involucrando a las comunidades afectadas.
- La CE debe demostrar que su ayuda al desarrollo económico tiene un impacto sobre la reducción de la pobreza ya sea a través de una estrategia clara a favor de los pobres y/o a través del monitoreo de este impacto.

Buenos ejemplos: La evaluación de 2006 de la ayuda de la Comisión Europea brindada a Tanzania sigue una metodología centrada particularmente en el impacto sobre la reducción de la pobreza. Las evaluaciones más limitadas del período 2002-06 de la ayuda brindada por la CE a Camerún y Zambia también tienen como tema central el impacto sobre la reducción de la pobreza, a pesar de que la Comisión haya expresado sus reservas con relación a sus conclusiones.

2 La ayuda de la CE debe basarse en unas prioridades nacionales ampliamente compartidas a favor de la reducción de la pobreza y la CE debería estar atenta para evitar que los intereses relacionados con la política económica europea o con intereses políticos ajenos influyeran su ayuda.

- Para alinear mejor su ayuda con las estrategias de desarrollo nacionales, la CE debería invertir más en la mejora del proceso PRSP basándose en los análisis locales de los temas políticos seleccionados y apoyando la participación de los actores nacionales¹.
- La CE debería alinear sus indicadores de rendimiento con los indicadores de los PRSP nacionales y demostrar cómo su apoyo ayuda a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- La programación de la CE debería ser mucho más flexible y adaptarse a los marcos temporales de los PRSP de los países socios.

Buenos ejemplos: En Etiopía, en algunas áreas clave como el vínculo rural-urbano, el borrador 2008-13 del Documento de Estrategia de País presenta un mejor alineamiento con la estrategia de desarrollo nacional, a pesar de que el énfasis en la integración regional del CSP se funde todavía en prioridades de la UE. En Camerún, el apoyo de la CE ha ayudado a lograr la participación de la sociedad civil en el monitoreo de la implementación del PRSP. En Guatemala, los indicadores contenidos en el Documento de Estrategia de País 2002-06 se basan en los Acuerdos de Paz de 1996 de este país.

3 El apoyo del sector de los transportes por parte de la CE debería estar directamente y explícitamente relacionado con la reducción de la pobreza.

- La CE debe demostrar de manera convincente que una estrategia de infraestructura gobierno-donante, coordinada a nivel del país, asegura la cobertura de toda la red de carreteras, incluyendo las carreteras hacia las zonas rurales. Donde todavía no es el caso, se debería dar mayor prioridad a las carreteras en zonas rurales.
- En relación con la planificación, implementación y evaluación del apoyo al transporte habría que preguntarse cuál es su impacto sobre la reducción de la pobreza, como elemento central, utilizando instrumentos como los análisis sociales y medioambientales.

Buenos ejemplos: En Zambia se tiene planeado monitorear anualmente el impacto de las carreteras sobre la erradicación de la pobreza y la CE tiene planeado aumentar sus medios financieros destinados a las carreteras ramales y rurales. En Camerún, el próximo proyecto más grande de carreteras empezará con un estudio sobre el impacto social e irá acompañado de un estudio de impacto sobre una carretera adyacente ya terminada.

4 La CE tiene que reducir los obstáculos burocráticos a la efectividad de su ayuda, privilegiando en lugar de estos los análisis de calidad y la integración de los actores locales.

- Las delegaciones deberían tener suficiente capacidad y responsabilidad en la toma de decisiones institucionales para prevenir retrasos en la implementación.

¹ Véase también: "PRSP as Theatre – backstage policy-making and the future of the PRSP approach". Documento de referencia de CIDSE-Caritas Internationalis, septiembre de 2004.

² Véase también: "Cooperación para la gobernanza y el desarrollo: perspectivas desde la sociedad civil sobre el enfoque de la Unión europea. Un documento de referencia de CIDSE. Agosto 2006.

³ Véase también: "ACP-EU relations: Will the EU deliver on its promises? Challenges of the 10th EDF programming process," documento de instrucciones del Grupo de Trabajo de Ayuda de Cotonou, CONCORD, enero de 2007.

⁴ Las prioridades deberían ser: a) unos criterios de elegibilidad menos estrictos (en particular en relación con el 10-15% de contribución con medios propios y al requisito de presentar proyectos de referencia de acciones parecidas, llevadas a cabo en el pasado); b) unos niveles de proyecto mínimos y máximos, apropiados para la capacidad de integración de los actores elegibles, y c) unas reglas de obtención realistas en contextos específicos. Véase también: "Ten recommendations to improve EC cooperation with civil society," carta del Foro de Cofinanciamiento de CIDSE y de Caritas Europa enviada a la Comisión Europea, mayo de 2006.

MECANISMOS NUEVOS Y MARCOS DEMOCRÁTICOS

5 La CE debería aprovechar su papel de líder en relación con el tema de la gobernanza para asegurar que su enfoque sea apoyado por una base más amplia de actores nacionales para lograr la responsabilidad democrática².

- De acuerdo con su política oficial, la CE debería dar un énfasis especial a los temas de democracia, derechos humanos y estado de derecho, en el marco del diálogo político de la UE y como condición previa para la concesión de la ayuda.
- Los debates sobre el perfil de gobernanza y sus indicadores, la evaluación y el tramo incitativo de la CE no deberían involucrar solamente a los gobiernos, sino también a los parlamentos y a la sociedad civil antes de tomar las decisiones finales.
- El enfoque de la CE en relación con la gobernanza debería incluir también un examen de la credibilidad de la UE, a saber la manera en la que podría estar socavando la responsabilidad nacional del gobierno frente a los ciudadanos así como los esfuerzos en la lucha contra la corrupción (por ejemplo paraísos fiscales, falta de transparencia y previsibilidad de las prácticas y de los compromisos de ayuda).

Buenos ejemplos: En Etiopía, la CE utilizó su diálogo político de forma visible para tratar la represión de la oposición política ejercida por el gobierno. Los resultados, sin embargo, no fueron homogéneos. En Zambia se han dado los primeros pasos para compartir con la sociedad civil el perfil de gobernanza de la CE.

6 La CE debería aprovechar su papel líder en el apoyo presupuestario para lograr que este mecanismo se establezca conforme a los marcos democráticos nacionales y a la responsabilidad de manera que los recursos sean utilizados a favor de los pobres.

- La CE debería promover la participación de los parlamentos legítimos y de la sociedad civil a la hora de fijar condiciones transparentes de concesión del apoyo presupuestario y de evaluar los resultados del gobierno.
- La CE debería apoyar la capacidad de los parlamentos legítimos y de la sociedad civil de participar en los debates sobre los presupuestos anuales y el respectivo monitoreo, y debería financiar la investigación local del impacto real del apoyo presupuestario sobre la vida de los pobres.

Buenos ejemplos: En Zambia, la CE pidió a la red de la Sociedad Civil para la Reducción de la pobreza (CSPR en sus siglas inglesas) analizar el impacto que tiene el apoyo presupuestario sobre la reducción de la pobreza. En Nicaragua, la CE y otros donantes ejercieron presión sobre el órgano de audición del gobierno para que realizase por primera vez en 2007 una audición pública sobre la ejecución del presupuesto.

7 La CE debería asumir, de forma sistemática, un papel más enérgico en la promoción y el monitoreo de la coordinación de los donantes de la UE a nivel de los países para reducir la carga sobre los gobiernos, parlamentos y la sociedad civil, y mejorar los resultados a favor del desarrollo.

- Estos esfuerzos deberían tener como objetivo lograr estrategias comunes de asistencia a través de procesos que sean transparentes para los actores nacionales, con el fin de apoyar las estrategias de desarrollo nacionales que cuentan con una amplia base de apropiación.
- La CE debería defender e implementar incentivos más fuertes para que el personal logre mejorar la coordinación de los donantes.
- La CE debería asumir un papel enérgico en el monitoreo y en la elaboración de informes, por ejemplo a través del Atlas de donantes de la UE, de los informes anuales sobre el progreso de la efectividad de la ayuda o del debate anual de orientación sobre la ayuda de la UE.
- Las decisiones sobre la ayuda de la CE no deberían depender de las pautas del FMI que deberían ser reemplazadas por acuerdos a nivel nacional sobre los criterios aplicables a la reducción, la suspensión o el aumento de la ayuda.

Buenos ejemplos: En Etiopía, la CE ha asumido un papel líder en la elaboración de una estrategia común de la UE y de una hoja de ruta para 2008-13, firmada por nueve de los doce donantes presentes de la UE. En Nicaragua, la CE aprobó una parte del apoyo presupuestario en 2005 a pesar de que el programa del FMI del país se hubiese descarrilado.



RESPONSABILIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD LOCAL

8 La CE debería publicar una “carta de transparencia” comprometiéndose de manera significativa a poner sistemáticamente la información a disposición de los actores locales y europeos de forma oportuna y accesible.

- Los documentos de planificación, monitoreo y evaluación generales y específicos de los programas así como las estadísticas incluyendo los datos sobre los pagos deberían ser publicados.
- Las revisiones y evaluaciones finales para el período 2002-06/07 deberían ser puestas a disposición de forma inmediata.
- La revisión global del 9º Fondo de Desarrollo Europeo de 2007 debería ser un proceso abierto y transparente. Cualquier revisión global de los gastos de ayuda del presupuesto de la CE durante el período 2002-06 debería ser publicada.

Buenos ejemplos: En Camerún, la delegación prometió que publicaría todos los documentos en sus páginas Web al mismo tiempo que los enviaría a Bruselas y publicó en ellas el borrador del Documento de Estrategia de País 2008-13. En Guatemala, todo programa de la CE tiene su propia página Web que incluye la información sobre ofertas, reglamentaciones y actividades.

9 La CE tiene que mejorar considerablemente la participación de los parlamentos, de la sociedad civil y de las comunidades locales en el marco de la coordinación del desarrollo de la CE, con el objetivo de lograr una verdadera consulta y no limitarse a una mera información o validación.

- Debería ser una prioridad frenar el proceso de aprobación de los Documentos de Estrategia de País en el marco del 10º Fondo de Desarrollo Europeo para asegurar la buena calidad de las consultas de los actores locales, poniendo a disposición los borradores de forma inmediata³.
- Para lograr una participación significativa de la sociedad civil hay que aumentar los fondos de la CE para poder fortalecer su capacidad analítica, por ejemplo a través de formaciones sobre el Acuerdo de Cotonou y sobre la política de ayuda al desarrollo de la CE. Además hay que preparar también la base de las revisiones intermedias, de los informes anuales, etc. Esto constituye un complemento esencial para la cooperación de las sociedades civiles del Norte y del Sur en la creación de capacidades.
- Se debería establecer un diálogo permanente y regular a través de estructuras acordadas conjuntamente allí donde la sociedad civil local lo desee.
- La CE debe invertir en las delegaciones para asegurar que los recursos humanos tengan la capacidad y habilidad necesarias para llevar a cabo este diálogo.

Buenos ejemplos: En Etiopía, el grupo de trabajo de la sociedad civil de Cotonou participó en cuatro consultas sobre el nuevo Documento de Estrategia de País y sus comentarios fueron recogidos en los borradores posteriores. En Guatemala, el Mesodiálogo hizo posible entablar un diálogo estructurado con la sociedad civil durante el período 2002-06, pero luego se abandonó.

10 La CE tiene que mejorar las condiciones de acceso de la sociedad civil a los fondos de la CE.

- El nuevo marco presupuestario de la CE para el período 2007-13 debe disponer de diferentes mecanismos y de una mayor flexibilidad en relación con las condiciones que permiten el acceso de la sociedad civil local y europea, incluyendo las organizaciones de base⁴.
- Los programas de creación de capacidades para la sociedad civil deberían apoyar el trabajo endógeno, los proyectos, procesos y estructuras de la sociedad civil en coordinación con otros donantes.

Buenos ejemplos: En Bangladesh, una parte importante de los fondos de la CE se canaliza a través de la sociedad civil, aunque para las organizaciones de base locales más pequeñas resulta difícil acceder a estos fondos.

Este informe pretende contribuir a una discusión más informada sobre la calidad actual de la ayuda comunitaria, y los pasos necesarios para aumentar la eficacia de la ayuda de CE. La Comisión europea tiene la responsabilidad primera de hacer los cambios necesarios para mejorar el impacto de la ayuda comunitaria sobre la reducción de la pobreza.

La responsabilidad también recae en los Estados miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo, en términos de toma de decisiones y de poderes de control con relación a la ayuda de la CE. Los gobiernos de países en vías de desarrollo y la sociedad civil también deben asumir sus responsabilidades. Los gobiernos han de comprometerse a optimizar la transparencia y a priorizar la reducción de la pobreza; también han de asumir el liderazgo a la hora de juntar a los grupos de presión nacionales en la elaboración de proyectos para la reducción de la pobreza y la conclusión de acuerdos de ayuda con donantes.

La sociedad civil debe invertir cada vez más en el monitoreo y el análisis fundamentado en las bases y a nivel nacional, para asegurar que se pueda realizar un trabajo de incidencia basado en evidencias, permitiendo a los marginados ejercitar su derecho a participar en las decisiones que afectan sus vidas. CIDSE y Caritas Europa, junto con sus contrapartes de la



Conclusiones

La urgencia de examinar más de cerca el verdadero impacto de la política de ayuda de la CE resulta del balance de la erradicación de la pobreza de los seis países seleccionados para la investigación de campo. Solamente uno de los países, a saber Bangladesh, ha experimentado una constante mejora de la reducción de la pobreza, mientras que en los demás países se observan mejoras muy limitadas, un estancamiento o incluso un retroceso. Muchos factores influyen en el balance de erradicación de la pobreza de un país, incluyendo la situación macroeconómica y la voluntad del gobierno de adoptar políticas a favor de los pobres. Sin embargo, la expectativa tanto de los ciudadanos de los países en vías de desarrollo como de los contribuyentes europeos es que la ayuda al desarrollo contribuya a mejorar la vida de aquellos que viven en condiciones de pobreza. Tenemos, por lo tanto, la obligación de preguntarnos si esto verdaderamente se ha logrado.

En los últimos años, la UE y otros donantes han trabajado más estrechamente para apoyar las estrategias y políticas de los países socios conjuntamente, para evitar que cada donante financie sus proyectos de forma separada. La intención es lograr resultados más sustentables para el desarrollo así como reducir la carga para los gobiernos de los países en vías de desarrollo que supone tener que tratar con varios donantes. Sin embargo, esto conduce también a la pregunta sobre cómo identificar la responsabilidad de los diferentes donantes en relación con los resultados de desarrollo obtenidos y, de hecho, la parte de logro (o de culpa) que corresponde a los donantes y al gobierno. A pesar de estos desafíos, creemos que es necesario tratar de identificar el papel exacto que desempeña la ayuda de la CE y la CE como donante.

Aunque es cierto que los gobiernos de los países en vías de desarrollo desempeñan un papel central a la hora de decidir sobre la utilización de la ayuda, no podemos rehuir la pregunta acerca de la responsabilidad de la CE escondiéndonos detrás del escudo de la “soberanía de los gobiernos”. La CE no es un financiero neutro y de hecho tiene muchas políticas muy claras sobre las normas de conducta que espera de los gobiernos. De acuerdo con sus valores fundamentales de promoción de la democracia, la CE tiene la responsabilidad de promover, a través de su cooperación, la responsabilidad democrática de los gobiernos del Sur frente a sus ciudadanos. Los ciudadanos europeos también esperan que la CE asegure que el dinero de los contribuyentes sea utilizado a favor de los pobres.

La ayuda al desarrollo de la CE, destinada a contribuir de forma real y duradera a un cambio en la vida de las poblaciones más vulnerables, requiere políticas enérgicas. Sin embargo, resulta esencial saber si las políticas que se están aplicando son apropiadas, lo que constituye el tema central de este informe.

Política y principios: la retórica correcta

Como punto de partida, este informe parte del compromiso de la CE de erradicar la pobreza y de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, estipulado en sus principales documentos políticos. Los principios de apropiación, partenariado y participación figuran ahora sistemáticamente en los documentos políticos de la CE. La Comisión europea ha sido un importante motor de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo que compromete a los donantes a trabajar de forma conjunta, apoyando las políticas propias de los países en vías de desarrollo.

Estrategias de país: enfocadas en la pobreza o en los intereses europeos

Conforme a los principios de subsidiariedad y de participación, aquellas personas que viven en condiciones de pobreza han de poder expresarse en relación con la utilización de los recursos del gobierno y de los donantes, destinados a mejorar sus condiciones de vida. Teóricamente, la CE, al igual que los demás donantes, se ha comprometido a destinar su ayuda al apoyo de las estrategias de desarrollo nacionales que cuentan con una amplia base dentro de los países y con el apoyo del gobierno, de los parlamentos y de la sociedad civil. El objetivo de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza o PRSP, en sus siglas inglesas, (1999/2000) y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2001) es mejorar la apropiación y el enfoque de la pobreza en el marco de la ayuda al desarrollo. Este informe concluye que:

- La nueva generación de Documentos de Estrategia de País se refieren de hecho cada vez más a los PRSP nacionales, aunque en varios casos se considera que el PRSP ha sido impulsado más bien por el donante en vez de contar con un amplio apoyo de los actores nacionales. Además, los sectores principales que han sido seleccionados reflejan a menudo los intereses de la UE, incluyendo la propia “ventaja comparativa” o las prioridades políticas percibidas por la CE (por ejemplo infraestructura de transporte y gobernanza en África), pero también los intereses económicos (integración del comercio regional en África y América Latina).
- En muchos países, la sociedad civil se opone enérgicamente a los sectores principales seleccionados y/o el enfoque dentro de los sectores tiene poca relación con las necesidades de la gran mayoría de la población. Esto sucede particularmente con la ayuda de la CE destinada al sector del transporte en África que se centra, en gran parte, en las grandes carreteras en vez de centrarse en las carreteras que conducen a las zonas rurales, lo que tendría un mayor impacto sobre la pobreza rural. Además también se critica la falta de énfasis en el desarrollo rural.
- Estas observaciones se ven confirmadas al examinar los indicadores de la CE para los programas de país. Aunque la sola presencia de indicadores en la nueva generación de Documentos de Estrategia de País represente una mejora significativa, estos indicadores están muy rara vez relacionados explícitamente con la reducción de la pobreza. Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se mencionan con frecuencia, pero no existe una fuerte relación con la cooperación de la CE. Los indicadores de la CE tampoco coinciden precisamente con los indicadores de los PRSP existentes.
- A pesar de la prometedora política de la CE sobre la participación de los actores no gubernamentales y de unos signos alentadores que indican una mayor apertura, el diálogo con la sociedad civil sobre la ayuda de la CE fue bastante débil en el período 2002-06. En relación con la consulta de la sociedad civil, realizada en el marco del nuevo ciclo de programación, se repiten con frecuencia las mismas deficiencias, siendo ésta más bien ad hoc e informativa que consultiva.

Los mecanismos de ayuda: la necesidad de reforzar la responsabilidad democrática

Los donantes están orientando cada vez más su asistencia al apoyo de políticas más amplias del gobierno. Aunque esto signifique un paso en la dirección correcta, los donantes corren el peligro de entrar en discusiones detalladas sobre orientaciones políticas o resultados, reemplazando el papel y la participación de los actores nacionales, incluidos el parlamento y la sociedad civil. Aunque la relación con los actores nacionales sea responsabilidad primera de los gobiernos, los donantes también tienen la responsabilidad de promover un marco que refuerce la responsabilidad nacional en vez de fortalecer la responsabilidad de los gobiernos frente a los donantes. La ayuda al desarrollo de la CE se canaliza cada vez más a través del apoyo presupuestario y la CE está brindando mayor importancia a los temas de gobernanza. Este informe concluye que:

- Aunque la CE tiene un gran potencial para desempeñar un papel constructivo y líder en el apoyo presupuestario y en temas relacionados con la gobernanza, su impacto es limitado debido a un enfoque técnico que se centra en temas limitados como la gestión de las finanzas públicas, con el gobierno como único interlocutor. Este enfoque corre el peligro de menoscabar el papel democrático del parlamento y de la sociedad civil en los debates sobre el presupuesto nacional y en los esfuerzos para mejorar la gobernanza.
- A nivel global, la CE ha estimulado la dinámica de coordinación de los donantes de la UE; sin embargo a nivel de los países, el progreso es poco uniforme y lento. En la mayoría de los casos, la CE todavía sigue las pautas del FMI, en particular en relación con las decisiones sobre el apoyo presupuestario, lo que significa que su ayuda está condicionada a las prescripciones de la política macroeconómica del FMI. Los marcos utilizados de forma conjunta por los donantes para evaluar el rendimiento del gobierno, relacionados con el apoyo presupuestario, casi nunca están abiertos a la participación de los parlamentos o de la sociedad civil.

Impacto y evaluación: los actores andan a tientas

Esta es la última cuestión pero también la más importante: sólo la información relativa al impacto de la ayuda sobre la reducción de la pobreza puede confirmar si todas las políticas, estrategias e instrumentos se han diseñado de forma correcta para cumplir con los objetivos de ayuda al desarrollo que han sido expresados. Si no se puede demostrar que la ayuda está contribuyendo a lograr un cambio duradero en la vida de las personas que viven en condiciones de pobreza, habrá que realizar cambios sustanciales. No se puede esperar hasta que las mejoras logradas para el desarrollo económico global lleguen a las áreas rurales o a los tugurios urbanos. Tenemos una responsabilidad más inmediata que consiste en lograr que la ayuda redunde en beneficio de los pobres. Este informe concluye que:

- La erradicación de la pobreza es el objetivo principal de la política de ayuda de la CE; a pesar de ello, los principales instrumentos de orientación y de evaluación de esta ayuda (indicadores, revisiones intermedias y finales, evaluaciones, informes anuales) no se centran explícitamente en sus impactos. En lugar de esto, los instrumentos de información cubren principalmente el progreso operacional de la implementación de los programas de cooperación.
- Tanto en los países mismos como en Bruselas existe un nivel persistentemente bajo de información disponible sobre las operaciones de ayuda de la CE. Aunque las evaluaciones se realicen de forma sistemática, cabe resaltar que a menudo no se publican sus resultados y que la calidad de las evaluaciones es criticada por servir de "lista de control" de las actividades en vez de analizar detalladamente el impacto de los programas.

Resumiendo, se puede decir que la política de ayuda de la CE tiene un gran potencial y que se han logrado avances en cuanto a su eficacia. Sin embargo, la ayuda de la CE debe ser modificada de forma significativa si se desea que tenga un impacto más inmediato y duradero sobre el futuro de las personas que viven en condiciones de pobreza.



En el año 2005, respondiendo a un llamado mundial para la erradicación de la pobreza (Make Poverty History), los gobiernos del G8 se comprometieron a incrementar la ayuda y reducir la deuda de los países pobres. ¡Es hora de que cumplan su palabra! Haz que la ayuda funcione -El mundo no puede esperar- es una campaña de organizaciones católicas de desarrollo de cara a la Cumbre del G-8 de 2007, coordinada por CIDSE y Caritas Internationalis. <http://www.make-aid-work.org>

CIDSE es una coalición compuesta por 15 organizaciones de desarrollo católicas, provenientes de Europa y de América del Norte, que comparten una visión común sobre la erradicación de la pobreza y la justicia social así como una estrategia común sobre los programas de desarrollo, educación al desarrollo e incidencia. El trabajo de incidencia de CIDSE abarca el comercio y la seguridad alimentaria, los recursos para el desarrollo, la gobernanza global y la política de desarrollo de la UE. <http://www.cidse.org>.

Creada en 1971, Caritas Europa es una de las siete regiones de Caritas Internationalis, confederación mundial de 162 organizaciones de ayuda, desarrollo y servicios sociales que trabajan a favor de un mundo mejor, especialmente para los pobres y oprimidos, en más de 200 países y con contrapartes en 44 países europeos. Caritas Europa centra sus actividades en los temas políticos relacionados con la pobreza y la desigualdad social, la migración y el asilo en todos los países de Europa, así como en los temas de asistencia humanitaria de emergencia, desarrollo internacional y paz en todo el mundo. En relación con todos estos temas, la organización desarrolla políticas para realizar un trabajo de incidencia y de cabildeo, tanto a nivel europeo como internacional. La organización está fuertemente comprometida en el apoyo de las actividades de sus organizaciones miembro y de aquellas que integran la confederación más amplia de Caritas Internationalis. <http://www.caritas-europa.org>.

Este informe está basado en el documento:

**La huella de la UE en el Sur:
¿Supone la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea una diferencia para los pobres?**

Contacto:

Denise Auclair, Secretariados de CIDSE y Caritas Europa Dirección
Rue Stévin 16
1000 Bruselas, Bélgica
Tel: +32 (0)2 233 37 58
Fax: +32 (0)2 230 70 82
Email: auclair@cidse.org