

# La prevención de conflictos en el nuevo Convenio de Lomé

*Durante los días 2 y 3 de junio de 1998 se reunieron en Londres más de 40 participantes en torno a un seminario para la prevención de conflictos y la cooperación al desarrollo, en el que se analizó muy especialmente el futuro del Convenio de Lomé. El objetivo del seminario se centró en la evaluación de las propuestas de la Comisión ya existentes en lo referente a las relaciones entre la UE y los Estados ACP.<sup>1</sup> La organización del seminario estuvo a cargo del Centro de Investigación para la Paz/Fundación Hogar del Empleado, International Alert y Saferworld (ambas con sede en Londres) junto con el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (UK Department for International Development). Entre los asistentes figuraban representantes de numerosas ONG, universidades, agencias gubernamentales, así como organizaciones internacionales de la Unión Europea y de los Estados ACP. Este documento preliminar es una breve recopilación de las recomendaciones del seminario y de los temas que suscitaron mayor interés. Entre ellos destacan dos en particular: la conveniencia de que los Convenios de Lomé aborden también los aspectos políticos, económicos, financieros y comerciales de la cooperación al desarrollo; la necesidad de que la sociedad civil participe de forma activa en las relaciones entre la UE y los países ACP. Estos dos aspectos son esenciales si se pretende que los acuerdos den soluciones a necesidades concretas y ayuden al desarrollo humano, social y democrático.*

Traducción:  
Emilia Iglesias

---

<sup>1</sup> Países de África, Caribe y Pacífico.

## El diálogo político entre la UE y los Estados ACP

El diálogo político es un aspecto fundamental en el marco de las relaciones de la UE y los países ACP, ya que proporciona un contexto que favorece iniciativas para el cambio, en el que se pueden abordar todos los problemas relacionados con el desarrollo, los conflictos y su prevención.

Para llegar a un enfoque integral de desarrollo es necesario potenciar en este diálogo los aspectos políticos, económicos, financieros y comerciales, como un todo, así como también la plena integración de la sociedad civil en este diálogo, facilitando su participación.

- *El diálogo político debe dar prioridad a la protección de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales e incentivar la democracia en estos países.* No obstante, es importante evitar que prevalezca un concepto de democracia demasiado rígido que no tenga en cuenta las idiosincrasias particulares, y no sepa adaptarse a la hora de escoger la opción más favorable para alcanzar el progreso. Para ello se debe crear un marco que favorezca el debate transparente, en el que todos los Estados puedan contribuir a la elaboración de los criterios necesarios para la evaluación del progreso, como parte de un proceso que ya no sea condicional, sino contractual.
- *Los Estados de la UE y los ACP deben esforzarse en facilitar la integración de la sociedad civil en el diálogo político.* Al abrir el abanico de participantes a organizaciones no-gubernamentales, al sector privado, a los sindicatos y a otras instituciones, se está accediendo a la población, a sus necesidades y sus aspiraciones. Estas organizaciones pueden sacar a la luz las raíces más profundas de los conflictos y pueden ser esenciales en la ejecución de estrategias para conseguir el cambio. Asimismo, al darles cabida en el diálogo político, aumentará también el apoyo popular a los proyectos de la UE y los Estados ACP en materia de desarrollo.
- *Un diálogo político genuino entre la UE y los Estados ACP debe aumentar la capacidad de los actores gubernamentales y sociales en los países ACP.* Con este fin, la UE deberá aportarles asistencia técnica y económica, así como fomentar el intercambio de información y experiencia entre los mismos. También se aconseja a los Gobiernos que faciliten el acceso a la información oficial y simplifiquen los procedimientos oficiales y los contenidos de la documentación.
- *El diálogo político debe aspirar a una reforma de la seguridad en los países en vías de desarrollo,* para que el ejército, las fuerzas de orden público y las instancias judiciales contribuyan a la defensa de la democracia y de la estabilidad, y dejen de ser fuerzas desestabilizadoras. Los programas de ayuda deben procurar que los Estados ACP sigan esta recomendación.
- *La proliferación y transferencia de armas debe ser objeto de un mayor estudio, dado su elevado poder de desestabilización.* Este aspecto es esencial en el proyecto de diálogo político. Los debates deben abordar los dos elementos del comercio de armas: el suministro y la demanda. También debe analizarse la responsabilidad de los Estados de la UE en

materia de exportación de armas a estos países, para promover políticas de restricción del abastecimiento de las mismas. En pocas palabras, la UE y los Estados ACP deben aunar esfuerzos para combatir el comercio ilegal de armas.

## **El comercio y las inversiones**

El principal objetivo de la cooperación entre la UE y los Estados ACP es fortalecer su desarrollo económico. Las relaciones comerciales deben efectuarse en un clima que contribuya a un crecimiento económico estable y al desarrollo de los recursos humanos. Esto sólo será posible si los intercambios comerciales se desarrollan en un marco de paz y seguridad. Es imprescindible recordar también que este crecimiento económico debe ser sostenible, para que contribuya a la mejora de las condiciones sociales y medioambientales de la sociedad, en lugar de exacerbar las divisiones sociales.

A lo largo del seminario se manifestó la preocupación sobre si las propuestas de la Comisión pueden cumplir estos objetivos. Se sospecha que las recomendaciones existentes —según las cuales la entrada en juego de la liberalización de la economía traerá consigo una mejora del desarrollo y de la estabilidad social— no tienen en cuenta que en el pasado, otros intentos de reestructurar las economías de forma rápida y uniforme han tenido consecuencias muy negativas, ya que no analizaron la singularidad de cada situación. Esto puede debilitar los programas para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenido. Por tanto, la UE y los Estados ACP deberán acometer los siguientes objetivos:

- *Se debe adoptar un programa de liberalización económica flexible que contemple las necesidades concretas de cada caso y analice la idoneidad del momento de su ejecución. El programa debe poner de manifiesto que las actuaciones en materia de economía deben correr paralelas a las de desarrollo social e institucional.* Las propuestas económicas deben cotejarse con cada una de las situaciones y realidades sociales específicas y deben contemplar los efectos negativos que acarrearía la introducción acelerada de una reestructuración económica, es decir, el aumento de la alienación de los grupos sociales más vulnerables y la degradación medioambiental. De no hacerse así, se estaría aumentando el clima de inestabilidad.
- *Se debe adoptar un criterio ético que gobierne las transacciones comerciales y las inversiones.* La UE y los Estados ACP deben promover la creación de un marco que regule las prácticas comerciales y códigos que controlen su aceptabilidad, para todas las firmas comerciales registradas en la Unión Europea. Del mismo modo, se deben adoptar medidas para combatir la corrupción, ya que si bien el comercio es un medio para la prevención de conflictos, también puede contribuir a agravarlos, si no se practica de una manera adecuada. Se exhorta a los gobiernos, a las ONG y al sector privado a que colaboren en ese sentido y confeccionen códigos modelo que gobiernen las transacciones comerciales.

*Se debe adoptar un criterio ético que gobierne las transacciones comerciales y las inversiones.*

*La cooperación al desarrollo es un componente vital de los programas de la UE en la construcción de estrategias para el mantenimiento de la paz.*

Otro de los retos que deben afrontar los Estados ACP es la falta de capacidad que todavía caracteriza su participación dentro del sistema de comercio internacional y la falta de iniciativa para la creación de entornos económicos que la propicien. En este sentido, los Estados ACP deben tener en cuenta las siguientes prioridades:

- *La necesidad de recibir ayuda en muchas áreas:* financiera, técnica y otras, que faciliten la creación de un marco que favorezca el comercio y la inversión. Esto conlleva la introducción de regímenes fiscales y sistemas jurídicos eficaces y transparentes, una administración operativa, el desarrollo del sector bancario nacional, un respaldo a las asociaciones comerciales así como el establecimiento de centros de información y otras formas de capacidad de infraestructura.
- *La necesidad de promover programas de intercambio entre los Estados ACP con el fin de que se beneficien del aprendizaje mutuo* en la aplicación de políticas de desarrollo económico sostenido, así como de la promoción del comercio y la inversión.
- *Es necesario que algunos Estados ACP reciban asesoramiento técnico para que potencien su perfil y su eficacia negociadora en órganos internacionales como la Organización Mundial para el Comercio (World Trade Organization).* A pesar de que los Estados ACP conforman la mayoría de los miembros integrantes de esta organización, su peso dentro de la misma sigue siendo marginal ya que, en algunas ocasiones, carecen de experiencia para negociar, y también, en parte, porque en el pasado han fracasado los intentos para conseguir que se agrupen en un frente común que fortalezca su peso en estos ámbitos comerciales. Se les recomienda que persigan una política común que defienda sus intereses.
- *Resulta prioritario que los Estados ACP reciban ayuda para diversificar sus economías.* Esto es fundamental para prevenir las conmociones sociales que se derivan de las oscilaciones en el precio de las mercancías. Es necesario que aumente la producción de bienes manufacturados y procesados, para lo cual la UE debe abrirles sus mercados, respaldar la difusión y promoción de una gran variedad de sus productos e incentivar el desarrollo de sus mercados nacionales.

### **La ayuda al desarrollo**

La cooperación al desarrollo es un componente vital de los programas de la UE en la construcción de estrategias para el mantenimiento de la paz. Sin embargo, y a pesar de su intención humanitaria, si estas estrategias no se planifican a conciencia, o se ejecutan de una manera incorrecta, pueden resultar nefastas y pueden recrudecer aún más los conflictos armados. Es por ello importante que los actores políticos adopten una política activa que combata y prevenga la violencia, que aumente su capacidad de análisis de los conflictos armados y que sean mucho más receptivos e incorporen nuevas áreas para la cooperación al desarrollo.

- *Es necesario que los gobiernos donantes, los receptores y las instituciones regionales empleen métodos de análisis más rigurosos, lo que redundará en un mejor conocimiento de las múltiples causas que originan los conflictos armados, de las repercusiones— positivas y negativas— de los programas de ayuda al desarrollo en las sociedades receptoras y en las situaciones violentas. Los países donantes deben acercarse de forma individualizada a la dinámica regional de cada conflicto armado, para proporcionar las medidas y los medios que mejor se adapten a cada situación regional específica.*
- *La UE y sus Estados miembros deben contemplar la posibilidad de incorporar a sus programas de cooperación al desarrollo métodos de evaluación de las implicaciones de la aplicación de éstos en los conflictos armados, si quieren medir el verdadero alcance de los resultados de los programas de ayuda. No se trata de confeccionar listas de control rígidas que supervisen a un personal de por sí sobrecargado de trabajo, sino, más bien, procurar que todos los involucrados en tareas de desarrollo puedan intercambiar datos y reflexiones sobre las consecuencias de los programas de ayuda.*
- *Los programas de cooperación al desarrollo de la UE deben promover la “estabilidad estructural” y extender esta práctica fuera de los ámbitos tradicionales. Las medidas que se adopten para este fin deben contemplar la reforma de las instituciones responsables de la seguridad, la creación de sistemas legales transparentes y eficaces y otras formas de apoyo institucional. En las situaciones de posconflicto puede ser necesario emplear estrategias en las que prevalezca la seguridad, y crear así las condiciones favorables para que los programas de ayuda puedan llevarse a buen término.*

## **La ampliación del número de participantes**

La Comisión Europea, en el curso de la preparación de su nuevo programa, ha considerado de gran importancia abrir el ámbito de participación a otras instituciones, en el marco de sus relaciones con los Estados ACP. También se ha concedido importancia al debate en el Libro Verde, lo que muestra la voluntad de hacerse eco de las preocupaciones de la sociedad civil. Damos la bienvenida a dicha iniciativa y creemos firmemente que una mayor participación de la sociedad civil y un fortalecimiento de su capacidad pueden resultar cruciales en la prevención de conflictos armados y en la consolidación de la estabilidad política. Pero si este nuevo lenguaje de participación se queda en mera retórica, la UE y los Estados ACP deberán adoptar las siguientes medidas:

- *Entre las prioridades de los programas de la UE y los Estados ACP debe figurar la ayuda a las organizaciones civiles mediante inversiones en recursos humanos y capacidad de organización, ya que, en la actualidad, muchas ONG no pueden optimizar su participación debido a la carencia de personal cualificado, falta de recursos y limitada capacidad técnica.*
- *Tanto los gobiernos de los países de la UE como los de los Estados ACP necesitan incorporar las instituciones civiles al diálogo político. Esto requiere la creación de mecanismos de consulta que faciliten una mayor permeabili-*

*Los programas de cooperación al desarrollo de la UE deben promover la “estabilidad estructural” y extender esta práctica fuera de los ámbitos tradicionales.*

dad en los procesos de toma de decisiones y una mayor transparencia informativa. Según este proceso, los programas de la UE en cada Estado deben iniciar el diálogo con los grupos civiles. También es importante formalizar la participación de estas instituciones en las reuniones oficiales de los países signatarios, no sólo a escala nacional y regional, sino también en ámbitos internacionales, a fin de crear un espacio físico en el marco de estos programas para que la labor de estas organizaciones pueda desarrollarse. De la misma manera, es necesario crear canales a través de los cuales las ONG puedan suministrar sus informes y sus análisis a los responsables (nacionales o internacionales) de las decisiones políticas, a saber: la Organización para la Unión Africana (OUA), la ONU, la Unidad para la Planificación Política de la Unión Europea y la Unidad de Alerta Temprana creada en el Tratado de Amsterdam.

- En la actualidad, gran parte de la financiación y la ayuda proporcionada a los países signatarios del Convenio de Lomé no entra dentro de los Programas Indicativos Nacionales (PIN). Por otro lado, a pesar de la gran diversidad de fuentes de financiación, es importante aclarar que ésta se lleva a cabo cumpliendo el Principio de Partenariado siempre que sea posible, para lo que es necesario crear espacios comunes que vinculen a la Unión Europea, a las ONG y a los gobiernos nacionales. *Por tanto, en el marco del PIN, las ONG y el sector privado tienen que desempeñar un papel activo, participando y contribuyendo con los demás miembros mediante consultas y asesoramiento.*
- *Se debe dar un mayor reconocimiento a la importantísima labor que desempeña la mujer en el mantenimiento de la paz y el desarrollo en la sociedad, ya que en la actualidad, a pesar de su labor tan fundamental, la mujer sigue siendo invisible. Es necesario que esto cambie. El marco de los programas de ayuda entre la UE y los Estados ACP debe explicar de forma oficial su enorme contribución y hacerse eco de sus iniciativas, escuchar sus ideas y beneficiarse de su gran potencial. Es necesario que la participación de la mujer en los procesos de pacificación y decisión sea más visible. La única vía para lograrlo es fomentar el apoyo a las organizaciones de mujeres dentro de cada Estado y también a escala internacional. Cualquier evaluación del alcance de los programas de cooperación al desarrollo debe tener en cuenta a la mujer y su singularidad.*

### **Hacia una mayor integración regional**

El diálogo y la cooperación entre regiones es de vital importancia para fortalecer la estabilidad social y política. La Comisión es consciente del importante papel que desempeña el comercio regional en cualquier proceso de desarrollo económico, y, sin embargo, nos preocupa que la UE sólo parezca prestar atención al aspecto económico del regionalismo, como demuestra la creación de las Áreas de Libre Comercio, dejando desatendidas otras cuestiones igualmente importantes.

Nos referimos a que las actividades políticas deben correr paralelas a los avances en el comercio. Si se interviene en las regiones desde una perspectiva más completa se está contribuyendo a fortalecer la seguridad en las zonas en las que existen fricciones que afectan a más de una región, al tiempo que se combate

la proliferación de armas y se organiza el uso y la explotación conjunta de recursos. La dinámica de cada región debe ser analizada en su justa medida a la hora de diseñar estrategias regionales uniformes. Por ello, es necesario incentivar la actividad de la sociedad civil y la del Estado.

## Hacia una mayor coherencia

Los participantes del seminario expresaron su gran preocupación por lo que entienden como una falta de consistencia y coherencia entre las actividades de cooperación al desarrollo y los objetivos de esta línea política, fijados dentro del marco del Convenio de Lomé, y las líneas políticas que rigen la asignación de ayudas. De ser así, esto debilitaría los acuerdos entre la UE y los Estados ACP. La política de cooperación al desarrollo no tiene por qué resolver los problemas ocasionados por otras líneas de actuación, como por ejemplo: la Política Agrícola Común (PAC), o los problemas suscitados por la práctica de una política de exportación de armas poco adecuada. No somos ajenos a la dificultad que entraña lograr la consistencia y coherencia necesarias, pero los donantes no deben escudarse en esta dificultad para dejar de realizar esfuerzos en esta línea.

- *Es necesario analizar las causas de esta inconsistencia y falta de coherencia e insistir una vez más en la necesidad de una mayor transparencia en lo que a toma de decisiones se refiere.* Cualquier programa de cooperación al desarrollo tiene un trasfondo político, ya que cada representante considerará prioritario un problema diferente, en virtud de los compromisos políticos adquiridos con su electorado.
- *Para lograr una mayor coherencia con los objetivos comerciales del programa, la Unión Europea debe examinar cómo facilitar el acceso de las mercancías de los Estados ACP a los mercados de la Unión.* Es necesaria una mayor reciprocidad en algunos sectores específicos, así como la reducción o cancelación de una serie de barreras importantes como las que plantea la Política Agrícola Común. Por un lado, los Estados ACP deben realizar esfuerzos en el proceso de diversificación de sus economías, desarrollo del sector de productos manufacturados y de los productos de valor añadido y, por otro, la Unión Europea debe fomentar esta actividad abriendo el mercado único a estos productos.

Si desea más información sobre el seminario, póngase en contacto con las instituciones organizadoras en las siguientes direcciones:

<b>Centro de Investigación para la Paz/ Fundación Hogar del Empleado</b> C/Duque de Sesto, 40 Entreplanta 28009 Madrid Teléfono:+34 91 431 0280 Fax +34 91 577 9550 E-mail: cip@fuhem.es	<b>International Alert</b> 1 Glyn Street Londres SE11 5HT Reino Unido Teléfono: +44 171 793 8383 Fax: +44 171 793 7975 E-mail: general@international-alert.org	<b>Saferworld</b> 3rd Floor, 34 Alfred Place Londres WC1E7DP Reino Unido Teléfono +44 171 580 8886 Fax +44 171 631 1444 E-mail: sword@gn.apc.org
--	---	--

*La política de cooperación al desarrollo no tiene por qué resolver los problemas ocasionados por otras líneas de actuación.*