



29 Informe de Evaluación

Evaluación Conjunta
de la Cooperación de la Comisión Europea
y la Cooperación de España con Senegal

Evaluación País



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Edición: octubre 2012

Coordinación: Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID)
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Este informe ha sido elaborado por consultorías independientes sin previa participación en las actividades evaluadas.

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

NIPO: 502-12-055-1

El material de la SGCID puede descargarse o imprimirse para uso personal, reproducirse, total o parcialmente, por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, y pueden incluirse fragmentos de las publicaciones en documentos, ponencias, blogs, sitios web y material docente, siempre que se reconozca la fuente y la titularidad del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:
Secretaría General de Cooperación Internacional para el desarrollo (SGCID)
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, 1ª planta. 28071 Madrid
evaluacion-sgcid@maec.es,

**EVALUACIÓN CONJUNTA
DE LA COOPERACIÓN
DE LA COMISIÓN EUROPEA Y
LA COOPERACIÓN DE ESPAÑA
CON
SENEGAL
EVALUACIÓN PAÍS**

Informe Final
Tomo 1
INFORME PRINCIPAL

Diciembre de 2010

Evaluación encomendada por la Comisión Europea y la Cooperación de España



Un consorcio compuesto por
ECO-Consult, AGEG, APRI, Euronet, IRAM, NCG
Jefatura de consorcio: ECO Consult
Persona de contacto: Dietrich BUSACKER
Dietrich.Busacker@eco-consult.com
Contrato n° EVA 2007/geo-acp

Esta Evaluación ha sido encargada por:

la Unidad de Evaluación común de:

la Oficina de Cooperación EuropeAid

la Dirección General de Desarrollo y

la Dirección General de Relaciones Exteriores

la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento

de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

Este estudio de evaluación ha sido realizado por François Doligez (Jefe de Misión), Michèle Phamtan, Madina Fassassi, Iosu Arizkorreta, Jean-François Sempéré, Falilou Mbacké Cissé, Oussouby Touré, Agnès Lambert y Cécile Patat

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la opinión de la Comisión Europea ni de la Cooperación de España

Índice

	<u>Página</u>
1 Introducción.....	7
1.1. Marco, objetivo y alcance de la evaluación.....	7
1.2. Metodología de la evaluación.....	8
1.3. Estructura del informe.....	12
2 Las cooperaciones de la CE y de España en Senegal	13
2.1 El contexto de Senegal.....	13
2.2 Políticas y prioridades del Gobierno.....	15
2.3 Ayuda al desarrollo 1996-2008 y principales PTF.....	15
2.4 Estrategia y realizaciones de la Cooperación de la CE en Senegal.....	18
2.5 Estrategia y realizaciones de la Cooperación Española en Senegal.....	20
3 Respuestas a las preguntas de evaluación	24
3.1 Pertinencia.....	24
3.2 Coherencia.....	28
3.3 Desarrollo económico e integración regional.....	31
3.4 Transportes.....	39
3.5 Apoyo macroeconómico.....	45
3.6 Agua y Saneamiento	51
3.7 Refuerzo de los Actores No Estatales	56
3.8 Casamanza	60
3.9 Eficiencia.....	68
3.10 Las «3 C».....	72
4 Conclusiones	81
4.1 Pertinencia de las estrategias país.....	81
4.2 Apoyo a las políticas sectoriales	82
4.3 Aspectos operativos.....	86
4.4 Complementariedades y sinergias entre las dos cooperaciones.....	89
5 Recomendaciones	91
5.1. Recomendaciones generales sobre las estrategias de cooperación.....	91
5.2. Recomendación en el ámbito del desarrollo económico	93
5.3. Recomendaciones sobre la ayuda presupuestaria	94
5.4. Recomendaciones en el sector de los transportes	95
5.5. Recomendaciones sobre el agua y el saneamiento	96
5.6. Recomendación en el ámbito de los Actores No Estatales.....	98
5.7. Recomendación en el ámbito de desarrollo regional de Casamanza	99

Lista de anexos

Tomo 1:

1. Matriz para preguntas de evaluación

Tomo 2:

2. Términos de referencia de la evaluación
3. Metodología de la evaluación
4. Inventario de proyectos y programas de la cooperación de la CE y de la Cooperación Española en Senegal
5. Estadísticas complementarias sobre las actividades de ambas cooperaciones, lógica de intervención y datos complementarios sobre Senegal
6. Fichas-intervención
7. Bibliografía consultada
8. Personas consultadas
9. Informe de los *Focus Group*
10. Presentación de diapositivas de síntesis

Lista de tablas e ilustraciones¹

Ilustración 1: Mapa de Senegal	vi
Ilustración 2: Distribución administrativa de Senegal según el decreto de 10 de septiembre de 2008.....	vi
Ilustración 3: Las etapas de la evaluación	8
Ilustración 4: Formulación de las preguntas de evaluación	9
Ilustración 5: Cobertura de los criterios y temas de evaluación a través de las preguntas de evaluación	10
Ilustración 6: Metodología de Evaluación	10
Ilustración 7: Tendencia del Índice de Desarrollo Humano de Senegal	13
Ilustración 8: Renta media por habitante (USD en curso), 1996-2008.....	13
Ilustración 9: Evolución de la APD y las transferencias migratorias por habitante (1996-2008).....	16
Ilustración 10: Total de los desembolsos de APD a Senegal de 1996 a 2008 (en millones de USD en curso).....	16
Ilustración 11: Cartografía temática de la financiación de la APD.....	17
Ilustración 12: Evolución de los compromisos de la CE por año (en euros)	19
Ilustración 13: Decisiones, contratos, desembolso PIN+PIR+ LB+STABEX 1996-2008 (en millones de euros).....	19
Ilustración 14: Distribución de los compromisos de la CE por tema y por región.....	20
Ilustración 15: Evolución de los compromisos de España por año (en €)	22
Ilustración 16: Distribución de los desembolsos de la Cooperación Española por actores (1996-2007)	23
Ilustración 17: Evolución de los compromisos de España por tema y por región	24
Ilustración 18: Contribución al crecimiento del PIB por sector	35
Ilustración 19: Evolución de las tasas de actividad y de desempleo	35
Ilustración 20: Evolución del índice de crecimiento del PIB real y de las tasas de inversión y de ahorro	36
Ilustración 21: Evolución de las importaciones y exportaciones de Senegal.....	37
Ilustración 22: Evolución de los intercambios exteriores con los países de la UEMOA.....	38
Ilustración 23: La cooperación CE/Senegal ha permitido reducir los tiempos de recorrido	41
Ilustración 24 : Desarrollo/rehabilitación de la red pavimentada financiada por el 8º y el 9º FED	41
Ilustración 25: Financiación de las pistas y carreteras de tierra en Senegal por la CE (1997-2008).....	41
Ilustración 26: Evolución de las tarifas oficiales de transportes públicos con relación a la inflación (estimación). 42	
Ilustración 27: Desembolsos en concepto de ayuda presupuestaria 2004-2009 de la DUE (en millones de euros)	47
Ilustración 28: Reparto sectorial de las prestaciones presupuestarias, 2000 – 2006 (en % del PIB)	50

¹ Algunas de las tablas e ilustraciones se conservan en francés, lengua original del documento

Ilustración 29: Evolución de la tasa de acceso al agua y el saneamiento	53
Ilustración 30: Personas con abastecimiento de agua potable y saneamiento en 2009	53
Ilustración 31: Posición de España en el índice CDI	79

Lista de siglas y abreviaturas del informe de síntesis

AATR	Agencia Autónoma de Trabajos Viarios
ABG	Ayuda Presupuestaria General
ABSRP	Apoyo Presupuestario a la Estrategia de Reducción de la Pobreza
ACAB	Acuerdo Marco de Apoyo Presupuestario
ACP	África, Caribe, Pacífico
ACPP	Asamblea de Cooperación por la Paz (España)
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AGE	Administración General del Estado Español
AGEROUTE	Agencia de Gestión de Carreteras
AGETIP	Agencia de Ejecución de Trabajos de Interés Público
AGR	Actividades Generadoras de Ingresos
AN	Asamblea Nacional (Parlamento francés)
ANE	Actores No Estatales
ANEJ	Agencia Nacional para el Empleo de los Jóvenes
ANRAC	Agencia Nacional para la Reactivación de Actividades Económicas y Sociales en Casamanza
ANSD	Agencia Nacional de Estadística y Demografía
APD	Ayuda Pública al Desarrollo
APE	Acuerdos de Colaboración Económica
APIX	Agencia de Promoción de Inversiones y Grandes Obras
ARD	Agencia Regional de Desarrollo
ARTGOLD	Apoyo a las Redes Territoriales para la Gobernanza Local y el Desarrollo
AS	Ajuste Estructural
ASTER	<i>Software</i> de contabilidad pública
ASUFOR	Asociación de Usuarios de las Perforaciones
ATTR	Agencia Autónoma de Trabajos Viarios
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BCEAO	Banco Central de los Estados de África Occidental
BCI	Oficina Comercial Internacional
BDG	Base de Datos Geográfica
BEI	Banco Europeo de Inversión
BGDR	Banco de Datos Viarios
BIT	Oficina Internacional del Trabajo
BM	Banco Mundial
BOT	<i>Build Operate Transfer</i> (por sus siglas en inglés)
BTP	Construcción y Obras Públicas
Las «3 C»	Coherencia, coordinación y complementariedad
CABAC	Cooperativa Agrícola de Baja Casamanza
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC	Tribunal de Cuentas
CC.AA.	Comunidades Autónomas (España)
CCHS	Comité Conjunto de Armonización y Seguimiento
CCPTF	Comité de Coordinación de los Colaboradores Técnicos y Financieros
CDMT	Marco de Gastos a Medio Plazo
CDSMT	Marco de Gastos Sectoriales a Medio Plazo
CE	Comisión Europea
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CELCO	Célula de Coordinación
CJ	Criterio de juicio
CL	Colectividades locales

CPD	Coherencia de las Políticas de Desarrollo
CR	Consejo de Carreteras
CRE	Cruz Roja Española
CRFP	Centro Regional de Formación Profesional
CRIS	Base de datos de las intervenciones de la CE
CRJ	Comité de Reforma Jurídica
CSLP	Marco Estratégico de Lucha Contra la Pobreza
CSPLP	Célula de Seguimiento del Programa de Lucha Contra la Pobreza
DAPS	Dirección de Análisis, Previsión y Estadísticas
DCEF	Dirección de Cooperación Económica y Financiera
DDI	Dirección de Deuda e Inversión
DEP	Documento de Estrategia País
DGCPT	Dirección General de Contabilidad Pública y del Tesoro
DGI	Dirección General de Infraestructuras
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de las Políticas de Desarrollo
DL	Desarrollo Local
DP	Declaración de París
DPP	Declaración de Política de Población
DPS	Dirección de Previsión y Estadística
DSRP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
DR	Dirección de Carreteras
DTP	Dirección de Obras Públicas
DTT	Dirección de Transportes Terrestres
DUE	Delegación de la Unión Europea
EAMR	<i>External Assistance Management Reports</i> (por sus siglas en inglés)
ECOWAP	Política Agrícola Regional de África del Oeste
EDS	Encuesta Demográfica y de Salud
EE.LL.	Entidades locales (España)
EMP	Evaluación Intermedia
ESAM	Encuesta Senegalesa en los Hogares
EUR	Euro
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FADDO	Federación de Ayuda al Desarrollo de Oussouye
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
SSE	Servicio para Choques Exógenos
FCFA	Franco de la Comunidad Financiera Africana
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FERA	Fondo de Mantenimiento Viario Autónomo
FFMO	Fuerza-Debilidad-Amenaza-Oportunidad
FGPA	Fondo de Garantía de Proyectos Artesanales
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNAE	Fondo Nacional de Acciones por el Empleo
FND	Fondo Nórdico de Desarrollo
FNPJ	Fondo Nacional de Promoción de la Juventud
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
GDP	Gestión de Gastos Públicos
GdS	Gobierno de Senegal
GFP	Gestión de la Hacienda Pública
GIE	Grupo de Interés Económico
GOANA	Gran Ofensiva por la Agricultura, la Alimentación y la Abundancia

GR	Grupo de referencia
GRDR	Grupo de Investigación y Realizaciones para el Desarrollo Rural
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (por sus siglas en alemán)
HIMO	Alta Intensidad de Mano de Obra
ICS	Industrias Químicas de Senegal
IDA	Asociación Internacional de Desarrollo
IDE	Inversiones Directas en el Extranjero
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFI	Institución Financiera Internacional
IPRES	Instituto de Previsión y Jubilación de Senegal
ISPE	Instrumento de Apoyo a la Política Económica
LOASP	Ley de Orientación Agrícola, Silvícola y de Pasticultura
MAE	Ministerio de Asuntos Extranjeros (Senegal)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (España)
MAHP	Ministerio de Saneamiento e Higiene Pública
MDTF	<i>Multi Donor Trust Fund</i> (por sus siglas en inglés)
MEF	Ministerio de Economía y de Finanzas
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda (España)
METT	Ministerio de Equipamiento y Transportes Terrestres
MFDC	Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamanza
MIDEL	Migración y Desarrollo Local
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i> (por sus siglas en inglés)
MINT	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (España)
MUHCH	Ministerio de Urbanismo, Vivienda, Construcción e Hidráulica
NEPAD	Nueva Colaboración para el Desarrollo de África
OCB	Organización comunitaria de base
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OHADA	Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África
ODM	Objetivos del Milenio para el Desarrollo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ON	Ordenante Nacional
ONAPES	Organización Nacional de Productores Exportadores de Fruta y Hortalizas
ONAS	Oficina Nacional de Saneamiento de Senegal
ONEQ	Observatorio Nacional del Empleo y las Cualificaciones
ONFP	Oficina Nacional de Formación Profesional
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
OP	Organización de Productores
OTC	Oficina Técnica de Cooperación (España)
PAC	Política Agrícola Común
PAD	Puerto Autónomo de Dakar
PADAC	Programa de Apoyo al Desarrollo Agrícola de Casamanza
PADELU	Programa de Apoyo al Desarrollo Local Urbano
PAIP	Programa de Acciones e Inversiones Prioritarias
PAM	Programa Mundial de Alimentos
PAPNBG	Proyecto de Apoyo al Programa Nacional de Buena Gobernanza
PAR	Programa de Apoyo Regional
PASS	Proyecto de Apoyo al Sector de la Salud
PCP	Política Común de Pesca
PCRBF	Proyecto de Coordinación de Reformas Presupuestarias y Financieras
PD	Plan Director
PDEF	Programa Decenal de Educación y Formación
PDRCC	Programa de Desarrollo y Refuerzo de la Capacidad Comercial

PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> (por sus siglas en inglés)
PEPAM	Programa de Agua Potable y Saneamiento del Milenio
PIARESPC	Programa Integrado de Apoyo a la Reinserción Económica y Social de las Poblaciones Afectadas por el Conflicto en Casamanza
PIB	Producto Interior Bruto
PIN	Programa Indicativo Nacional
PIR	Programa Indicativo Regional
PITP	Programa Trienal de Inversión Pública
PLD	Planes Locales de Desarrollo
PLT	Proyecto Agua a Largo Plazo
PMA	Países Menos Avanzados
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
PYMIS	Pequeñas y Medianas Industrias
PMR	Programa de Microproyectos
PNASA	Programa Nacional de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PNB	Producto Nacional Bruto
PNBG	Programa Nacional de Buena Gobernanza
PNDA	Política Nacional de Desarrollo Agrícola
PNDE	Plan Nacional de Desarrollo de la Ganadería
PNDL	Programa Nacional de Desarrollo Local
PNDS	Programa Nacional de Desarrollo Sanitario
PNE	Política Nacional de Empleo
PNIR	Programa Nacional de Infraestructuras Rurales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POS	Planes de Operaciones Sectoriales
PPGE	Programas Prioritarios de Generación de Empleo
PPP	Colaboraciones entre el sector público y el sector privado
PPME	Iniciativa Países Pobres Muy Endeudados
PRAESC	Programa de Reactivación de Actividades Económicas y Sociales
PRBF	Programa de Reformas Presupuestarias y Financieras
PRDCC	Proyecto de Consolidación y Desarrollo de la Capacidad Comercial
PREF	Programa de Recuperación Económica y Financiera
PRS	Programa Regional Solar
PSE	Programa Sectorial del Agua
PSIDEL	Programa de Apoyo a las Iniciativas de Desarrollo Local
PST	Programa Sectorial de Transporte
PTF	Socios Técnicos y Financieros
PTIP	Programa Trienal de Inversión Pública
PVD	Países en Vías de Desarrollo
QE	Pregunta de Evaluación (por sus siglas en francés)
RAC	Informe de Actividad Anual Conjunta
REPAOC	Red de Plataformas de África Occidental y Central
REVA	Regreso a la Agricultura
RGPH	Censo General de Población y Vivienda
RMP	Revisión Intermedia
RNA	Censo Nacional de Agricultura
RNB	Renta Nacional Bruta
RODI	Consolidación Organizativa y Desarrollo Institucional
ROM	<i>Results Oriented Monitoring system</i> (por sus siglas en inglés)
ROPPA	Red de Organizaciones Campesinas y de Productores de África Occidental
RPCA	Red de Prevención de Crisis Alimentarias
SCA	Estrategia de Crecimiento Acelerado

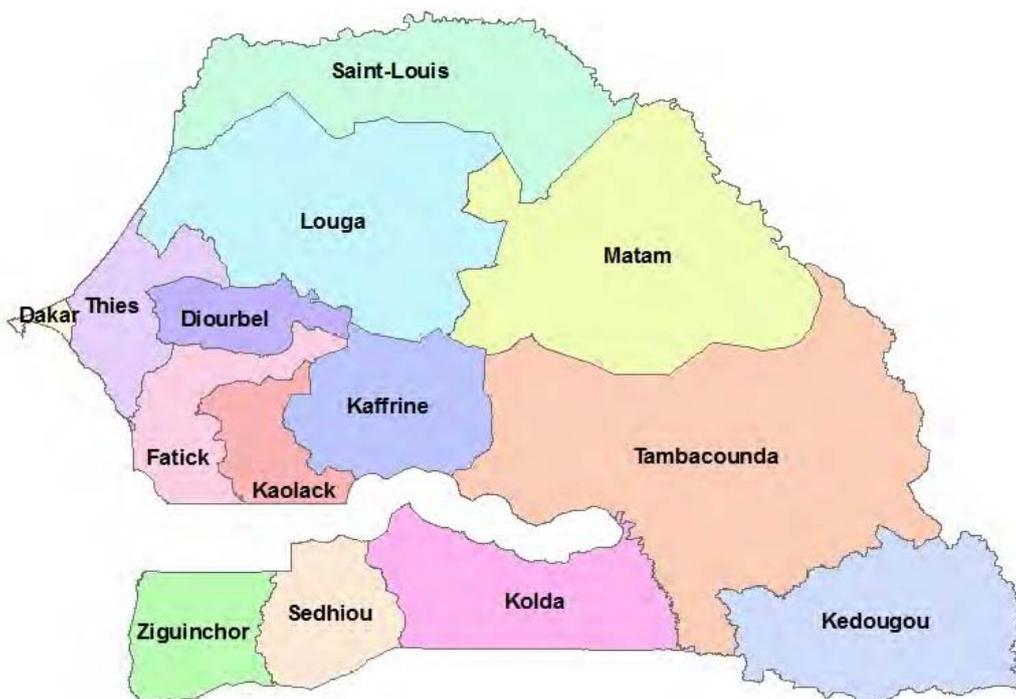
SCE	Servicios de la Comisión Europea
SDE	Compañía Senegalesa de Aguas
SDR	Estrategia de Desarrollo Rural
SDSP	Estrategia de Desarrollo del Sector Privado
SECI	Secretaría de Estado a la Cooperación Internacional (España)
SENELEC	Sociedad Nacional de Electricidad
SEPAS	Compañía Senegalesa de Exportación de Productos Agrícolas y Servicios
SIGFIP	Sistema Integrado de Gestión de la Hacienda Pública
SMAG	Salario Mínimo Agrícola Garantizado
SMIG	Salario Mínimo Interprofesional Garantizado
SODEFITEX	Sociedad de Desarrollo de las Fibras Textiles
SONACOS	Sociedad Nacional de Comercialización de Oleaginosos
SONATEL	Sociedad Nacional de Telecomunicaciones
SONES	Compañía Nacional de Agua de Senegal
SPEPA	Servicio Público de Agua Potable y Saneamiento
SPG	Sistema de Preferencia Generalizada
SRP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
STRADEX	Estrategas de Desarrollo y Promoción de las Exportaciones
SYSMIN	Sistema de Estabilización de los Ingresos Mineros
TdR	Términos de Referencia
TEC	Tarifa Exterior Común
TOFE	Tabla de Operaciones Financieras del Estado
TPE	Empresas Muy Pequeñas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria de África Occidental
UGP	Unidad de Gestión de Proyecto
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNACOIS	Unión Nacional de Comerciantes e Industrias de Senegal
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNSAS	Unión Nacional de Sindicatos Autónomos de Senegal
UPI	Unidades de Producción Informales
VAM	Departamento de Evaluación y Análisis de la Situación Alimentaria del PAM
VIH/SIDA	Virus de la Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

Ilustración 1: Mapa de Senegal



Fuente: Maps of the world: <http://mapsof.net/senegal/static-maps/png/un-senegal>

Ilustración 2: Distribución administrativa de Senegal según el decreto de 10 de septiembre de 2008



Fuente: <http://senegal.usaid.gov>

Resumen ejecutivo

Este informe presenta los **resultados de la evaluación conjunta realizada por la Comisión Europea (CE) y España** sobre sus respectivas cooperaciones con Senegal. Los principales objetivos de la evaluación son facilitar a los servicios interesados, así como al público en general, una apreciación independiente de la **cooperación pasada y presente con Senegal**, así como aprender las lecciones pertinentes de esta cooperación con objeto de mejorar las estrategias y los programas actuales y futuros de la Comisión y de España. La evaluación se refiere a las estrategias de cooperación con Senegal y su puesta en marcha durante el período 1996-2008.

Metodología de la evaluación

La evaluación se estructura en torno a **diez preguntas de evaluación** que cubren diversos criterios de evaluación del CAD-OCDE y la CE. Para responder a las mismas, se ha reunido una amplia **documentación** durante las fases de inicio y de documentación. La **misión en el terreno** ha permitido completar la información a través de **entrevistas** individuales, analizar una **muestra de programas y proyectos** (31 intervenciones que representan respectivamente un 19% y un 17% de los importes de la CE y de la Cooperación Española) y constituir **cinco grupos de debate**. En total, esta misión ha permitido acceder a más de 600 documentos y, además de los *Focus Group*, realizar entrevistas a más de 180 personas.

El contexto del país y las dos cooperaciones

En el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD Senegal ocupaba en el 2008 el puesto 166 de un total de 182 países. Pese a una tasa de crecimiento que figura entre las más elevadas de la UEMOA, Senegal se encuentra en el grupo de los Países Menos Avanzados (PMA), con un PNB por habitante estimado en 2007 en 950 USD.

La economía senegalesa está dominada por el sector terciario, que supera el 60% del Producto Interior Bruto (PIB), incluyendo el servicio público. El sector primario (agricultura, ganadería, pesca) oscila entre un 14 y un 15% del PIB, según el año, pero da empleo a aproximadamente un 54% de la población. **Los resultados económicos obtenidos por Senegal no han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población ni a reducir de manera sustancial la pobreza.** El porcentaje de familias

pobres sigue siendo elevado, aunque se redujo durante el período 1994-2002: la incidencia de la pobreza pasó de un 61% (1994-1995) a un 48% (2001-2002), lo que corresponde a un descenso relativo de un 16%. La reducción de la incidencia de la pobreza es, no obstante, más elevada en el medio urbano. En el medio rural, el 65% de los individuos viven por debajo del umbral de la pobreza. **De hecho, la situación del mercado laboral es compleja.** El 40% de la fuerza de trabajo se encuentra situación de subempleo, lo que contribuye a ejercer una mayor presión en la tasa de pobreza. Estos factores de empobrecimiento agravan las tensiones sociales y la presión sobre la emigración, que sufrió una crisis en 2006-2007 cuando una considerable cantidad de jóvenes embarcó en piraguas improvisadas para tratar de llegar clandestinamente al continente europeo y, en particular, a las Islas Canarias (30.000 en 2006).

En el período estudiado (1996-2008) el país orientó sus políticas hacia un **objetivo de reducción de la pobreza**, con la adopción de un primer Documento de Estrategia en 2001 (DSRP-1) y un segundo (DSRP-2) en 2006. Esto permitió que Senegal se integrase en la Iniciativa «Países muy endeudados» (PPME) consolidada y, tras su finalización en 2004, se beneficiara de una reducción de su deuda cuyo servicio pasó de un 19% de los ingresos de las exportaciones en 1996 a un 6% después del 2004. **La Ayuda Pública al Desarrollo (APD) desempeña una función muy importante en la economía de Senegal** (aproximadamente un 10% del PIB frente a un 4% del PIB en los demás países de África subsahariana). Senegal se beneficia de la cooperación de casi cincuenta donantes de fondos, que financian más de 500 programas y proyectos.

La **Comisión Europea** está presente en Senegal desde finales de los años sesenta y representa un contribuyente importante de la APD. A partir del 8º FED (1996-2001), la estrategia comunitaria se orienta hacia un apoyo a la **lucha contra la pobreza**; lo que se acentúa con el 9º FED, tras la adopción del DSRP por parte del gobierno senegalés. La estrategia del 9º FED (2002-2007) se refería a la **buena gobernanza política, económica y social; las redes transfronterizas de transportes viarios y el saneamiento.** Además, se han elegido **ayudas macroeconómicas** vinculadas

de manera explícita con la reducción de la pobreza, en particular, los programas sectoriales en los ámbitos sociales, de la salud y la educación. La estrategia de cooperación del 10º FED (2008-2013) prevé un apoyo a la integración regional y comercial; un apoyo a las infraestructuras de saneamiento y una ayuda presupuestaria general. En materia de realizaciones, se registran **314 intervenciones por un importe total de 1.205 millones de euros.**

La **Cooperación Española** está presente en Senegal desde 1990 y la Oficina Técnica de Cooperación Española (OTC) está abierta en este país desde 2004. Senegal constituye desde 2005 un «país prioritario» para España. La estrategia general de la Cooperación Española se desarrolla en los Planes África y los Planes Directores. Una parte importante de la ayuda española transita a través de las instituciones multilaterales, y la **pluralidad de sus actores** contribuye a la particularidad del sistema español y lo diferencia de los demás donantes. En Senegal, la estrategia de cooperación se desarrolla en el Documento de Estrategia País (DEP 2005-2008), y más recientemente (2009) en el seno de la Comisión Mixta. Tal y como se indica en estos documentos, la cooperación de España y Senegal tiene los siguientes objetivos: **la lucha contra la pobreza y la marginación, el desarrollo sostenible, la promoción y la defensa de los Derechos Humanos, la paz y la democracia y la igualdad de género.** Actúa en sectores como la agricultura, la educación, la salud, la formación profesional, el medio ambiente o incluso la igualdad de género. Sus prioridades geográficas son la región de Saint Louis, la región natural de Casamanza y la zona metropolitana de Dakar. En total, **el conjunto de las intervenciones registradas corresponde a un importe de 182 millones de euros. Este conjunto cubre 884 operaciones.** La Administración General del Estado ha concedido casi un 90% de los fondos en este período. El resto de los fondos desembolsados corresponde a las Comunidades Autónomas (7,5%) y a las Entidades Locales (2,5%), en colaboración con las ONG, así como a las Universidades.

Respuestas a las preguntas de evaluación

1) **La pertinencia global de la estrategia de la CE mejora de manera constante** durante este período, a partir de la programación del 9º y el 10º FED. La concentración de las actividades es

cada vez mayor en las infraestructuras y la ayuda presupuestaria. **Respecto a la Cooperación Española, el considerable aumento de la ayuda,** tal y como se decidió en el marco del Plan África a partir de 2004, se materializó efectivamente en las cifras. En el plano territorial, la Cooperación Española desarrolla un enfoque territorial a escala regional. Este enfoque iniciado tras los Acuerdos de Paz (2004) es particularmente pertinente en la región de Casamanza. Al final del período, la mejora de la pertinencia se refuerza a través de los acuerdos locales y nacionales, así como por una mejor definición de las prioridades temáticas.

2) En materia de **coherencia**, tras una situación inicial negativa, **la coherencia interna de la estrategia de la CE mejoró** en torno a unos ámbitos de concentración mejor definidos, complementarios de la estrategia subregional, aunque la complementariedad entre instrumentos y modos de acción sigue siendo débil. No obstante, esta coherencia puede parecer fruto de un proceso «por defecto», habida cuenta de la ausencia de prioridades provenientes de las políticas nacionales. De esta forma, algunos sectores como el desarrollo agrícola que, en razón de los retos alimentarios, habrían podido considerarse prioritarios, se descartan debido a los frenos existentes respecto a la eficacia de la ayuda. **Con relación a la Cooperación Española, el riesgo de dispersión es real** habida cuenta de la multiplicidad de los actores implicados en la cooperación, aunque la función atribuida a la Oficina de Cooperación Española (OTC) desde 2004 y las nuevas formas de planificación territorial contribuyan a superarlo. La OTC desempeña una importante función en materia de coherencia interna y complementariedad entre actores, pero la coherencia interna entre actores españoles sigue siendo aún débil, aunque surjan modos de financiación más integradores (subvenciones AECID, convenios con las ONG) así como mecanismos de coordinación con los poderes públicos senegaleses.

3) La CE y España han contribuido, **dentro del desarrollo económico**, al crecimiento y el empleo en Senegal. No obstante, este crecimiento sigue siendo débil, en la medida en que sigue apoyándose en una base reducida. **Los resultados son contrastados tras las intervenciones, pero se consideran positivos en el ámbito institucional.**

En cambio, las repercusiones de las intervenciones resultan poco perceptibles en la economía real. Las ambiciones de crecimiento acelerado, desarrollo y reducción de la vulnerabilidad, y de diversificación de la economía senegalesa están lejos de haberse alcanzado. En efecto, aunque Senegal haya puesto en marcha algunos marcos de políticas específicas y haya logrado notables progresos (por ejemplo, en el ambiente de los negocios), las reformas estructurales han sufrido una mayor dificultad en lo relativo a su aplicación, y los resultados siguen siendo aún poco visibles. **Desde el punto de vista de sus efectos en términos de empleo en el marco de una política de crecimiento integradora u orientada a los pobres, los resultados no han permitido superar los retos demográficos** y la llegada al mercado laboral de un considerable número de jóvenes.

4) En materia de **transporte por carretera, la CE ha contribuido a favorecer una mejor circulación de los bienes y las personas** dentro del país y con los países fronterizos, pero los resultados se concentran esencialmente en sus ejes de intervención y la repercusión es por el momento poco sostenible. Por lo tanto, es posible que la CE y Senegal no hayan invertido suficientemente en las cuestiones de gobernanza y sostenibilidad en el marco del diálogo sectorial mantenido estos últimos años. Con relación a la Cooperación Española, no se han constatado intervenciones, ni siquiera en el ámbito de las pistas rurales.

5) **El incremento de la ayuda presupuestaria de la CE ha sido sin duda demasiado apresurado** y habría sido más adecuado efectuar por una mejora previa de los mecanismos presupuestarios. **La ayuda presupuestaria ha permitido aumentar la tasa de absorción de recursos**, pero su carácter previsible y su coordinación con el ciclo presupuestario han sido reducidos. La armonización del apoyo presupuestario entre PTF se ha reforzado, pero parece estancada en razón del fracaso de la ACAB, vinculada a un **problema de coordinación** y enfoque entre donantes. La ayuda presupuestaria ha permitido aprehender con un mayor realismo la gestión de la hacienda pública (GFP) y crear un consenso en torno a diagnósticos conjuntos, y ha contribuido de manera decisiva a la mejora de los procedimientos de conclusión de contratos públicos. **Se han puesto en marcha reformas**, pero el sistema de GFP presenta

debilidades significativas. Los progresos más destacados se han realizado en torno al instrumento del FMI, respaldado por la CE. El actual dispositivo institucional de las reformas de la GFP parece insuficiente frente a las reformas necesarias, y adolece de la falta de un esfuerzo coordinado de todos los donantes. La gobernanza económica sigue siendo débil y la lucha contra la corrupción no es operativa. **El volumen de los gastos públicos en salud y educación se ha preservado** durante este período, pero el sector de la educación se resiente de la reducida eficacia en la atribución de sus recursos. El apoyo presupuestario no parece particularmente eficaz para mejorar los servicios sociales a favor de las categorías más pobres.

6) **El sector del agua y del saneamiento ha conocido reformas pertinentes en el período analizado y una evolución positiva en la eficacia del agua potable urbana. Los ODM relativos al agua potable podrían alcanzarse en 2015**, pero no en materia de saneamiento (y sobre todo en el medio rural). Aproximadamente 300.000 personas han experimentado mejoras en sus condiciones de vida gracias a las intervenciones en materia de aguas pluviales y redes viarias. Ambas cooperaciones han contribuido claramente a una mayor consecución de los ODM en materia de agua potable que de saneamiento. Los progresos en el acceso al saneamiento no han seguido el mismo ritmo que el acceso al agua potable: cuanto más agua se consume y vierta sin que exista una adecuación de las infraestructuras para la gestión de las aguas residuales, más elevados serán los riesgos medioambientales. Lamentablemente, la sostenibilidad de las obras es incierta. **La CE posee una estrategia en materia de saneamiento urbano pero carece de una estrategia global en materia de agua y saneamiento**, que resulta necesaria ya que los subsidios en ambos subsectores son casi equivalentes. **La estrategia de la Cooperación Española consiste en apoyar el Programa de Agua y Saneamiento del Milenio (PEPAM)**, lo que resulta pertinente. No obstante, desde 2006, se han financiado pocos proyectos en el sector. La concentración de las intervenciones en Casamanza es positiva porque la tasa de acceso al agua es inferior a la media.

7) En materia de **gobernanza, la función de los Actores No Estatales (ANE) se reconoce en la formulación de las estrategias** de desarrollo y se

presenta como una prioridad. Para la **CE**, esta inscripción se traduce, por una parte, en una implicación efectiva de los ANE senegaleses en la elaboración y en la puesta en marcha de su estrategia de cooperación (9º y 10º FED) y por otra parte, en la implantación de programas de refuerzo de las facultades de los ANE. Ello ha resultado determinante para la implicación de estos actores en el diálogo político con el Estado y los donantes. Respecto a la **Cooperación Española**, esto no se ha traducido aún en la puesta en marcha de mecanismos de participación de los ANE en sus procesos de programación. La eficacia del refuerzo de los ANE ha sido reconocida unánimemente. No obstante, al margen de los enfoques básicos, **la eficacia de su participación sigue siendo aún débil**. Los marcos de acuerdo son insuficientes. En materia de sostenibilidad, no existe ni una reflexión compartida ni una visión común acerca de una **estrategia de emancipación** de los ANE.

8) En **Casamanza**, en un contexto de aislamiento, **las intervenciones de la CE en las carreteras y en las pistas rurales han demostrado ser acertadas. Las acciones de ambas cooperaciones han permitido que las poblaciones disfruten de un mejor acceso a los servicios básicos. Las intervenciones de ambas cooperaciones en términos de formación de las agrupaciones e infraestructuras de transporte son favorables a la reactivación económica**. Las intervenciones de la **CE** a través de un programa de apoyo a la planificación local y de consolidación de las colectividades locales han sido innovadoras, aunque los medios concedidos eran menos adecuados. Las acciones de la **Cooperación Española** son igualmente acertadas con relación a la consolidación de las Agencias regionales de desarrollo en el marco de la descentralización. **Existen sinergias** entre ambas cooperaciones. A escala regional, el proceso de coordinación arranca con un apoyo decisivo de la Cooperación Española. No obstante, la multiplicidad de los actores no constituye un marco que haga posible la convergencia de la ayuda de los diferentes donantes.

9) En materia de **eficiencia**, según la **CE**, la eficiencia ha mejorado considerablemente durante el período evaluado. Ha habido una clara mejora de la tasa de implicación en relación con las evoluciones de los ámbitos de intervención y las modalidades de acciones. Dada la

multiplicidad de sus actores, la **ayuda española** se enfrenta a una débil eficiencia global, acentuada en la puesta en marcha de algunas de sus modalidades «históricas», objeto actualmente de reforma. **La apertura de la OTC** ha hecho posible un refuerzo de las competencias y una mayor eficiencia.

10) En el ámbito de **las «3C»**, la coordinación de los PTF en Senegal es un auténtico reto cuya gestión por parte del Gobierno resulta complicada y poco apropiada. Es posible concluir que existe una **coordinación y una complementariedad aún modestas** entre donantes, aunque en clara progresión. Desde 2005, se ha realizado un esfuerzo en la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo por parte de ambas cooperaciones. **Respecto a ambas cooperaciones**, se constata durante el período: i) mejoras en el ámbito de la **Política Agrícola Común** gracias a la separación entre la ayuda a los ingresos de los agricultores europeos y la reducción de las subvenciones a las exportaciones; ii) retos limitados en torno a la **nueva Política Común de Pesca (2012)**, con esfuerzos en materia de apoyo por parte de las dos Cooperaciones respecto a la regulación de la pesca en Senegal; iii) **Acuerdos de Colaboración Económica (APE)** con efectos mitigados en materia de desarrollo y globalmente criticados en Senegal; iv) un reto importante en materia de **gestión de los flujos migratorios** entre Senegal, España y Europa, pese a la fragmentación de las competencias en el ámbito de las políticas migratorias entre el plano comunitario y los Estados miembros, y habida cuenta de las relaciones ambivalentes entre migraciones y desarrollo. Con relación a **España**, puede concluirse que existe una mejor articulación desde 2006 en materia de gestión de visados de trabajo y apoyo a la formación profesional. No obstante, con relación a este reto, existe un interrogante sobre la pertinencia del apoyo al Plan REVA como acción de política integradora. **La Coherencia de las Políticas para el Desarrollo es por consiguiente una dimensión cada vez más tenida en cuenta** por ambas cooperaciones. Sus resultados dependen de las temáticas, pero puede concluirse que existen mejoras en el ámbito de la agricultura y la pesca, mientras que las políticas comerciales tienen unos resultados moderados y las interacciones entre desarrollo y

gestión de los flujos migratorios siguen siendo ambivalentes.

Conclusiones estratégicas y operativas

1. **Respecto a la CE**, la definición de la estrategia mejora de manera constante durante este período, a partir de la programación del 9º y el 10º FED, aunque siguen existiendo limitaciones en términos de coordinación y armonización. De una situación inicial negativa (objetivos e intervenciones dispersos), la coherencia interna ha mejorado claramente en una estrategia construida en torno a unos ámbitos de concentración mejor definidos, complementarios de la estrategia subregional, pero en la que la complementariedad entre los instrumentos y los modos de acción sigue siendo escasa. Globalmente, la eficiencia se ha mejorado considerablemente durante el período evaluado. Ha habido una clara mejora de la tasa de implicación en relación con las evoluciones constatadas (concentración, ayuda presupuestaria).

2. **Respecto a la Cooperación Española**, hasta 2004 no se puso en marcha una programación estratégica capaz de reunir a los diferentes actores. Al final del período, la mejora de la pertinencia se refuerza a través de los acuerdos locales y nacionales (Comisión Mixta), así como gracias a una mejor definición de las prioridades temáticas. La elección efectuada del arraigo territorial resulta especialmente acertada en Casamanza, habida cuenta del grado de marginalidad de la región y de los Acuerdos de Paz de 2004. Las prioridades temáticas y la diversificación de unos modos de intervención complementarios (ayuda presupuestaria) solo emergen al final del período. La OTC desempeña un importante papel en materia de coherencia interna y complementariedad entre actores, pero la coherencia interna entre actores españoles sigue siendo aún escasa, aunque surjan unos modos de financiación más integradores (subvenciones AECID, convenios con las ONG) así como unos mecanismos de coordinación con los poderes públicos senegaleses. En materia de eficiencia, los resultados son reducidos, en particular respecto a algunos proyectos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, objeto de reforma en la actualidad.

3. Con relación a los **aspectos transversales**, analizados a través del conjunto de las preguntas

de evaluación, en el sector viario sobre todo se han constatado auténticos progresos en la integración de los **aspectos medioambientales y sociales**. Sin embargo, la puesta en marcha de las medidas medioambientales y sociales es lenta y resulta aún insuficiente respecto a los planes iniciales. En el ámbito del agua y el saneamiento, la escasez de la inversión en el saneamiento de las aguas residuales con relación al suministro de agua provoca riesgos medioambientales.

4. En materia de **valor añadido**, la UE aporta **entre un 55 a un 60% de la APD a Senegal** (la CE y España representan un 19% de la APD total en 2008), por lo que resulta esencial el papel **integrador** de la CE. La Delegación de la Unión Europea (DUE) cuenta con el reconocimiento en materia de coordinación por los Estados miembros (competencias, calidad del diálogo). Existen algunos **mecanismos de delegación** «total» en fase de prueba con los Estados miembros.

5. La **complementariedad entre ambas cooperaciones** muestra un conjunto de criterios de juicio repartidos en cada cuestión sectorial. Ambas Cooperaciones actúan en el marco de una lógica común y han presentado una cierta **complementariedad de «posiciones»**. Pese a las complementariedades constatadas (crecimiento macroeconómico respecto a la CE frente a la reducción de la vulnerabilidad a escala local respecto a la Cooperación Española) propicias a futuras colaboraciones, las **sinergias** entre ambas Cooperaciones son inexistentes durante el período evaluado, salvo en Casamanza. Si con el paso del tiempo se consolidan estas complementariedades, la condición de Senegal de país asociado de la Cooperación Española (Plan Director 2008-2012) puede permitir un intercambio de información y experiencia en el ámbito del apoyo presupuestario. De igual modo, el reconocimiento de la AECID como cooperación delegada de la CE puede permitir futuras delegaciones en el ámbito del desarrollo local o de la reducción de la vulnerabilidad.

Recomendaciones

Las **recomendaciones de alcance general** que se formulan sobre las estrategias se refieren a lo siguiente:

1) la coordinación de las programaciones estratégicas de ambas Cooperaciones;

2) el refuerzo de la consideración de los elementos medioambientales y sociales, en particular en las infraestructuras;

3) el refuerzo de la coherencia y las complementariedades entre los actores de la Cooperación Española;

4) el refuerzo de la coordinación y la complementariedad, así como los mecanismos de delegación para mejorar la eficiencia de la cooperación en Senegal y la ampliación de la práctica de las evaluaciones conjuntas;

5) el refuerzo de la Coherencia de las políticas para el desarrollo en los ámbitos de la política agrícola, la pesca sostenible, la apertura comercial y la migración;

Por ámbitos o sectores estudiados, se formulan otras recomendaciones:

6) En el **ámbito económico**: inversión en un modelo de desarrollo agrícola y rural adaptado e integrador.

7) En el ámbito de **la ayuda presupuestaria general**, proseguir e iniciar respectivamente las cooperaciones de la CE y de España. Con la finalidad de mejorar el instrumento, se recomienda llevar a cabo una reflexión sobre la propia herramienta, sus objetivos y sus límites, con objeto de mejorar la flexibilidad y la gestión. Esta reflexión, a semejanza del libro verde de la CE sobre el apoyo presupuestario, podría explorar las siguientes vías: i) proseguir el refuerzo de las instituciones superiores de control; ii) racionalizar la evaluación de los riesgos fiduciarios y esclarecer la apreciación de los criterios de elegibilidad en forma de una hoja de ruta entre Senegal y las cooperaciones de la CE y de los Estados miembros, entre ellos España; iii) reforzar el instrumento a través de una asistencia técnica para el apoyo a las reformas de la gestión de la hacienda pública, aprovechando los enfoques de varios donantes de fondos; iv)

aumentar la complementariedad de la AB con los demás sectores de intervención (viario, agua y saneamiento); y, por último, v) enriquecer los documentos de programación con un marco lógico y con indicadores de eficacia. Se recomienda igualmente programar una misión de evaluación conjunta de la ayuda presupuestaria de alto nivel, con la participación del Banco Mundial y la CE, para nutrir esta reflexión acerca de la herramienta y mejorar la comunicación y la coordinación entre PTF.

8) Proseguir la cooperación de la CE en los sectores de los **transportes viarios**. Se recomienda, a nivel de la CE, no limitar las intervenciones a la red física, y efectuar un seguimiento más constante de la gobernanza y la sostenibilidad del sector. La Cooperación Española podría intervenir en la reducción del aislamiento para multiplicar los beneficios de las intervenciones en la red viaria, y permitir así que las poblaciones rurales puedan beneficiarse de las intervenciones en la red principal.

9) Proseguir la cooperación de la CE en los sectores del **agua y el saneamiento**. Respecto a la CE, se recomienda definir la gobernanza del sector con el Gobierno y los PTF y perfilar la estrategia por subsector (agua y saneamiento, urbano y rural). Respecto a la Cooperación Española, se recomienda estructurar las intervenciones en el sector.

10) En materia de **apoyo a los Actores No Estatales**: i) reabrir el diálogo sobre el sentido y las modalidades del «diálogo político» para lograr entre todos los actores una comprensión común y una agenda compartida de la participación de los ANE; ii) desarrollar la lógica de alianza e intercambio en materia de apoyo a los ANE.

11) Respecto al **desarrollo regional en Casamanza**: reforzar el apoyo a las unidades de producción económica emergentes.

1 Introducción

1.1. Marco, objetivo y alcance de la evaluación

En el marco de un programa de evaluaciones conjuntas y conforme a la Declaración de París (2005) y en el Programa de acción de Accra (2008), la Comisión Europea (CE) y España decidieron asociarse para llevar a cabo la evaluación conjunta de sus respectivas cooperaciones con Senegal. La evaluación se refiere a las correspondientes estrategias de cooperación de la CE y España con Senegal y la puesta en marcha de las mismas durante el período 1996-2008. Su finalidad es destacar los efectos de los programas de cooperación y dar cuenta de la gestión de los fondos concedidos, con el objeto de presentar unas recomendaciones detalladas y operativas.

Según los Términos de Referencia (TdR)², los resultados de esta evaluación deben servir para lo siguiente:

- Facilitar a los actores en cuestión de la CE y de España, así como al público en general una **apreciación global e independiente de los resultados de la cooperación pasada y presente con Senegal y de sus repercusiones**;
- Aprender las lecciones principales de esta cooperación para **mejorar las estrategias y programas actuales y futuros de la CE y de España**, insistiendo en particular en su **complementariedad y sinergia**.

Se analizan los siguientes elementos:

- La pertinencia, coherencia y complementariedad de las sucesivas estrategias de cooperación de la CE y España durante el período 1996-2008;
- La correspondencia entre las programaciones y la puesta en marcha durante el mismo período;
- La puesta en marcha de la cooperación comunitaria y española haciendo hincapié particularmente en la eficacia y eficiencia durante el período 1996-2008³ (ciclo del 8º y el 9º FED, DEP 2005-2008) y en los efectos esperados de la cooperación, a los efectos de la puesta en marcha del ciclo de programación en curso (2008-2013, 10º FED y DEP 2009-2012);
- La complementariedad y las sinergias entre ambas cooperaciones;
- Los ámbitos prioritarios de cooperación: los sectores de la buena gobernanza, los transportes por carretera y el desarrollo rural/seguridad alimentaria, los sectores sociales (salud), el agua y el saneamiento, el marco macroeconómico, las financiaciones en líneas presupuestarias en relación con el lugar de la sociedad civil. Entre estos diferentes ámbitos, la Cooperación Española no se ha implicado a día de hoy en la ayuda macroeconómica. En el sector de los transportes por carretera, solo está implicada a través de su contribución a los fondos regionales.
- Los sectores transversales y las prioridades transversales de ambas cooperaciones en Senegal, y concretamente: (i) el medio ambiente; (ii) las cuestiones de género; (iii) los derechos humanos y la prevención de conflictos; (iv) la consideración, respecto a la CE, de las cuestiones VIH/SIDA.

Las acciones de ayuda de emergencia (partida B, 9º FED), y los fondos del servicio de inversión gestionado por el Banco Europeo de Inversión (BEI), así como los fondos de la Cooperación Española que transitan a

² Los TdR de la presente evaluación se adjuntan en el **Anexo 2**.

³ Habida cuenta de que existe una evaluación país de la cooperación CE-Senegal durante el período 1995-1999 cuyo análisis cubre la cartera de intervenciones hasta finales de 1998, el estudio partirá de las conclusiones de esta última y abordará esencialmente la viabilidad y la repercusión de las intervenciones de este período. A los efectos de la puesta en marcha efectiva, el período 1999-2008 se analizará con profundidad en el presente estudio. Corresponde a la prolongación de la evaluación ya efectuada para la CE. Respecto a España, 1999 fue el primer año donde se efectuó un pago neto en concepto de ayuda superior a un millón de euros.

través de las organizaciones multilaterales, no se evaluarán en el marco del presente estudio sino al margen de los aspectos de coherencia y complementariedad evocados anteriormente.

La presente evaluación tiene en consideración las conclusiones y recomendaciones de la evaluación de la estrategia país de la CE para Senegal realizada en 1999 (y que cubre el período 1995-1999) y aborda la manera en la que estas han sido integradas en las programaciones ulteriores y la puesta en marcha de las mismas.

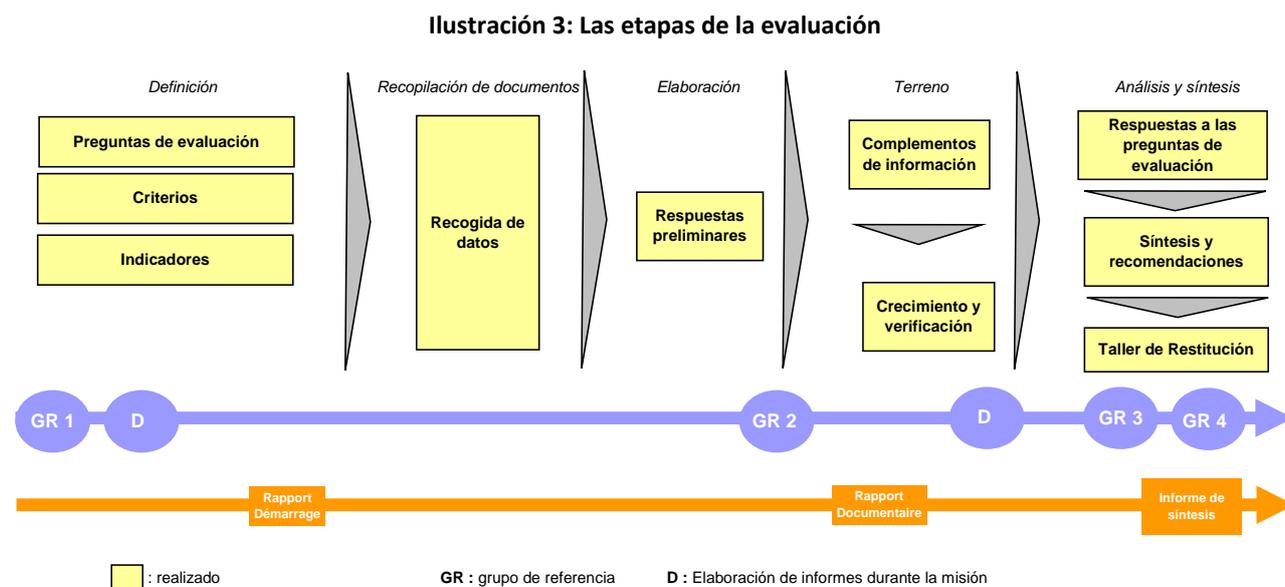
Esta evaluación tiene en cuenta igualmente los resultados y las lecciones clave de la evaluación conjunta llevada a cabo entre la cooperación de la CE y de Francia en Mali (2006).

Por otra parte, en 2009 se llevó a cabo una evaluación de la cooperación regional de la CE y África Occidental. La evaluación Senegal tiene en consideración asimismo las principales conclusiones y recomendaciones de esta evaluación regional con el objeto de vincularla con los programas nacionales.

1.2. Metodología de la evaluación

1.2.1. Fases sucesivas de la evaluación

La evaluación se ha desarrollado en cuatro grandes fases que cubren diversas actividades resumidas en la ilustración 3. En el **Anexo 2** se propone una descripción más detallada de la metodología de los instrumentos utilizados.



1.2.2. Diagramas de la lógica de intervención de la CE y de España

Durante la fase inicial, el equipo de evaluación examinó los documentos estratégicos de la CE y de España relativos a su cooperación en Senegal, y que han permitido concretar sus lógicas de intervención. Conforme a las recomendaciones expresadas en las primeras reuniones de los Grupos de referencia (GR) en junio de 2009, durante el estudio de los documentos, el equipo llevó a cabo un trabajo de reconstitución de una lógica de intervención común a ambas cooperaciones en el conjunto del período objeto de estudio. En el **Anexo 5** se recogen los diagramas de reconstitución de esta lógica de intervención común. Estos diagramas permiten poner de manifiesto el vínculo existente entre actividades-realizaciones-resultados-repercusiones intermedias y globales en las estrategias de cooperación y, de esta forma, plantear las preguntas de evaluación (QE) dentro de esta lógica común de intervención.

1.2.3. Preguntas de evaluación, criterios de juicio e indicadores

La reconstitución de una lógica de intervención común a las dos cooperaciones ha servido de base para la formulación de las preguntas de evaluación (QE) y de los criterios de juicio (CJ).

La evaluación se estructura en torno a diez QE elaboradas sobre la base de los TdR, las expectativas de los actores interrogados en entrevistas exploratorias, dos reuniones de los GR, así como sobre la base del estudio de la documentación identificada y del análisis de las lógicas de intervención. Han sido validadas por los GR que han dirigido la evaluación y que han comentado y validado los resultados en las diferentes etapas.

Ilustración 4: Formulación de las preguntas de evaluación

QE 1	¿En qué medida las intervenciones programadas en virtud de las correspondientes estrategias de cooperación de la CE y de España se corresponden con las prioridades del Gobierno senegalés y se ajustan a los objetivos y políticas de desarrollo de la UE?
QE2	¿En qué medida las intervenciones programadas en virtud de las correspondientes estrategias de cooperación de la CE y de España se articulan de manera que se reduzcan los potenciales conflictos y se promuevan las sinergias entre los actores que dichas intervenciones movilizan?
QE 3	¿En qué medida han contribuido las intervenciones de la Comisión Europea y de la Cooperación Española a mejorar el crecimiento y el empleo?
QE 4	¿En qué medida han contribuido las intervenciones de la CE y de la Cooperación Española en el sector de los transportes a la mejora sostenible de la circulación de los bienes y las personas dentro del país así como con los países fronterizos?
QE 5	¿En qué medida la ayuda presupuestaria de la CE y los aspectos de consolidación institucional vinculados a la misma se han adecuado al contexto senegalés y en qué medida han permitido mejorar el marco de las políticas públicas y la gestión de la hacienda pública?
QE 6	¿En qué medida han contribuido las intervenciones de la CE y de la Cooperación Española a mejorar el acceso sostenible de las poblaciones al agua y el saneamiento?
QE 7	¿En qué medida han contribuido las intervenciones de la CE y de la Cooperación Española al refuerzo de los Actores No Estatales?
QE 8	¿En qué medida han contribuido las acciones de la CE y de la Cooperación Española al desarrollo regional en Casamanza?
QE 9	¿En qué medida la combinación de los instrumentos y de las modalidades de intervención ha favorecido la consecución de los resultados y de las repercusiones esperadas de las estrategias de cooperación de la CE y de España con Senegal?
QE 10	¿En qué medida se han coordinado las estrategias de la CE y de la Cooperación Española y su puesta en marcha con las intervenciones de otros donantes de fondos y en qué medida son complementarias y coherentes con las demás políticas de la Comisión Europea y de España con relación a Senegal?

Las preguntas cubren los cinco criterios de evaluación del CAD de la OCDE y, conforme a las recomendaciones de los GR⁴, el equipo ha introducido criterios específicos con relación a la sinergia, complementariedad y coordinación de las intervenciones de la CE y de España, así como de las «3C» (coherencia, coordinación y complementariedad con las políticas de la UE y de los Estados miembros), del

⁴ Tres grupos de referencia supervisan el desarrollo de la evaluación y sus trabajos: uno en Bruselas (CE), otro en Madrid (actores de la cooperación española) y otro en Dakar (DUE, OTC y colaboradores senegaleses).

valor añadido comunitario y de la coherencia interna de las intervenciones. La ilustración 5 muestra las relaciones entre las preguntas de evaluación (QE) y los criterios de evaluación.

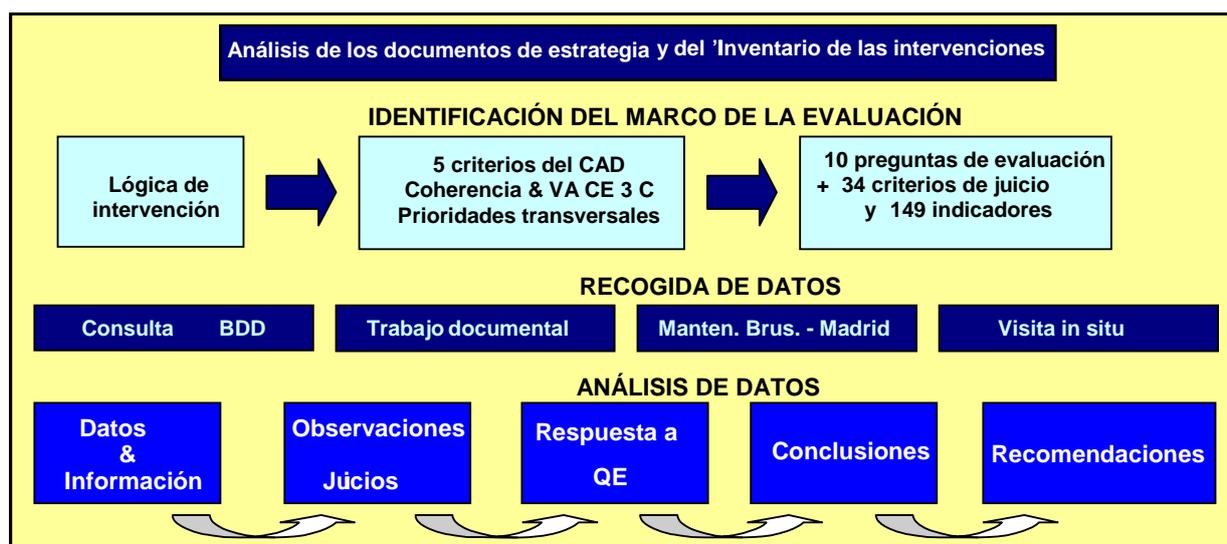
Ilustración 5: Cobertura de los criterios y temas de evaluación a través de las preguntas de evaluación

		Criterios CAD					Criterios CE		Temas de evaluación	
		Pertinencia	Eficacia	Eficiencia	Sostenibilidad	Repercusión	Coherencia	VA	3C	Prioridades transversales
QE 1	Pertinencia	X								
QE2	Coherencia						X			
QE 3	Desarrollo económico		X		X	X				X
QE 4	Transporte		X		X	X				X
QE 5	Apoyo presupuestario		X		X	X				X
QE 6	Aguas & saneamiento		X		X	X				X
QE 7	Gobernanza		X		X	X				X
QE 8	Casamanza		X		X	X				X
QE 9	Eficiencia			X						
QE 10	3C							X	X	

Cada QE consta de varios criterios de juicio (CJ) medidos por indicadores objetivamente verificables. La lista detallada de los CJ e indicadores está recogida en el **Anexo 3.5**. La matriz de evaluación (**Anexo 1**) ha permitido identificar los datos asociados a los CJ y a los indicadores y buscarlos en las fases sucesivas.

1.2.4. Proceso de recogida y análisis de los datos

Ilustración 6: Metodología de Evaluación



Método de recogida de datos

El enfoque metodológico, conforme a la metodología de la CE, debía permitir recoger una información fiable y útil y hacer análisis para llegar a unas conclusiones y a unas respuestas fundamentadas a las 10 QE.

Se movilizó una **considerable documentación** durante la fase inicial, que se completó en una fase de documentación y sobre el terreno (**Anexo 7**). Los documentos consultados se han clasificado en grandes

categorías, en función de su naturaleza: documentos de programación, programas, proyectos, supervisión, evaluación, seguimiento, extractos de la base de datos CRIS y de la base de datos de la DGPOLDE-MAEC, documentos oficiales de Senegal, publicaciones de instituciones internacionales y otros Socios Técnicos y Financieros (PTF) en el país, estudios universitarios, documentos procedentes de trabajos de la sociedad civil, estadísticas a partir de la base de datos de la OCDE, las organizaciones de Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), así como una revista de prensa en Internet basada en los temas prioritarios del estudio.

Con objeto de completar la información disponible y debatir las hipótesis de análisis e interpretación, se organizaron una **serie de entrevistas en Bruselas y Madrid** entre noviembre de 2009 y enero de 2010⁵.

El equipo se reunió además con los representantes de las dos cooperaciones (DUE y OTC), así como con representantes de ministerios y organizaciones, durante una **misión piloto** realizada en Dakar en septiembre de 2009. El objeto de la misión era: i) presentar la evaluación a las diferentes partes implicadas en Senegal, ii) constituir un GR in situ y iii) completar la recogida de documentos, así como recopilar una primera serie de datos para una mejor comprensión de las estrategias de ambas cooperaciones y de algunas intervenciones. En la fase inicial, conforme a la sugerencia del GR español, el equipo llevó a cabo una consulta a distancia a la sociedad civil (grupo de debate ONGD) a través de un cuestionario.

La **misión sobre el terreno** se realizó en dos fases: una primera misión se desarrolló en Dakar y Saint Louis del 16 al 25 de junio de 2010 (equipo de 8 personas). Una misión específica tuvo lugar en Casamanza del 3 al 11 de julio de 2010, con un equipo de dos personas. Las actividades consistieron en: entrevistas individuales, grupos de debate (*focus group*), visitas in situ y observaciones directas.

Se realizaron **entrevistas individuales o colectivas, semiestructuradas**. Estas se centraron principalmente en la repercusión y la sostenibilidad de las intervenciones de ambas cooperaciones, así como sobre su complementariedad, eficiencia, factores de éxito y las principales recomendaciones para el futuro. Las categorías de actores asociados a las entrevistas fueron: i) los responsables políticos e institucionales de los ministerios y otras administraciones, ii) los responsables operativos de la DUE y de la Cooperación Española (Embajada, OTC, etc.) así como a nivel de los proyectos y programas, iii) los servicios colaboradores a nivel gubernamental (ON en el caso de la CE, MAE por parte de la Cooperación Española), iv) las demás partes interesadas implicadas en la APD en Senegal (otros PTF, sociedad civil, personas-recursos) y v) los beneficiarios finales.

En total, la misión ha podido tener acceso a 639 documentos y mantener entrevistas con 186 personas en el conjunto del estudio.

El equipo de evaluación ha organizado igualmente **Cinco focus group**⁶: «Desarrollo rural», «Evolución de los transportes», «Coherencia y complementariedad entre los actores de la CE y de la Cooperación Española en materia de agua y saneamiento», «Actores No Estatales», «Enfoque territorial local en Casamanza». El objetivo era permitir que los participantes confrontasen sus ideas y dialogasen sobre los retos sectoriales. Este método de investigación ha permitido el acceso a las opiniones de los diferentes actores acerca de determinados temas, pero también a la manera en que estas se generan y legitiman. Habida cuenta de la cantidad de información disponible y de la imposibilidad de tratar la misma de manera exhaustiva, el equipo optó por seleccionar una muestra de las intervenciones a observar en el terreno (**Anexo 3.3**). En total, se realizaron 16 visitas y observaciones directas sobre el terreno con una muestra de 31 intervenciones. La muestra representa un 19% del importe de la cooperación de la CE y un 16% de la Cooperación Española. Estas visitas tenían como objetivo respaldar las conclusiones permitiendo profundizar en la información que solo puede reunirse en las intervenciones.

Método de análisis de los datos

La documentación recogida fue analizada sistemáticamente con la tabla de evaluación elaborada por la matriz de respuestas detalladas a las QE (**Anexo 1**). En primer lugar, se identificó la información para

⁵ Véase Lista de las personas entrevistadas en el Anexo 8.

⁶ Véase Fichas de los *focus group* en Anexo 9.

comprobar los indicadores formulados para cada CJ. Tras la finalización del proceso de recogida de información por indicador, se formuló una primera serie de respuestas a los CJ. La fase sobre el terreno tenía como objetivo principal confirmar o invalidar las hipótesis de respuesta a las QE formuladas. Como complemento, se han procesado algunas estadísticas de referencia (indicadores ROM) y se han realizado análisis FFMO de manera participativa con los actores durante los *Focus Group* (agua y saneamiento en particular).

Estrategia de elaboración de juicios

La estrategia de elaboración de juicios aplicada es una síntesis que tiene en consideración:

- La información recogida sobre el contenido y el valor de los indicadores asociados a cada uno de los CJ, tal como se definen en la fase inicial del proyecto y revisados o concretados (para una minoría de ellos) en la fase de documentación o en la fase sobre el terreno.
- La búsqueda de coherencia entre los juicios asociados a una misma QE y entre todos los juicios emitidos.
- La búsqueda de simplicidad y de claridad en la formulación de los juicios.
- El interés por presentar unos juicios a partir de los cuales pueda responderse de manera precisa y exhaustiva a las QE.
- La visualización de los juicios de manera cuantificada, conforme a una escala de muy bajo a muy bien (Véase respuestas a las preguntas en el capítulo 3 del volumen principal).
- Las observaciones de los GR.

1.2.5. Límites de la evaluación

La presente evaluación se ha enfrentado a las siguientes limitaciones:

- Lentitud del proceso de recogida de documentación, en particular, actualización de CRIS y disponibilidad de los informes ROM⁷, ausencia de sistema de archivado centralizado de la documentación de la Cooperación Española y acceso a la información⁸.
- Límites de la memoria institucional, es decir, la falta de disposición de alguna información o de interlocutores clave debido al elevado índice de rotación del personal en la sede de la CE, la DUE y a la presencia reciente de la OTC (creada en 2004, es decir, al final del período evaluado).
- Dificultades de una evaluación conjunta en ausencia de una programación conjunta (falta de un marco de referencia común y necesidad de construir a posteriori la lógica global de las estrategias y las intervenciones).

1.3. *Estructura del informe*

El informe se estructura en cinco capítulos. El primer capítulo de introducción presenta los objetivos y la metodología de la evaluación. El segundo capítulo presenta el contexto general de la evaluación. El tercer capítulo se centra en las respuestas a las 10 QE formuladas. Los capítulos cuatro y cinco están consagrados respectivamente a la presentación de las grandes conclusiones y las recomendaciones resultantes de la evaluación.

⁷ Informes de las misiones de *Result-oriented monitoring* de los proyectos/programas de la CE.

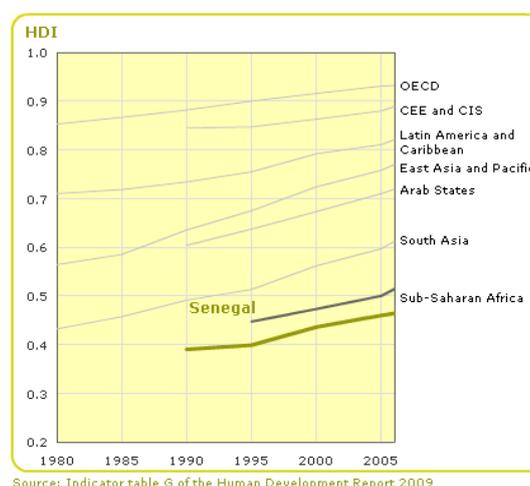
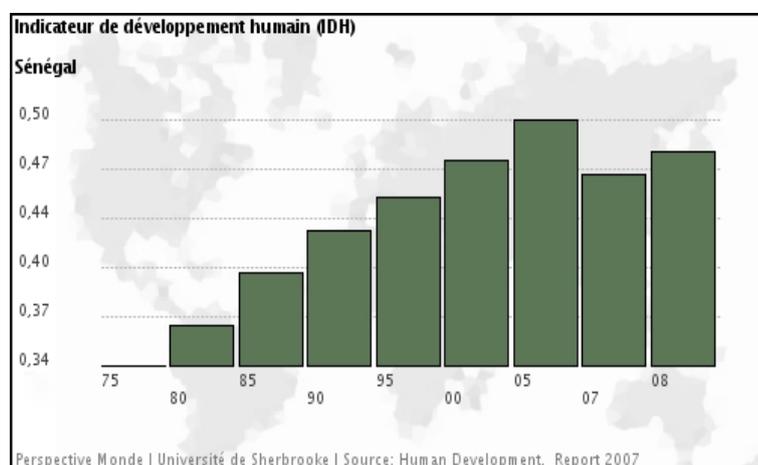
⁸ Algunos informes de evaluación se han mantenido confidenciales y solo se han transmitido en forma de síntesis.

2 Las cooperaciones de la CE y de España en Senegal

2.1 El contexto de Senegal

Senegal, situado en el extremo occidental de África, cubre un territorio de 196.700 km². Su población, cuya tasa de crecimiento se estima entre un 2,4 y un 2,8% al año, es de aproximadamente 12,2 millones de habitantes, con una elevada proporción de jóvenes (54% de jóvenes con una edad inferior a 20 años). La densidad media es considerable (62 habitantes/km²), aunque desigualmente repartida en el conjunto del territorio: un 57% de la población se concentra en un 14% del territorio nacional, principalmente en las regiones de Dakar, Thies, Kaolack y Diourbel. Este desequilibrio en la ocupación de las diferentes regiones es el resultado de una larga historia económica y una consecuencia de la especialización en la producción de cacahuetes del país que ha excluido a las regiones llamadas «periféricas». En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Senegal ocupa el lugar 166 de un total de 182 países.

Ilustración 7: Tendencia del Índice de Desarrollo Humano de Senegal



Source: Indicator table G of the Human Development Report 2009

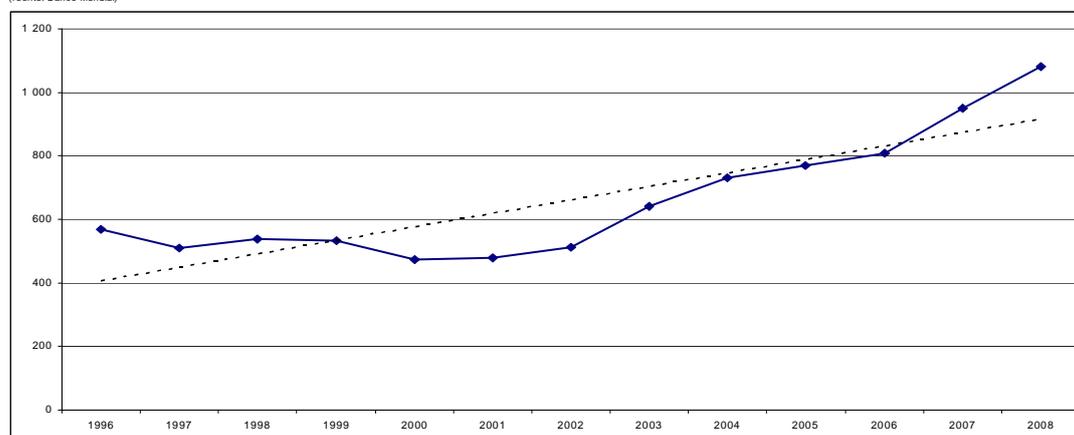
Una economía frágil y concentrada

Pese a una tasa de crecimiento que figura entre las más elevadas de la UEMOA, Senegal se encuentra en el grupo de los Países Menos Avanzados (PMA), con un PNB por habitante estimado en 2007 en 950 USD.

Ilustración 8: Renta media por habitante (USD en curso), 1996-2008

En \$USA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB (\$USA en curso)	5 065 832 118	4 672 258 968	5 058 224 887	5 150 798 887	4 691 828 357	4 877 598 732	5 333 863 902	6 857 949 888	8 029 975 134	8 687 643 225	9 366 561 148	11 299 139 833	13 208 529 028
Población, total	8 898 207	9 141 623	9 390 097	9 643 482	9 901 787	10 164 729	10 432 662	10 706 962	10 989 452	11 281 296	11 582 863	11 893 335	12 211 181
RNB/Habit	569	511	539	534	474	480	511	641	731	770	809	950	1 082

(fuente: Banco Mundial)



La economía senegalesa está liderada por el **sector terciario** (transportes y telecomunicaciones, comercio, administración) que supera el 60% del Producto Interior Bruto (PIB), incluyendo el servicio público. El **sector primario** (agricultura, ganadería, pesca) oscila entre un 14 y un 15% del PIB, según el año, pero da empleo aún a aproximadamente un 54% de la población. La repercusión de las incertidumbres climáticas se une a las dificultades estructurales a las que se enfrenta el sector: fertilidad de los suelos, escaso suministro de abonos, deficiencia de las estructuras de comercialización, etc. Por último, el **sector secundario**, que está constituido casi en un cincuenta por ciento por empresas públicas, representa entre un 20 y 25% del PIB y está dominado por la actividad agroalimentaria y los sectores minero, textil y químico.

La fragilidad del crecimiento económico resulta aún más acentuada puesto que la mitad del crecimiento económico senegalés se concentra alrededor de **cinco sectores** (de 40) durante el período 1996-2004: el comercio (18%), los servicios de correo y telecomunicaciones (9%), la agricultura (8%), la construcción (7%) y las actividades inmobiliarias (6%). Tales resultados ponen de manifiesto el papel desempeñado por la Construcción y Obras Públicas (BTP) potenciado por las grandes obras públicas y la construcción de residencias por los senegaleses del exterior. Evidencian igualmente el desarrollo del sector informal a través del comercio. La contribución del sector de las telecomunicaciones al PIB es el resultado ante todo de los resultados de SONATEL y el reciente establecimiento de centros de llamadas, mientras que la contribución de la agricultura está vinculada esencialmente al peso de este sector en la economía senegalesa más que a sus buenos resultados. Resulta interesante destacar que estos sectores, con la notable excepción de las telecomunicaciones, emplean mucha mano de obra.

Un difícil acceso a los mercados internacionales

En materia de exportación, el acceso al mercado, tanto regional como internacional, sigue constituyendo una preocupación para Senegal, en particular en lo relativo a los productos agrícolas. Pese a un considerable aumento del valor de los intercambios intracomunitarios durante las últimas décadas, las transacciones comerciales de productos agrícolas siguen encontrándose por debajo de las potencialidades de la región. La expansión del mercado regional y el acceso al mercado internacional están limitados por múltiples obstáculos vinculados a las infraestructuras de transporte y comercialización, las barreras arancelarias y no arancelarias, etc. La región ha emprendido un proceso de integración regional dentro de la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA) y la CEDEAO. Se han realizado importantes esfuerzos para progresar hacia mercados únicos integrados, con libre circulación efectiva de los productos. La puesta en marcha de Acuerdos de Colaboración Económica (APE) refuerza la necesidad de crear Uniones Aduaneras con mercados interiores efectivamente liberalizados y una Tarifa Exterior Común (TEC).

El déficit presupuestario aumenta

Cabe señalar una situación paradójica en materia de hacienda pública. Las realizaciones presupuestarias son superiores a las previsiones y los gastos parecen efectuarse conforme a las orientaciones del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DSRP). No obstante, el déficit global no cesa de aumentar debido a los gastos extrapresupuestarios, que han alcanzado unos niveles récord. Así pues, han aumentado los atrasos en los pagos, subvenciones y transferencias, sobre todo a través de agencias que se benefician de subvenciones públicas procedentes del presupuesto de la administración central. Al final del período (2008), la crisis presupuestaria ha cuestionado temporalmente el criterio de elegibilidad de la ayuda presupuestaria relativo a la estabilidad macroeconómica⁹.

⁹ Los resultados en materia de cobro de ingresos fiscales y el control de los gastos de inversión han permitido contener el déficit público en un 3,4% del PIB frente a un 3,5% en 2007. Los ingresos presupuestarios han aumentado efectivamente en un 10% con relación a 2007, estableciéndose en 1.209,5 millones. En lo que respecta a los gastos, estos ascienden a 1.543,1 millardos en 2008 frente a 1.435,6 millardos en 2007, es decir, un alza de un 7,5%. La consecuencia de este difícil año es que el importe de los atrasos en el sector privado se estima en 174 millardos de FCFA a finales del mes de octubre de 2008, lo que ha tenido repercusiones negativas en la gestión de la hacienda pública. El importe total de la deuda pública se estima a finales de diciembre de 2008 en un 26% del PIB frente a un 23,7% del PIB en 2007; es decir, por debajo de la norma del 70% prevista por la UEMOA. Se ha considerado necesaria la realización de importantes reformas en la gestión de la hacienda pública, y se han incluido en la carta de intenciones transmitida al FMI por el Gobierno para la segunda revisión del programa ISPE adoptado el 19 de diciembre de 2008. A este respecto, el Estado solicitó al FMI y obtuvo el servicio de protección contra los choques exógenos (FCE) por un año, junto con un apoyo financiero de 75,6 M€ (aprox. 54,9 millones de euros) para hacer frente al choque en los productos alimentarios y

Contexto social y condiciones de vida

Los resultados económicos no han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población ni a reducir sustancialmente la pobreza. **La segunda encuesta senegalesa en los hogares (ESAM-2) muestra que el porcentaje de familias pobres sigue siendo elevado, aunque se redujo en el período 1994-2002: la incidencia de la pobreza pasó de un 61% (1994/95) a un 48% (2001/2002)**, lo que corresponde a un descenso relativo de un 16%. La reducción de la incidencia de la pobreza es, no obstante, más elevada en el medio urbano que en el medio rural. **En el medio rural, el 65% de los individuos y un 57,5% de los hogares viven por debajo del umbral de la pobreza.** De hecho, la situación del mercado laboral es complicada. El 40% de la fuerza de trabajo se encuentra situación de subempleo, lo que contribuye a ejercer una mayor presión en la tasa de pobreza. Estos factores de empobrecimiento agravan las tensiones sociales¹⁰ y la presión en la emigración que sufrió una crisis en 2006-2007, cuando una gran cantidad de jóvenes se embarcó en piraguas improvisadas para tratar de llegar clandestinamente al continente europeo y, en particular, a las Islas Canarias (más de 30.000 en 2006).

2.2 Políticas y prioridades del Gobierno

En el período estudiado se produjo la segunda alternancia política de la historia de Senegal tras las elecciones del año 2000 y la elección del Presidente A. Wade. Sin embargo, estas elecciones fueron impugnadas por la oposición que boicoteó las elecciones al Parlamento y al Senado. El conflicto en Casamanza, que comenzó en los años 1980, tuvo un primer intento de solución a partir de los años 2000-2001, pero fueron los Acuerdos de Paz de 2004 los que permitieron un cese de la lucha armada entre militares y rebeldes. Una calma precaria reina en la región pese a una inseguridad persistente.

En el período estudiado, el país orientó sus políticas hacia un **objetivo de reducción de la pobreza**, con la adopción de un primer Documento de Estrategia en 2001 (DSRP-1) y un segundo (DSRP-2) en 2006. Esto permitió que Senegal se integrase en la Iniciativa «Países muy endeudados» (PPME) reforzada y, tras su finalización en 2004, se benefició de una reducción de su deuda cuyo servicio pasó de un 19% de los ingresos de las exportaciones en 1996 a un 6% tras 2004. Los pilares de la estrategia del DSRP-2, que cubre el período de 2006-2010, son (i) la creación de riqueza, (ii) la mejora del acceso a los servicios sociales básicos, (iii) la protección de los grupos vulnerables y (iv) la buena gobernanza. Paralelamente, está en marcha una Estrategia de Crecimiento Acelerado (SCA), que completa el primer eje del DSRP-2 en materia de desarrollo económico.

2.3 Ayuda al desarrollo 1996-2008 y principales PTF

La Ayuda Pública al Desarrollo (APD) desempeña un papel muy importante en la economía de Senegal (aproximadamente un 10% del PIB frente a un 4% del PIB en los demás países de África subsahariana). Senegal se beneficia de la cooperación de casi cincuenta Socios Técnicos y Financieros, que financian más de 500 programas y proyectos distintos. Esta situación pone de manifiesto el reto de la coordinación de estos PTF y el desafío al que debe enfrentarse el país en materia de gestión y absorción de la ayuda. Se observa un descenso relativo de la importancia de la APD que contrasta con el aumento regular de las transferencias financieras de los migrantes.

energéticos y garantizar la estabilidad macroeconómica. Este acuerdo ha hecho que algunos colaboradores aporten considerables ayudas presupuestarias a finales de año (Francia, 125 millones de euros) que han permitido limitar el importe de la deuda interior (RAC 2008).

¹⁰ Ver Antil A., 2010: « *Les émeutes de la faim au Sénégal, un puissant révélateur d'une défaillance de gouvernance* », nota del IFRI, 19 pág. (www.ifri.org)

Ilustración 9: Evolución de la APD y las transferencias migratorias por habitante (1996-2008)

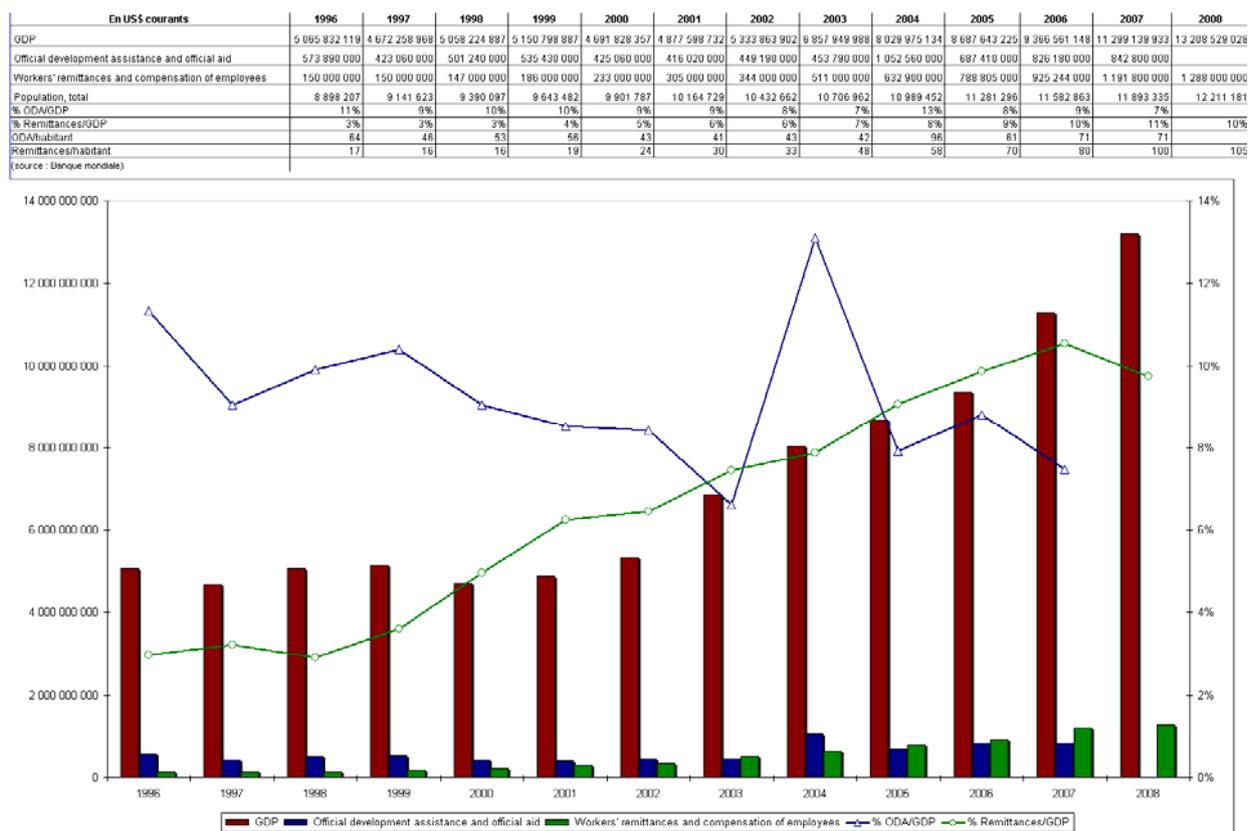


Ilustración 10: Total de los desembolsos de APD a Senegal de 1996 a 2008 (en millones de USD en curso)

Total de los desembolsos de APD a Senegal en millones de US\$ en curso													
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Todos	573,9	423,1	501,0	534,9	424,3	424,8	448,4	453,5	1 056,6	683,7	823,4	872,3	1 057,7
multilaterales	170,8	121,6	210,9	114,6	140,6	201,6	194,9	142,6	303,2	240,1	302,6	389,6	465,1
Fuera del CAI	11,1	9,4	1,1	4,0	-4,7	-0,5	10,7	-3,5	-2,0	-0,2	11,8	31,7	48,5
UE-CAD	258,6	210,0	225,5	311,8	201,5	159,4	152,7	215,6	627,1	343,9	415,6	328,2	371,1
Francia	177,6	142,2	142,3	226,4	147,2	102,4	104,5	119,5	509,8	157,0	287,5	176,7	189,0
CE	42,1	45,0	95,7	57,0	41,6	27,5	54,9	37,9	58,9	32,8	33,7	95,3	134,7
España	0,0	-0,5	0,7	36,5	1,3	9,5	7,3	34,7	18,3	82,5	18,1	41,6	59,1
Todos	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
multilaterales	30%	29%	42%	21%	33%	47%	43%	31%	29%	35%	37%	45%	44%
Fuera del CAI	2%	2%	0%	1%	-1%	0%	2%	-1%	0%	0%	1%	4%	5%
UE-CAD	45%	50%	45%	58%	47%	38%	34%	48%	59%	50%	50%	38%	35%
Francia	31%	34%	28%	42%	35%	24%	23%	26%	48%	23%	35%	20%	18%
CE	7%	11%	19%	11%	10%	6%	12%	8%	6%	5%	4%	11%	13%
España	0%	0%	0%	7%	0%	2%	2%	8%	2%	12%	2%	5%	6%

Fuentes: Datos extraídos de OECD.stat

Si nos basamos en los datos publicados por el CAD-OCDE y sintetizados en la tabla que figura a continuación, pueden formularse cuatro hipótesis de evolución destacables de la APD en Senegal:

- Desde 2004, los desembolsos totales de la APD (en USD) han aumentado considerablemente (+96%) respecto a los cinco años anteriores, en relación con el cambio de los modos de asignación y, en particular, del desarrollo de la ayuda presupuestaria;
- La cuota de las agencias multilaterales en la APD se ha reducido por debajo del 35%, mientras que en los años anteriores alcanzaba un 41% de media. Se recupera en el marco de la anulación de la deuda y el desarrollo de la ayuda presupuestaria (punto de finalización en 2004);
- Aparecen nuevos contribuyentes al margen del CAD-OCDE, pero solo representan un 5% de la APD recibida por Senegal. Se trata de Socios Técnicos y Financieros llamados «emergentes»: India, China y Países Árabes;

- Por último, la cuota de APD procedente de la Unión Europea (UE) es considerable, ya que representa una media de casi un 40% de los compromisos anuales recibidos por Senegal. Esta contribución supera incluso el 50% entre 2004 y 2006; Francia garantiza una tercera parte de la APD recibida por el país a partir de este período.

Los compromisos se distribuyen en función de las diferentes prioridades de las políticas públicas senegalesas, así como por región. La ilustración 11 muestra la cartografía temática de los principales contribuyentes de la APD a Senegal, entre ellos la CE y España.

Ilustración 11: Cartografía temática de la financiación de la APD

PAÍS	Desarrollo Rural y Agricultura (Seguridad Alimentaria), Ganadería y Pesca	Sector Privado, Industria, PYME, Microfinanzas, Turismo y sector Minero	Infraestructura (transporte, comunicaciones, energía...)	Sanidad y nutrición	Educación y formación profesional y juventud	Agua y saneamiento	Medio ambiente	Descentralización, gobernabilidad local, Sociedad Civil y Grupos vulnerables (género)	Casamance	Trust Fund/Finanzas Públicas
ALEMANIA	76 225		2 700 000	762 245	2 000 131			3 811 225	3 048 980	
AUSTRIA										
BÉLGICA		1 092 170		2 893 330	887 390	2 498 110	0			
ESPAÑA	7 820 635				6 390 663					
FRANCIA										
AFD	548 816		5 448 528		669 251	1 798 898		1 524 490		
GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO				5 335 596	3 530 376	4 223 891		1 107 939		
GRAN BRETAÑA										
ITALIA	2 670 907	4 053 619			1 401 006		1 606 813	349 108		
PAÍSES BAJOS		150 000	6 743 885				2 578 880	213 414		100 000
POLONIA										
PORTUGAL										
RUMANIA										
SUECIA										
COMISIÓN EUROPEA	10 410 743	2 756 278	48 196 756			2 286 735		4 573 470		
BEI										
KFW										
GTZ			533 571		1 347 649			2 058 062	1 747 065	
TOTAL UE										
BANCO MUNDIAL	8 628 614		15 420 218	8 918 267	24 384 220		9 146 941	12 958 166	3 811 225	
PNUD		304 898	336 912	1 326 306			297 275	1 475 706		
JAPÓN	243 918		2 286 735	312 520	2 337 043			4 954 593		
BADEA	1 030 555		4 573 470	914 694		3 048 980		2 751 705	1 295 816	
BID	1 524 490	496 983	3 908 793	3 201 429	1 143 368	4 407 301		5 183 266		
BAD	6 326 634		15 092 452	1 593 092	1 687 610	2 286 735	533 571		2 555 045	
FONDO NÓRDICO					5 622 319					
CANADÁ	1 676 939	650 957			1 213 494					
EEUU/USAID	1 143 367	3 015 441		5 183 266	3 869 156					
KUWAIT	2 091 600		12 195 921							
TOTAL OTROS										

Fuente: RMP 2009

Senegal ha suscrito la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo adoptada el 2 de marzo de 2005. En este marco, cuenta con una hoja de ruta que se tradujo en 2006 en un Agenda de Acción para la puesta en marcha de la Declaración de París. Ha creado igualmente espacios y marcos de diálogo en la Administración, entre el Gobierno, los PTF y otros actores nacionales. En 2006, el Estado realizó una encuesta relativa al seguimiento de la Declaración de París y, en 2007, Senegal formó parte de los diez países¹¹ pilotos en la fase 1 de la evaluación de la aplicación de los principios de la Declaración de París.

¹¹ Bangladesh, Bolivia, Mali, Filipinas, Sudáfrica, Sri Lanka, Uganda, Vietnam y Zambia.

2.4 Estrategia y realizaciones de la Cooperación de la CE en Senegal

La CE está presente en Senegal desde finales de los años 60 y constituye un importante contribuyente de la APD en este país. Esta cooperación se articula en torno a **dos marcos institucionales**: (i) la cooperación a través de la puesta en marcha de los convenios de financiación: (ii) la cooperación al margen de los convenios, que se efectúa a través de programas especiales como la ayuda alimentaria, los acuerdos de pesca y la cofinanciación de los proyectos emprendidos por ONG o la ayudas de urgencia.

A partir del **8º FED (1996-2001)**, la ayuda de la CE a Senegal se orientó hacia un apoyo a la lucha contra la pobreza. En el Programa Indicativo Nacional (PIN) para el período de 1996-2001 y que prevé un importe de 140 millones de euros, esta nueva orientación se acompañó de la identificación de tres ámbitos de concentración: (i) la reestructuración de los servicios públicos en los sectores de la salud y de los transportes, (ii) el desarrollo de la producción y las exportaciones agrícolas y (iii) la promoción económica a escala local.

La orientación de la estrategia comunitaria hacia un apoyo a la lucha contra la pobreza se acentúa aún más con el 9º FED, tras la adopción del DSRP por parte del gobierno senegalés. El PIN **9º FED (2002-2007)** contempló el comienzo de la programación **con un importe de 307 millones de euros y se centró principalmente en los siguientes aspectos**: i) **la buena gobernanza política, económica y social**; ii) las redes transfronterizas de transportes por carretera y iii) el saneamiento. Además, se han previsto ayudas macroeconómicas con una relación explícita con la reducción de la pobreza, en particular, los programas sectoriales en los ámbitos sociales, sanitario y educativo, haciendo especial hincapié en la igualdad de oportunidades.

Además de los instrumentos financieros mencionados, el 9º FED incluía también el «servicio de inversión» (al margen del PIN, gestionado por el BEI). En Senegal, han podido mobilizarse también otros instrumentos financieros (al margen del FED) a través de las diferentes líneas presupuestarias de la CE (financiación de las ONG, cooperación descentralizada, iniciativa europea por la democracia y los derechos humanos, seguridad alimentaria, agua, energía, microfinanciación). Concretamente, Senegal se ha beneficiado de la financiación del presupuesto general de la CE a través de las líneas presupuestarias «cofinanciación de las ONG». Esta cofinanciación de las ONG se ha producido en zonas rurales y en zonas urbanas, y en diversos ámbitos: desarrollo local sostenible, promoción de la democracia y los derechos humanos y lucha contra la corrupción, apoyo al desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), refuerzo y promoción de actividades generadoras de ingresos para las mujeres, acceso al agua potable, organización de los productores rurales, protección del medio ambiente y microfinanciación. **El BEI ha intervenido principalmente en proyectos de infraestructuras públicas (agua y saneamiento en Dakar y transportes públicos, en particular para sacar a Casamanza del aislamiento) y el apoyo a la realización de proyectos de inversión del sector privado (turismo, pequeño comercio, servicios, refinanciación y garantías a favor de las PYMES y la microfinanciación).**

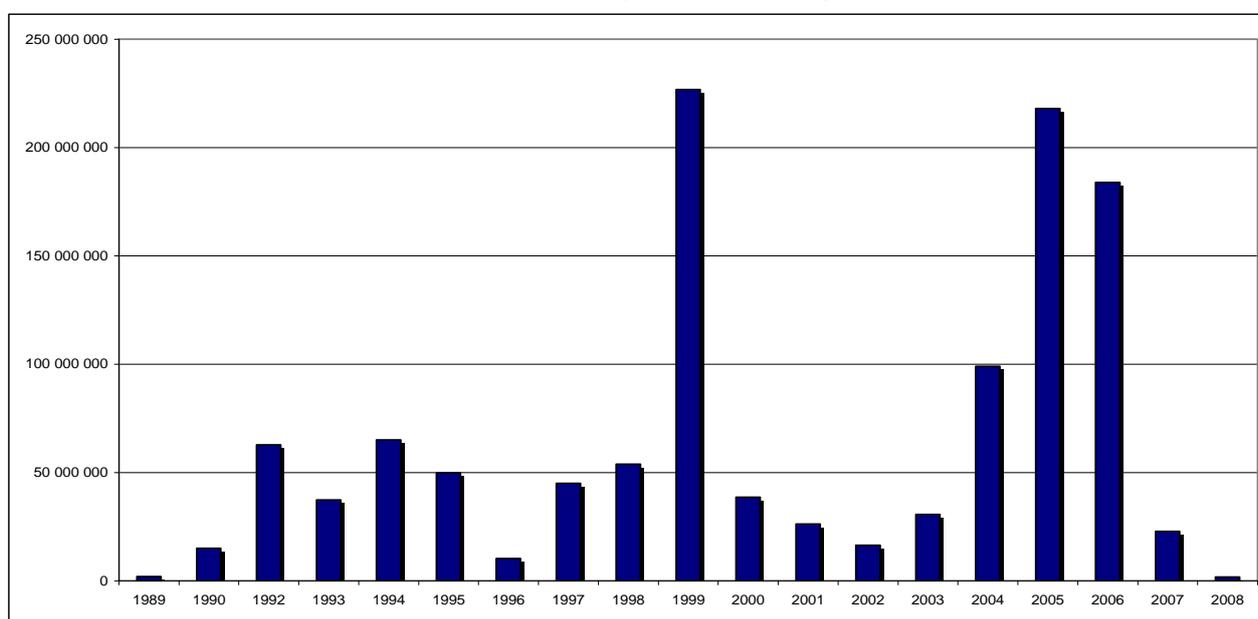
La estrategia de cooperación organizada en torno al PIN **10º FED (2008-2013)** prevé en particular:

- El Apoyo a la integración regional y comercial (75 millones de euros): el objetivo específico de las intervenciones de la CE en este ámbito es permitir que Senegal saque partido de la integración de las economías de la región de África Occidental y del desarrollo de los intercambios. Este objetivo se ha perseguido a través de un apoyo al refuerzo de las infraestructuras de transporte de interés regional y la mejora de la competitividad de la economía nacional. Para contribuir a un mejor control del fenómeno de la emigración clandestina, una parte de los fondos se destinará a la promoción de la creación de empleo para los grupos meta especialmente afectados. Este apoyo respalda la negociación del APE y permitirá proseguir las acciones pertinentes en materia de refuerzo de la buena gobernanza, que resulta esencial para este objetivo.
- El apoyo a las infraestructuras de saneamiento (40 millones de euros) tiene como finalidad proseguir las intervenciones de la CE en materia de infraestructuras de saneamiento en centros secundarios y en materia de tratamiento de aguas residuales de los barrios periféricos de Dakar. El apoyo de la CE contempla también el apoyo a las reformas políticas e institucionales en el sector

del saneamiento. Se prevén igualmente medidas de apoyo institucional para facilitar las reformas necesarias e incrementar la calidad de gobernanza del sector;

- La ayuda presupuestaria para la puesta en marcha de la estrategia de reducción de la pobreza en la continuidad del 9º FED (150 millones de euros): la CE respaldará la puesta en marcha de la estrategia de reducción de la pobreza 2007-2010 (DSRP-2) a través de un apoyo presupuestario general. Se concederá especial atención a la repercusión de esta estrategia en los sectores sociales (educación, salud, etc.) y en el ámbito de la gobernanza, en particular, en lo que se refiere a la gestión de la hacienda pública, a escala central y a escala descentralizada.
- Al margen de los ámbitos de concentración (23 millones de euros): se respaldarán acciones específicas relacionadas con la problemática de la emigración clandestina y la gestión de los flujos migratorios. La CE prevé por otra parte mantener su apoyo constante a las actividades culturales. Por último, podrán realizarse algunas actividades de apoyo a los ANE emprendidas en el marco del 9º FED.

Ilustración 12: Evolución de los compromisos de la CE por año (en euros)



Fuente: Base de datos de los proyectos en curso durante el período 1996-2008, constituida por la misión de evaluación a partir de los datos CE (CRIS).

Los datos correspondientes a los compromisos y pagos anuales se reconstituyen en la siguiente tabla¹².

Ilustración 13: Decisiones, contratos, desembolso PIN+PIR+ LB+STABEX 1996-2008 (en millones de euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DECISIONES	236,1	229,4	nd	nd	60,1	24,5	24,3	17,1	158,1	150,8	7,3	73,9	135,6
CONTRATOS	202,6	193,2	nd	nd	43,3	51,5	58,7	69,4	40,4	94,7	47,9	146,0	96,4
PAGOS	45,1	29,6	77,0	53,9	21,9	24,1	46,8	39,0	62,7	36,7	39,7	62	101,6

A efectos de la evaluación ha podido establecerse una primera base de datos de las intervenciones de la CE en curso durante el período evaluado¹³. Se han registrado 314 intervenciones en este período, por un

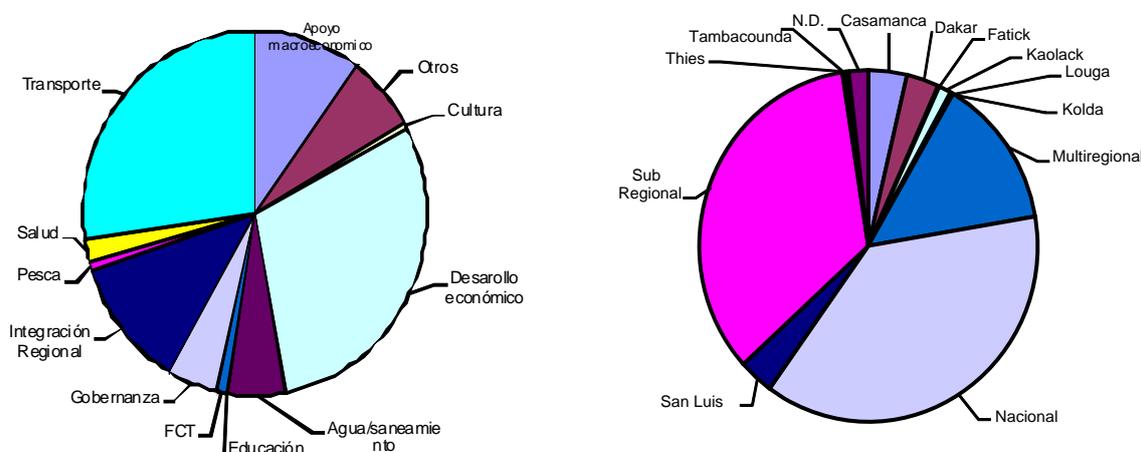
¹² Fuente: RAC 2009, pág. 12 verificada con la DUE para el periodo 2000-2008, y reconstitución por el equipo de evaluación para el periodo 1996-1999 con los RAC.

¹³ Los criterios de valor fueron establecidos con los TdR y los GR con el fin de identificar a los proyectos “corrientes” (que nos están cerrados) del FED o de las líneas presupuestarias durante el periodo 1996-2008. Estas intervenciones están listadas en el anexo 4 – Tomo 2, pág. 52.

importe total de 1.205 millones de euros¹⁴. El ritmo de los compromisos ilustra perfectamente el carácter cíclico de la programación, y las asignaciones por temáticas sectoriales reflejan las prioridades estratégicas del período (desarrollo económico, transportes, integración regional, apoyo macroeconómico, gobernanza y agua y saneamiento) en una escala de intervención más bien macroeconómica (prioridades en el ámbito nacional y subregional¹⁵ que totalizan casi tres cuartas partes de los volúmenes financieros), aunque Casamanza, Dakar y Saint Louis representen respectivamente carteras superiores a 20 millones de euros.

La media de los importes por intervenciones refleja por último el nivel de «concentración en la concentración», algunos sectores como el transporte, la ayuda presupuestaria o los proyectos de integración regional representan unos importes unitarios muy elevados con relación a otros sectores¹⁶.

Ilustración 14: Distribución de los compromisos de la CE por tema y por región



2.5 Estrategia y realizaciones de la Cooperación Española en Senegal

La Cooperación Española está presente en Senegal desde 1990 y la Oficina Técnica de Cooperación Española (OTC) está abierta en este país desde 2004. Senegal es desde 2005 un «país prioritario» para la Cooperación Española y se prevé un marco de asociación ampliada para el año 2011.

La estrategia general de la Cooperación Española se desarrolla en los siguientes planes: Plan África (2006-2008 y 2009-2012) y el Plan Director I (2001-2004), Plan Director II (2005-2008) y el Plan Director III (2009-2012). En los períodos anteriores y hasta la adopción de la Ley 23/1998 de 7 de julio, la «Cooperación Internacional para el Desarrollo» y «las actividades [de cooperación al desarrollo] se llevaban a cabo en ausencia de un marco legal apropiado que regulara específicamente la acción pública en el ámbito de la cooperación»¹⁷. La Ley 23/1998 establece los principios, objetivos, prioridades, medios e instrumentos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Esta ley define la política española de cooperación para el desarrollo y expone las acciones y estrategias generales destinadas a la promoción del desarrollo sostenible tanto humano como social y económico, con objeto de contribuir a la erradicación de la pobreza. Desde el año 2005 y dentro de este marco legal, el Plan Director es el elemento básico de

¹⁴ Este importe tiene en consideración las intervenciones anteriores no concluidas durante el período. Pero si nos limitamos a las programaciones 8, 9 y 10ª FED, el conjunto de la cartera equivale a 814 millones de euros (Véase recuadro, parte 4, pág. 81).

¹⁵ Entendido como el nivel de integración regional, UEMOA o CEDEAO, las intervenciones abarcan varias regiones de Senegal y se califican como multiregionales.

¹⁶ Véase Anexo 5.2-Tomo 2, pág. 148.

¹⁷ Plan Director, 2005-2008, pág. 6.

planificación cuatrienal que determina las líneas generales y directrices esenciales, marca los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos para este período.

Las evaluaciones recientes¹⁸ de la Cooperación Española destacan el esfuerzo realizado para alcanzar los objetivos en términos de importes (0,7% del Producto Nacional Bruto - PNB), así como los retos que han de superarse para mejorar la **calidad de la ayuda** conforme a la Declaración de París. Una parte importante de la ayuda española transita por las instituciones multilaterales y las principales recomendaciones formuladas se refieren a la coordinación y la coherencia del conjunto de los actores y los esfuerzos realizados en materia de ayuda al desarrollo. La pluralidad de los actores contribuye a la particularidad del sistema español y lo diferencia de los demás donantes.

Los actores de la Cooperación Española

Los actores de la Cooperación Española corresponden en primer lugar a la Administración general del Estado (AGE): Esta está encargada, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), de dirigir la política exterior y de cooperación internacional. Desembolsa aproximadamente un 85% de la APD, principalmente a través de los ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Economía y Hacienda (MEH) y de Industria, Turismo y Comercio (MINT). Estos tres ministerios representan por sí solos más de las tres cuartas partes de la APD; otros ministerios realizan acciones de cooperación en sus respectivos ámbitos. En este marco, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación es el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo, así como de la coordinación de los órganos de la administración general del Estado. Dentro del ministerio, el Secretario de Estado de Cooperación Internacional (SECI) ejerce las competencias atribuidas al ministerio en lo relativo a la dirección, formulación, ejecución, planificación y coordinación de la política de cooperación al desarrollo; administra los recursos de la cooperación gestionados por el MAEC; se ocupa de la participación de España en los organismos internacionales de ayuda al desarrollo y define la posición de España dentro de la política comunitaria de desarrollo. Asimismo, evalúa la política de cooperación y desarrollo, así como los programas y proyectos financiados con fondos del Estado. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) es un organismo autónomo vinculado al MAEC a través del SECI. Es la responsable de la gestión de la política española de cooperación. Además de sus servicios centrales, la AECID dispone en el extranjero de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), que se ocupan de la ejecución de los recursos de la cooperación en su ámbito geográfico y coordinan, junto a las administraciones (de las Comunidades Autónomas y las colectividades locales) y los demás actores de la cooperación, la elaboración de los documentos estratégicos del país en todas las fases de gestión del ciclo de las intervenciones de desarrollo. Respecto a los demás fondos que transitan por el MINT, los fondos FAD y conversión de deudas, la responsabilidad de ejecución corresponde a las oficinas comerciales de la Embajada de España encargadas de la promoción exterior de las empresas españolas y las relaciones comerciales.

Otros actores intervienen en la política de cooperación. En particular las Comunidades Autónomas y las colectividades (o entidades) locales (ayuntamientos, consejos provinciales, consejos insulares y fondos de cooperación al desarrollo): La descentralización del modelo administrativo español se refleja en la cooperación internacional al desarrollo de este país. Las Comunidades Autónomas (CCAA) desempeñan un papel muy importante ya que financian la cooperación respaldando programas y proyectos de otros actores, en particular de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Las comunidades autónomas son también actores directos de la cooperación internacional al desarrollo. Han desarrollado actividades, proyectos y programas en diferentes países y en sectores en los que poseen experiencia. Por último, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD): Las ONGD han adquirido una creciente importancia en la política española de cooperación al desarrollo. Han ampliado los ámbitos de intervención y han planificado y ejecutado acciones a más largo plazo. Esto ha sido posible gracias al volumen de los recursos y proyectos que canalizan a través de la cooperación descentralizada (de las comunidades autónomas y ayuntamientos) así como de la AECID. En este sentido, las ONGD y sus órganos de coordinación son entidades de interés público. Por consiguiente, las administraciones públicas, deben apoyarlas y colaborar a su estabilidad y sostenibilidad. Otros actores intervienen igualmente, como Universidades, empresas, organizaciones patronales y sindicatos.

En Senegal, la estrategia de cooperación se desarrolla en el **Documento de Estrategia País** (DEP 2005-2008) (primer documento de Estrategia País), y más recientemente (2009) en la Comisión mixta. Tal y como se indica en este documento, la cooperación de España y Senegal tiene los siguientes objetivos: la lucha contra la pobreza y la marginación, el desarrollo sostenible, la promoción y la defensa de los Derechos Humanos, la paz y la democracia y la igualdad de género, con objeto de contribuir a la consecución de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (ODM). A estos efectos, actúa en sectores como la agricultura, la educación, la salud, la formación profesional, el medio ambiente o incluso la igualdad de género.

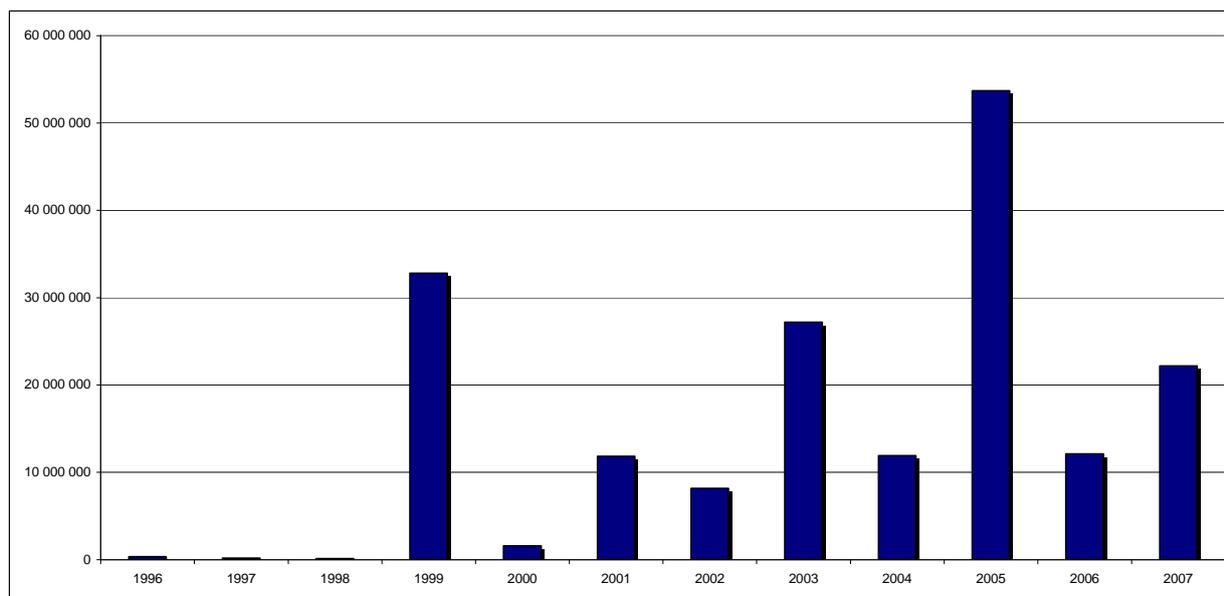
¹⁸ CAD-OCDE, 2007: Examen par les Pairs, Espagne & DGPOLDE, 2008: Evaluación interna del II PD, pág. 9.

Sus prioridades¹⁹ se articulan en torno a los ODM:

- El derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria y la lucha contra el hambre;
- La educación: mejorar el acceso a la educación y contribuir a la mejora de la calidad de la educación;
- La salud: el refuerzo institucional de los sistemas de salud pública, mejora de la salud sexual y la reducción de la mortalidad materna, mejora de la salud de los niños y la lucha contra las enfermedades (VIH/SIDA, paludismo, tuberculosis);
- La protección de los grupos más vulnerables: asistencia a las personas discapacitadas;
- El acceso al agua potable y al saneamiento básico;
- La capacidad económica: infraestructuras y otras actividades pertinentes;
- La sostenibilidad medioambiental: participación de los ciudadanos, refuerzo del capital social y educación medioambiental.

Sus **prioridades geográficas** en Senegal son la región de Saint Louis en el norte, la región natural de Casamanza en el sur y la zona metropolitana de Dakar, que goza de una presencia destacada de ONGD, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las Entidades Locales (EE.LL.).

Ilustración 15: Evolución de los compromisos de España por año (en €)



Fuente: Base de datos de los proyectos en curso durante el período 1996-2008 constituida por la misión de evaluación a partir de los datos DGPOLDE

La información facilitada por la DGPOLDE ha permitido establecer una base de datos de las intervenciones de la Cooperación Española en Senegal. En total, el conjunto de las intervenciones registradas en el período corresponde a un importe de 213 millones de dólares estadounidenses, es decir 182 millones de euros²⁰. Este conjunto cubre 884 operaciones, pero estas últimas se registran por compromiso anual de pago, lo que conlleva la multiplicación de las líneas respecto a las intervenciones plurianuales y hace que este dato resulte poco significativo. Los picos correspondientes a los compromisos de 1999, 2003 y 2005 están asociados a los diferentes acuerdos de reducción de la deuda bilateral.

¹⁹ Además de una prioridad que no se articula en torno a los ODM: «Aumentar la libertad y la capacidad cultural».

²⁰ A partir de una conversión conforme al tipo de cambio medio anual.

Ilustración 16: Distribución de los desembolsos de la Cooperación Española por actores (1996-2007)

en US\$	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL	%
AGE	233 312	116 475	137 894	34 819 640	1 074 587	9 675 630	6 916 583	28 262 295	13 293 786	63 385 354	10 071 536	23 235 707	191 222 800	90%
CCAA	195 899	102 413		124 567	378 019	541 149	472 788	1 704 251	1 066 746	2 176 223	4 254 495	5 230 613	16 247 162	8%
EELL						375 150	225 595	763 943	434 864	1 202 252	792 633	1 884 267	5 678 704	2%
UNIDAD DE ONGDS							84 569						84 569	0%
Universidades											76 410	11 670	88 080	0%
Total	429 211	218 888	137 894	34 944 207	1 452 606	10 591 929	7 699 536	30 730 488	14 795 396	66 763 829	15 195 073	30 362 257	213 321 314	100%

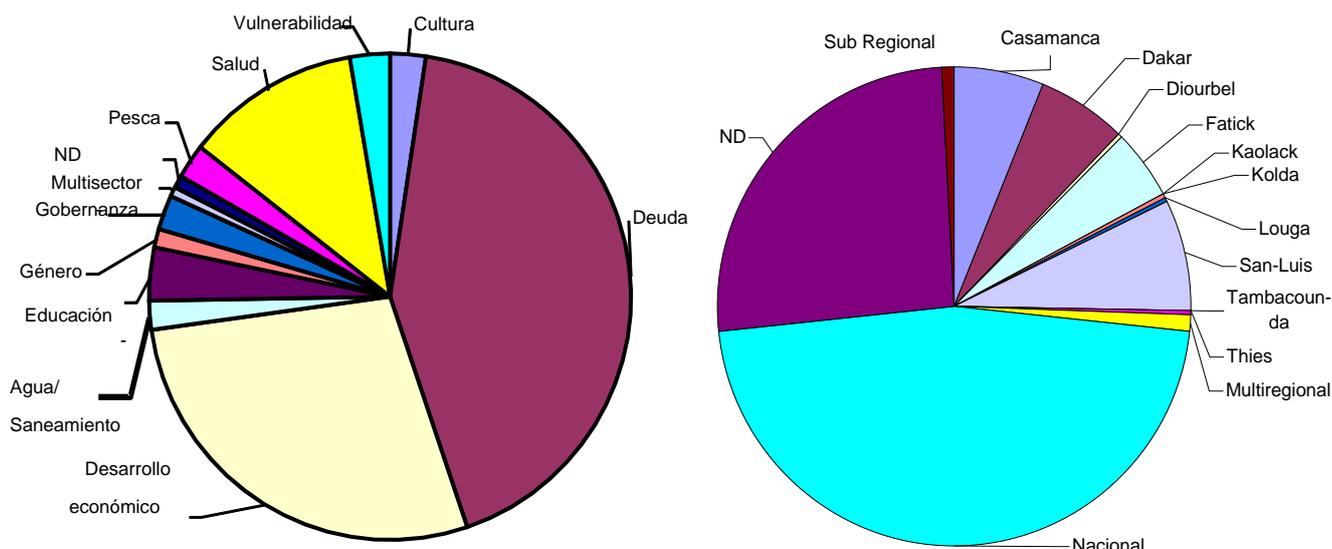
ente: DGPOLDE-MAEC (datos disponibles únicamente hasta 2007)

La **AGE** concedió casi un 90% de los fondos totales en el período. Su preponderancia se mantuvo de manera similar durante los períodos 1996-2004 y 2005-2007. Por consiguiente, de los organismos de la AGE, los principales actores en Senegal son: i) el MEH, con más de 116 millones de euros desembolsados, es decir, un 70% del total ii) el MAEC, con 30 millones de euros desembolsados que representan un 20% del total²¹; iii) el MINT, con 15 millones de euros y un 10% del total desembolsado. Los 2 millones de euros restantes de la ayuda desembolsada por la AGE corresponden al Ministerio del Interior, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura y Pesca. El resto de los fondos desembolsados corresponde a las **Comunidades Autónomas** (7,5%), las **Entidades Locales** (2,5%) y las **Universidades**. Si en 1996-2004, 9 de las 17 Comunidades Autónomas financiaron proyectos en Senegal, en 2005-2007 el conjunto de las Comunidades Autónomas españolas llevaron a cabo intervenciones. No obstante, casi un 80% del importe total procede, por orden de importancia, de Cataluña, Canarias, Castilla La Mancha, Madrid y el País Vasco; y casi una cuarta parte del volumen total correspondiente a las Comunidades Autónomas ha sido desembolsado por Cataluña. La cuota de Canarias en la cooperación con Senegal es, no obstante, cada vez más elevada en función del Programa operativo «*Madeira-Azores-Canarias*», cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Este programa se firmó en septiembre de 2007 y ascendía a 65 millones de euros. Está gestionado por Gobierno de las Islas Canarias y comprende un apartado de 28 millones de euros para la cooperación con terceros países, entre ellos Senegal. Al margen de las anulaciones de deudas contabilizadas en 1999 y 2005, la Cooperación Española **ha aumentado** a partir de 2001. Su cartera se ha concentrado bastante en las anulaciones de deudas y subvenciones de la AGE en materia de desarrollo económico y salud. Más allá, la cartera está estructurada por los programas de estructuración de la AECID, al margen de la financiación que transita a través de las instituciones multilaterales (FAO, ONUSIDA, PNUD, UNICEF)²². No obstante, en razón de lo anterior, las prioridades regionales de la estrategia país (Casamanza, Dakar y Saint Louis) solo aparecen en un segundo tiempo.

²¹ La parte correspondiente a la AECID asciende a casi 24 millones de euros.

²² Véase Anexo 1-Tomo 1, matriz de la QE2, pp 14-16.

Ilustración 17: Evolución de los compromisos de España por tema y por región



3 Respuestas a las preguntas de evaluación

Esta sección presenta las respuestas a las preguntas de evaluación (QE). Sobre la base de la información recogida, se sintetizan las constataciones de la evaluación derivadas de los hechos y análisis. Los datos recogidos, los hallazgos y respuestas detalladas figuran en la matriz de evaluación en el **Anexo 1**, así como en las fichas de presentación de las intervenciones analizadas en el **Anexo 6**. Estas constataciones permitirán elaborar las conclusiones y recomendaciones de las siguientes secciones del informe.

3.1 Pertinencia

3.1.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 1²³

	Poco	Medianamente	Mucho
QE1 - ¿En qué medida las intervenciones programadas en virtud de las estrategias de cooperación respectivas de la CE y de España se corresponden con las prioridades del Gobierno senegalés y se ajustan a los objetivos y políticas de desarrollo de la UE?			
CJ1 – Las estrategias establecidas por ambas cooperaciones tienen en cuenta las lecciones aprendidas en fases precedentes.			
CJ2 – Las estrategias establecidas por ambas cooperaciones reflejan las necesidades de las poblaciones, en particular para las poblaciones destinatarias.			
CJ3 – Las estrategias establecidas por ambas cooperaciones reflejan las prioridades expresadas por el Gobierno en sus diferentes documentos de políticas públicas: DSRP, estrategia macroeconómica, políticas sectoriales.			
CJ4 – Las estrategias establecidas por ambas cooperaciones se han ajustado en función de las principales evoluciones del contexto durante el período.			

²³ La flecha negra sintetiza la respuesta relativa a la cooperación de la CE, la flecha blanca la relativa a la cooperación de España.

Para la **CE**, los ámbitos de intervención del período evaluado prolongan las actividades de los períodos precedentes enmarcándose al mismo tiempo de manera cada vez más adecuada en la estrategia de reducción de la pobreza de Senegal. En lo que se refiere a los instrumentos, estos han evolucionado profundamente durante el período con el desarrollo de los programas de ayuda y la ayuda presupuestaria. Contribuyen a una mayor coordinación de las estrategias sobre las prioridades nacionales, aunque estas últimas sufran a veces dificultades para construirse en el marco de una auténtica concertación con la sociedad civil, así como para traducirse en programas operativos en el terreno. El deterioro de las relaciones de confianza al final del período (2007-2008) parece cuestionar la pertinencia del apoyo presupuestario. De esta forma, la apreciación de los actores senegaleses puede presentar divergencias respecto a la pertinencia de estos nuevos instrumentos. Por último, conforme a la evaluación de la Declaración de París, la coordinación de las prioridades estratégicas de la CE ha sufrido a veces dificultades para concretizarse habida cuenta de su organización a través de las UGP. La pertinencia global de la estrategia mejora de manera constante durante este período, a partir de la programación del 9º y el 10º FED, aunque siguen existiendo limitaciones en términos de coordinación y armonización. Las prioridades y las reorientaciones estratégicas efectuadas durante este período se deben más a la eficiencia de las intervenciones en los diferentes ámbitos que a su pertinencia o eficacia. Así, la concentración de las actividades es cada vez más elevada en los ámbitos de infraestructuras y ayuda presupuestaria (volumen y modalidades de gestión).

Respecto a la Cooperación Española, la programación estratégica susceptible de reunir a los diferentes actores no se puso en marcha hasta 2004, con el DEP 2005-2008. El considerable aumento de **la ayuda española**, tal y como se decidió en el marco del Plan África partir de 2004, se materializó efectivamente en las cifras, pero se traduce igualmente en un riesgo de «huida hacia adelante» en la programación, en ausencia de priorización y concentración de los ámbitos de intervención. Este riesgo está ilustrado por la dificultad de la Cooperación Española para aprender las lecciones de los períodos precedentes. En el plano territorial, con la puesta en marcha de la OTC en 2004 la Cooperación Española se orienta hacia una mayor concentración de sus temáticas de intervención, pero desarrolla sobre todo un enfoque territorial a escala regional. Este enfoque iniciado tras los Acuerdos de Paz (2004) es particularmente pertinente en la región de Casamanza. La concentración territorial y la intervención de múltiples actores que la misma favorece permiten construir nuevos dispositivos de planificación territorial centrados en la concertación entre los diferentes actores. Así, al final del período, la mejora de la pertinencia se refuerza a través de las concertaciones locales (territoriales) y nacionales (Comisión Mixta), así como por una mejor definición de las prioridades temáticas.

3.1.2 Las estrategias establecidas por las dos cooperaciones tienen en cuenta las lecciones aprendidas en fases precedentes

Una situación inicial preocupante

Respecto a la CE, la evaluación de 1999 muestra una situación inicial preocupante en materia de preparación de la estrategia, en la que la concertación con los PTF orientó débilmente la especialización de las intervenciones de la CE. Los análisis preparatorios para la elaboración de la estrategia se han limitado a análisis sectoriales. La capitalización de los éxitos y fracasos de las intervenciones de la CE en Senegal no parece haber alimentado la formulación de la estrategia. Además, el análisis de la capacidad institucional del gobierno es limitado. La situación mejoró gracias a la realización de un “estudio país”, y con ocasión en la preparación de las consecuencias de Lomé, la CE llevó a cabo una amplia consulta entre la sociedad civil. Así, la preparación de los proyectos del 8º FED contribuyó a la afirmación de la reducción de la pobreza como objetivo global de la estrategia para el país.

Los últimos Informes Anuales Conjuntos (RAC) presentan una situación radicalmente diferente en los últimos años (programaciones del 9º y 10º FED), ya se trate de la capitalización de las fases anteriores o de análisis retrospectivos. El documento de programación del 9º FED incluye anexos sobre cada sector de intervención, una matriz de los donantes de fondos y conclusiones de la evaluación de 1999. El 10º FED se organizó esencialmente en torno al análisis macroeconómico, cuestiones complementarias (matriz de los donantes) y de coherencia de la estrategia de cooperación.

La «huida hacia adelante» de la Cooperación Española

Respecto a la Cooperación Española, la programación estratégica a escala de país no se puso en marcha hasta 2005. Las lecciones aprendidas durante el período 2005-2008, que se retomaron en el preámbulo del nuevo Plan Director 2009-2012, son las siguientes: i) aumentar el volumen de ayuda; ii) mejorar la calidad de la misma (entendida como eficacia frente a los objetivos de desarrollo) a partir de los principios de la Declaración de París y las recomendaciones de Accra y iii) reforzar la participación y el consenso entre los actores de la Cooperación Española.

La autoevaluación interna de la Cooperación Española en el período anterior puso igualmente de manifiesto, en un contexto de considerable aumento de recursos, la «huida hacia adelante» en el proceso de programación del Plan Director 2005-2008²⁴ mientras que la formulación del Plan Director 2009-2012 desarrolla de manera específica recomendaciones derivadas de la evaluación.

3.1.3 Las estrategias establecidas por ambas cooperaciones reflejan las necesidades de las poblaciones, en particular para las poblaciones destinatarias

Las estrategias de concertación (formal, ampliada, de restitución) integradas en el proceso de formulación de la estrategia de la CE se reforzaron a partir del 8º FED; y puede constatarse, gracias a los informes de los grupos temáticos movilizados en la programación estratégica, que estas permitieron una mejor apreciación e integración de las necesidades de las poblaciones, en particular en lo relativo a la programación del 9º y el 10º FED.

Con relación a España, se constataron cambios de estrategias en materia de consulta a los actores locales durante el período cubierto por la evaluación, en particular en el marco de los enfoques de desarrollo local en Ziguinchor y, más recientemente, en Saint Louis, gracias a la presencia de la OTC a partir de 2004 y del arraigo estratégico a escala de las Agencias Regionales de Desarrollo en estas dos regiones.

3.1.4 Las estrategias establecidas por ambas cooperaciones reflejan las prioridades expresadas por el Gobierno en sus diferentes documentos de políticas públicas

Pertinencia de la estrategia-país de la CE con relación a las políticas públicas

La evaluación de 1999, desde la programación del 9º FED, subraya la introducción de la estrategia país de la CE en el marco común de la nueva política del Gobierno.

Tal y como destaca la revisión de término medio en 2009 del 10º FED, la pertinencia de la estrategia elaborada en 2006 fue confirmada con relación a los principales documentos de políticas públicas. La introducción de estas últimas se reforzó a lo largo del período evaluado. El documento del 10º FED da cuenta en su primera parte de las referencias utilizadas en materia de políticas macroeconómicas (DSRP 1 & 2, SCA). Al margen de esto, lo que contribuye a la integración de las estrategias en las políticas gubernamentales es la evolución de los instrumentos (programa de ayuda, apoyo presupuestario). Los ámbitos de concentración y las intervenciones siguen estando de actualidad y muy a menudo se hallan en el núcleo de las reformas estratégicas para el país: macroeconomía, sectores sociales y reducción de la pobreza, transporte y comercio, buena gobernanza y ANE. No obstante, se llevaron a cabo ajustes del programa indicativo según los avances (ámbito vial), dificultades de ejecución, imprevistos (licitaciones infructuosas en el saneamiento) y la necesidad de apoyar algunos ámbitos de la gobernanza (reforma territorial, elecciones) tras la evaluación intermedia de 2009 (EMP-2009).

No obstante, la CE ha recibido una calificación relativamente baja en el proceso de evaluación de la Declaración de París²⁵: 12 puntos de 36, es decir la 17ª posición de los 27 PTF estudiados, en particular en

²⁴ «En los procesos de planificación, se huye hacia delante y no se aprovechan ni se invierten esfuerzos en analizar con cierto detalle lo que ha sido el ciclo anterior» (encuesta a los actores de la CE, citada por la evaluación interna del Plan Director II de la Cooperación Española correspondiente a 2005-2008, pág. 121). De esta forma, el hecho de disponer de recursos en aumento no incita a jerarquizar y priorizar los ámbitos de intervención; es decir, que no se acompaña de una mejora de la calidad de la ayuda, en particular a través de una mejor evaluación de las lecciones aprendidas en los ciclos precedentes.

²⁵ Véase MEF, 2008: «Primera fase de la evaluación de la puesta en marcha de la Declaración de París, Senegal, informe final», pág.

términos de coordinación y armonización, principalmente debido a las Unidades de Gestión de Proyecto (UGP). La situación debe evolucionar favorablemente con la reorganización llevada a cabo respecto a la «estrategia marco»²⁶ desde 2008. De hecho, se han cerrado las últimas UGP que existían en Senegal.

Introducción de la Cooperación Española en las políticas públicas

Respecto a la Cooperación Española, el documento estrategia país da cuenta igualmente de su introducción en las políticas públicas y las prioridades gubernamentales. Este es igualmente el caso en lo que se refiere a las intervenciones de estructuración analizadas (PIARESPC, apoyo al Plan REVA, etc.). No obstante, a escala nacional, solo recientemente (2009) se han organizado reuniones en el marco de la Comisión mixta acerca del marco estratégico y las intervenciones en curso y previstas por la Cooperación Española en Senegal.

3.1.5 Las estrategias establecidas por ambas cooperaciones se han ajustado en función de las principales evoluciones del contexto durante el período

La cronología establecida a partir de los informes de actividades conjuntas de la CE y del gobierno senegalés y presentada en el anexo de este informe²⁷ sintetiza los principales eventos registrados durante el período objeto de evaluación. Tres grandes eventos parecen haber tenido una influencia importante en las estrategias de cooperación puestas en marcha en Senegal:

Los Acuerdos de Paz de 2004

El primero se refiere a la firma de los Acuerdos de Paz con el MFDC en Casamanza en diciembre de 2004. Esto permitió, en la prolongación del Grupo de trabajo movilizado en torno a esta región y en el que la CE desempeñó un papel capital, de adopción de nuevos compromisos «*postconflicto*» para la CE sobre la partida B del FED. Para la Cooperación Española, que incrementa considerablemente sus medios, los Acuerdos de Paz permitieron una concentración territorial de las intervenciones en esta región, en particular en el período 2005-2008.

La Iniciativa «Países Pobres Muy Endeudados»

El segundo corresponde a la puesta en marcha de la iniciativa «Países Pobres Muy Endeudados» (PPME) y a la consecución de la etapa de decisión y posteriormente de la etapa de conclusión por Senegal. Esta iniciativa internacional ha facilitado la puesta en marcha de nuevos instrumentos, como la ayuda presupuestaria. Ha permitido asimismo anular una parte importante de la deuda exterior de Senegal, en particular respecto a España (5 anulaciones de deuda desde 1999) que implican, con relación a importes considerables, la identificación de nuevos sectores prioritarios en el marco de programas de conversión validados por el Club de París. En el 2007 se firmó un primer programa de conversión de las deudas en inversiones públicas gestionado en colaboración con el Banco Mundial. El segundo programa, suscrito en el 2008 con ocasión de la reafirmación por parte de España de los compromisos de condonación de las deudas a los países PPTe, permitirá financiar proyectos de desarrollo. El primer proyecto que salió a concurso en 2009 pertenecía al ámbito de la electrificación rural. Al final del período (2007-2008), numerosos elementos muestran un deterioro de las relaciones de confianza respecto a la hacienda pública. Ello suscita numerosos interrogantes sobre la pertinencia de la ayuda presupuestaria general a Senegal.

La llegada de emigrantes senegaleses a Canarias a partir de 2006

Por último, el tercero, al final del período corresponde a la llegada de emigrantes mayoritariamente senegaleses a Canarias a partir de 2006, que dio lugar a reacciones a corto plazo, como el apoyo de la

11.

²⁶ Esta estrategia, denominada «Reformar la cooperación técnica y las unidades de ejecución de los proyectos para la ayuda exterior de la CE» adoptada en julio de 2008, aspira principalmente a utilizar «dispositivos de puesta en marcha de los proyectos bajo el control de los países colaboradores», así como a movilizar una cooperación técnica de «calidad» para apoyar programas «dirigidos por los países colaboradores a petición de los mismos y basada en los resultados» (Véase Estrategia marco, Comisión Europea, julio de 2008, 29 pág.).

²⁷ Anexo 5.4-Tomo 2, pág. 151.

Cooperación Española al plan REVA presentado por el Gobierno de Senegal como respuesta a la ola migratoria. Pero esta crisis suscitó igualmente, tanto a escala comunitaria como en España, numerosas intervenciones decididas al margen del proceso conjunto con el Gobierno senegalés. No obstante, y contrariamente a la opinión de numerosos observadores, el incremento de la Cooperación Española no se debe a este fenómeno sino que responde esencialmente a las orientaciones estratégicas del Plan África, decididas por el Gobierno de España en 2004, así como del 2º y 3º Planes Generales, adoptados respectivamente en 2005 y 2009.

3.2 Coherencia

3.2.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 2

	Poco	Medianamente	Mucho
QE -2: ¿En qué medida las intervenciones programadas en virtud de las correspondientes estrategias de cooperación de la CE y de España se articulan de manera que se reduzcan los potenciales conflictos y se promuevan las sinergias entre los actores que dichas intervenciones movilizan?			
CJ1. Las intervenciones programadas se organizan para contribuir directa o indirectamente a los objetivos perseguidos.			
CJ2. Los diferentes actores movilizados por la Cooperación Española y sus intervenciones se articulan con objeto de limitar los conflictos y promover las sinergias en el marco de los objetivos perseguidos.			

Respecto a la CE, la situación al comienzo del período evaluado refleja una auténtica dificultad para establecer objetivos prioritarios y una coherencia organizada en torno a la concentración de las intervenciones en un determinado número de ámbitos prioritarios. La multiplicidad de los objetivos se refleja en una dispersión de las actividades. Esta constatación inicial se superó con el 9º y el 10º FED, gracias en particular al desarrollo de los nuevos instrumentos de financiación, así como a la orientación hacia sectores de gran concentración como las infraestructuras y, en particular, respecto a las carreteras, las de carácter regional. Por ello, la coherencia con las intervenciones a escala regional así como a las financiaciones del BEI es elevada. De una situación inicial negativa (objetivos e intervenciones dispersos), la coherencia interna ha mejorado claramente a través de una estrategia construida en torno a unos ámbitos de concentración mejor definidos, complementarios de la estrategia subregional, pero en la que la complementariedad entre instrumentos y modos de acción sigue siendo escasa (véase ABG versus apoyos sectoriales). No obstante, esta coherencia puede parecer fruto de un proceso «por defecto», habida cuenta de la ausencia de prioridades provenientes de las políticas nacionales. Así, algunos sectores como el desarrollo agrícola que, habida cuenta de los retos alimentarios, podrían haberse considerado como prioritarios, se descartan ante la ausencia de un enfoque global, de su adaptación e innovaciones, lo que se considera un freno para la eficacia de la ayuda.

Respecto a la **Cooperación Española**, existe un gran número de actores implicados y un riesgo elevado de ausencia de articulación. La estrategia país no se define hasta 2005, pero constituye un marco de coherencia poco exigente en razón del número de temáticas que desarrolla. Los factores que contribuyen al refuerzo de la coherencia constatada al final del período se basan esencialmente en las iniciativas y la proximidad reforzada entre los diferentes actores. Así, los demás actores de la Cooperación Española consultan y recurren regularmente a la OTC. Por consiguiente, el riesgo de dispersión es real habida cuenta de la multiplicidad de los actores implicados en la cooperación, aunque la función atribuida a la Oficina de Cooperación Española (OTC) desde 2004 y las nuevas formas de planificación territorial ayuden a superarlo. Esta cooperación trata igualmente de poner en marcha una estrategia estructurada, en torno a los ejes a los que se ha dado prioridad, movilizando a los colaboradores públicos senegaleses (ministerios técnicos,

ARD) en la programación y el seguimiento de las intervenciones de la Cooperación descentralizada y de las ONG, así como a través de su enfoque territorial, en la concertación entre los diferentes actores. Las prioridades temáticas y la diversificación de los modos de intervención complementarios (ayuda presupuestaria) solo emergen al final del período. La OTC desempeña una importante función en materia de coherencia interna y complementariedad entre actores, pero la coherencia interna entre actores españoles sigue siendo aún débil, aunque surjan modos de financiación más integradores, así como mecanismos de coordinación con los poderes públicos senegaleses.

Para ambas cooperaciones, la constatación resulta más mitigada en materia de coherencia de las intervenciones iniciadas fuera de Senegal y que transitan por organismos multilaterales, aunque algunas constituyan referentes para los poderes públicos senegaleses y, a estos efectos, un marco de coherencia para los actores movilizados por las cooperaciones internacionales.

3.2.2 Las intervenciones programadas se organizan para contribuir directa o indirectamente a los objetivos perseguidos

Una coherencia reforzada de la cooperación de la CE

La evaluación de 1999 destaca, respecto a la CE, la falta de «legibilidad» de los objetivos prioritarios, correspondiente sobre todo a grupos de actividades y la ausencia de «concentración» de las intervenciones en los subsectores en cuestión. Esta concluye que el auténtico objetivo prioritario «subyacente» corresponde a la lucha contra la pobreza. Este último constituye un eje de coherencia de las estrategias del período, que se concretizó en las estrategias del 9º y 10º FED.

Las debilidades iniciales en materia de coherencia interna se superaron de esta forma en las evoluciones relativas al 9º FED, y en materia de programación, al 10º FED. Por otra parte, existe una coherencia adecuada entre las estrategias nacionales y las estrategias subregionales, lo que resulta confirmado por la evaluación de 1999: «*Se desprende (...) un aparente esfuerzo de complementariedad en la programación entre ambos niveles de estrategias, la nacional y esta regional. La programación vincula por una parte la gobernanza económica y política en los dos niveles y, por otra parte, la política e inversiones en el sector de los transportes (por carretera en particular y no multimodal) tanto a escala nacional como regional*».

La coherencia entre los compromisos la CE y el BEI es igualmente importante. En 2008, los préstamos existentes correspondían a sectores de concentración de la CE: agua y saneamiento (abastecimiento de agua de Dakar, Programa de agua de Senegal, saneamiento de Dakar a través de la descontaminación de la Bahía de Hann) y transporte (conexión marítima Dakar-Ziguinchor).

No obstante, las entrevistas de evaluación ponen de manifiesto la ausencia de enfoque global en materia de programación. La ausencia de prioridades en las políticas nacionales se refleja en las estrategias de cooperación. Los ámbitos de concentración identificados por las partes implicadas corresponden a sectores en los que los importes a desembolsar son elevados, en particular, las infraestructuras, donde existen posibles cambios gracias a la existencia de elementos de reforma, así como un diálogo en materia de políticas sectoriales. Este ha sido el caso en materia de infraestructuras viarias o de agua potable durante el período evaluado. Si bien, respecto a la ayuda presupuestaria existen reservas en materia de resultados sobre la eficacia del gasto público, no obstante, el instrumento ha permitido trabajar con nuevos interlocutores en el ámbito de las finanzas públicas, y constituye una «*caja de resonancia*» en materia de diálogo sobre la gobernanza pública. La ausencia de enfoque global y la falta de adecuación e innovaciones se consideran frenos a las inversiones en sectores como el desarrollo económico, por ejemplo, o como la agricultura, aunque la crisis alimentaria ha reforzado la pertinencia de esta última.

Multiplicidad de actores y riesgos de dispersión de las intervenciones de la Cooperación Española

En lo que respecta a la Cooperación Española, la dispersión de los actores es muy elevada y no existen mecanismos que permitan mejorar la coherencia entre las intervenciones al comienzo del período evaluado. El DEP constituye, durante el período 2005-2008, el primer documento de programación de la estrategia país. No obstante, habida cuenta del número de ejes seleccionados, las prioridades siguen siendo poco legibles y una parte importante de los compromisos se llevan a cabo al margen de las prioridades establecidas. Como destaca el CAD-OCDE aún en 2007, «*La multiplicidad de los actores que intervienen en*

el sistema español de cooperación para el desarrollo es una valiosa ventaja, pero también plantea importantes problemas. Aunque los diversos actores poseen en general un conocimiento adecuado del Plan Director y de las ambiciones de España en materia de desarrollo, no todos, empezando por los actores descentralizados, se sienten vinculados por el marco estratégico definido por las autoridades centrales, lo que tiene consecuencias nefastas para la coordinación, la coherencia y la eficacia de conjunto.» El riesgo de dispersión entre las acciones emprendidas por los actores de la Cooperación Española mencionado por el CAD-OCDE se confirma de manera general en Senegal por las partes interesadas consultadas. Al final del período, existen varios elementos que compensan en parte esta dificultad gracias a una creciente adecuación de las intervenciones de la Cooperación Española: puesta en marcha de un Comisión Mixta para la programación de conjunto con las autoridades senegalesas, apoyos a escala ministerial con objeto de mejorar la articulación con las intervenciones de la cooperación descentralizada, enfoque territorial iniciado en las zonas de concentración (Saint Louis, Casamanza) para articular las prioridades de las diferentes actores de la Cooperación Española en el marco de los planes de desarrollo regionales apoyados por los ARD.

Además, una parte importante en volumen de la financiación (aproximadamente un 55% de la cartera) integrada en el perímetro del presente estudio (Fondo Español de Ayuda al Desarrollo, líneas de crédito de 2006 con fondos de conversión de deuda) se reserva, bajo la responsabilidad de la Oficina comercial, a la financiación de empresas españolas que trabajan con el Gobierno de Senegal (hospitales, frigoríficos, energía solar, etc.).

3.2.3 Los diferentes actores movilizados por la Cooperación Española y sus intervenciones se articulan con objeto de limitar los conflictos y promover las sinergias en el marco de los objetivos perseguidos

El Plan Director 2005-2008 presenta de manera exhaustiva el conjunto de los actor implicados: las Cortes Generales, la AGE (en particular el MEH, el MAEC y el MINT), las Comunidades Autónomas y las colectividades locales, ONG, Universidades, Empresas y organizaciones patronales y sindicatos. El estudio del CAD-OCDE sobre la Cooperación Española (2007) señala que el reto de la introducción de estos actores en el marco estratégico definido por las autoridades centrales consiste en la coherencia de conjunto. *«España se ha marcado ambiciosos objetivos para 2012 en el marco de su acción de cooperación para el desarrollo. El Plan Director 2005-2008 incluye mejoras capitales con relación a las políticas y prácticas del pasado; ahora, el reto para España consiste en convertir este proyecto global en una realidad. La ayuda disfruta de un fuerte respaldo en las esferas políticas y se ha puesto en marcha un sólido dispositivo para adecuar los esfuerzos de coherencia de las políticas; pero la realización de nuevos progresos exige una utilización más estratégica y más sistemática de estos dos elementos. El volumen de la ayuda española se incrementa rápidamente y, por lo tanto, resulta imperativo reforzar la capacidad de encauzamiento de la ayuda bilateral, evitando una dispersión de los esfuerzos».*

Si la débil «legibilidad» de las prioridades de la estrategia de la Cooperación Española a través del DEP se pone de manifiesto en razón del considerable número de temáticas, estas aparecen de hecho mucho más claramente en la actuación exigida por la existencia de programas de estructuración financiados por la AECID²⁸, en particular en los ámbitos del empleo juvenil, la reducción de la vulnerabilidad a través de un enfoque territorial, integrador y que refuerce las políticas públicas. Esta se articula igualmente a través de la definición de las prioridades temáticas financiadas en respuesta a las propuestas de las ONG españolas presentes en Senegal²⁹. Además, estas últimas suelen beneficiarse de una financiación complementaria de las Comunidades Autónomas y entidades locales; lo que refuerza de hecho las sinergias entre los actores que constituyen la Cooperación Española.

²⁸ Apoyo a los ARD, apoyo al Plan REVA y la Pesca artesanal, proyectos con el Ministerio de Agricultura, etc.

²⁹ ACPP, Cruz Roja Española Fundación CEAR, Fundación Barcelona Sida, GRDR en Casamanza, Handicap International, Médicos del Mundo. Véase «Nuevos marcos de cooperación, diálogo y financiación pública de las ONG», Anexo 1-Tomo 1, matriz QE2-CJ23, pág. 17.

La apertura en 2004 de una Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Dakar por la AECID contribuye igualmente a reforzar la articulación entre los actores de la Cooperación Española. Pese a sus limitados recursos humanos hasta 2008, esta oficina permite una mejor circulación de la información y recibe a menudo consultas de los demás actores de la Cooperación española. La estrategia emprendida por la OTC se dirige igualmente a mejorar la coordinación entre actores de la Cooperación Española, respaldando la actuación de los socios senegaleses. El apoyo técnico de los ARD a los ministerios técnicos permite orientar mejor la programación de las acciones descentralizadas. El enfoque territorial se articula a través de marcos de concertación con varios actores, que facilitan el seguimiento a escala regional.

Una parte creciente de la financiación de la Cooperación Española se canaliza a través de los organismos multilaterales en Senegal. Se trata en particular de fondos subregionales (Fondos de infraestructuras, NEPAD y CEDEAO), el PNUD (reducción de la pobreza, buena gobernanza, empleo y cohesión social, programa ARTGOLD sobre el desarrollo local), la FAO y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). A través de los socios senegaleses y la OTC, algunas intervenciones se articulan con las demás acciones de la Cooperación Española facilitándoles en particular herramientas metodológicas y referentes subregionales. No obstante, otras intervenciones emprendidas desde Madrid se articulan débilmente con los actores de la Cooperación Española presentes en el terreno, así como otras acciones emprendidas por los ministerios. De esta forma, en el ámbito de la hacienda pública, la Cooperación Española multiplica las intervenciones sin que parezca existir suficiente información compartida y coordinación entre los actores que las gestionan (OTC-AECID y Oficina Comercial de la Embajada de España)³⁰.

3.3 Desarrollo económico e integración regional

El objetivo global de las estrategias de cooperación en el período considerado consiste en respaldar los esfuerzos emprendidos por el gobierno de Senegal para reducir la pobreza de manera duradera a través de «*un crecimiento constante y equitativamente distribuido*», y «*articulado con una política de empleo*»³¹. Con esta pregunta, la evaluación trata de apreciar la contribución de las dos cooperaciones en el ámbito del crecimiento económico y el empleo³². Se trata de una pregunta compleja y a la vez global (de la escala local a la integración regional) y transversal a los diferentes instrumentos de cooperación (apoyo macroeconómico, programas y proyectos, cooperación descentralizada). De hecho, no se dirige a una parte específica de las dos “carteras” de cooperación³³ (como la dirigida a un ámbito de concentración por ejemplo), ni a objetivos claramente establecidos en las estrategias (crecimiento y empleo); aunque estos dos ámbitos y su articulación resulten indispensables para la realización del objetivo global (vínculo entre crecimiento y reducción de la pobreza a través de la creación de empleo, el crecimiento integrador o a

³⁰ Conversión de deudas supervisada por el Ministerio de Hacienda, programa de asistencia pública (dos *Junior Program Officers* o JPO) a través del «Polo» gestionado por el PNUD (2009) y próximamente ayuda presupuestaria general de la AECID (2010-2011). Véase entrevistas en el Anexo 1-Tomo 1, matriz QE2-CJ23, pág. 20.

³¹ Así, y por ejemplo, en el Marco de intervención del 10º FED, el ámbito de concentración 1 «Apoyo a la integración regional y comercial» tiene dos indicadores de eficacia: la tasa de crecimiento del PIB > 7% y el número de empleos creados hasta 2010. Respecto a la cooperación española, hallamos las mismas menciones sobre «*la lucha contra la pobreza y la marginación y el desarrollo sostenible*» en los diferentes documentos estratégicos y planes generales.

³² Sabiendo que, respecto a estos puntos, las cooperaciones no crean directamente crecimiento y empleo pero apoyan las condiciones favorables para alcanzar estos objetivos.

³³ En las dos bases de datos establecidas para la evaluación, el desarrollo económico agrupa intervenciones específicas, pero el campo cubierto por la pregunta va más allá ya que trata igualmente la repercusión económica del apoyo presupuestario, las infraestructuras o, respecto a la cooperación española, el de las intervenciones en el ámbito del tratamiento de la deuda, la formación profesional (educación), la pesca o la reducción de la vulnerabilidad. Respecto a la CE se registra en este tema: 112 intervenciones por un importe de 358,8 millones de euros, y respecto a la Cooperación Española, 148 intervenciones por un importe de 60,6 millones de euros. Las temáticas cubiertas en el caso de la CE respecto a los diferentes programas FED, así como respecto a las líneas presupuestarias, cubren la agricultura, la formación profesional y el empleo, el desarrollo local y regional, el apoyo a las exportaciones, las microrealizaciones y los microcréditos, las minas y el turismo. Respecto a la cooperación española, casi la mitad del importe registrado corresponde a la financiación de la AGE que cubre el desarrollo agrario (Centro Agrícola Regional de Saint Louis) y el apoyo a la mejora de la calidad y la productividad agrícola, así como la energía solar (financiación del FAD). Además, se han registrado numerosos programas de cooperación descentralizada o a través de las ONG (desarrollo rural y desarrollo local).

favor de las personas más pobres³⁴). Por consiguiente, la pregunta permite difícilmente atribuir un impacto específico a intervenciones precisas y el análisis presupone un conjunto de hipótesis sobre las articulaciones existentes entre intervenciones y marco global, ya se trate de condiciones macroeconómicas o de la evolución de las políticas públicas.

Para abordar la pregunta, el estudio ha analizado sucesivamente estos dos aspectos (crecimiento y empleo) en las estrategias de las dos cooperaciones; su respectiva contribución, por una parte, a la mejora del empleo y la puesta en común del crecimiento y, por otra, al crecimiento como tal a través del refuerzo del comercio a escala nacional y subregional y, por último, la coordinación y las complementariedades entre las dos cooperaciones en el ámbito del desarrollo económico.

3.3.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 3

	Poco	Medianamente	Mucho
QE -3: ¿En qué medida han contribuido las intervenciones de la Comisión Europea y de la Cooperación Española a mejorar el crecimiento y el empleo?			
CJ1 – La CE y la Cooperación Española priorizan sus intervenciones en torno a los temas del empleo y el crecimiento.			
CJ2 – La CE y España han contribuido a un crecimiento más rico en empleo.			
CJ3 – La CE y la Cooperación Española han contribuido a garantizar un crecimiento económico reforzando el comercio nacional y regional.			
CJ4 – La CE y la Cooperación Española garantizan la coordinación y la complementariedad de sus intervenciones en términos de crecimiento y de empleo.			

A través de sus compromisos, la CE y España han contribuido al crecimiento económico en Senegal (Eje 1 del DSRP en particular). No obstante, este crecimiento sigue siendo frágil ya que se apoya en una base reducida (sectores secundario y terciario de la economía, principalmente concentrados en el gran Dakar). Las diferentes intervenciones de la CE y España se enmarcan de manera mayoritaria en el eje 2 del DSRP. Se aprecia una gran concordancia entre los objetivos expuestos por el país y los de ambas cooperaciones. Los principales ejes de intervención corresponden al refuerzo institucional, con una estructuración progresiva de la concertación Senegal-PTF en torno a políticas nacionales y el apoyo a la definición de dichas estrategias. Los resultados son más bien positivos, aunque contrastados según los diferentes sectores.

En cambio, las repercusiones de las intervenciones resultan poco perceptibles en la economía real. Los apoyos al desarrollo económico y el sector privado han favorecido la elaboración de estrategias vinculadas al desarrollo económico. En el conjunto del período, el ajuste de las intervenciones ha evolucionado hacia un mayor número de apoyos institucionales y una mejor cobertura de las necesidades expresadas por el Gobierno y, en una gran medida, necesidades identificadas en los sucesivos DSRP. No obstante, las ambiciones de crecimiento acelerado, desarrollo y reducción de la vulnerabilidad y diversificación de la economía senegalesa están lejos de haberse alcanzado. En efecto, aunque Senegal haya puesto en marcha marcos de políticas específicas y haya logrado notables progresos (por ejemplo, en el ambiente de los negocios), las reformas estructurales han demostrado su dificultad de aplicación, y los resultados siguen siendo aún poco visibles.

³⁴ Este enfoque se desarrolla en particular en el CAD-OCDE: *Hacia un crecimiento a favor de los pobres, orientaciones a la atención de los donantes*, 2006. No corresponde a una cuestión de minorías sino a un enfoque dirigido a reducir la exclusión de las personas pobres y, por consiguiente, a reducir las desigualdades.

En particular, analizando las dinámicas de desarrollo económico desde el punto de vista de sus efectos en términos de empleo en el marco de una política de crecimiento integradora u orientada a los pobres, los resultados no han permitido superar los retos demográficos y la llegada al mercado laboral de un considerable número de jóvenes.

3.3.2 La CE y la Cooperación Española priorizan sus intervenciones en torno a los temas del empleo y el crecimiento

Las estrategias de las dos cooperaciones se enmarcan en el apoyo a los dos documentos estratégicos de reducción de la pobreza que, desde 2001, orientan la definición de los objetivos y las prioridades de intervención. Mientras que para el DSRP-1 (2001-2005), el eje 1 sobre la creación de riquezas se articula en un marco macroeconómico saneado, el DSRP-2 (2007-2010) afirma con más fuerza el hecho de que el crecimiento económico debe beneficiar a los pobres. La intervención de la CE, en función de la elección efectuada por la ayuda presupuestaria, se enmarca en el apoyo a las estrategias del gobierno y se dirige a respaldar los esfuerzos para reducir la pobreza a través de un *«crecimiento constante y equitativamente distribuido»*. El desglose de las partidas demuestra una atención destacada al crecimiento de las actividades generadoras de empleo, así como los indicadores de eficacia establecidos (tasa de crecimiento y número de empleos creados). La CE prevé igualmente respaldar, de manera complementaria con el PIR, la integración regional y el refuerzo de la competitividad de la economía senegalesa, a través del refuerzo y el desarrollo de la capacidad comercial (PRDCC, 9º FED), y el programa de apoyo a la SCA (10º FED).

En el ámbito del apoyo macroeconómico, para la CE se trata principalmente de aportar un apoyo a las políticas vinculadas de manera explícita con la reducción de la pobreza, y de satisfacer las necesidades de financiación (externa e interna) derivadas de un crecimiento sostenible desde el punto de vista económico y presupuestario del país. Este ámbito se ha identificado con relación a los objetivos de crecimiento y de creación de riqueza para la reducción de la pobreza del DSRP y a la necesidad de consolidar las reformas dirigidas a *«establecer los grandes equilibrios y a favorecer la competitividad y la productividad de la economía senegalesa»*. Se han previsto igualmente apoyos institucionales para reforzar la capacidad de organización regional y de las instituciones nacionales especializadas respecto al crecimiento, por ejemplo: *«para reforzar la capacidad de negociación y la financiación de estudios de repercusión en las economías de la región, reforzada a través de acciones a escala nacional»*. El PDRCC ha constituido visiblemente un instrumento de refuerzo institucional, dirigido a impulsar diferentes estructuras públicas que contribuyen al desarrollo de la capacidad comercial de Senegal. En el ámbito de la gobernanza económica y comercial, la asistencia se realizaba en el marco de la estrategia de desarrollo del sector privado, cuyos objetivos establecidos eran, por una parte, la mejora del entorno para el desarrollo del sector privado y, por otra parte, la inversión (Ámbito de concentración del 9º FED). En el 10º FED, la asistencia se centra en el respaldo de la estrategia de crecimiento acelerado y la mejora de la competitividad de la economía: *«La asistencia y financiación previstas se incluirán en el marco de los documentos estratégicos del gobierno (DSRP II, SCA, PST, marco integrado, notas de política sectorial,...)»*.

En lo que respecta a la Cooperación Española, esta se centra en el desarrollo rural, local y la formación profesional, en particular de los jóvenes; es decir, en ámbitos dirigidos a reducir las diferencias de desarrollo, ya se trate de la dualidad ciudades-campo o de la vulnerabilidad de los jóvenes. El Programa Regional para la Cohesión Social y el Empleo de los Jóvenes de África Subsahariana, financiado por la Cooperación Española, es igualmente de tipo institucional. Su objetivo es centrar la atención en el empleo, en particular de los y las jóvenes, dotando a Senegal de los instrumentos y capacidad necesarios para formular, aplicar y supervisar las políticas de empleo en los procesos globales de planificación nacional. El proyecto Escuela-Talleres de Saint Louis aspira explícitamente, en lo que a este respecta, al refuerzo institucional de socios senegaleses en el ámbito de la formación profesional, así como a la creación de sinergias con las estrategias de desarrollo económico local.

Al margen de ello, puede indicarse asimismo que las dos cooperaciones han situado el empleo en el núcleo del proceso de decisión, en lugar de considerarlo una consecuencia «mecánica» del crecimiento. Ambas han intervenido en particular en un ajuste macroeconómico que favorece un crecimiento a favor de los

pobres y del empleo³⁵, inversiones públicas que favorecen los enfoques intensivos en trabajo (proyecto HIMO)³⁶, una política económica que privilegia los sectores clave en términos de creación de empleo y renta³⁷, intervenciones en el ámbito de la formación profesional y la empleabilidad³⁸, el desarrollo de actividades generadoras de renta a través de la promoción del empresariado, el alza de la productividad y la facilitación del acceso al crédito³⁹. Por último, la dimensión local está muy presente en los programas de promoción económica a escala local y de apoyo a la descentralización y al desarrollo local⁴⁰ respaldados conjuntamente por ambas cooperaciones.

Sin embargo, la coordinación respecto a la SCA y la complementariedad de esta última con la estrategia de reducción de la pobreza son cada vez más criticadas, habida cuenta de que los sectores destinatarios y las políticas de apoyo a las grandes empresas no son, en sí, las más favorables al empleo y a la reducción de la pobreza, si no gozan, complementariamente, de políticas redistributivas, debido a la debilidad de los medios presupuestarios y la centralización de las finanzas públicas.

3.3.3 Las intervenciones de la CE y España han contribuido a un crecimiento más rico en empleo

La repercusión de las intervenciones de las dos cooperaciones puede apreciarse a través de la realización de políticas nacionales y de sus objetivos en materia de crecimiento y empleo. No obstante, es posible constatar que en estos dos ámbitos no se han alcanzado las finalidades de las políticas gubernamentales.

Los objetivos en materia de desarrollo económico no se han alcanzado

El crecimiento ha seguido siendo relativamente insuficiente durante el período y los sectores secundarios y terciarios siguen siendo los motores del crecimiento, en particular, el sector de la construcción y las obras públicas y los materiales de construcción, el comercio y las telecomunicaciones.

³⁵ El conjunto de los diagnósticos insiste en el tema central del empleo. Por otra parte, la inclusión de las intervenciones en las políticas nacionales materializa este reto: SCA-Eje 2: «creación de empleo» (trabajos con gran necesidad de mano de obra, formación profesional,...). Para la más problemática, el apoyo a la PNE, los ejes estratégicos son los siguientes: i) la búsqueda de la creación máxima de empleo en el sector moderno a través del desarrollo de grandes empresas y PYMES, la reactivación del crecimiento en el sector manufacturero, la optimización de la capacidad de gestión y coordinación de la administración pública; ii) la modernización y la dinamización del sector informal; iii) un apoyo más coherente respecto a las iniciativas que contribuyen al desarrollo del empleo local y rural; iv) una mayor adaptación del sistema de formación (oferta) a las necesidades de empleo (demanda). En el ámbito de concentración de los APE, una parte de los fondos se orientará a la estimulación de la creación de empleo. Por último, en «*el contexto de la actual problemática de la emigración clandestina, se algunos programas dirigidos a la formación profesional y la creación de empleo, en particular para los jóvenes, recibirán respaldo a estos efectos*» (pág. 33, 10º FED).

³⁶ Véase algunas obras de infraestructuras viarias (parte 3.4, pág. 33) o infraestructuras urbanas, en particular en Casamanza (parte 3.8, pág. 54).

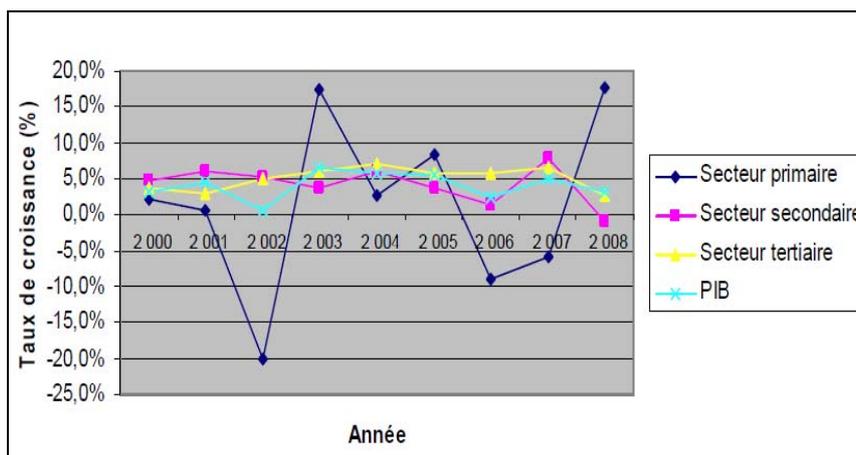
³⁷ Véase los indicadores del marco de intervención de la CE «*crecimiento económico y empleo*» y asimismo apoyo a los sectores «*generadores de renta*» e «*incremento de la renta en medio rural*».

³⁸ Véase inclusión de los compromisos en el DSRP: Promover el empleo autónomo en medio rural y urbano por una parte, y una mejor gestión de la empleabilidad de la mano de obra, por otra. Ver por ejemplo las Ficha-intervenciones: «*Aumento de las posibilidades de empleo de los jóvenes a través del acceso a la formación profesional y continua*», Anexo 6-Tomo 2, pág. 205. E igualmente ASEPEX: La creación y el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas como contribución principal a la creación de renta, de empleo. En el subsector del saneamiento, se trataba de apoyar al Gobierno en la puesta en marcha de acciones prioritarias en el sector «*favoreciendo la creación de empleos y el desarrollo de pequeñas empresas*» al mismo tiempo (pág. 81 del PIN 9º FED y pág. 81 del 10º). Ejemplos de proyectos: Promoción de la microempresa artesanal en el centro y el sur de Senegal (PROMACESS); Apoyo a la formación e inserción socio profesional de los jóvenes en situación difícil en Senegal.

³⁹ Ver por ejemplo Ficha-intervenciones: «*Inserción favorable de las OP de la región de Kolda en mercados rentables de las ramas sésamo y caoba*», Anexo 6-Tomo 2 pág. 183; «*Permitir a los microempresarios rurales senegaleses que desarrollen de manera sostenible AGR*», Anexo 6-Tomo 2, pág. 185; «*Mejora del control de calidad y productividad agrícola*», Anexo 6-Tomo 2 pág. 210. Y también: Proyecto de constitución de una Unión Financiera mutualista promovida por el movimiento campesino senegalés para el desarrollo rural y la lucha contra la pobreza en el departamento de Louga o PADELU, aspecto financiación: «*los MPE tienen acceso a servicios financieros adaptados a sus necesidades*».

⁴⁰ PSIDEL, PADELU y PAR respecto a la CE; PIARESPC y proyectos de cooperación descentralizada respecto a la cooperación española. Véase Fichas de intervención, págs. 173, 178. Los proyectos de desarrollo local pueden poner de manifiesto los desafíos del empleo local y la lucha contra la pobreza: «*realización de infraestructuras que favorecen la creación de empleo así como actividades generadoras de rentas*».

Ilustración 18: Contribución al crecimiento del PIB por sector

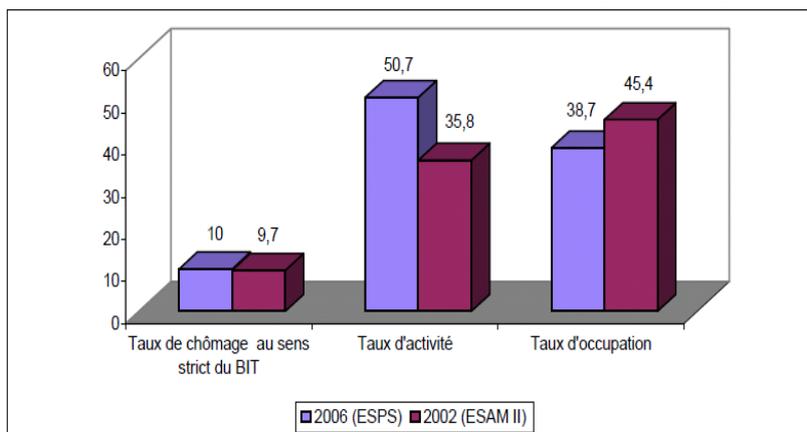


Fuente: ANSD, publicaciones anuales

No existe aún una política sectorial sobre el sector privado ni una estrategia que permita incrementar de manera significativa la productividad de los factores de producción y del empleo. Aún no se han identificado formalmente los nichos de incremento significativo de la productividad como estímulos que permitan alcanzar los objetivos relativamente ambiciosos de crecimiento. Durante el período 2001-2005, la inversión pública ha seguido siendo un componente importante del crecimiento económico de Senegal (10% del crecimiento). Se observa, por consiguiente, un incremento de la participación del sector de la construcción y las obras públicas y materiales de construcción en el crecimiento (un 8,4% frente a un 5,7%) y un fuerte alza del valor añadido del sector de los transportes (contribución al crecimiento de un 7,6% frente a un 0,5% entre 1996 y 2001). Las características del crecimiento durante el período 2002-2008 son relativamente similares al período anterior⁴¹.

En materia de empleo, la situación general se caracteriza por la magnitud del desempleo y la cuota del sector informal como el segmento más generador de empleo. La distribución del empleo por sector, así como las tasas de actividad y desempleo permanecen estables, no obstante, con considerables disparidades regionales, así como un subempleo y una estacionalidad elevada del empleo. La agricultura sigue siendo el principal sector de ocupación (más de un 55% de la población activa). En cambio, la tasa de ocupación de las mujeres ha aumentado (un 46% en 2001), aunque su nivel sigue siendo bajo⁴². La encuesta de seguimiento de la pobreza ilustra a continuación la evolución de la situación del empleo entre 2002 y 2006.

Ilustración 19: Evolución de las tasas de actividad y de desempleo



Sources : Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal (ESPS, 2005-2006), ANSD, Dakar, Sénégal;
 Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages (ESAM II, 2001-2002), ANSD, Dakar, Sénégal

⁴¹ Véase Presentación de los trabajos del estudio Ruralstruc sobre los cambios estructurales en la agricultura y el mundo rural en Senegal, Anexo 9-Tomo 2, pág. 307.

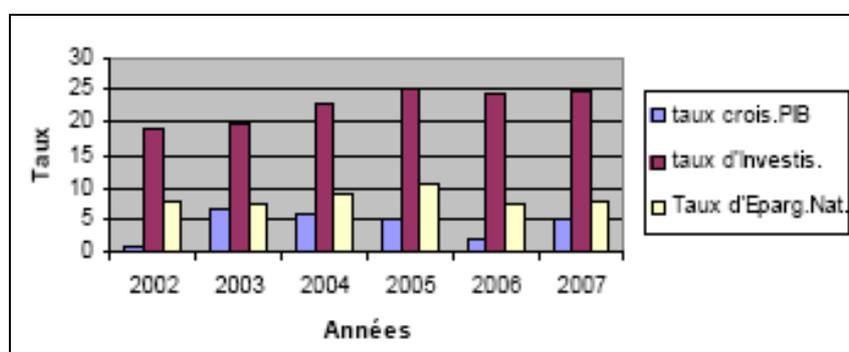
⁴² Casi la mitad respecto a los hombres.

La economía senegalesa no ha registrado incrementos de competitividad significativos estos últimos años. La productividad del empleo permanece igualmente estable, con acusadas disparidades siempre entre sectores)⁴³. Frente a una economía dual entre el sector primario, que sigue siendo el primer generador de empleo, y el sector terciario público y privado, principal contribuyente al PIB, cuya actividad está además muy polarizada en torno a Dakar, las políticas económicas de Senegal no han satisfecho a día de hoy las necesidades de adaptación de la economía, confrontada a una elevada presión demográfica y a la llegada de un número considerable de jóvenes al mercado de trabajo.

Los efectos limitados de las dos cooperaciones

No obstante, pese a sus resultados mitigados, los esfuerzos realizados desde 2000 por la CE⁴⁴, en particular con la finalidad de apoyar al gobierno en la mejora del ambiente de los negocios y de promover la inversión privada, siguen dando sus frutos. Se aprecia un progreso de la tasa de inversión, pero igualmente una continuación de las reformas. De esta forma, Senegal ha avanzado 19 posiciones en la clasificación del *Doing Business 2009* y se sitúa entre los diez primeros mejores países reformadores del mundo. Estos últimos resultados resultan estimulantes, aunque siguen siendo no obstante insuficientes. Las reformas llevadas a cabo durante los últimos años han tenido una repercusión poco perceptible en la economía real.

Ilustración 20: Evolución del índice de crecimiento del PIB real y de las tasas de inversión y de ahorro



Fuente: ANSD publicaciones anuales

En los análisis citados en los diferentes documentos de la CE, se mencionan un determinado número de dificultades para mejorar la repercusión global de las intervenciones y articular mejor crecimiento y empleo, en particular dificultades para cubrir el conjunto de las regiones del país; dificultades para hacer que los apoyos institucionales concedidos principalmente a los actores económicos más beneficiados se utilicen a favor de los pobres; dificultades para aprehender en las intervenciones la contribución real de la agricultura al crecimiento⁴⁵, así como las dinámicas concretas del mercado de trabajo y del sector informal, etc. No obstante, además de las inversiones en las infraestructuras necesarias para esta política, y acompañadas parcialmente por las dos cooperaciones⁴⁶, algunas ramas y sectores⁴⁷ pueden enmarcarse en los dos registros y necesitan una atención particular.

⁴³ Para una información detallada acerca de estos dos componentes, Véase Anexo 6-Tomo 1, matriz QE3, págs. 30-33.

⁴⁴ En el terreno macroeconómico, se trataba de respaldar la continuación de las reformas macroeconómicas y estructurales; «el incremento de la tasa de inversión gracias a una política de incitación que permita al sector privado situarse en el núcleo de la creación de la riqueza. Las intervenciones se dirigían así a promover la estabilidad del marco macroeconómico y político y la realización de reformas gubernamentales para crear un ambiente favorable a la inversión nacional y extranjera a través de la continuación de las intervenciones encaminadas a la mejora del medio de los negocios enmarcadas en el PNBG y la SCA».

⁴⁵ Véase IPAR, 2009: «Cambios estructurales en la agricultura y el mundo rural en Senegal», Informe final de la segunda fase del Programa RURALSTRUC, Banco Mundial, Cooperación francesa, FIDA, Cooperación Suiza, IPAR, ASPRODEB, Dakar, 193 págs.

⁴⁶ Además de las carreteras financiadas por la CE, ver respecto a la Cooperación Española las fichas sobre «Apoyo al Plan REVA», «Construcción de un centro agrícola en Saint Louis», «Construcción de 5 cámaras de frío polivalentes», Anexo 6-Tomo 2, págs. 208, 218, 220.

⁴⁷ Los cultivos que crean un gran valor añadido con un potencial de protección de los pequeños cultivadores, gracias a sus reducidas exigencias en insumos/equipos o a su capacidad para limitar los riesgos vinculados a la producción y la comercialización: verduras de hoja, plantas aromáticas, productos de cultivos tropicales destinados a los mercados locales (fruta). Respecto al sector agrícola, Véase *Etude relative à la croissance au Sénégal. La grappe « agriculture et agro-industrie »*, IRAM 2008.

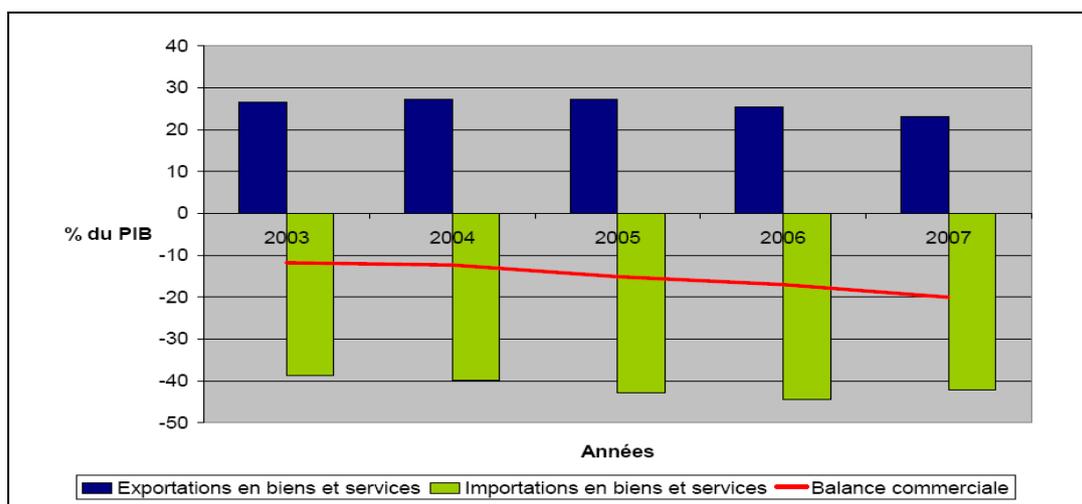
Existe el temor de que las intervenciones futuras de ambos PTF, si se enmarcan en la «nueva política para el empleo», no provoquen una ruptura fundamental con las estrategias puestas en marcha hasta el momento (trabajos HIMO a través de la AGETIP, labores del Jefe de Estado, plan REVA, promoción del sector privado, del autoempleo, a través de los FNPJ, FNAE, etc.).

3.3.4 Las intervenciones de la CE y la Cooperación Española han contribuido a garantizar un crecimiento económico reforzando el comercio nacional y regional

Pocos efectos concretos de las intervenciones en los intercambios

Pese a las iniciativas e intervenciones realizadas por las dos cooperaciones a través de los programas regionales⁴⁸ y de sus intervenciones complementarias a escala nacional⁴⁹, el ritmo de progreso del comercio regional e internacional sigue siendo reducido y su nivel de diversificación limitado⁵⁰. Estos escasos resultados se deben a la concentración en productos respecto a los cuales existe poco dinamismo en la demanda internacional. Senegal sigue teniendo dificultades en los intercambios y el apoyo de las dos cooperaciones ha tenido hasta ahora pocos efectos concretos. Los resultados del sector de la exportación han sido mediocres durante las dos últimas décadas ya que las exportaciones han sido poco diversificadas, han tenido un débil valor añadido y se han enfrentando al lento crecimiento de sus precios en el mercado exterior. Además, los sectores motores de la economía senegalesa conocen dificultades y un descenso tendencial de su parte relativa que incrementa aún más el déficit comercial.

Ilustración 21: Evolución de las importaciones y exportaciones de Senegal



Fuente: ANDS, Nota de análisis del Comercio Exterior

Durante el período evaluado, las negociaciones de un Acuerdo de Colaboración Económica (APE) adquieren una importancia significativa, en particular en la reciente política de desarrollo. No obstante, Senegal ha representado una activa oposición a los APE⁵¹ y aunque se haya restablecido el diálogo, siguen aún sin resolverse numerosos retos importantes en el marco de las negociaciones en torno al PAPED.

El balance de la intervención de las dos cooperaciones en la integración regional y el refuerzo de la competitividad⁵² de Senegal sigue siendo modesto. Aunque se haya desarrollado una estrategia de competitividad externa en las empresas, esta ha tenido escasos efectos en los intercambios (Véase

⁴⁸ 235 millones de euros en virtud del 9º FED respecto a la CE a tramitar a través de la CE y la UEMOA. Respecto a España, las contribuciones se realizan esencialmente a través de organismos multilaterales NEPAD, CEDEAO, PNUD, FAO (Véase Anexo 1-Tomo 1, pág. 14).

⁴⁹ Respecto a la CE, inversiones en las infraestructuras y la gobernabilidad del sector de los transportes (Véase parte 3.4., págs. 33-39); Programa PARI para elaborar a escala estatal un marco global y coherente acompañando acciones previstas en el PIR.

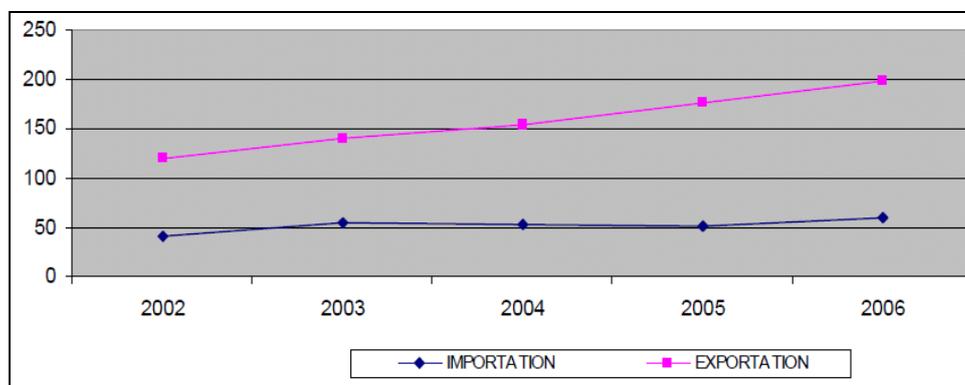
⁵⁰ Los productos de la pesca, los productos petroleros, los cacahuetes, el ácido fosfórico, el abono, el algodón y el cemento garantizan la mayor parte de los ingresos de exportación de Senegal.

⁵¹ En particular en 2007, Véase Anexo 1-Tomo 1, pág. 40.

⁵² A través del PDRCC en particular respecto a la CE.

ilustración siguiente⁵³) y sigue existiendo una falta de comprensión ante los retos y desafíos del APE respecto a sus perspectivas en materia de integración regional.

**Ilustración 22: Evolución de los intercambios exteriores con los países de la UEMOA
(miles de millones de FCFA)**



Fuente: ANDS, Nota de análisis del Comercio Exterior

También en este ámbito, la apreciación de la contribución de las dos cooperaciones es difícil de evaluar dada la estructura tan heterogénea de las ayudas, relacionada básicamente con el apoyo institucional y la dificultad de valorar el grado de consecución de los objetivos no físicos, ya que dichas ayudas suelen orientarse a procesos de mejora de la capacidad o de estructuración cuyos resultados son poco visibles. El impacto del PDRCC, por ejemplo, en lo relativo a la consecución del objetivo global, es modesto, habida cuenta de la naturaleza «institucional» del proyecto. Solo podrá apreciarse realmente a medio plazo teniendo en consideración el objetivo de consolidación de los logros previstos en el PRDCC-2.

3.3.5 La CE y la Cooperación Española garantizan la coordinación y la complementariedad de sus intervenciones en términos de crecimiento y de empleo

La operacionalización del DSRP y de su dispositivo institucional ha permitido reforzar la concertación entre PTF aportando un marco de diálogo estratégico, materializado en sectores y temas. Sin embargo, la eficacia de estos procesos y su nivel de actividad son muy variables. Los esfuerzos de consolidación de las colaboraciones se traducen en una gran coordinación con los ODM y el DSRP de segunda generación y las políticas y programas asociados (SCA, SDR, etc.). Unos marcos de concertación eficaces permiten una mejor coordinación intersectorial entre el Gobierno y los PTF activos (en particular en los sectores de concentración⁵⁴). Aunque el diálogo sobre el DSRP sea menos movilizador, los PTF, y en particular la CE y la Cooperación Española, muestran una creciente voluntad de armonización de sus estrategias (liderazgo, instrumentos conjuntos) y de complementariedad de sus intervenciones, conforme a la Declaración de París y al Código de Conducta Europeo⁵⁵.

El posicionamiento de los PTF respecto a los instrumentos varía en el tiempo, en particular en función de experiencias o incidentes con el gobierno. Se desarrollan herramientas comunes a escala interna de las cooperaciones y con otros actores. Las estructuras de gestión del sector económico se reconocen como componentes de un importante progreso con relación al pasado, que permiten un mejor diálogo entre el Gobierno y los PTF. La reducción del campo de intervenciones de las dos cooperaciones durante el período, con un espíritu de especialización además, resulta efectiva. Este cuestionamiento se plantea de manera creciente en los documentos de estrategias de las dos cooperaciones, así como por parte de sus actores. No

⁵³ El aumento de las exportaciones se debe en particular a los intercambios con Mali, pero globalmente en Senegal se ha incrementado la competencia en la importación de las ramas locales. En cambio, el aumento de los intercambios es más destacado en la CEDEAO, en particular con Nigeria (importación de petróleo y productos manufacturados). Véase Diaw D. & Tran T.A.D., 2009: « *Intégration régionale et expansion du commerce Sud-Sud : le cas du Sénégal dans l'UEMOA* », Revista Tiers-monde, n°199, págs. 627-646.

⁵⁴ Véase Grupo de trabajo en los temas vinculados con el desarrollo económico y el posicionamiento de las dos cooperaciones en Anexo 1-Tomo 1, pág. 42.

⁵⁵ Véase parte 3.1, págs. 18-22.

obstante, se plantea una cuestión a los PTF en general y a las dos cooperaciones en particular, que es el interés de la salida de un sector financiado históricamente y en el que se espera, sin embargo, que los resultados resulten pronto visibles (caso de la salud por ejemplo). Al margen de lo anterior, no existen otras sinergias específicas entre las dos cooperaciones y los mecanismos de delegación que la CE ha puesto en marcha con otros Estados miembros en el ámbito del desarrollo económico⁵⁶ (en particular la AFD y la GTZ⁵⁷) no se han concretado entre ambas cooperaciones durante el período evaluado.

3.4 Transportes

La respuesta a la QE 4 se basa únicamente en el análisis de las intervenciones de la CE, debido a que la Cooperación Española no ha intervenido de manera directa en el sector del transporte durante el período evaluado, ni tampoco de manera indirecta a través de acciones de supresión del aislamiento vinculadas al desarrollo rural integrado. Las intervenciones se estudian igualmente desde el punto de vista subregional, para evaluar sus impactos en la circulación de los bienes y personas con los países fronterizos.

3.4.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 4

	Poco	Medianamente	Mucho
QE -4: ¿En qué medida han contribuido las intervenciones de la CE y de la Cooperación Española en el sector de los transportes a la mejora sostenible de la circulación de los bienes y las personas dentro del país así como con los países fronterizos?			

CJ1 - ¿Han contribuido las intervenciones de la Comisión Europea al descenso del tiempo de transporte?			
CJ3 - ¿Han contribuido las intervenciones de la Comisión Europea al descenso de las tarifas de transporte?			
CJ3 – ¿Han contribuido las intervenciones de la Comisión Europea a una mejor gobernanza del sector?			
CJ4 – ¿Han contribuido las intervenciones de la Comisión Europea al aumento de la circulación de personas y mercancías?			

Con la mejora de las infraestructuras viarias, la CE ha contribuido al descenso de los tiempos de recorrido en Senegal, favoreciendo así la circulación de los bienes y las personas en el interior del país y con los países fronterizos. En efecto, la cooperación entre la CE y Senegal ha dado muy buenos resultados y ha tenido repercusiones en los ejes de intervención, mejorando la calidad de la red y reduciendo los tiempos de recorrido, lo que ha contribuido sin duda al incremento del tráfico de vehículos. La cooperación comunitaria con Senegal ha contribuido probablemente al descenso de los costes directamente vinculados con el estado de la carretera (en particular la frecuencia de cambio de las piezas de repuesto), pero no ha contribuido a un descenso general de las tarifas de transporte, administradas en parte por el Estado y que han aumentado en particular con el alza de los carburantes. Parece que el coste de los controles ilícitos realizados a los transportistas de mercancías y la oferta de servicios para los usuarios de transportes en común son ámbitos en los que podrían realizarse más avances con objeto de facilitar la circulación de los bienes y las personas en Senegal.

La CE ha financiado igualmente un proyecto de facilitación de los transportes a escala regional⁵⁸ que aspira a mejorar los servicios de transporte regionales, en particular estabilizado puestos fronterizos a lo largo de los principales corredores regionales. Un diálogo sectorial o una intervención en la facilitación de los transportes a escala nacional sería igualmente útil si la cooperación comunitaria desea obtener mejores

⁵⁶ CE/AFD sobre el programa de actualización de las empresas así como el sector del arroz, CE/GTZ para el apoyo a las PYMES.

⁵⁷ Véase parte 3.10.2, pág. 67.

⁵⁸ 9 ACP ROC 14.

resultados en la reducción de los tiempos de recorrido y los precios del transporte en Senegal. Además, la intervención en materia de rutas urbanas en Ziguinchor, que ha permitido la realización de 12 km de rutas urbanas de adoquines utilizando un método alta intensidad de mano de obra (HIMO) ha resultado un éxito. Ha permitido la creación de empleo así como la formación de numerosos jóvenes (jefes de obra, jefes de equipo y obreros).

La cooperación de la CE ha dado buenos resultados en la gobernanza del sector durante la puesta en marcha del PST2 (1998-2004), a través del diálogo sectorial, la financiación de estudios y apoyos institucionales. Los principales resultados fueron en particular la creación de la AATR, ahora AGEROUTE, y la creación del FERA. Pero la mejora de la gobernanza del sector viario podría reforzar el alcance de las repercusiones y ampliarlas al conjunto de la red. En efecto, pese a los importantes progresos realizados durante el 8º FED, el diálogo sectorial de estos últimos años no ha permitido renovar el PST 2 que expiró en 2004, lo que crea un vacío importante para el marco estratégico del sector. Por otra parte, los arbitrajes relativos a la financiación del sector, que favorecen los trabajos de rehabilitación en detrimento del mantenimiento ordinario, ponen de manifiesto el problema de la sostenibilidad de la financiación del sector. Pese a la reciente creación del FERA, que aspira a la protección de los recursos consagrados al mantenimiento, la CE y Senegal no han invertido tal vez suficientemente en las cuestiones de gobernanza y sostenibilidad en el marco del diálogo sectorial mantenidos estos últimos años.

La CE ha contribuido a favorecer una mejor circulación de los bienes y las personas dentro del país y con los países fronterizos, pero los resultados se concentran esencialmente en sus ejes de intervención y la repercusión es por el momento poco sostenible en razón de los problemas de gobernanza y de financiación del sector.

Con relación a la Cooperación Española, no se han constatado intervenciones en este sector, aunque el análisis inicial presentaba la posibilidad de la realización de acciones en el ámbito de las pistas rurales y su mantenimiento en el marco de operaciones de supresión del aislamiento vinculadas a proyectos de desarrollo rural integrado (en particular en Casamanza).

3.4.2 Las intervenciones de la Comisión Europea han contribuido al descenso del tiempo de transporte

Mejora y desarrollo de la red asfaltada

Uno de los factores que han contribuido a la reducción de los tiempos de recorrido en Senegal es el desarrollo de la red asfaltada. Mientras que la densidad total de la red ha permanecido estable en 7,5 km de carreteras en 100 km² entre 1996 y 2008⁵⁹, la densidad de la red asfaltada en km² ha aumentado en un 12%⁶⁰. Este aumento es atribuible a las inversiones del Estado senegalés, así como a la CE y los demás PTF como el BM, la AFD o el BAD, que financiaron la pavimentación de carreteras entre 1996 y 2008.

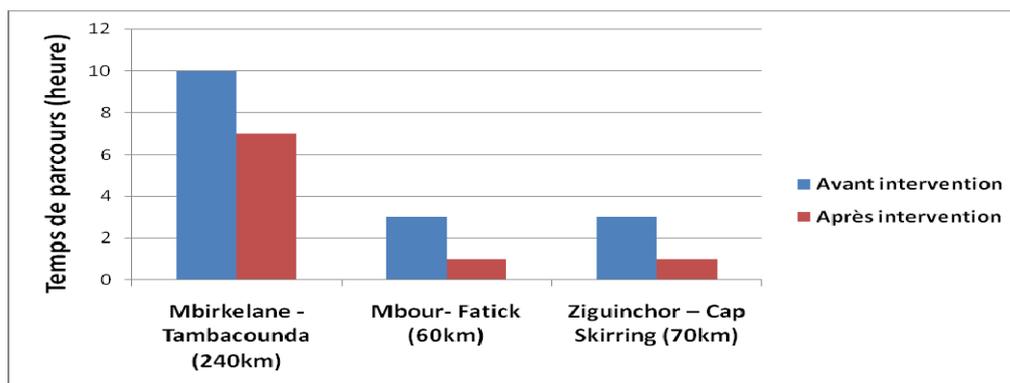
La red asfaltada no solo se amplió sino que se mejoró su estado. En 2008, un 55% de la red pavimentada estaba en buen o mal estado y la percepción general⁶¹ es que esto constituye una mejora con relación al final de los años 90. La CE ha contribuido directamente a la reducción del tiempo de recorrido en los ejes cuyas obras ha financiado. La ilustración 21 aporta una indicación de la reducción de los tiempos de recorrido observada en las carreteras nacionales RN1, R20 y RN4. En total, la CE ha financiado la realización o el acondicionamiento de más de 550 km de carreteras asfaltadas durante el 8º y el 9º FED, tal y como aparece en la ilustración 22.

⁵⁹ *Le secteur des transports routiers au Sénégal*, F Bertholet & Alii, 2004.

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ Entrevistas, enfoque Grupo transporte realizado en Dakar en junio de 2010, Véase Anexo 9-Tomo 2, pág. 302.

Ilustración 23: La cooperación CE/Senegal ha permitido reducir los tiempos de recorrido



Fuente: Informe de control del proyecto RN4 y RN20, entrevistas

Ilustración 24 : Desarrollo/rehabilitación de la red pavimentada financiada por el 8º y el 9º FED

Número proyecto	Título	Tramos	Lineal
8 ACP SE 013 Y 8ACP ROC 012	Proyecto de apoyo al PST II	Mbour-Fatick	60 km
		Sokone-Karang	42 km
		Diouloulou-Bignona	51 km
		Diana Malary-Carrefour 22	50 km
9 ACP SE 017-	Proyecto de apoyo al PST II	Carretera Mbirkelane-Tambacounda (RN1)	240 km
9 ACP 25	Rehabilitación de la carretera Kaolack-Mbirkelane, (RN1)	Kaolack-Mbirkelane, (RN1)	37 Km
9 ACP SE 14 –	Rehabilitación de la R20 y la RN4	Ziguinchor- Cap Skiring –	72 km
		Kabrousse	18 km
		Ziguinchor-Mpack	
Total lineal			570 km

Una clara mejora del estado de la red no asfaltada que sigue siendo no obstante insuficiente

Se aprecia igualmente una clara mejora del estado de la red no asfaltada. El porcentaje de carreteras no asfaltadas en buen o mediano estado ha aumentado así de un 18,5% en 1994 a un 27% en 2005⁶². La mejora del estado de la red no asfaltada ha ido a la par de un mejor acceso de las comunidades rurales y distritos a carreteras practicables en todas las estaciones⁶³. La CE ha contribuido directamente al descenso del tiempo de recorrido interviniendo en más de 800 km de pistas durante los 8º y 9º FED, tal y como se ilustra en la siguiente tabla. Más particularmente, ha reforzado el acceso a los servicios socioeconómicos, en concreto a los mercados, escuelas y servicios de salud en la región de Kolda en Casamanza, gracias al proyecto 9 ACP SE 26.

Ilustración 25: Financiación de las pistas y carreteras de tierra en Senegal por la CE (1997-2008)

Número proyecto	Título	Tramos	Lineal aproximado
8 ACP SE 013 8 ACP ROC 012	Proyecto de apoyo al PST II	Carreteras de tierra en las regiones de Kolda, Fatick, Thiès y Ziguinchor	200 km
Fondos STABEX		Pistas conexas Kaolack-Tambacounda	490 km
9 ACP SE 26	Programa de reactivación de las actividades económicas y sociales en Casamanza (PRAESC) – Obras de rehabilitación de las carreteras de acceso a las zonas agrícolas	Región de Kolda,	90 km
		Región de Ziguinchor	20 km
Total			Más de 800 km de pistas

⁶² DSP/PIN 2008-2013 (10º FED) respecto a los datos de 2005.

⁶³ Informe del Gobierno de Senegal sobre la terminación del PST 2, 2008.

Estos buenos resultados siguen siendo no obstante inferiores a los objetivos que aspiran a que aproximadamente un 70%⁶⁴ de la red no asfaltada esté en buen o mediano estado en 2005-2006. En consecuencia, existen por lo tanto amplias zonas agrícolas o potencialmente agrícolas no accesibles durante la estación de lluvias.

La sostenibilidad de los resultados no está garantizada y hay que tener en cuenta otros factores

La sostenibilidad de los resultados de la cooperación comunitaria no está no obstante garantizada, tal y como sugiere el análisis de la evolución del mantenimiento viario (indicador 3.6). En efecto, el sistema de protección del patrimonio viario a través del control de la carga en el eje no se ha puesto aún en marcha y el mantenimiento de la red resulta en la actualidad insuficiente respecto al nivel mínimo de mantenimiento requerido para garantizar una longevidad correcta de las carreteras acondicionadas.

Los tiempos de trayecto podrían reducirse más si se mejorasen otros factores como la gestión de los controles ilícitos, el estado del parque de vehículos, así como la gestión del tráfico y la explotación de la red. Al margen del proyecto de facilitación de los transportes a escala regional (proyecto 9 ACP ROC 14), parece que la CE integra escasamente estos temas en el diálogo sectorial nacional.

3.4.3 Las intervenciones de la Comisión Europea han contribuido al descenso de las tarifas de transporte

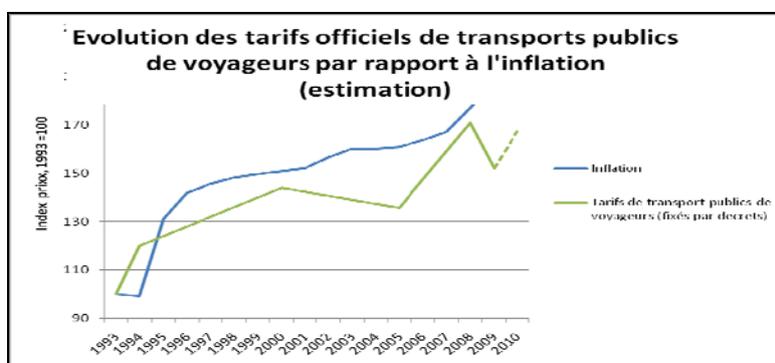
Pese a la mejora del estado de la red y de una disminución de los tiempos de recorrido, las tarifas de los transportes han aumentado globalmente.

Las tarifas han aumentado para los beneficiarios finales

Los niveles de las tarifas oficiales de transporte público de viajeros son administrados por el Estado y se fijan por decreto. Estas han aumentado conforme a la inflación, tal y como aparece en la ilustración 24. Sin embargo, los precios reales pagados por los usuarios en los ejes interurbanos difieren de las tarifas oficiales, ya que los pasajeros se ven obligados a veces a pagar servicios suplementarios, como el transporte de equipajes, respecto a los cuales no existen tarifas oficiales. Habida cuenta de estos elementos y de las entrevistas realizadas, puede suponerse que el alza de los precios reales de los transportes común ha sido como mínimo paralelo a la inflación.

En lo que respecta a las tarifas del transporte de mercancías, estas se han liberalizado, salvo respecto al transporte de determinadas mercancías como los hidrocarburos. Por consiguiente, no existen precios oficiales y los precios se negocian entre cargadores y transportistas. Según las entrevistas realizadas, las tarifas de transporte de mercancías han aumentado, pero existen pocos datos precisos disponibles en esta materia.

Ilustración 26: Evolución de las tarifas oficiales de transportes públicos con relación a la inflación (estimación)



Fuente: Estudio sobre los costes y condiciones de explotación de los vehículos de transporte público de viajeros en Senegal, para una tarificación óptima, Joseph Mendy para el Ministerio de Transportes Terrestres y Transportes aéreos, República de Senegal, septiembre de 2007; Entrevistas DTT; International Monetary Fund - 2009 World Economic Outlook. Los datos de 2010 de las tarifas de transportes públicos son estimativos

⁶⁴ RAC 2005 y 2006.

Los costes han aumentado para los transportistas

El aumento de las tarifas traduce el aumento de los costes asumidos por los transportistas, que incluyen el precio del carburante, los controles ilícitos, las piezas de repuesto, las tasas, etc. Los documentos⁶⁵ y las entrevistas realizadas en Dakar indican que el margen de los transportistas de pasajeros es reducido, incluso negativo a veces, lo que hace pensar que no se trata de un factor de aumento del precio. De manera más precisa, el estudio indica que la adquisición de vehículos y equipamientos para usuarios, así como el mantenimiento mínimo de los vehículos y su aplazamiento para limitar los gastos de explotación han permitido dotar al sector de una rentabilidad aparente.

En lo relativo a los transportistas de mercancías, los controles ilícitos representan costes particularmente elevados. En el 11º Informe del Observatorio de Prácticas Anormales, se indica que la exacción ilícita media es del orden de 53.500 FCFA en el eje Bamako-Dakar (es decir, 3.626 FCFA por 100 kilómetros). Los retrasos generados por estos controles (13 minutos perdidos por 100 km recorridos) constituyen costes suplementarios para los transportistas. Un estudio más detallado de la organización de los transportistas resultaría útil para apreciar el vínculo entre los costes asumidos por los transportistas y las tarifas abonadas por los beneficiarios finales.

La cooperación comunitaria tiene un papel limitado

Es posible que las intervenciones de la CE y de los demás PTF hayan limitado el alza de los precios, reduciendo los costes de explotación de los vehículos vinculados al estado de la carretera, pero esto no ha repercutido en el precio abonado por el usuario, ya que aquí entran en consideración otros factores. La organización del sector de los transportistas por carretera y el análisis de los márgenes de los transportistas y los intermediarios ha sido poco estudiada y documentada en el marco del diálogo sectorial.

3.4.4 Las intervenciones de la Comisión Europea han contribuido a una mejor gobernanza del sector

Los progresos relacionados con la puesta en marcha de un marco estratégico son cuestionados

Se han realizado considerables esfuerzos en la puesta en marcha de un marco legal, estratégico y operativo para el sector viario en Senegal. La CE ha contribuido a la elaboración de este marco sectorial a través del diálogo sectorial mantenido con el Estado senegalés y de la financiación de misiones de asistencia técnica. Sin embargo, los resultados son frágiles y poco duraderos, ya que el Plan Sectorial de Transportes 2 (PST2), que expiró en 2004-2005, no se ha actualizado desde entonces, por lo que se ha creado un considerable vacío para el marco estratégico y la coordinación del sector. La 3ª Carta de Política Sectorial de Transportes, que se encontraba en fase de preparación durante el verano de 2010, no se ha acompañado por el momento de un plan sectorial.

La capacidad de los actores es desigual

La CE ha financiado numerosas intervenciones que, aunque no hayan aumentado directamente los recursos humanos o financieros de los actores del sector, han permitido reforzar la capacidad de las instituciones aportándoles información y material (base de datos de carreteras) permitiéndoles poner en marcha procesos esenciales para su correcto funcionamiento (programación, firma de contratos). Además, ha desempeñado un papel esencial en la creación de la AATR y del FERA.

No obstante, tal y como se indica en numerosos informes⁶⁶, la DTT, la DR y, en la actualidad, la DGI no disponen aún de los medios suficientes para llevar a cabo sus misiones. En lo relativo a las intervenciones dirigidas a reforzar la capacidad de los actores privados previstas en el marco del proyecto de apoyo al PST2 (8 ACP SE 013), estas no se han puesto en marcha.

Fragilidad de la separación de las funciones de planificación, financiación, ejecución y control en el sector

⁶⁵ Estudio sobre los costes y condiciones de explotación de los vehículos de transporte público de viajeros en Senegal, para una tarificación óptima, J. Mendy para el Ministerio de Transportes Terrestres y Transportes aéreos, República de Senegal, septiembre de 2007.

⁶⁶ Por ejemplo, El sector de los transportes por carretera en Senegal, 2004, y el Informe del Gobierno de Senegal sobre la finalización del PST 2, 2008.

La realización de importantes reformas estructurales permitió la separación de las funciones de planificación, financiación, gestión y ejecución, que corresponden en la actualidad a diferentes actores. La CE y, en particular el BM, han desempeñado un papel esencial en la puesta en marcha de las reformas a través del diálogo sectorial y la financiación de estudios.

No obstante, se cuestiona la eficacia de las reformas por diversos factores. El marco de las misiones de la AGEROUTE cubre misiones oficiales como la propuesta «*de orientaciones en el sector viario*» o la propuesta «*de estrategia de financiación del mantenimiento y el desarrollo del sector viario*», que corresponden normalmente a los servicios del Estado, lo que cuestiona la separación de las funciones en el sector. Más concretamente, la falta de medios de los servicios del Estado, que son la DGI, DR y la DTT, dificulta el ejercicio de las misiones de regalía que se le atribuyen. Esto cuestiona igualmente la separación de las funciones de planificación, financiación, ejecución y control en el sector.

Los arbitrajes relacionados con el mantenimiento viario son poco duraderos

El presupuesto atribuido al mantenimiento ha aumentado globalmente, pasando de 4,5 a 6 mil millones de FCFA entre 1993 y 2006⁶⁷. No obstante, la concesión de fondos al mantenimiento viario representa menos de un 20% de las necesidades, que se estiman en 30 mil millones de FCFA para la red clasificada⁶⁸. Los gastos realmente realizados en materia de mantenimiento son inferiores, en los que a estos respecta, al presupuesto concedido para el mantenimiento, que resultaba ya en sí mismo insuficiente. Por consiguiente, los gastos consagrados al mantenimiento viario son claramente inferiores a las necesidades estimadas, lo que significa que no se garantiza la durabilidad de las inversiones en el sector. Por otra parte, la tendencia a sobredimensionar las especificidades técnicas de las carreteras con relación al volumen de tráfico podría constituir un factor limitativo de los recursos para el mantenimiento ordinario.

La CE ha contribuido a la puesta en marcha del FERA, que debería permitir aumentar y perpetuar la financiación consagrada al mantenimiento viario. No obstante, para garantizar la durabilidad de las inversiones en el sector, la CE y Senegal deberían incluir igualmente en el diálogo sectorial un seguimiento más constante de los arbitrajes entre las obras de acondicionamiento, mantenimiento periódico y mantenimiento ordinario que, teniendo en consideración la situación financiera, debería priorizar el mantenimiento de la red con relación a su desarrollo.

Pocos resultados respecto al fenómeno de sobrecarga del eje

Es difícil cuantificar de manera precisa la evolución del fenómeno de sobrecargas del eje en estos diez últimos años, pero se pone de manifiesto que no se respetan siempre las normas de cargas en el eje. El 16% de los 4.269 vehículos pesados durante una encuesta realizada en 2005⁶⁹ presentaban sobrecarga. Esta sobrecarga era del orden de 7 toneladas por vehículo sobrecargado, lo que representa una sobrecarga de un 25%. La CE aporta su apoyo a las acciones en curso con objeto de poner en marcha una política de protección del patrimonio viario; no obstante, en 2010, el objetivo de instauración de un sistema de control de carga en el eje aún no se ha logrado. Esto es otro elemento que indica que las intervenciones en el sector no son duraderas por el momento.

Los aspectos medioambientales y sociales están mejor integrados en las políticas y proyectos sectoriales

Se han realizado progresos reales en la integración de los aspectos medioambientales y sociales en el sector viario: se ha creado un plan sectorial, se han adoptado medidas y los actores del sector son ahora conscientes de la necesidad de integrar los aspectos medioambientales y sociales. No obstante, debe destacarse que la puesta en marcha de las medidas medioambientales y sociales es lenta y resulta aún insuficiente a la vista de los planes iniciales.

La CE comienza a contribuir al esfuerzo realizado a través de los proyectos que ha financiado directamente, incluso aunque varios proyectos, como las pistas de comunicación de Casamanza (9 ACP SE 14) no incorporen elementos medioambientales y sociales fundamentales, como la prevención del VIH/SIDA o la

⁶⁷ DSP PIN 9º FED Anexo 4(c) y RAC 2006.

⁶⁸ Estudio para la creación de un Fondo Viario autónomo en Senegal, 2005.

⁶⁹ Estudio sobre la gestión del control de la carga en el eje en Senegal, 2005.

consulta a la población local antes de la puesta en marcha del proyecto. De manera más global, la CE no parece haber desempeñado un papel capital en los cambios realizados en el terreno sectorial. Este papel parece más bien haber correspondido a los Fondos Nórdicos de Desarrollo, que han financiado por ejemplo el estudio de impacto medioambiental del PST2.

3.4.5 Las intervenciones de la Comisión Europea han contribuido al aumento de la circulación de personas y mercancías

Aumento de la circulación y del volumen de mercancías transportadas

De manera general, la circulación ha aumentado en promedio un 6% entre 1996 y 2002⁷⁰. De manera más específica, respecto a las inversiones de la CE, los proyectos de rehabilitación de Mbirkelane-Tambacounda (RN 1), Ziguinchor -Cap Skiring –Kabrousse (R20) y Ziguinchor– Mpack (RN4) han dado lugar probablemente a un aumento de la circulación en estos ejes⁷¹. Paralelamente al alza de la circulación, los datos recogidos indican un alza del volumen de las mercancías transportadas entre 2004 y 2006 en el eje Dakar-Bamako, tras el acondicionamiento de algunas partes del corredor al que ha contribuido la CE respaldando las actividades de tránsito hacia Mali en el puerto de Dakar. No obstante, el acondicionamiento de Mbirkelane-Tambacounda es demasiado reciente para poder evaluar el impacto directo de este acondicionamiento en el alza del volumen de mercancías transportadas en este eje en 2010.

3.5 *Apoyo macroeconómico*

3.5.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 5

	Poco	Medianamente	Mucho
QE -5: ¿En qué medida la ayuda presupuestaria de la CE y los aspectos de consolidación institucional vinculados a la misma se han adecuados al contexto senegalés y en qué medida han permitido mejorar el marco de las políticas públicas y la gestión de la hacienda pública?	→		

CJ1 – La ayuda presupuestaria ha sido adaptada al contexto nacional y los procedimientos de aplicación han respetado las especificidades de Senegal.	→		
CJ2 – La ayuda presupuestaria ha permitido mejorar la inclusión de la ayuda exterior en las políticas públicas y en la gestión de la hacienda pública.	→		
CJ3 – La ayuda presupuestaria y las intervenciones asociadas en materia de refuerzo institucional han permitido mejorar la gestión pública.	→		
CJ4 – La ayuda presupuestaria ha permitido mejorar el proceso de preparación y puesta en marcha de las políticas públicas, incluyendo la movilización del presupuesto como instrumento de políticas.	→		
CJ5 – La ayuda presupuestaria ha permitido mejorar el volumen y la calidad de los gastos públicos en salud y educación, en particular en las regiones más desfavorecidas y para las poblaciones más pobres.	→		

El incremento de la ayuda presupuestaria de la CE ha sido sin duda demasiado apresurado y habría sido más adecuado mejorar previamente los mecanismos presupuestarios. Esta constatación resulta reforzada por la débil repercusión de las medidas de consolidación institucional de la AT del ABSRP del 9º FED. Los

⁷⁰ El sector de transportes por carretera en Senegal, F Bertholet & Alii, 2004.

⁷¹ Informe de control MR-02194.01, noviembre de 2007, MR-001913.02, abril de 2009, entrevistas.

escándalos que han estallado recientemente en el país han provocado una sobrecarga y una «politización» del instrumento que perjudican su previsibilidad.

La ayuda presupuestaria ha permitido aumentar la tasa de absorción de recursos, pero su carácter previsible y su coordinación con el ciclo presupuestario han sido muy débiles. La armonización del apoyo presupuestario se ha reforzado, pero parece estancada en razón del fracaso de la ACAB, vinculada a un problema de coordinación y perspectiva entre donantes.

Sin duda, la ayuda presupuestaria ha permitido aprehender con un mayor realismo la gestión de la hacienda pública (GFP) y crear un consenso en torno a diagnósticos conjuntos, y ha contribuido de manera decisiva a la mejora de los procedimientos de conclusión de contratos públicos. Se han puesto en marcha reformas, pero el sistema de GFP presenta debilidades significativas. Los progresos más destacados se han realizado en torno al instrumento del FMI, respaldado por la DUE. El actual dispositivo institucional de las reformas de la GFP parece débil ante a las reformas necesarias, y precisa un esfuerzo coordinado de todos los socios capitalistas comprometidos en este ámbito. La gobernanza económica sigue siendo débil y la lucha contra la corrupción no es operativa.

El proceso de preparación y de puesta en marcha de las políticas públicas no es satisfactorio; la movilización del presupuesto como instrumento de políticas resulta limitada. El papel del Parlamento y de las instituciones descentralizadas es marginal en el proceso.

El volumen de los gastos públicos en salud y educación se ha preservado en el período, aunque el crecimiento demográfico ha sido elevado. No obstante, el sector de la educación adolece de una falta de eficiencia en la concesión de sus recursos. Los consultores no han tenido conocimiento de la realización de una revisión de los gastos públicos en materia de salud. El apoyo presupuestario no parece particularmente eficaz para mejorar los servicios sociales a favor de las categorías más pobres.

3.5.2 La ayuda presupuestaria se ha adaptado al contexto nacional y los procedimientos de aplicación han respetado las especificidades de Senegal

Habida cuenta de las conclusiones de la evaluación de la estrategia país de 1999, que recomendaba convertir el aumento del apoyo presupuestario en un objetivo central *a largo plazo*, con el requisito previo esencial de la mejora de los mecanismos presupuestarios, el ritmo de aumento de los fondos de la DUE canalizados a través del presupuesto del Estado senegalés en virtud del 9º y 10º FED parece precipitado. En efecto, sin este requisito previo, el aumento de los recursos discrecionales del Estado, habitualmente considerado como un resultado positivo del apoyo presupuestario⁷², se convierte en un tema problemático en un contexto nacional caracterizado por el estallido de escándalos⁷³ de gran magnitud y el cuestionamiento de la gestión del Tribunal de Cuentas.

En términos generales, la herramienta de apoyo presupuestario sufre una sobrecarga en sus objetivos. Efectivamente, esta aspira a aportar un complemento de recursos al presupuesto del Estado, ofreciendo al mismo tiempo garantías conforme a las cuales el Gobierno pueda poner en marcha una política de reducción de la pobreza; además, desempeña una función de primera importancia en la observación de las prácticas de gestión de la hacienda pública y, finalmente, debe servir como ejemplo en la aplicación de la Declaración de París. Esta sobrecarga resulta aún más difícil de gestionar ya que los documentos de programación no proponen prioridades claras entre estos objetivos.

Por ello, el descubrimiento de estas irregularidades en la gobernanza ha puesto en evidencia esta sobrecarga del apoyo presupuestario de la Comisión. Habida cuenta de que estos escándalos ponen en tela de juicio la elegibilidad de Senegal en el marco del apoyo presupuestario, evaluado a través de las tres condiciones de elegibilidad estipuladas en los acuerdos de Cotonú, la DUE ha utilizado las estructuras de

⁷² En período de crisis, se acuerda que el aumento de los recursos discrecionales del Estado permite una mejora de la eficacia operativa y la concesión de los gastos públicos.

⁷³ Véase por ejemplo el escándalo en torno al montaje territorial y financiero de la construcción del Monumento del Renacimiento Africano inaugurado en 2010 en Dakar o el escándalo relativo a la Agencia Nacional de la Organización de la Conferencia Islámica (ANOCI), recogidos en el libro del periodista Abdou Latif « *Contes et mécomptes de l'ANOCI* » en agosto de 2009.

diálogo del apoyo presupuestario para preguntar al gobierno acerca de estos temas, en razón del componente de «gobernanza» del apoyo presupuestario. Desde el punto de vista de las autoridades, este enfoque orientado a la gobernanza se ha percibido como una «politización» del instrumento, lo que ha resultado negativo para su previsibilidad⁷⁴. No obstante, cabe preguntarse por el impacto real de una previsibilidad débil en un país donde el nivel de ejecución presupuestaria es reducido.

A finales de 2008, en contexto muy difícil desde el punto de vista financiero, la CE y la mayoría de los PTF deciden respaldar al gobierno y «apostar por la credibilidad futura de las reformas». La decisión de efectuar el desembolso de la DUE se basa más en un análisis del riesgo de no efectuarlo que en una lectura al pie de la letra de las condiciones de elegibilidad que, según la DUE, habría dado lugar a una decisión de no efectuar el desembolso. Esta decisión cuestiona la vocación principal de las condiciones de elegibilidad, que es ofrecer garantías fundamentales en lo relativo a la eficacia de la ayuda presupuestaria. En cambio, permite respaldar el programa de reformas prioritarias del FMI en virtud del ISPE y los condicionamientos vinculados a la FPCE⁷⁵ y los progresos asociados.

En 2009, el apoyo presupuestario de la CE resulte cada vez más difícil de movilizar, ya que las solicitudes de desembolso bloquean las condiciones de elegibilidad y la dimensión política. Además, la repercusión directa de los componentes de refuerzo institucional del 9º FED en términos de mejora de los mecanismos presupuestarios ha sido reducida (partida infravalorada, ausencia de marcos lógicos, dificultades del *Multi Donor Trust Fund (MDTF)*). Paralelamente, el apoyo presupuestario se enfrenta a una insuficiencia de la adecuación de la herramienta por parte del Gobierno. La DUE subraya a estos efectos el poco interés de los encargados de gestionar la herramienta en los ministerios en defecto de consecuencias directas incitativas.

3.5.3 La ayuda presupuestaria ha permitido mejorar la inclusión de la ayuda exterior en las políticas públicas y en la gestión de la hacienda pública

El recurso a la ayuda presupuestaria representa en sí mismo una medida significativa de adecuación a las prioridades nacionales. El apoyo presupuestario de la CE se desembolsa en forma no focalizada y se utiliza para financiar gastos incluidos en el presupuesto del Estado, utilizando los procedimientos nacionales. Uno de los objetivos alcanzados del apoyo presupuestario es aumentar la tasa de absorción de los recursos.

La previsibilidad a corto plazo del apoyo presupuestario de la CE es muy reducida. La previsibilidad a medio plazo es escasa⁷⁶. De manera general, las tasas de desembolsos procedentes del apoyo presupuestario de la CE ha sido reducida en el 9º FED, tal y como muestra la siguiente tabla. Por último, la adecuación del apoyo presupuestario al ciclo presupuestario en Senegal es muy escasa.

Ilustración 27: Desembolsos en concepto de ayuda presupuestaria 2004-2009 de la DUE (en millones de euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tramo fijo	0	10	5	5	0	14 ⁷⁷
Tramo variable	0	0	0	7,7	6	15,14 ⁷⁸
Total de los desembolsos	0	10	5	12,7	6	29,14
Desembolsos/importes previstos		100%	25%	63,5%	26%	127%
AN/presupuesto nacional	0	0,51%	0,23%	0,54%	0,23%	1,2%

Fuente: DUE

La propia armonización del apoyo presupuestario ha sido reforzada: puesta en marcha de diagnósticos conjuntos como el PEFA; procesos conjuntos de evaluación de los criterios de elegibilidad del apoyo presupuestario; adopción de indicadores de eficacia conjuntos, calendario de reuniones trimestrales

⁷⁴ La constatación de la politización del útil es compartida por una gran parte de los donantes.

⁷⁵ Estos condicionamientos se refieren, entre otras cosas, a la prohibición de los procedimientos de avance de tesorería, la simplificación del régimen de las recuperaciones, aplazamientos de crédito y de obligación, y el acuerdo del Gobierno sobre un calendario de transmisión de las cuentas de gestión del Estado y las disposiciones legales de pagos al Tribunal de Cuentas.

⁷⁶ Véase Informe de evaluación externa del Acuerdo Marco relativo a los Apoyos Presupuestarios a Senegal, 2009.

⁷⁷ Tramo fijo en 2009 del programa 10º FED.

⁷⁸ Tramo adicional 2008 (9,469 millones de euros) + tramo variable 2009 (5,675 millones de euros).

comunes y puesta a disposición de asistencia técnica a través del MDTF. No obstante, esta armonización está limitada por las dificultades a las que se enfrenta el ACAB que, desde su creación, no ha funcionado realmente nunca y sufre grandes problemas de coordinación entre donantes.

3.5.4 La ayuda presupuestaria y las intervenciones asociadas en materia de refuerzo institucional han permitido mejorar la gestión pública

Sin duda, la ayuda presupuestaria ha permitido comprender con mucho más realismo la calidad de la gestión de la hacienda pública y crear un consenso en torno a diagnósticos conjuntos, con un programa de reforma más fiable (ISPE, PRBF). Esta dinámica ha permitido establecer un diálogo sobre la ejecución presupuestaria, la hacienda pública y el DSRP. Ha contribuido igualmente de manera decisiva a la mejora de la transparencia y la fiabilidad de los procedimientos de otorgamiento de los contratos públicos.

El Gobierno de Senegal ha llevado a cabo un cierto número de reformas en el marco del respeto de los criterios de convergencia de la UEMOA⁷⁹, lo que dota al país de un marco legislativo y reglamentario globalmente satisfactorio. Se han realizado varias reformas importantes durante el período evaluado gracias al apoyo presupuestario, como la desconcentración de la planificación en seis ministerios, la descentralización parcial del BCI y la extensión del paquete de software ASTER.

No obstante, el sistema de gestión de los gastos públicos presenta debilidades significativas⁸⁰ a finales de 2008, entre las cuales la preparación de la ley de finanzas que no garantiza el realismo presupuestario; una ejecución presupuestaria pesada y jurídicamente dudosa y plazos de establecimiento de cuentas excesivos y de una fiabilidad limitada, tal y como muestran las conclusiones de la misión del FMI de 2008.

En el marco del ISPE, el gobierno se comprometió a finales de 2008 a adoptar medidas de urgencia para mejorar la ejecución presupuestaria, que incluyen un régimen simplificado de las prórrogas de crédito y del recurso al procedimiento simplificado, prohibiendo los anticipos de tesorería; la auditoría de los principales compromisos jurídicos de los ministerios; la auditoría de SIGFIP; la definición del poder de regulación presupuestaria del MEF; el establecimiento de un procedimiento detallado de conciliación entre presupuesto, TOFE, cuentas del tesoro, y estados SIGFIP; la auditoría de las condiciones necesarias para la puesta en marcha ordenada del software de contabilidad ASTER.

Estos progresos se deben igualmente al apoyo presupuestario, que ha respaldado los requisitos vinculados al programa del FMI de finales de 2008. Por último, apreciamos una complementariedad interesante entre la intervención de la DUE y la del FMI a través de un proyecto de contribución de financiación. La DUE financia una asistencia técnica a largo plazo del FMI en la Dirección General de Contabilidad Pública y el Tesoro (DGCPT), que desempeña un papel esencial en la información sobre la ejecución del presupuesto del Estado y la gestión de la Tesorería. Sigue existiendo un interrogante acerca de la ausencia de arraigo institucional de la reforma, reforzada por la ausencia de un apoyo financiero plurianual y la debilidad numérica del equipo del PCRBF⁸¹. Paralelamente, la nueva generación de reformas vinculadas a la transposición de las directivas de la UEMOA hace que las reformas presupuestarias y financieras resulten cada vez más estratégicas.

La gobernanza económica sigue siendo débil. El apoyo al Tribunal de Cuentas en el marco del PNBG del 9º FED ha permitido reforzar su capacidad y liquidar los atrasos. No obstante, el Tribunal es objeto de numerosas observaciones sobre la calidad de las cuentas transferidas. El ABSRP ha permitido respaldar el mantenimiento de la actividad del Tribunal de Cuentas y descartar los proyectos de reducción de su presupuesto y de modificación de su categoría.

Desde hace algunos años, el presupuesto general del Estado se ha caracterizado por una creciente externalización de los recursos, incluidos hacia las agencias. Jurídicamente, el conjunto de las desmembraciones del Estado y de las entidades autónomas está sujeto a los cuerpos públicos de control,

⁷⁹ En particular la unificación del presupuesto general del Estado (Directiva 4).

⁸⁰ Véase Senegal, mejora del sistema presupuestario, FMI, febrero de 2009.

⁸¹ El equipo del PCRBF es considerado muy competente por todos los PTF, pero solo consta de dos personas. Su financiación, sometida a los problemas de tesorería del Estado, es objeto de una mesa redonda anual.

pero el Tribunal de Cuentas no logra ejercer su derecho de control en razón de la insuficiencia de su personal; la Inspección General del Estado, que no puede recurrir a sí misma, no puede ejercer un control sistemático en estas entidades. Únicamente el Inspector financiero podría controlar y formular recomendaciones acerca de estas entidades.

El apoyo presupuestario ha tenido una repercusión positiva en la lucha contra la corrupción, mejorando la transparencia de los procedimientos de firma de contratos públicos y permitiendo una disminución espectacular de la tasa de contratos celebrados de manera directa, pero el dispositivo sigue siendo frágil y necesita el apoyo de los PTF. El blanqueo de dinero adquiere una magnitud inquietante y algunas modificaciones propuestas de la Constitución han provocado un debilitamiento de las instituciones. De manera general, la lucha contra la corrupción es débil e inoperante. La clasificación de Senegal según el índice de percepción de la corrupción de *Transparency International* pasó de la 85ª posición en 2008 a la 99ª posición de entre 180 países en 2009.

3.5.5 La ayuda presupuestaria ha permitido mejorar el proceso de preparación y puesta en marcha de las políticas públicas, incluyendo la movilización del presupuesto como instrumento de políticas

Senegal presenta desde 2006 un marco de gastos a medio plazo (CDMT) cuya finalidad es vincular, por una parte, las estrategias sectoriales (elaboradas a través de marcos de gastos sectoriales a medio plazo (CDSMT) y las estrategias globales descritas en el DSRP, el documento de Estrategia para un Crecimiento Acelerado (SCA) y los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (ODM) y, por otra parte, las estrategias precedentes con las dotaciones presupuestarias, tal y como se inscriben en el proyecto de ley de finanzas. La construcción de los CDSMT se efectúa sobre la base de un desglose de las políticas sectoriales de los ministerios por programas y actividades a los que se asocian objetivos e indicadores de eficacia. El número de programas y actividades sobre cuya base se construyen los CDSMT es demasiado elevado (más de 120 programas, entre los cuales, veinte de los mismos se subdivide en más de 15 actividades). Es difícil estabilizar el perímetro de los mismos en razón de la frecuencia de las remodelaciones ministeriales. Desde 2008, se organiza anualmente una revisión del DSRP, pero sus conclusiones no tienen mucha influencia en la preparación del presupuesto.

Hasta 2009, la preparación del presupuesto no se organizaba a través de un calendario y métodos obligatorios, sino que el primer ajuste macroeconómico era demasiado tardío, lo que llevaba a los ministerios implicados en el CDSMT a revisar su copia en el último momento. Esto provocaba redistribuciones o reducciones arbitrarias de créditos que cuestionaban la sinceridad y la fiabilidad del presupuesto. Además, la elaboración de los CDSMT por los ministerios sectoriales se efectuaba de manera ascendente, sin limitación presupuestaria⁸².

El papel del Parlamento sigue siendo muy limitado. En razón del retraso en las leyes de regulación, la Asamblea Nacional (AN) ha votado hasta ahora los presupuestos al final del año. El apoyo de la DUE a la AN ha permitido mejorar las condiciones de trabajo de los parlamentarios de la Comisión de Hacienda. No obstante, el campo institucional cubierto por la ley de finanzas solo comprende el presupuesto del Estado y no aporta ninguna información sobre la Administración central consolidada y las administraciones locales. No existe un pilotaje efectivo por parte del Parlamento de las obligaciones plurianuales relativas a las inversiones públicas, y el presupuesto carece de realismo. Por último, el desglose de los gastos por naturaleza económica implica una separación de los gastos de personal en partidas de gastos diferentes, lo que no permite aprehender fácilmente la masa salarial real. El presupuesto es difícilmente legible y poco transparente.

La implicación de las instituciones descentralizadas en el diálogo político es un proceso largo y complejo, y sus resultados son aún muy limitados. Senegal sigue siendo un país muy centralizado, caracterizado por un nivel muy bajo de transferencias financieras del plano central al plano local y por una capacidad local globalmente insuficiente.

⁸² Se aprecia que desde 2010, la elaboración de los CSDMT se realiza con una limitación descendente.

3.5.6 La ayuda presupuestaria ha permitido mejorar el volumen y la calidad de los gastos públicos en salud y educación, en particular en las regiones más desfavorecidas y para las poblaciones más pobres.

Hasta 2005, la economía senegalesa se benefició de un crecimiento constante. Así, el Estado pudo movilizar ingresos domésticos adicionales que le permitieron mantener las prestaciones presupuestarias en los sectores de la salud y la educación a niveles aceptables. El período 2006-2009 fue mucho más difícil. El crecimiento real del producto interior bruto cayó, provocando serias dificultades en la gestión de la hacienda pública. Pese a estas dificultades, los gastos de educación gozaron de un arbitraje favorable en la concesión de los recursos públicos. Entre 2005 y 2008, la cuota de los gastos públicos de educación en el PIB pasó de un 4,7% a un 5,4% con precios constantes. En cambio, la cuota de los gastos de salud disminuyó, pasando de un 2,4% a un 0,9%.

Ilustración 28: Reparto sectorial de las prestaciones presupuestarias, 2000 – 2006 (en % del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Educación y formación	3,8	3,6	4,2	4,7	4,9	5,4	5,7	5,1	5,37	5,47
Salud, higiene, prevención y nutrición	1,6	2,0	2,2	2,2	2,1	2,4	2	1,04	0,92	0,96

Fuente: revisión de los gastos públicos de 2006 y 2010, Banco Mundial

Los resultados del sector de la salud se redujeron en 2008, reflejando las dificultades del sector, en particular en la gestión de los hospitales. La tasa global de consultas de asistencia médica básica bajó de un 60% en 2007 a un 58% en 2008, y la proporción de los partos asistidos por personal cualificado pasó de un 62,5% en 2007 a un 61% en 2008. La tasa de vacunación con PENTA3 pasó de un 94% en 2007 a un 88% en 2008. Estos resultados podrían tener una repercusión negativa en la mortalidad materna e infantil y cuestionar la consecución de los ODM en materia de salud en 2015.

La reciente revisión de los gastos públicos del sector de la educación⁸³ muestra la débil eficacia de las prestaciones para los gastos del sector. La estructura de la distribución de los gastos está estigmatizada por un predominio de la enseñanza elemental y superior en detrimento de los demás subsectores, en particular, el medio y el secundario, que provoca dificultades de desarrollo de estos niveles, particularmente beneficiosos para las poblaciones pobres y rurales. El estudio muestra que los gastos de educación están destinados principalmente al pago de los salarios⁸⁴, en detrimento de los gastos de funcionamiento, y subraya que la utilización de los recursos salariales es particularmente ineficiente. De hecho, una auditoría del personal docente efectuada en marzo de 2009 muestra que aproximadamente el 28% de los gastos de salarios se utilizan para pagar a un personal que no ejerce la función docente⁸⁵. Los gastos de inversiones en el sector de la educación aumentaron igualmente de manera considerable hasta 2007. A partir de 2008, el sector ha sufrido importantes recortes presupuestarios⁸⁶.

Desde 2006, ambos sectores disponen de un CDSMT de tres años. Pero estos marcos no han permitido una mejora de la eficacia interna en la concesión de los presupuestos. Además, la programación del presupuesto consolidado de inversión (BCI) no es coherente con relación a las prioridades expresadas en el DSRP. Una de las ventajas potenciales de la AGB es la posibilidad de mejorar la eficacia a través de un diálogo político entre el donante y el Gobierno. Aunque que la DUE participa en los diálogos políticos en estos sectores, sin embargo la calidad y el grado de profundidad de este diálogo presentan las debilidades indicadas en razón de la competencia limitada de la DUE en los ámbitos de la salud y la educación y de la debilidad del marco lógico (el grado de profundidad del diálogo sectorial que se supone que la DUE debe alcanzar en el contexto del ABG no está establecido con claridad).

⁸³ Revisión incluida en la matriz ACAB por la DUE.

⁸⁴ Los salarios pasan de un 73% de los gastos totales del sector en 2005 a un 79% en 2008.

⁸⁵ Entre ellos, 5.000 actores registrados en las nóminas del Ministerio de Educación que no se identificaron en ningún lugar en el sistema educativo.

⁸⁶ En 2008, no se facilitó ninguna aula para la enseñanza elemental pese a una dotación presupuestaria de 30 millardos de FCFA. En 2009, solo se realizaron 742 aulas.

Por último, el apoyo presupuestario tampoco parece particularmente eficaz para mejorar los servicios de salud en beneficio de las categorías más desfavorecidas de la población. Los indicadores de eficacia considerados por la DUE en materia de salud y educación no incluyen una dimensión vinculada a la pobreza, lo que habría permitido orientar el debate político. Cabe lamentar igualmente que la DUE no haya financiado revisiones de gastos públicos en el sector de la salud, lo que habría permitido profundizar en estos temas⁸⁷. En términos generales, el acceso a los servicios de salud sigue siendo difícil y los grupos vulnerables son objeto de una escasa atención por parte de las autoridades.

3.6 Agua y Saneamiento

Durante el período 1996-2008, la CE y España concedieron aproximadamente 98 millones de euros para el sector del agua y el saneamiento⁸⁸, 95 millones de euros de los mismos por parte de la CE. Respecto a la financiación de la CE, un 50,5% corresponde a proyectos del 9º FED (redes de aguas pluviales y red viaria de los barrios de Saint Louis y Richard Toll; redes de aguas pluviales de cinco centros secundarios⁸⁹, canal de descarga de Cambérène); un 35,2% corresponde a tres bonificaciones de préstamos del BEI por la CE (hidráulica urbana), el último financiado por el Servicio Agua; un 5,9% son proyectos en medio rural financiados a cuenta de líneas presupuestarias o por el Servicio Agua, y un 8,4% proyectos de gestión de los recursos hidráulicos. Un 72% de los fondos de la Cooperación Española se ejecutan en el medio rural por parte de las ONG, en particular en Casamanza. El resto corresponde al proyecto «saneamiento urbano» de Saint Louis.

3.6.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 6

	Poco	Medianamente	Mucho
QE -6: ¿En qué medida han contribuido las intervenciones de la CE y de la Cooperación Española a mejorar el acceso sostenible de las poblaciones al agua y el saneamiento?			

CJ1 – Las intervenciones son complementarias y respaldan la política sectorial de agua y saneamiento.			
CJ2 – Las infraestructuras realizadas han mejorado el acceso sostenible al agua potable y el saneamiento de las poblaciones beneficiarias, en particular de las poblaciones más pobres.			
CJ3 - Las infraestructuras realizadas son duraderas y las intervenciones contribuyen a la gestión sostenible del subsector de saneamiento.			
CJ4 - La calidad de vida de las poblaciones ha mejorado tras las intervenciones en materia de agua y saneamiento, incluyendo los aspectos medioambientales.			

El sector del agua y el saneamiento ha sido objeto de las pertinentes reformas durante el período evaluado. Las intervenciones de ambas cooperaciones se enmarcan en las notas de políticas sectoriales y responden a la división institucional resultante entre agua/ saneamiento y el medio urbano/ rural. La coordinación entre PFT ha mejorado, en particular en materia de hidráulica urbana. Esta permite tener un enfoque conjunto que mejora la eficacia de la ayuda. No obstante, debe mejorarse la coordinación en el terreno.

⁸⁷ Al parecer, esta revisión incluida igualmente en los indicadores del ACAB se ha realizado, pero la evaluación no ha tenido conocimiento de la misma.

⁸⁸ Incluyendo el aumento de la partida del proyecto de la CE «canal de descarga de Cambérène» (9º FED).

⁸⁹ Mbour, Diourbel, Mbacké, Tivaouane y Richard Toll.

Las intervenciones de las dos cooperaciones durante el período evaluado han contribuido principalmente a una mejora del acceso al agua potable, que dará lugar a que, tanto en el medio urbano como en el medio rural, este sector pueda alcanzar los ODM fijados para 2015, lo que no ocurrirá en materia de saneamiento. La CEE posee una estrategia en materia de saneamiento urbano pero carece de una estrategia explícita en el medio rural y en hidráulica urbana, aunque sus prestaciones en materia de saneamiento son prácticamente equivalentes a las prestaciones en materia de hidráulica. En materia de hidráulica urbana, la bonificación de los préstamos del BEI, a la que ha contribuido la CE, ha permitido la extensión de conexiones sociales en Dakar. Aunque este apoyo no haya permitido reequilibrar las disparidades geográficas, ha contribuido al aumento del consumo y la reducción progresiva de las desigualdades vinculadas al uso de las fuentes.

Las intervenciones de ambas cooperaciones en el sector del agua y el saneamiento han beneficiado a aproximadamente 500.000 personas. La contribución de ambas cooperaciones a la hidráulica rural se estima en un 6% del total (5% para la CE y 1% para España), aunque en 2010, una vez finalizados los proyectos en curso, la contribución de la CE era casi equivalente a la del período anterior. El respaldo de la Cooperación Española al PEPAM resulta pertinente. No obstante, desde 2006 se han financiado pocos proyectos. La concentración de la Cooperación Española en el medio rural, en particular en Casamanza, resulta pertinente en razón de la reducida tasa de acceso de la región. No obstante, la dispersión de las pequeñas intervenciones supone un riesgo de aumento de los costes, y la falta de coordinación y de programación entre actores de la Cooperación Española limita la utilización de instrumentos adaptados diferentes a los proyectos de ONG (como los préstamos de inversión para el medio urbano). Ninguna de las dos cooperaciones ha intervenido en materia de saneamiento de aguas residuales en el medio urbano y, por consiguiente, no han contribuido a aumentar el acceso al saneamiento. Pero los proyectos del 9º FED en materia de saneamiento de aguas pluviales y redes viarias urbanas han contribuido a mejorar la calidad de vida de 300.000 personas. En materia de saneamiento rural, la contribución de ambas cooperaciones es modesta (aproximadamente un 3% del total de personas que se han beneficiado de un acceso mejorado durante el período), aunque importante en lo relativo a los servicios sanitarios públicos respecto a la CE.

Las intervenciones se enfrentan tanto a problemas de viabilidad como a la incertidumbre sobre la futura gobernanza del sector, de cara a las decisiones que se adopten en el marco de la reforma del sectorial de tercera generación, y genera dudas sobre su futura viabilidad. De esta forma, en el ámbito de la hidráulica urbana, el equilibrio financiero se alcanzó en 2003, y el subsector se ha convertido en un ejemplo en la región. Sin embargo, la incertidumbre sobre la implemenación institucional a partir de 2011, año en el cual podrían fusionarse el agua y el saneamiento, así como la ausencia de actualización de la tarifa del agua, ponen en peligro la sostenibilidad del sector. Pese a algunas mejoras en términos de gestión, persisten las dificultades financieras de la ONAS, ya que la única fuente de financiación estable y duradera (la cuota de la tarifa de agua abonada al saneamiento) no cubre los costes de saneamiento colectivo ni las cargas de la ONAS para la gestión de las aguas pluviales. En el medio rural, la funcionalidad de los pozos se ha degradado y la transferencia del mantenimiento al sector privado no ha tenido lugar. Quedan por definir un sistema de saneamiento rural adaptado y un coste accesible del «kit de saneamiento».

3.6.2 Las intervenciones son complementarias y respaldan la política sectorial de Agua/Saneamiento

Las intervenciones de las dos cooperaciones durante el período se enmarcan en las notas de políticas sectoriales y han respaldado los siguientes programas sectoriales gubernamentales: el Proyecto Sectorial de Agua (PSE), el Proyecto de Agua a Largo Plazo (PLT) y el Programa de Agua Potable y Saneamiento del Milenio (PEPAM), que han definido el marco de programación unificado en el medio rural. El subsector del saneamiento urbano es un sector de concentración del 9º FED de la CE, contrariamente al agua potable, con intervenciones pertinentes. Durante el período, la concesión de fondos para el subsector del saneamiento es, por consiguiente, ligeramente superior a los fondos concedidos para el agua potable⁹⁰. Si bien la creación del PEPAM en 2005 tuvo un efecto positivo, la Cooperación Española ha financiado pocas

⁹⁰ La concesión de fondos en materia de saneamiento se estima en un 51,5%, respecto a un 48,5% en agua potable, principalmente en razón del apoyo de bonificación de los préstamos de los proyectos de hidráulica urbana del BEI.

intervenciones después de esta fecha. En 2009, se movilizó un 56% de los fondos previstos para la consecución de los ODM en el sector. El Estado hizo una aportación de un 13,8% de los fondos y la tasa de ejecución es de un 81% de los recursos presupuestarios. Contrariamente a las inversiones, los gastos de funcionamiento disminuyeron de manera continua en el período 1995-2003.

Existe un diálogo sectorial estrecho entre los PTF y el Gobierno. La plataforma sectorial de coordinación se institucionalizó en 2007. Existe una adecuada complementariedad y coordinación, en particular en el medio urbano, entre la CE, la AFD y el BEI.⁹¹ Las infraestructuras realizadas han mejorado el acceso sostenible al agua potable y el saneamiento de las poblaciones beneficiarias, en particular de las poblaciones más pobres.

3.6.3 Las infraestructuras realizadas han mejorado el acceso sostenible al agua potable y el saneamiento de las poblaciones beneficiarias, en particular de las poblaciones más pobres

Ilustración 29: Evolución de la tasa de acceso al agua y el saneamiento

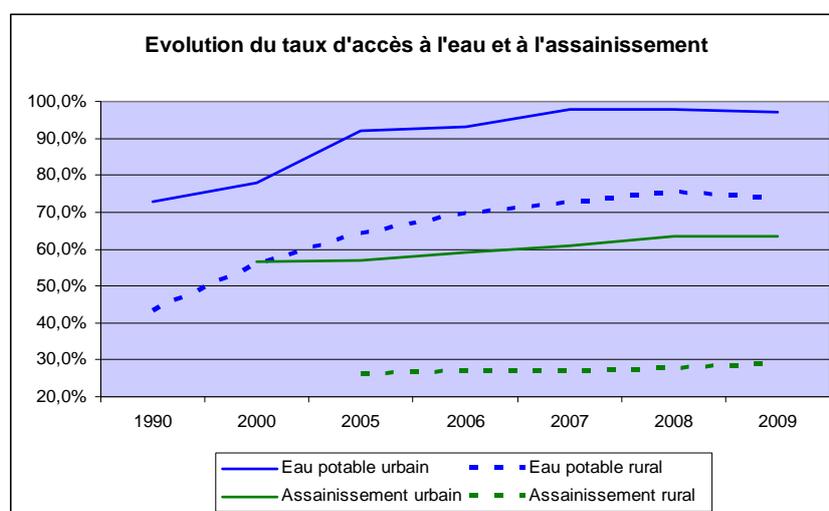
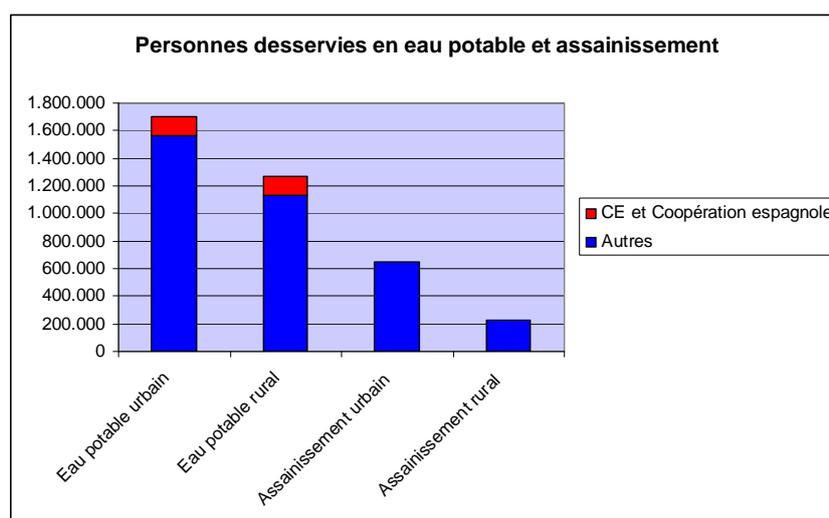


Ilustración 30: Personas con abastecimiento de agua potable y saneamiento en 2009



El agua en el medio urbano

Tal y como se indica la anterior ilustración, el acceso al agua potable en el medio urbano progresó mucho durante el período estudiado y se halla en vías de consecución de los ODM, aunque se aprecia una

⁹¹ En los proyectos de saneamiento de la CE y la Cooperación Española en Saint-Louis no ha habido coordinación pese a la existencia de problemáticas e interlocutores comunes.

disminución entre 2008 y 2009 (de un 98% a un 97% respecto a un objetivo de un 100%). Durante este período, se ha dado suministro a 1,7 millón de personas a través de 194.000 nuevas conexiones, un 71% de las cuales conexiones sociales. Estas conexiones han sido financiadas principalmente por los PTF. De esta forma, la contribución financiera del BEI, al que la CE aporta un apoyo en forma de complemento de préstamos, ha representado casi un 9,6% del total. La contribución de la CE al proyecto Servicio Agua con la bonificación del préstamo del BEI permitirá el acceso al agua a más de 150.000 personas una vez que se ejecute el proyecto. Persiste una gran diferencia en la tasa de conexiones entre Dakar (75,7%) y los demás centros urbanos (57,1%). La extensión de las conexiones ha aumentado sin duda el volumen de consumo de agua. No obstante, existen desigualdades en el precio del agua, tres veces más elevado en las fuentes. La calidad del agua se ha mejorado en Dakar pero siguen existiendo problemas en porcentaje de hierro y flúor⁹².

El agua en el medio rural

En el medio rural, tras un avance más reducido que el medio urbano (Véase ilustración anterior), la tasa de acceso al agua disminuyó entre 2008 y 2009, pasando, según la revista anual conjunta PEPAM 2009, de un 75,5% a un 73,6%, principalmente en razón de una disminución de la funcionalidad de los pozos. No obstante, el PEPAM estima que puede alcanzarse el objetivo del 82% fijado para 2015. Entre 2004 y 2009, aproximadamente 1,2 millón de personas accedieron al agua en el medio rural.

La contribución de la CE y de la Cooperación Española a esta mejora puede estimarse respectivamente en un 5% y un 1%⁹³, aunque entre 2008 y 2010 la contribución de la CE fue casi equivalente a la del período anterior una vez concluido el proyecto relativo a la línea presupuestaria «Cofinanciación ONG» puesto en marcha por *World Vision*. Subsisten algunas desigualdades geográficas (tasa de acceso: 85% en el centro; 55% en el sur). El agua presenta un exceso de fluoruros, de cloruros e hierro⁹⁴.

Saneamiento en el medio urbano

En cambio, el sector del saneamiento no podrá alcanzar los objetivos fijados por los ODM. En el medio urbano, con una tasa de acceso de un 63,8% en 2008, será difícil de alcanzar el objetivo del 78% para 2015.

La red de aguas residuales urbanas ha aumentado al igual que las conexiones. La red aumentó en un 62% entre 1995 y 2008 y las conexiones en un 59%. El Banco Mundial realizó en este período 20.000 conexiones sociales aproximadamente. Sin embargo, persisten las diferencias entre Dakar y el resto de los centros urbanos. Las dos cooperaciones no han contribuido a la mejora del acceso al saneamiento urbano en lo relativo a las aguas residuales. Las intervenciones de la CE en materia de acceso al saneamiento han cubierto las aguas pluviales. El proyecto de saneamiento en el medio urbano de la Cooperación Española no ha podido ejecutarse (Véase ficha proyecto en anexo).

Saneamiento en el medio rural

La tasa de acceso al saneamiento en el medio rural fue de un 27,5% en 2008, muy alejada de la tasa del 59% establecida por los ODM. Entre 2005 y 2009, 230.000 personas tuvieron un acceso mejorado al saneamiento en el medio rural. No obstante, ninguna de las intervenciones de la CE o de la Cooperación Española ha sido determinante en este progreso. La CE contribuyó en un porcentaje de un 3% y la Cooperación Española en un 0,3%. En cambio, casi una quinta parte de los servicios sanitarios públicos realizados fueron financiados por la CE en el marco del proyecto *World Vision*.

3.6.4 Las infraestructuras realizadas son duraderas y las intervenciones contribuyen a la gestión sostenible del subsector de saneamiento

Los diferentes contextos así como la implementación institucional particular relativa a la hidráulica y el saneamiento, tanto en el medio urbano como rural, engendran retos específicos en materia de viabilidad

⁹² Revista anual del PEPAM 2009; la estación de eliminación del hierro mejorará la calidad del agua de los alrededores de Dakar.

⁹³ Los proyectos más extensos abastecieron: 1) A 17.057 personas en 2008, pero a 80.791 personas en 2010 (proyecto World Vision de la CE); 2) 6.000 personas en el proyecto de la Cruz Roja de la Cooperación Española.

⁹⁴ Revista anual PEPAM 2009.

de las intervenciones. En particular, las diferentes posiciones expresadas respecto a la reforma denominada de 3ª generación⁹⁵ entre el Gobierno, que desea favorecer la concesión íntegra a un operador privado, y los PTF suscitan numerosas dudas acerca de la viabilidad del sector en función de la futura gobernanza de la que será dotado.

Hidráulica y saneamiento urbano

La división de responsabilidades en el servicio de agua entre operador (SDE) y titular de los activos (SONES) contribuyó a la consecución del equilibrio financiero en 2003 y a la mejora de la eficacia del sector⁹⁶. No obstante, la ausencia de actualización de la tabla de tarifas desde 2005 puede constituir un freno para la futura sostenibilidad del sector. Efectivamente, solo se ha actualizado la tarifa de la administración (que paga el agua a un coste tres veces superior al del segmento disuasorio). De hecho, esta última no puede asumir las cargas correspondientes y no paga sus facturas, lo que afecta a la tesorería de la SONES y, por consiguiente, a la capacidad de inversión en el sector. La extensión de las conexiones sociales depende del apoyo de los PTF⁹⁷. Aunque la producción haya aumentado en un 43% durante el período, debe incrementarse de aquí a 2005 para satisfacer la demanda en Dakar. No obstante, en 2009, solo se movilizó un 33% de la financiación. Al margen de la nueva tarificación y del desarrollo de colaboraciones entre el sector público y el sector privado (PPP)⁹⁸, en 2008, se pusieron en marcha las reformas de segunda generación⁹⁹, en concreto el contrato de prestación Estado-ONAS, celebrado en agosto de 2008, que prevé mejorar el servicio de saneamiento. El estudio organizativo de la ONAS de la CE contribuyó sobre todo a la sensibilización sobre la necesidad de cambio; el refuerzo de la ONAS se está realizando en la ejecución del plan de gormación. No obstante, el personal de la ONAS no ha cambiado de manera significativa y la participación del sector privado en las tareas de explotación ha progresado débilmente (el desarrollo del **PPP en su última fase —arrendamiento de la explotación— solo tendrá lugar a partir de 2011**) y la situación financiera de la ONAS ha seguido siendo difícil en este período¹⁰⁰. El porcentaje de la tarifa del agua potable transferido a la ONAS no cubre los costes de saneamiento colectivo ni las cargas de la ONAS para la gestión de las aguas pluviales. En la medida en que la misma tarifa se emplea para el saneamiento colectivo y el saneamiento autónomo, la mejora del acceso y el aumento del número de infraestructuras no afectan a los ingresos. En 2010, solo se renovó un 3% del lineal necesario de la red¹⁰¹. Los convenios previstos entre los municipios y la ONAS para la gestión de las aguas pluviales no son aún efectivos¹⁰² y el porcentaje pagado por el Estado es insuficiente, lo que pone en peligro la sostenibilidad de las intervenciones en materia de aguas pluviales (Véase ficha del proyecto Pikine-Khouma). El coste de conexión al alcantarillado resulta asimismo demasiado elevado¹⁰³. La duración de intervención de los contratos de explotación de operaciones correctivas se redujo a la mitad entre 2001 y 2006.

Hidráulica rural

Tal y como destacan los participantes del *focus group*¹⁰⁴, el coste del *kit* de saneamiento es uno de los principales obstáculos de la estrategia en el medio rural. En materia de hidráulica rural, la implantación de asociaciones de usuarios de pozos (ASUFOR) constituye un cambio positivo. Aunque la perennidad de los pozos no parezca constituir uno de los principales factores de sostenibilidad de los proyectos de las dos

⁹⁵ Véase Anexo 1-Tomo 1, matriz QE6-CJ3, págs. 114-121.

⁹⁶ Reducción de las pérdidas de agua, mejora del rendimiento de la red —de un 68% en 1996 a un 80% en 2008— y aumento del volumen de negocios de la SDE de un 124% entre 1996 y 2008.

⁹⁷ El principal proyecto actual es la puesta en marcha del primer apartado del PEPAM, de 58,5 millones de euros, un 3% del cual aproximadamente financiado por la SONES. La CE contribuye al mismo a través del Servicio Agua.

⁹⁸ La última fase del PPP (arrendamiento de la explotación) solo tendrá lugar a partir de 2011. Los contratos de gestión del complejo de Sally se han transferido recientemente al sector privado.

⁹⁹ La Ley SPEPA se promulgó en 2008 y el Código de Saneamiento en 2009.

¹⁰⁰ La ONAS sufrió un déficit de 484 millones de FCFA en 1998 (27% de la tarificación).

¹⁰¹ Informe anual PEPAM 2010. 8 km de red renovados de los 300 km necesarios.

¹⁰² Solo se han firmado dos convenios. Aún no se han aplicado.

¹⁰³ Los costes de conexión oscilan entre 150-300 € respecto al agua potable (12%-25% del PIB/cápita) y 300 - 450 € respecto al saneamiento (25% - 37%).

¹⁰⁴ Véase Anexo 9-Tomo 2, pág. 298.

cooperaciones, a escala nacional el nivel de funcionalidad se degrada¹⁰⁵. La cesión del mantenimiento de la hidráulica rural al sector privado no ha tenido lugar. La pequeña magnitud de algunas intervenciones de la Cooperación Española en materia de hidráulica rural podría acarrear dificultades para la sostenibilidad de las soluciones puestas en marcha.

3.6.5 La calidad de vida de las poblaciones han mejorado tras las intervenciones en materia de agua y saneamiento, incluyendo los aspectos medioambientales

Las intervenciones de la CE en materia de agua pluvial han mejorado sin duda la calidad de vida de unas 300.000 personas. La reducción del número de inundaciones no puede determinarse aún en razón de la reciente finalización de las obras. No obstante, se esperan disminuciones¹⁰⁶. La urbanización ha experimentado mejoras, tanto en función de los acondicionamientos de las redes viarias urbanas, en la actualidad más accesibles, como por la regularización de los territorios.

Los efectos de las intervenciones en materia de salud parecen positivos, aunque la contribución de los proyectos resulte difícil de determinar en la medida en que se han realizado programas de vacunaciones durante el período. En el proyecto de la Cooperación Española en Saint Louis¹⁰⁷, se han efectuado progresos a escala comunitaria en la recogida de residuos, que no han tenido no obstante una repercusión significativa a escala del barrio. En el medio urbano, en particular en Dakar, la ampliación de las conexiones particulares constituye un factor importante de reducción de la pobreza. La diarrea podría reducirse en un 75%. La tasa de depuración de aguas residuales recogidas pasó de un 19% en 2004 a un 35,2% en 2009, es decir, por debajo del objetivo intermedio que permita llegar a un 61% en 2015. En Dakar, en 2002, solo se trataba un 20% de las aguas residuales recogidas en la depuradora de Cambérène, la mayor del país. El proyecto de canal de descarga de Cambérène, financiado por la CE, debe contribuir a la mejora medioambiental de la costa. Sin embargo, las obras aún no han comenzado y su puesta en marcha sigue sin determinarse actualmente habida cuenta de la oposición de una parte de la población.

3.7 *Refuerzo de los Actores No Estatales*¹⁰⁸

3.7.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 7

	Poco	Medianamente	Mucho
QE -7: ¿En qué medida han contribuido las intervenciones de la CE y la Cooperación Española al refuerzo de los Actores No Estatales?			

CJ1 – El apoyo de la CE y de España al refuerzo de los Actores No Estatales ha facilitado su participación en las estrategias de desarrollo.			
CJ2 – El apoyo de la CE y de la Cooperación Española a los ANE ha facilitado el refuerzo de su capacidad de acción en las actividades de desarrollo.			
CJ3 – Existe una complementariedad entre las cooperaciones de la CE y de España con relación a los ANE.			

¹⁰⁵ Desde 2006, el nivel de funcionalidad de los pozos rurales motorizados se degrada; alcanza un 89% en promedio en 2009, pero un 82% en el sur.

¹⁰⁶ Ver ficha del proyecto de apoyo al desarrollo urbano de los barrios de Pikine y Khouma (Anexo 6-Tomo 2, pág. 161).

¹⁰⁷ Véase Ficha intervención, Anexo 6-Tomo 2, pág. 161.

¹⁰⁸ La evaluación ha adoptado una definición amplia de los Actores No Estatales, tal y como se determinó en el marco del Acuerdo de Cotonou. Se trata exactamente de organismos sin finalidad lucrativa del sector privado, colaboradores económicos y sociales (incluyendo la organizaciones sindicales); la sociedad civil y sus organizaciones y los medios de comunicación.

La función de los ANE en la formulación de las **estrategias de desarrollo** está efectivamente reconocida y aparece como una prioridad en los documentos de estrategia de la CE y la Cooperación Española. Para la CE, esta inscripción se traduce, por una parte, en una implicación efectiva de los ANE senegaleses en la elaboración y la puesta en marcha de su estrategia de cooperación (9º y 10º FED) y, por otra parte, en la implementación de programas de refuerzo de la capacidad de los ANE que han contribuido a una clara mejora de la capacidad de los ANE para participar en las estrategias de desarrollo. No obstante, la capacidad de los ANE para influir de manera sustancial en el diálogo político está neutralizada por el marco y las actuales modalidades de la participación. Respecto a Cooperación Española, esto no se ha traducido aún en la puesta en marcha de mecanismos de participación de los ANE en sus procesos de programación.

El apoyo de la **CE** al refuerzo de los ANE como **prestatarios de desarrollo** ha dado lugar a resultados estimulantes. Se han reforzado efectivamente los conocimientos, métodos de gestión y herramientas de trabajo de los ANE. No obstante, el número y el alcance de los proyectos de desarrollo propuestos a los mismos es insuficiente en la actualidad. Esto cuestiona hoy en día el número y el alcance de las oportunidades, así como la consideración de la diversidad de los ANE a través de procedimientos adoptados, en particular respecto a los «micro ANE».

El apoyo de la **Cooperación Española** a los ANE a través de **colaboraciones** con ONG españolas es cada vez más eficaz y decisivo durante el período, en particular respecto a «pequeñas» estructuras. No obstante, abre el debate de la necesaria complementariedad y subsidiariedad entre los ANE senegaleses y sus homólogos occidentales intervinientes en Senegal.

Los objetivos de la CE y España en términos de refuerzo de los ANE son **complementarios**. Sin embargo, no se han identificado ni marcos ni intervenciones que establezcan una complementariedad efectiva entre ambas cooperaciones, aunque no quepa duda del potencial y el interés de crear dicha complementariedad. La experiencia local de la Cooperación Española, la postura nacional y las perspectivas territoriales del apoyo de la CE deberían articularse de manera armónica para producir más efectos y repercusiones.

En lo relativo a la durabilidad de los apoyos, aún no existe una reflexión común ni una visión establecida acerca de una estrategia de emancipación de los ANE.

3.7.2 El apoyo de la CE y de España al refuerzo de los Actores No Estatales ha facilitado su participación en las estrategias de desarrollo

Durante el período 1996-2008, cabe destacar una evolución: los documentos de estrategias de las dos cooperaciones (PIN 9º y 10º FED; Plan Director 2005-2008) exponen la importancia de un enfoque integrador y que incluya a múltiples actores en la formulación y la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo y, en este marco, de la participación de los ANE (o sociedad civil en el caso de la Cooperación Española) en estos procesos.

Participación de los ANE en la estrategia de cooperación de la CE

En aplicación de los Acuerdos de Cotonou, la CE inició este movimiento en Senegal con ocasión del proceso de programación e identificación/instrucción de los proyectos/programas del 9º FED. Este proceso prosiguió con la elaboración del 10º FED. Los ANE senegaleses han aportado sus contribuciones a través de grupos de trabajo constituidos en torno a temas vinculados a los sectores de concentración (buena gobernanza, transporte, saneamiento, apoyo presupuestario, comercio, cultura, ANE). Se ha puesto en marcha progresivamente un diálogo tripartita (ANE, DUE, MEF). Los ANE están globalmente poco satisfechos de su implicación en el diálogo político en razón de: (i) una pérdida de agilidad en la consulta a los ANE entre el 9º y el 10º FED; (ii) el acotamiento del campo de la consulta, que excluye en particular a los ANE de la puesta en marcha de estrategias y temas sectoriales; (iii) y la reducida consideración de las propuestas de los ANE por parte de los responsables de la toma de decisiones.

Apoyo de la CE al refuerzo de la capacidad de los ANE

Con objeto de reforzar la capacidad de los ANE para ejercer su función de colaboradores en el diálogo político, la CE respaldó durante el período un refuerzo de los ANE a través de un proyecto de acompañamiento específico a los ANE en el marco del PAPNBG de un importe de 8,7 millones de euros.

Este programa aspiraba a desarrollar la función de los ANE y su participación en la vida pública y a superar las dificultades que reducían el alcance y la eficacia de sus intervenciones, en particular a través del programa de Refuerzo Organizativo y de Desarrollo Institucional (RODI). Sobre la base de un diagnóstico de los ANE realizado en 2003, el RODI fue propuesto y desarrollado como herramienta de refuerzo de la capacidad de los ANE, con el reto esencial de la mejora duradera de la gobernanza para la realización efectiva de los objetivos de desarrollo socioeconómico y de lucha contra la pobreza. El RODI ha afectado a casi un millar de responsables de organización y ha versado sobre la gestión estratégica y operativa, el liderazgo, la gestión de ciclo de proyecto y la comunicación. Para garantizar la gestión y el seguimiento de las actividades, se ha creado una Unidad de Gestión (UGP ANE), que comenzó sus actividades en noviembre de 2006.

Los ANE entrevistados han reconocido la pertinencia y eficacia de este apoyo gracias a su repercusión sustancial en la organización y el funcionamiento de las organizaciones beneficiarias. A través de una convergencia estratégica entre los actores y los territorios, este apoyo ha permitido reforzar la capacidad de un número destacado de ANE, teniendo en consideración en la medida de lo posible sus diversas especificidades. La organización de talleres y foros regionales ha permitido determinar las dificultades encontradas y satisfacer las necesidades de refuerzo de cada categoría de ANE, constituir bancos de competencias locales y elaborar un plan de acción para el refuerzo de los ANE en cada región. Este acompañamiento ha reforzado la credibilidad de las organizaciones que han podido poner en marcha, sobre esta base, un efecto palanca respecto a otros PTF.

Durante el 9º FED, se aportó igualmente un apoyo directo a la Plataforma de Actores No Estatales para el Seguimiento de los Acuerdos de Cotonou (por un importe de 249.410 €). La Plataforma, creada como la organización paraguas de los ANE y el interlocutor constituido en el marco del diálogo entre el Estado y la CE, la Plataforma ha facilitado la participación de los ANE en el ámbito de la cooperación y el desarrollo. El apoyo de la CE le ha permitido estructurarse y consolidarse en particular a través de una secretaría operativa y de la puesta en marcha satisfactoria de su plan de acción. En el marco de colaboración con la UGP, la Plataforma ha facilitado la identificación y la satisfacción de las necesidades de consolidación de los ANE, en particular con la reorganización territorial de sus actividades y su estructura. Se ha presentado como el marco pertinente para una puesta en contacto lograda entre la sociedad civil, las organizaciones sindicales y el sector privado. Estas diferentes categorías de actores —tradicionalmente aisladas, incluso opuestas— han podido dotarse, en el marco de la Plataforma, de una visión compartida, una estrategia común y propuestas consensuadas para actuar en los procesos de desarrollo e influir de manera efectiva en las políticas públicas. De esta forma, la Plataforma ha permitido reforzar la legitimidad de los ANE en general y de cada familia de actores en particular, así como posicionarlos en los procesos de negociación entre el Estado y la CE. Sobre la base de esta experiencia, el interés asociado a la creación de la Plataforma va más allá de la puesta en marcha del Acuerdo de Cotonou. En la actualidad, a través del incremento de sus iniciativas, la ampliación de sus misiones y el desarrollo de los intercambios con las colectividades locales y los demás PTF, la Plataforma ha creado una dinámica fructífera, en forma de una contribución positiva, responsable y más destacada a las estrategias de desarrollo. Se ha dotado de un plan estratégico que ofrece una mayor legibilidad respecto a su organización, su funcionamiento, sus misiones y objetivos, así como sus principales actividades.

Participación de los ANE en los procesos de programación de la Cooperación Española

Respecto a España, al margen de las OCB a escala local, la participación de los actores de la sociedad civil en la formulación de las estrategias de desarrollo¹⁰⁹ no se tradujo en el período evaluado en una participación de los ANE senegaleses en la formulación de su programación. La participación de los actores de la sociedad civil en la formulación de las estrategias de desarrollo se realiza en España con las ONG españolas a través de los comités interterritoriales (por medio de los gobiernos regionales). Este principio, general actualmente e incluido en el 3º Plan Director de la Cooperación Española, debe inscribirse en el futuro marco de asociación con Senegal en 2011. El desconocimiento por parte de los ANE consultados y, en

¹⁰⁹ Principio inscrito en el Agenda de Acción de Accra (2008) que se basa en los compromisos adoptados en el marco de la Declaración de París, pero que es posterior al período evaluado.

particular, los miembros de la Plataforma, de esta cooperación (reciente e inmersa entre más de 50 PTF), resulta significativo. La razón principal estriba en las dificultades de acceso a la información. Las visitas in situ, en Casamanza en particular, han mostrado que las colaboraciones entre ONG españolas y senegalesas tienen lugar a una escala demasiado pequeña para repercutir de manera sustancial en la contribución de los ANE en las estrategias de desarrollo.

3.7.3 El apoyo de la CE y de la Cooperación Española a los ANE ha facilitado el refuerzo de su capacidad de acción en las actividades de desarrollo

Financiación directa de la CE

El apoyo de la CE en el marco del apartado ANE del PAPBBG 9º FED ha incluido asimismo la consolidación de estos como prestatarios de servicios en la puesta en marcha de programas de cooperación. A estos efectos, la consolidación de su capacidad de intervención se ha previsto igualmente a través del desarrollo de cuatro ejes programáticos de apoyo: formación, servicio de asistencia técnica, fondos de estudio y fondos de apoyo a las iniciativas de los ANE. Se han elaborado igualmente herramientas, como manuales para la elaboración de planes estratégicos, presupuestos participativos, etc. La UGP ANE ha organizado sesiones de formación en 11 regiones de Senegal y propone asistencia técnica. Estas diferentes herramientas han permitido registrar resultados estimulantes en algunos ANE beneficiarios, mejor equipados para responder a las propuestas, elaborar proyectos de desarrollo y ponerlos en marcha.

En el marco de este programa, los ANE se han beneficiado igualmente de la financiación directa de la CE. En total, en virtud del PAPNBG, se han financiado 21 proyectos tras la primera licitación (por un importe de 3.499.004 €) y 30 en la segunda licitación (por un importe de 3.077.224 €). A esta financiación, hay que añadir la de las acciones de carácter cultural puestas en marcha por los ANE en el marco del PSAC. En este marco, existen unos treinta proyectos, por un importe de 232.000 €. La partida de la solicitud de propuestas del 9º FED ha sido totalmente empleada. Desde el punto de vista de su contenido, los 51 proyectos presentados y financiados han integrado suficientemente los temas transversales y han desarrollado acciones de estructuración en el ámbito de la gobernanza. De facto, han tratado sobre temas diversos y variados como los derechos humanos, la democracia, la promoción del empleo, la cultura, la protección del medio ambiente, la igualdad y la equidad de género, etc. Este aspecto ha sido aún más preponderante puesto que la integración de los sectores sociales de desarrollo en los temas de las solicitudes de propuestas constituye en la actualidad una preocupación de los ANE debido, en particular, a que estos han desarrollado con frecuencia competencias reales en el marco del mismo. Entre los 51 proyectos financiados, solo 3 de ellos están directamente vinculados a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, lo que puede hacer pensar que las cuestiones medioambientales no aparecen en la práctica como prioritarias, aunque constituyen retos fundamentales.

Según los ANE consultados, el potencial de ANE «consolidados» supera hoy en día las oportunidades de proyectos de desarrollo financiados y cuestiona el número y el alcance de las partidas en juego si se quieren conseguir resultados destacados en el ámbito del desarrollo.

Colaboraciones entre la sociedad civil senegalesa y española

Con la Cooperación Española, el apoyo al refuerzo de los ANE se realiza sobre todo a través de la colaboración de las ONG españolas con estructuras locales, en proyectos de desarrollo integrado¹¹⁰. Según las entrevistas, esta modalidad permite en particular reforzar la capacidad de los ANE que más apoyo necesitarían pero que, en razón de la debilidad de su capacidad y dimensión, tienen menos posibilidades de acceder a la financiación («micro ANE»). Numerosos actores consultados consideran que este apoyo, orientado a organizaciones de capacidad variable, es cada vez más eficaz y decisivo (como por ejemplo, el RADI).

Al margen de su pertinencia, esta estrategia de la Cooperación Española de implicar a sus propias ONG, apoyándose al mismo tiempo en las estructuras y dinámicos existentes, ha abierto el debate sobre la

¹¹⁰ Véase, en el caso de Casamanza, entrevista citadas en el Anexo 1-Tomo 1, pág. 154 y 157. Ver igualmente las fichas de intervenciones de los proyectos ACP, Manos Unidas o Cruz Roja Española en Anexo 9 -Tomo 2, pág. 201, 204, 206 ó 227.

complementariedad y las sinergias a desarrollar entre las ONG que intervienen en Senegal, españolas en particular, y los propios ANE senegaleses. En ella se plantea la cuestión de las condiciones necesarias para un mejor conocimiento recíproco, una complementariedad eficaz y una subsidiariedad eficiente¹¹¹.

3.7.4 Existe una complementariedad entre las cooperaciones de la CE y de España con relación a los ANE

En el ámbito del refuerzo de los ANE, los objetivos expuestos tanto por la CE como por la Cooperación Española son complementarios. Ambas cooperaciones consideran el apoyo al refuerzo de los ANE un objetivo y al mismo tiempo una estrategia de desarrollo. En este marco puede entenderse que ambas cooperaciones presenten una cierta complementariedad en el apoyo a los ANE: experiencia local de la Cooperación Española, postura nacional del apoyo de la CE. De esta forma, podrían cubrir una masa crítica de ANE que interactúan a diferentes escalas territoriales, de la nacional a la local. No obstante, no se ha identificado ningún marco —formal o informal— o intervención que establezca una complementariedad efectiva entre estas dos cooperaciones.

3.8 Casamanza

Esta cuestión permite cubrir el campo de la evaluación a una escala territorial restringida: Casamanza y, de manera más específica, la región de Ziguinchor. Esta entrada se justifica por la firma de los Acuerdos de Paz de 2004, que permitió la reanudación de las actividades de cooperación y desarrollo en esta región con alto nivel de marginalidad, y asimismo la focalización geográfica de la Cooperación Española¹¹². Sin embargo, el análisis no ha podido apoyarse en datos cuantitativos a escala regional¹¹³, y el importante número de intervenciones de la Cooperación Española (146 durante el período evaluado por un importe superior a 14 millones de euros) no ha permitido evaluar el conjunto de los resultados e impactos de los proyectos llevados a cabo en la región; sobre todo habida cuenta de que no corresponden a una estrategia común y coordinada. Por consiguiente, las constataciones efectuadas corresponden principalmente a visitas in situ realizadas con las ONG españolas y no pueden aspirar a una exhaustividad. No obstante, constituyen una proporción suficientemente significativa de los compromisos para sustentar las constataciones de la evaluación.

¹¹¹ Ver el informe de los intercambios en el Focus Group sobre los ANE, Anexo 9-Tomo 2, «cooperación española/colaboradores locales», pág. 294.

¹¹² La CE ha desarrollado igualmente actividades específicas relacionadas con el proceso posterior al conflicto, como el Proyecto de Apoyo a la Estrategia de Lucha contra las Minas en Casamanza (FED 9, 4 millones de euros desembolsados), Véase Anexo 4-Tomo 2, pág. 52.

¹¹³ Lo que ha supuesto una modificación de los indicadores correspondientes. Véase Anexo 3-Tomo 2, pág. 47.

3.8.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 8

	Poco	Medianamente	Mucho
QE -8: ¿En qué medida han contribuido las acciones de la CE y la Cooperación Española al desarrollo regional en Casamanza?			
CJ1 – Las intervenciones de la CE y de España han permitido una mejora de las infraestructuras en Casamanza.			
CJ2 – Las intervenciones de la CE y de España han contribuido a la reactivación del desarrollo económico.			
CJ3 – Las intervenciones de la CE y de España han contribuido al desarrollo social y a la reducción de la vulnerabilidad de la población en Casamanza.			
CJ4 – Las intervenciones de la CE y de España han reforzado la capacidad de las colectividades territoriales en Casamanza y su función en la orientación del desarrollo regional.			
CJ5 – Las intervenciones de CE y de España son complementarias en Casamanza y presentan sinergias a favor del desarrollo regional articulándose al mismo tiempo con las demás cooperaciones existentes.			

En un contexto de aislamiento de la región y dificultades de circulación de las personas y los bienes, las intervenciones de la CE en las carreteras y pistas rurales son totalmente pertinentes. El desarrollo regional de Casamanza depende de la **supresión de su aislamiento**, pero este no solo debe tenerse en cuenta con relación a Dakar sino asimismo con relación al resto del país y los países vecinos.

Las intervenciones de ambas cooperaciones en términos de formación de las agrupaciones e infraestructuras de transporte son favorables a la **reactivación económica**. No obstante, no es seguro que las infraestructuras relativamente pesadas destinadas a apoyar la reactivación de las actividades y AGR constituyan una respuesta apropiada y duradera en ausencia de un diagnóstico más preciso. Por otra parte, las unidades económicas ya creadas deben aún definir una estrategia de acompañamiento duradera, tanto en el sector de la ganadería, como en el de la agricultura y la transformación. Los acondicionamientos agrícolas se adaptan al medio y permiten que las poblaciones víctimas del conflicto puedan regresar a sus pueblos y desarrollar en los mismos actividades agrícolas. El acondicionamiento de los valles resulta pertinente con relación a la salinización de las tierras, así como la futura diversificación agrícola respecto a la seguridad alimentaria, en un contexto donde la producción de arroz solo está garantizada durante algunos meses. Por último, la reforestación comunitaria se justifica por la sobreexplotación de los recursos forestales. En el terreno económico, los apoyos de la Cooperación Española en el ámbito de la formación en materia de técnicas agrícolas y de horticultura han logrado buenos resultados. En cambio, la construcción de Puntos de Información o de centros de promoción de las mujeres, ideados para promover el desarrollo de las actividades y AGR, plantea dudas en cuanto a sus resultados. ¿Constituyen una respuesta adecuada estas estructuras relativamente pesadas, puestas en marcha con carácter previo a la actividad? En cambio, las acciones de consolidación de la capacidad de los diferentes actores locales reunidos en torno a la gestión de las infraestructuras hidráulicas, sanitarias y educativas resultan particularmente pertinentes en un contexto posterior al conflicto y de desestructuración del vínculo social.

Las intervenciones de ambas cooperaciones, a través de sus programas o de las ONG, en materia de desarrollo social, han tenido buenos resultados. Han permitido que la población tenga un mejor acceso a los **servicios básicos**. Por otra parte, la puesta en marcha casi sistemática de un comité de gestión con implicación de las mujeres contribuye a garantizar la calidad del servicio, el mantenimiento del equipo o de la estructura y garantiza su viabilidad.

En un contexto de **descentralización**, las intervenciones de la CE a través de un programa de apoyo a la planificación local, participativa, y de refuerzo de la gestión de proyectos de las colectividades, resultan

innovadoras, aunque los medios concedidos lo son menos. Las acciones de la Cooperación Española a través del PIARESPC han permitido guiar la reforma de la descentralización a escala municipal, departamental y regional, y reforzar las ARD como apoyo a las colectividades locales en su papel de planificación del desarrollo local. Se justifican igualmente habida cuenta del contexto posterior al conflicto y de la necesidad de reforzar las comunidades rurales en su capacidad para arbitrar los conflictos territoriales con objeto de consolidar la paz. Las intervenciones han contribuido a reforzar la capacidad de las **colectividades locales** para asumir sus nuevas funciones. En cambio, a escala regional, aunque la Cooperación Española (junto a otros PTF como la GTZ) haya estado muy implicada en la búsqueda de una coherencia de las intervenciones, la creación de una dinámica regional que agrupe al conjunto de los actores y la asunción del pilotaje estratégico parecen hallar más dificultades.

Existen **sinergias** a escala local entre ambas cooperaciones y en relación con otras cooperaciones. A escala regional, el proceso arranca en la ARD con un apoyo decisivo de la Cooperación Española. No obstante, la multiplicidad de los actores que intervienen a esta escala no constituye un marco de convergencia adecuado que facilite las intervenciones.

3.8.2 Las intervenciones de la CE y de España han permitido una mejora de las infraestructuras en Casamanza

Las intervenciones de la CE en materia de rehabilitación de los ejes centrales de la región han contribuido a la indispensable supresión del aislamiento de la zona

Durante el período evaluado, los proyectos financiados por la CE en materia de infraestructuras de transporte permitieron rehabilitar 90 km de carretera en las carreteras nacionales RN20-RN4 y 100 km de carreteras agrícolas en la región de Kolda (2008). Quedan por realizar 25 km en Ziguinchor. Aunque los efectos directos de algunas de estas intervenciones en la reactivación de las actividades económicas y sociales en Casamanza sean aún demasiado recientes para efectuar un juicio objetivo, los ROM consultados acerca de estos proyectos destacan un impacto positivo en la comunicación entre los ribereños, mejores condiciones para el tráfico regional e internacional y una reducción de los tiempos y costes de transporte. Estos efectos positivos se desarrollarán si se mantiene la situación de seguridad y estabilidad de la zona.

Estas intervenciones son pertinentes con relación al problema de aislamiento de Casamanza que se plantea en varios planos. En cambio, la supresión del aislamiento debe pensarse no solo con relación a Dakar, sino igualmente respecto al resto del país y los países vecinos. Por otra parte, las necesidades siguen siendo enormes: supresión del aislamiento de las islas pero igualmente de las comunidades rurales para la evacuación de la producción; comunicación con el norte aleatoria a través de Gambia; necesidad de rehabilitación de la carretera Ziguinchor-Tambacounda-Dakar; difícil comunicación con los países vecinos reforzada por la situación de inseguridad de determinadas zonas fronterizas; comunicación marítima solo dos veces a la semana. Por último, según las entrevistas realizadas, se plantean problemas de mantenimiento¹¹⁴: clasificación de las carreteras que determinan la responsabilidad del mantenimiento (Estado/Comunidades Rurales); falta de información, formación y acompañamiento de las comunidades rurales en el mantenimiento de la red no clasificada.

En el medio urbano, el programa especial de redes viarias urbanas con Alta Intensidad de Mano de Obra (HIMO - 9 ACP SE 022/23) ha aportado una respuesta al problema de la supresión del aislamiento de determinados barrios de Ziguinchor, mejorando así el marco de vida de la población de la zona en cuestión. Ha permitido ofrecer a los jóvenes de estos barrios perspectivas de empleo en la pavimentación de las redes viarias urbanas: los jóvenes formados por el proyecto se han agrupado por afinidad en 12 grupos de interés económico (GIE). En total, un centenar de jóvenes trabaja en la actualidad en la colocación del pavimento.

Las intervenciones de la CE en materia de infraestructuras son coherentes con el marco de la reconstrucción y rehabilitación de infraestructuras del PRAESC (componente «Reconstrucción y Rehabilitación de Infraestructuras») y con la carta de política sectorial de transportes del Gobierno de

¹¹⁴ Véase Anexo 1-Tomo 1, págs. 149 & 150.

Senegal, que ha decidido emprender una política de supresión del aislamiento de la región, a través del refuerzo de su red viaria principal¹¹⁵.

La CE ha intervenido igualmente en materia de infraestructuras comunitarias a través del PSIDEL (Programa de Apoyo a las Iniciativas de Desarrollo Local - 8 ACP SE 012): infraestructuras de educación, salud, hidráulica, actividades agrícolas en 49 comunidades rurales para los departamentos de Kolda, Sédhiou, Bignona; y a través de la línea presupuestaria de cofinanciación con ONG para construir pequeños pozos, tanques de recogida del agua de lluvia (por ejemplo, proyecto ENDA¹¹⁶).

Los proyectos de la Cooperación Española en materia de infraestructura versan principalmente sobre los aspectos económicos, sociales e hidráulicos

Como complemento de las infraestructuras de transporte de la CE, se incluyen aspectos relativos a las infraestructuras en los proyectos de desarrollo integrado de las ONG españolas implantadas en la región. Las constataciones efectuadas se refieren a las visitas in situ realizadas en particular por ONG españolas, como Manos Unidas, ACPP y la Cruz Roja Española¹¹⁷. Estas intervenciones se refieren de manera prioritaria a la rehabilitación de infraestructura con vocación económica y social a escala de las comunidades rurales¹¹⁸. En principio concentradas en el departamento de Oussouye, se extendieron al final del período a los departamentos de Ziguinchor y Bignona. En el ámbito de la hidráulica de los pueblos, las intervenciones en el departamento de Oussouye incluyen fuentes, abrevaderos, letrinas, torres de agua, centros de salud y maternidades, aulas y letrinas escolares, centros de promoción para las mujeres. Las infraestructuras con vocación económica se refieren a los puntos de formación/información para la producción, puestos en marcha en el marco del PIARESPC (para la ejecución del Programa de Apoyo a las Actividades, PAF) y talleres de producción animal (gallineros, etc.).

La opción de las ONG españolas de intervenir en el ámbito de las infraestructuras socioeconómicas se justifica por la magnitud de las necesidades en materia de infraestructuras económicas y sociales en el contexto posterior al conflicto. No obstante, se constatan resultados variables y condiciones de adaptación de las infraestructuras socioeconómicas no siempre garantizadas. Se aprecia en efecto una tendencia de algunas ONG a responder a las demandas de las comunidades rurales sin tener en consideración de manera sistemática la programación regional de los poderes públicos (tarjetas sanitarias y escolares). Por otra parte, las estructuras objeto de desconcentración no desempeñan siempre su función en materia de coordinación e información sobre la programación regional de los equipamientos. Así, podemos cuestionar la pertinencia de determinadas infraestructuras sanitarias y escolares construidas¹¹⁹. Al mismo tiempo, debe contextualizarse la constatación de un exceso de equipamiento. Este permite responder a las dificultades de desplazamiento (en situación de inseguridad persistente) y la fractura del vínculo social en la zona, que no incita a las personas a acudir a recibir tratamiento en un centro de salud en un pueblo vecino. Este exceso de equipamiento relativo puede corresponder al medio de saldar una «deuda» frente a la población de Casamanza afectada por el conflicto¹²⁰.

Las infraestructuras hidráulicas en los pueblos han tenido un efecto positivo en razón de su arraigo local, su adecuación por parte de los beneficiarios y su perennidad, en particular si existe un comité de gestión con implicación de las mujeres y presencia de voluntarios procedentes de la población local¹²¹. Estas infraestructuras que permiten asegurar el acceso a un agua de calidad tienen efectos muy positivos en el regreso de la población y el entendimiento entre las comunidades. En los pueblos de las comunidades rurales de Mpak, Boutoupa Camara Counda, Wolof Diola y Wolof Baïnouk, la instalación de pozos y/o

¹¹⁵ Esta contribución se estudió en el punto 3.4. del presente informe págs. 33-39.

¹¹⁶ Véase Ficha intervención, Anexo 6-Tomo 2, pág. 170.

¹¹⁷ Véase Fichas de intervenciones relativas a Casamanza.

¹¹⁸ Ninguno de los proyectos estudiados incluye un apartado consagrado a infraestructuras de transporte (pistas rurales, acondicionamiento de puente, vado, etc.); lo que puede explicarse por los costes inherentes, pero parece sorprendente habida cuenta de la condición de supresión del aislamiento existente en zona rural.

¹¹⁹ Véase conclusiones de las visitas en Anexo 1-Tomo 1, QE 8, pág. 142.

¹²⁰ Véase Marut J.C., 2006: *Le conflit de Casamance*, Paris Karthala, 420 pág.

¹²¹ Ver, respecto al caso de la Baja Casamanza, Anexo 1-Tomo 1, págs. 148-149.

fuentes ha permitido que los habitantes que habían huido de las zonas de conflicto regresen, reconstruyan sus casas y aldeas, y las mujeres retomen el cultivo de condimentos (horticultura)¹²².

En cambio, la adecuación de determinadas infraestructuras económicas como los «puntos de información» de Oussouye¹²³ o los centros de promoción de las mujeres y su perennidad no parecen haberse conseguido en ausencia de una dinámica de actividad efectiva que permita generar ingresos y garantizar el coste del mantenimiento de los mismos. La capacidad de gestión adquirida por la población local debe confirmarse igualmente¹²⁴.

3.8.3 Las intervenciones de la CE y de España han contribuido a la reactivación del desarrollo económico

Tal y como se menciona en la introducción, esta parte se basa esencialmente en la información recogida durante la misión en Casamanza. Para disponer de una visión más global, habría sido necesario disponer, por ejemplo, de datos sobre la evolución de la renta de las unidades económicas en la región durante el período de evaluación, pero el estudio no ha identificado este tipo de información como complemento de sus investigaciones sobre el terreno.

Sector importante de actividad, en particular para España

Durante la primera parte del período evaluado, la CE apoyó el desarrollo económico de la región a través de grandes proyectos nacionales de desarrollo local, como el PSIDEL (2001-2005). En el marco del PSIDEL, se han realizado infraestructuras económicas de carácter colectivo en los ámbitos de la agricultura, la ganadería y la comercialización, que representan una tercera parte de las realizaciones, pero solo un 14,5% de las realizaciones en los departamentos de Bignona, Kolda y Sédhiou. La CE ha respaldado igualmente el desarrollo económico a través de líneas de «cofinanciación ONG»: por ejemplo, silvicultura comunitaria con Actividades Generadoras de Ingresos (AGR) (ejemplo ENDA).

El desarrollo económico es un importante sector de actividad para la Cooperación Española que interviene en este ámbito en concreto a través de la sección «Aumentar las superficies cultivables y mejorar la rentabilidad de los valles» del proyecto PIARESPC (AECID). Esta intervención, terminada en 2009, tuvo efectos positivos en la evolución de la producción en el marco de las intervenciones financiadas. Las actividades de gestión de los valles resultan pertinentes con relación a la salinización de las tierras. Así, entre 2005 y 2009, se acondicionaron 18 valles con diques anti sal, es decir, 300 hectáreas recuperadas y 2.400 hectáreas protegidas. Esto permitió no solo el desarrollo del cultivo del arroz en la parte inferior del valle, sino igualmente la horticultura en la parte central y la arboricultura en la alta. Por otra parte, la acuicultura (piscicultura y ostricultura) puede desarrollarse igualmente. La intervención permitió asimismo aumentar la producción de arroz de 1 a 4,5 toneladas por hectárea y, por lo tanto, la producción en los pueblos en cuestión (introducción progresiva de variedad mejorada). La futura diversificación agrícola debería contribuir a reforzar la seguridad alimentaria, en un contexto en el que la producción de arroz solo está asegurada durante algunos meses (a través del Programa de Apoyo al Desarrollo Agrícola de Casamanza - PADAC). Por último, la reforestación comunitaria se justifica igualmente con relación a la sobreexplotación de los recursos forestales y, por ende, al riesgo de disminución de los ingresos procedentes de esta actividad.

La Cooperación Española apoya igualmente este sector a través de las intervenciones de las ONGD que incluyen en su mayoría una sección de desarrollo económico. A título de ejemplo, la ONG ACPP apoya la realización de equipamientos y formación (explotaciones agrícolas, unidades de producción, redes de

¹²² Entrevistas a los beneficiarios, Anexo 1-Tomo 1, pág. 149.

¹²³ Se está efectuando una reflexión acerca de la misión atribuida a este dispositivo. En la actualidad, con la plataforma de actividades agrícolas (Proyecto de Apoyo al Desarrollo Rural en Casamanza – PADERCA), los PIF sirven para la puesta en marcha de un sistema de información.

¹²⁴ Véase visita in situ de las realizaciones del PIARESPC, Anexo 1-Tomo 1, pág. 143.

cooperativas, agrupaciones de mujeres), microcréditos, Actividades Generadoras de Rentas (AGR) y diversificación agrícola¹²⁵.

Las intervenciones se inscriben en un contexto de recuperación económica tras el conflicto

Las intervenciones de ambas cooperaciones son favorables a la recuperación económica en un entorno deteriorado por las condiciones climáticas y la sobreexplotación de los recursos, con objeto de permitir que la población víctima del conflicto regrese a sus pueblos y desarrolle en los mismos actividades agrícolas. De esta forma, se aprecian resultados en materia de acondicionamiento de los valles respecto a la salinización de las tierras (cultivo de arroz y otras actividades agrícolas); diversificación agrícola y, en el futuro, refuerzo de la seguridad alimentaria; así como reforestación comunitaria respecto a la sobreexplotación de los recursos.

Existen igualmente resultados en el terreno de la formación de los grupos en materia de técnicas agrícolas y horticultura. No obstante, no es seguro que las infraestructuras relativamente pesadas destinadas a apoyar la recuperación de los sectores de actividad y las actividades generadoras de ingresos constituyan una respuesta apropiada y sostenible, en ausencia de un diagnóstico más preciso de condicionamientos y ventajas específicas para cada agrupación de productores o productoras en cuestión. Por otra parte, las unidades económicas ya creadas deben aún definir una estrategia de acompañamiento duradera, tanto en el sector de la ganadería, como en el de la agricultura y la transformación.

3.8.4 Las intervenciones de la CE y de España han contribuido al desarrollo social y la reducción de la vulnerabilidad de la población de Casamanza¹²⁶

Las intervenciones de ambas cooperaciones han permitido contribuir al desarrollo social y la reducción de la vulnerabilidad a través de sus programas o de las ONG.

Al margen de sus intervenciones en materia de infraestructuras económicas colectivas, el PSIDEL de la CE realiza dos funciones: una función de cofinanciación de micro-realizaciones sociales (escolares, sanitarias) e infraestructuras económicas colectivas (transporte, transformación) financiadas directamente a escala de las organizaciones comunitarias de base (OCB) y fondos de desarrollo local en los territorios donde se han acordado y decidido Planes de desarrollo local; una función de apoyo y asesoría que se traduce en la ayuda a la toma de decisiones a los responsables de proyectos (identificación, planificación, viabilidad, formación y seguimiento).

Estas intervenciones han contribuido al refuerzo de las OCB en las actividades de desarrollo y la gestión de equipamientos sociales y sanitarios. Las CR se benefician de infraestructuras básicas funcionales en los ámbitos prioritarios, principalmente la educación, la salud y el suministro de agua. Tienen una mayor capacidad para planificar, programar, gestionar y financiar sus acciones de desarrollo. En términos de carga de trabajo de las mujeres, el PSIDEL ha tenido en consideración las acciones que permiten aligerar sus tareas.

La Cooperación Española establece como prioridad sectorial «los sectores sociales básicos, insistiendo de manera particular en la salud, el saneamiento, la educación, la seguridad alimentaria y la formación de recursos humanos». Este objetivo se traduce en la financiación de un considerable número de proyectos puestos en marcha por las ONG: *Handicap International* en materia de acción social, Cruz Roja española en el ámbito de la formación profesional, ACP/P/FADDO en el de la salud, etc.

Estas intervenciones han contribuido a la formación en los ámbitos sociales, sanitario y educativo¹²⁷. Han permitido igualmente la puesta en marcha de comités de gestión, con implicación de las mujeres; en lo relativo a las infraestructuras hidráulicas rurales, pero asimismo en el terreno de los equipamientos sanitarios (centro de salud, maternidades) y las escuelas, con comités de higiene.

¹²⁵ Véase fichas proyecto Casamanza.

¹²⁶ En materia de desarrollo social y reducción de la vulnerabilidad de la población de Casamanza, existen algunos datos disponibles en el ámbito de la educación. En los demás ámbitos, se perciben evoluciones significativas por el personal de recursos humanos y por los beneficiarios.

¹²⁷ Véase Ficha intervención, Anexo 6-Tomo 2, pág. 2004, 206 & 208.

Las acciones de refuerzo de la capacidad de los diferentes actores rurales agrupados en torno a la gestión de las infraestructuras hidráulicas, sanitarias y educativas, han garantizado el acceso a los recursos como el agua y los servicios de salud, y han hecho posible la apropiación y durabilidad de los procesos, más allá de la intervención. Son particularmente adecuadas en un contexto posterior al conflicto y de desestructuración del vínculo social respecto al cual contribuyen a restablecer la confianza¹²⁸.

3.8.5 Las intervenciones de la CE y de España han reforzado la capacidad de las colectividades territoriales en Casamanza y su función en la orientación del desarrollo regional

La CE, a través del PSIDEL, ha contribuido a mejorar el acceso a los servicios sociales y equipamientos colectivos, garantizando un proceso participativo de planificación y puesta en marcha de las acciones de desarrollo en cuestión. En un contexto de descentralización, la opción de intervención a través de un programa de apoyo a la planificación local, participativa y de refuerzo de la gestión de proyectos de las colectividades locales resulta innovadora. En cambio, los medios concedidos han sido menos pertinentes: el presupuesto se calculó sobre la base de un censo no actualizado de la población, la duración del proyecto no resultó adecuada, así como tampoco las contrapartidas exigidas de las colectividades y el modo de gestión del proyecto¹²⁹.

La Cooperación Española, en particular la AECID apoya a la ARD a través del PIARESPC (2005-2009) y su apartado «refuerzo de la democracia local y las colectividades descentralizadas», en particular en el ámbito de la gestión de los conflictos territoriales. Las intervenciones del PIARESPC son pertinentes con relación a la reforma y el refuerzo de las ARD en el marco de la descentralización. Son igualmente pertinentes habida cuenta del contexto posterior al conflicto y de la necesidad de reforzar la capacidad de las comunidades rurales para arbitrar los conflictos territoriales con objeto de consolidar la paz.

Las ONG, en el marco de la línea de cofinanciación de las ONG de la CE, y las apoyadas por la Cooperación Española, empiezan igualmente a respaldar las realizaciones previstas en los Planes Locales de Desarrollo (PLD) y apoyan a las comunidades rurales. Pero algunas de ellas han sufrido dificultades para respaldar la gestión de proyectos de estas últimas en el marco de la descentralización, y tienden a sustituirlas en aras de la eficacia del proyecto¹³⁰.

En este sentido, puede concluirse que, en su conjunto, las intervenciones han contribuido a reforzar la capacidad de las colectividades locales para asumir sus nuevas funciones en un contexto de descentralización. En cambio, a escala regional, aunque la Cooperación Española (junto a otros PTF como la GTZ) haya estado muy implicada en la búsqueda de una coherencia de las intervenciones, el acompañamiento de una dinámica regional y la asunción del pilotaje estratégico parecen hallar más dificultades. Efectivamente, a esta escala, intervienen numerosos actores con diferentes atribuciones: Agencia Nacional para la Reactivación de las Actividades Económicas y Sociales en Casamanza (ANRAC – Agencia Nacional vinculada a la Presidencia del Gobierno – Actividades de Recuperación en Casamanza, apoyo a la coordinación particularmente a escala interregional y articulación con el plano nacional); ARD (apoyo a la coordinación técnica de las iniciativas de desarrollo local, en particular de la escala local a la regional), inscritas en el marco de la descentralización y que hayan sido objeto de una reforma con medios y funciones reforzadas; Consejo Regional (apoyo a la coordinación política, elaboración del PRDI/SRAT sobre la base del PLD y el PIC), que disponen en cambio de pocos recursos humanos; y, por último, Gobernador (control de legalidad a posteriori y seguimiento de las acciones de desarrollo). Los actores locales consultados in situ hacen constar que, a esta escala y entre todos estos actores, existe una cierta competencia y una confusión en torno a las funciones de coordinación que resultan poco propicias para la definición en cuestión de orientaciones del desarrollo regional y la puesta en marcha de las correspondientes acciones¹³¹.

¹²⁸ Véase Marut, 2006, op. cit.

¹²⁹ Habida cuenta de que la unicidad de caja impone el desembolso de los fondos en la cuenta del Tesoro Público, existen numerosos retrasos con relación a las necesidades de las colectividades.

¹³⁰ Véase *Focus Group* en Casamanza, Anexo 9-Tomo 2, pág. 291.

¹³¹ Véase Entrevista PTF, Anexo 1-Tomo 1, pág. 162 y *Focus Group* en Casamanza, Anexo 9-Tomo 2, pág. 291.

3.8.6 Las intervenciones de CE y de España son complementarias en Casamanza y presentan sinergias a favor del desarrollo regional articulándose al mismo tiempo con las demás cooperaciones existentes

En lo relativo a la Cooperación Española, el proceso de puesta en marcha de un dispositivo de concertación y coordinación a favor de la armonización de las intervenciones en Casamanza (del plano de los municipios y departamentos al plano regional) ha sido objeto de una contribución particular de la ARD a través del PIARESPC. Se han organizado talleres y foros con el conjunto de los actores implicados, así como un estudio jurídico y constitucional. La puesta en marcha del dispositivo ha de ratificarse en un foro amplio. Se han previsto comités temáticos a escala municipal, departamental y regional, constituidos por representantes electos, servicios técnicos y organizaciones de la sociedad civil. Se han previsto seis comités temáticos en la región de Ziguinchor: 1) acceso a los servicios básicos, 2) actividades agrícolas y AGR, 3) medio ambiente y GRN, 4) comunicación, animación, formación, 5) paz y gestión de conflictos, 6) cooperación descentralizada. La puesta en marcha del Programa de Apoyo a las Redes Territoriales para la Gobernanza Local y el Desarrollo (ARTGOLD) con el respaldo del PNUD, la AECID y los organismos de cooperación descentralizados españoles, así como de la cooperación francesa, debe permitir reforzar consiguientemente esta dinámica, en particular en lo relativo a la funcionalidad del dispositivo.

El proceso de capitalización de la experiencia de la Cooperación Española (con el conjunto de los colaboradores AECID) y del PIARESPC en particular, en forma de talleres locales y regionales, permite reforzar la continuación de los programas y la extensión de la intervención al conjunto de la región de Ziguinchor (utilizando diferentes herramientas de cooperación: bilateral, no gubernamental, descentralizada, colaboradores públicos/privados¹³²).

La preparación de la puesta en marcha del Programa de Apoyo al Desarrollo Agrícola de Casamanza (PADAC) ha seguido varias etapas: sensibilización/información, registro y evaluación de los perímetros y productores, organización y creación de una cooperativa regional (CABAC¹³³) estructurada en tres secciones zonales y 25 subsecciones comunitarias, con implicación de los actores locales. Esta importante iniciativa debe permitir actualmente que los diferentes colaboradores potenciales (públicos y privados) se posicionen con relación a los tipos de colaboraciones y apoyos a aportar.

Aunque la definición de las atribuciones de las diferentes instituciones y actores públicos citados precedentemente (Véase punto 3.8.5) parece clara, en la práctica el solapamiento de estas instituciones y actores no constituye un marco fácil que permita a los PTF lograr que converjan sus apoyos, y complica la organización de la concertación a escala regional. Las entrevistas realizadas durante la misión en Casamanza muestran así las dificultades de puesta en marcha del PRAESC y los problemas de posicionamiento de la ANRAC, tanto en lo relativo a la puesta en marcha del programa, la coordinación de las intervenciones en Casamanza, como a la comunicación con los demás actores regionales. Estas dificultades no son favorables a la consolidación de la dinámica regional de desarrollo.

¹³² Véase Informe de los talleres de capitalización de la intervención en el departamento de Oussouye del PIARESPC, junio de 2009, 50 pág.

¹³³ Cooperativa Agrícola de Baja Casamanza

3.9 Eficiencia

3.9.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 9

	Poco	Medianamente	Mucho
QE -9: ¿En qué medida la combinación de los instrumentos y modalidades de intervención ha favorecido la consecución de resultados y repercusiones esperadas de las estrategias de cooperación de la CE y España con Senegal?			

C1. Grado de adecuación entre medios y resultados en el calendario de programación de las intervenciones.			
C2. Grado de adecuación entre medios financieros por una parte, resultados y repercusiones esperadas de las intervenciones, por otra parte.			
C3. Grado de adecuación entre medios administrativos y humanos por una parte, resultados y repercusiones esperadas de las intervenciones, por otra parte.			
C4. Las sinergias existentes o potenciales entre ambas cooperaciones mejoran su eficiencia.			

Para la CE, partiendo de una situación de partida preocupante que repercutía en la dificultad de ejecutar los fondos y aprender de la experiencia para las nuevas programaciones, la eficiencia mejoró considerablemente durante el período evaluado. Gracias a la introducción de nuevos instrumentos (programa de ayuda y ayuda presupuestaria) y a su combinación o «mix» en un número limitado de ámbitos de concentración, ha habido una mejora clara de la tasa de compromiso.

Por otro lado, las estructuras de gestión paralela de los proyectos que debilitan las estructuras gubernamentales fueron objeto de críticas hasta su reciente desaparición, con la puesta en marcha de la «estrategia marco». Con la ayuda presupuestaria y los mecanismos de acompañamiento en marcha, se espera una reducción de los costes de transacción. No obstante, paradójicamente, las evaluaciones como la de la Declaración de París no llegan a conclusiones de mejora, ya sea porque es aún demasiado pronto para pronunciarse en el caso de Senegal, ya sea porque deben efectuarse aún numerosos ajustes en los procesos de ejecución. Por último, se observan debilidades en materia de asistencia técnica movilizadas por la CE, habida cuenta de los actuales procedimientos y de sus restricciones.

Teniendo en cuenta su complejidad y el número de sus actores, la **ayuda española** se enfrenta a una débil eficiencia a escala global, caracterizada en la puesta en marcha de algunas de sus modalidades «históricas» como el FAD. Este último está siendo objeto de reforma. La apertura de la OTC ha permitido reforzar las competencias y una eficacia superior gracias a las complementariedades que se construyen progresivamente entre las diferentes intervenciones de los actores de la Cooperación Española a escala nacional y las que se desarrollan a escala territorial. En materia de combinación de instrumentos, esta se enfrenta, con el aumento esperado de sus medios, al mismo reto que la CE. La diversificación esperada con el arranque de la ayuda presupuestaria y el diálogo en las políticas con el Gobierno senegalés debe reforzar la eficiencia global de la ayuda española. Sin embargo, habida cuenta de que incluye múltiples actores, la concentración temática de las intervenciones de la Cooperación Española se acompaña de la necesidad de mantener una gama diversificada de instrumentos y, en particular, de una capacidad para gestionar subvenciones-proyecto de importe menos elevado, con diferentes tipos de actores no gubernamentales. La eficiencia requiere en esta combinación una buena coordinación entre las intervenciones financiadas por la Cooperación Española gracias al papel de la OTC, un refuerzo de capacidades en las estructuras públicas colaboradoras (ministerios sectoriales o en su caso zonas de concentración territorial) de gobernanza descentralizada (ARD) implicada en la coordinación de las intervenciones y de los mecanismos de planificación conjunta a escala local, como los puestos en marcha en Casamanza o Saint Louis. Las **sinergias**

potenciales entre ambas cooperaciones siguen estando limitadas en esta etapa a la situación particular de Casamanza. Considerando el período evaluado, podría formularse la hipótesis de que esto se debe en parte a sus diferencias intrínsecas (respecto al tamaño, estructuración, modalidades y, en concreto, anclajes institucionales diferentes en el Gobierno senegalés durante el período evaluado), que deberían tender a reducirse en el futuro; pero existen asimismo otros factores, como un conocimiento recíproco limitado y una complementariedad «de posición» poco valorada en el marco de una lógica común demasiado amplia¹³⁴.

3.9.2 Nivel de adecuación entre medios y resultados respecto al calendario de las intervenciones

En la cooperación de la CE, el estudio pone de manifiesto que los calendarios de ejecución constituyen una preocupación constante en la primera parte del período evaluado pero, a partir de 2005, los calendarios de ejecución se mejoraron notablemente, salvo respecto a los fondos Stabex, una parte importante de los cuales no se habían desembolsado a finales de 2009. Las elevadas tasas de ejecución del 9º y el 10º FED reflejan esta evolución en la que la combinación o un «mix» de los instrumentos movilizados, entre ayuda-proyecto, ayuda-programa y ayuda presupuestaria, permite un aumento consiguiente del volumen de ayuda desembolsada¹³⁵.

Los procedimientos y la falta de recursos técnicos de la CE aparecen como condicionamientos en materia de eficiencia a comienzos del período, en lo que respecta a la evaluación de 1999. Desde entonces, las tasas de eficiencia de los ROM muestran un progreso importante, que pasa de 1,50 en 1996 a 2,60 en 2007 gracias a los esfuerzos combinados de la contrapartida senegalesa y la DUE.

Sin embargo, en opinión de algunas de las personas entrevistadas, la lentitud de los procedimientos es lo que determina la elección de ciertas zonas de concentración, por la falta de flexibilidad, especialmente en materia de calendarios, con el fin de intervenir de manera eficiente en determinados ámbitos (como el apoyo institucional, por ejemplo). Así, se concede prioridad a los sectores donde el importe de las intervenciones es elevado, como el caso de las infraestructuras.

Por parte de la Cooperación Española, la eficiencia global del FAD se cuestiona en razón de los resultados obtenidos, pero igualmente por la dificultad de dimensionar correctamente los proyectos y ponerlos en marcha en los plazos establecidos¹³⁶.

3.9.3 Nivel de adecuación entre medios financieros por una parte, resultados y repercusiones esperadas de las intervenciones, por otra parte

Una situación de partida preocupante

La evaluación de 1999 presenta, respecto a la cooperación de la CE, una situación inicial preocupante en materia de adecuación de los instrumentos de gestión de la ayuda. De hecho, el enfoque del proyecto parece muy cuestionado en razón de la lentitud de su gestión y los retrasos de su ejecución. Se acompaña de controles previos costosos y los procedimientos de movilización de la CE son complejos y centralizados, con una fuerte implicación directa de la CE, que reemplaza así a menudo a los servicios de la ON. No obstante, a partir del 8º FED, es perceptible una reorientación hacia la producción de resultados en la preparación de los proyectos, y esta última aumenta con el apoyo sectorial y la ayuda presupuestaria.

Se han efectuado ajustes en algunos sectores como las carreteras para mejorar la eficiencia, adaptando los instrumentos (reducción del tamaño de los lotes en función de la capacidad de las empresas de obras públicas, mayor responsabilidad de los gestores de proyectos en la validación de los estudios preparatorios con objeto de reducir el «sesgo de optimismo», etc.).

¹³⁴ Este punto se desarrolla en las conclusiones en la parte 4.

¹³⁵ Véase ilustración 11, pág. 13.

¹³⁶ Ver las fichas de las intervenciones correspondientes en el Anexo 6-Tomo 2: Centro agrícola en Saint Louis (pág. 218), Cámaras frigoríficas polivalentes (pág. 220).

¿Apoyo presupuestario y mejora de la eficiencia?

Progresivamente, la elección se orienta a un enfoque de «apoyo presupuestario» utilizado desde 1994, a la sazón para respaldar las reformas puestas en marcha en el marco del ajuste estructural. No obstante, el último programa (Apoyo Presupuestario a la Estrategia de Reducción de la Pobreza, ABSRP, 2006-2008, 53 millones de euros) se ejecutó con dificultades. Así, el criterio de elegibilidad de estabilidad macroeconómica no se respetó cuando Senegal no estaba dentro del programa con el FMI tras el último SCLP (2003/2005). Pese a estas dificultades, la CE optó por el mantenimiento del recurso a la ayuda presupuestaria en el programa indicativo del 10º FED (52% de la partida concedida), persuadida de la importancia de la herramienta para el refuerzo del diálogo con el Gobierno y la generación de cambios duraderos en materia de reducción de la pobreza y de buena gobernanza, en particular en la gestión de la hacienda pública.

De manera más global, como destaca la reciente evaluación (2008) de la aplicación de la Declaración de París en Senegal, los PTF estiman que con los cambios de procedimientos, en particular en el plano de la responsabilidad compartida con la ACAB y una revisión DSRP conjunta, los actores economizarán en materia de costes de transacción. Sin embargo, la repercusión de la Declaración de París sigue siendo débil por el momento. La ayuda no parece más eficaz aún, ya sea porque es demasiado pronto para pronunciarse, ya sea porque quedan por hacer demasiados ajustes todavía.

Aumento de la ayuda española y complementariedad de los instrumentos

Durante el período evaluado, España ha sufrido problemas de eficiencia en razón de la falta de agilidad del elaboración y la ejecución de los proyectos con múltiples donantes¹³⁷, de la insuficiencia de su capacidad operativa (antes de la creación de la OTC e, incluso después de 2004, antes del refuerzo de su equipo en 2008) y de las dificultades específicas de sus principales instrumentos financieros, en particular el FAD: proyectos sobredimensionados y cuya cesión no preparada no ha permitido obtener los resultados esperados. Más recientemente, la Cooperación Española se ha comprometido a consagrar a la APD un 0,7% de su RNB a partir de 2012, es decir, tres años antes de la fecha tope establecida en la UE. Habida cuenta de que la partida concedida en el proyecto de presupuesto para 2008 representaba un 0,5% de la RNB, parece hallarse en el buen camino para alcanzar su objetivo. Para lograrlo, se han seleccionado países como Senegal como colaboradores privilegiados. La estrategia operativa destinada a gestionar mejor este incremento de la ayuda se basa en una diversificación de los instrumentos de la ayuda y, en particular, la iniciación de un apoyo presupuestario, tal y como destaca la revisión del CAD-OCDE (2007). *«España prevé además recurrir más al apoyo presupuestario general y a los enfoques sectoriales, pero es cierto que parte en estos ámbitos de un nivel muy bajo y no se ha fijado ningún objetivo cifrado. A la vista de los resultados de la Encuesta 2006 de seguimiento de la ejecución de la Declaración de París realizada por la OCDE, España debe aún alcanzar progresos tangibles a la vista de numerosos indicadores. La situación debería mejorarse a medida que avancen las reformas»*. En Senegal, el informe de identificación de la ayuda presupuestaria general española expone la perspectiva de concentración a partir de 2009 en los sectores del empleo y de la reducción de la vulnerabilidad, combinando los proyectos a través de una subvención estatal, los de las ONG y las Comunidades Autónomas, así como a través de la ayuda presupuestaria *«que permitirá a la Cooperación Española reforzar su acción en materia de diálogo político, elemento fundamental en los sectores de concentración previstos»*¹³⁸.

De hecho, desde el punto de vista de la concentración temática emprendida (empleo, reducción de la vulnerabilidad), sigue siendo importante en el enfoque territorial y de varios actores elegido por la Cooperación Española, asegurar una buena complementariedad entre los diferentes instrumentos y reforzar la capacidad existente para gestionar modos de intervención diversificados, preservando, junto con la ayuda presupuestaria, subvenciones-proyecto de importe más reducido con actores diversificados (ONG, ANE senegaleses, etc.). En la estrategia desarrollada por la OTC, estos diferentes instrumentos se

¹³⁷ En particular respecto a la ONG cuyos proyectos son cofinanciados por diferentes cooperaciones descentralizadas (Comunidades Autónomas y entidades locales) y, cada vez más, por la AECID.

¹³⁸ Documento de identificación de operaciones de ayuda programática, traducción de los evaluadores.

articulan a diversas escalas. El apoyo institucional desarrollado por la OTC en los ministerios sectoriales y ARD permite reforzar la eficiencia de las intervenciones de la Cooperación descentralizada. La estrategia de programación y planificación territorial, tal y como se ha puesto en marcha en Casamanza o Saint Louis permite igualmente reforzar sus sinergias y, por ende, su eficiencia global¹³⁹.

Con las intervenciones efectuadas en el marco de la cooperación multilateral, esta complementariedad entre instrumentos sigue siendo aún limitada en razón de la falta de información que circula entre los diferentes actores implicados, en particular por la ausencia de consulta a la OTC-AECID sobre la financiación decidida desde Madrid sin tener en cuenta las prioridades sectoriales y regionales definidas por la Cooperación Española en Senegal.

3.9.4 Nivel de adecuación entre medios administrativos y humanos por una parte, resultados y repercusiones esperadas de las intervenciones, por otra parte

Como destaca la revisión del CAD-OCDE de 2007, la cesión de responsabilidades en materia de gestión de los servicios de Bruselas a las DUE in situ ha sido un elemento clave del proceso de reforma, apreciado por los colaboradores de la CE en el terreno. Ha contribuido bastante a la mejora de la eficiencia de las actividades gracias al diálogo reforzado entre las DUE y su contrapartida nacional, pero la reforma de las DUE anunciada en la «estrategia marco» debe permitir profundizar el proceso.

El CAD-OCDE destaca de hecho que, para llegar más lejos, «con la atribución de poderes que afecta a aspectos más estratégicos como la aprobación de proyectos y la comunicación de los resultados, para que la delegación pueda asumir estas responsabilidades suplementarias, será necesario tal vez poder contar más con especialistas en desarrollo y recursos operativos».

No obstante, existen algunos condicionamiento del FED que limitan los resultados esperados. En concreto, podrían promoverse así en materia de procedimientos de asistencia técnica y otras modalidades como las hermandades entre instituciones, desarrolladas con éxito en otros contextos (TACIS, MEDA, etc.).

En opinión del conjunto de las partes interesadas consultadas, la apertura de la OTC en Dakar en 2004 supuso un progreso significativo en materia de eficiencia y visibilidad de la Cooperación Española. Sus competencias constituyen una referencia para el conjunto de los actores de la Cooperación Española, incluso aunque, antes de 2008, la falta de medios y disponibilidad no le permitió ejercer un auténtico seguimiento de los proyectos in situ.

3.9.5 Las sinergias existentes o potenciales entre ambas cooperaciones mejoran su eficiencia

Más allá de los mecanismos globales de concertación entre PTF, no existen sinergias particulares entre la cooperación de la CE y la de España en Senegal. No se ha constatado ningún caso de conflicto o de duplicación inútil entre ambas cooperaciones. No obstante, existen dos elementos, específicos de las instituciones senegalesas, que hacen más difícil su coordinación y las sinergias entre las mismas. El primero está vinculado a los anclajes institucionales múltiples en el caso de los poderes públicos en Senegal. Mientras que la CE se articula esencialmente con la DCEF-MEF, la Cooperación Española se ha coordinaba principalmente, hasta la Comisión Mixta de 2009, con el MAE. Además, como ya se ha mencionado¹⁴⁰, la multiplicación de los marcos nacionales de políticas públicas en Senegal y sus eventuales contradicciones pueden dar lugar a orientaciones divergentes respecto a las cooperaciones que las respaldan. De esta forma, aunque el marco global de ambas Cooperaciones converja hacia la reducción de la pobreza, existen complementariedades de «posición» que limitan las sinergias: apoyo macroeconómico, crecimiento e integración regional respecto a la CE, mientras que la Cooperación Española se orienta a un enfoque territorial a través del desarrollo local y el desarrollo rural, así como a través de la reducción de la vulnerabilidad de los niños y los jóvenes. No obstante, la próxima incorporación de España al dispositivo de la ayuda presupuestaria debería facilitar los intercambios de información entre ambas cooperaciones.

¹³⁹ Estos mecanismos se han abordado en la QE2 con ocasión del análisis de las sinergias entre actores de la Cooperación Española (parte 3.2.3, págs. 24-25).

¹⁴⁰ Véase parte 3.1.1 sobre la QE 1 (págs. 18-19).

La CE dispone de mecanismos de delegación en diferentes servicios de cooperación de Estados miembros (AFD, GTZ) o agencias multilaterales (PAM, PNUD), pero no en la Cooperación Española. La AECID está tramitando actualmente la autorización necesaria para este tipo de mecanismo.

3.10 Las «3 C»

3.10.1 Respuesta a la Pregunta de evaluación 10

	Poco	Medianamente	Mucho
QE -10: ¿En qué medida se han coordinado las estrategias de la CE y de la Cooperación Española y su puesta en marcha con las intervenciones de otros donantes de fondos y son complementarias y coherentes con las demás políticas comunitarias y España con relación a Senegal?			

C1. Las estrategias de la CE y España y su puesta en marcha en Senegal son coordinadas y complementarias con las intervenciones de las cooperaciones bilaterales de los países miembros.			
C2. Las políticas comunes, en particular en las políticas agrícolas, en el sector de la pesca, las políticas comerciales y las políticas de gestión de los flujos migratorios son coherentes con la estrategia de cooperación de la CE en Senegal.			
C3. Las políticas españolas vinculadas a las relaciones con Senegal, incluyendo sus posturas respecto a los expedientes comunitarios, son coherentes con la estrategia de cooperación de España con Senegal.			

Con más de 50 PTF en 2003 que apoyaban más de 500 proyectos diferentes en Senegal, la coordinación de la APD constituye un auténtico reto. Desde el comienzo del período, se han puesto en marcha nuevos mecanismos de coordinación entre PTF, en particular a escala sectorial (Véase transporte o agua y saneamiento). Recientemente, esta coordinación se ha reforzado para tener en consideración las cuestiones transversales y mejorar el diálogo político con el gobierno. Pero la coordinación entre PTF sigue siendo compleja de gestionar y poco apropiada por parte del Gobierno senegalés.

La UE aporta de un 55 a un 60% de la APD a Senegal, lo que hace que resulte esencial la función vertebradora de la CE y la promoción de nuevos mecanismos conjuntos como la revisión DSRP y la de la cooperación de la CE. La función de la DUE en materia de coordinación es reconocida por los Estados miembros (competencias, calidad del diálogo con las partes implicadas senegalesas). Al margen de esto, se están experimentando mecanismos de delegación «total» sobre la base de las especializaciones de los Estados miembros, y estos parecen prometedores de cara al futuro. Otros mecanismos conjuntos de gestión concertada son actualmente objeto de ensayo (revisiones conjuntas, cartografía de competencias, evaluación conjunta común, etc.). Sobre la base de estas constataciones, resulta posible por lo tanto concluir que la coordinación y la complementariedad entre PTF son aún modestas, pero progresan, en particular gracias a los nuevos mecanismos e iniciativas que se están llevando a cabo o están en fase de experimentación.

Desde 2005 se está realizando un esfuerzo particular respecto a la coherencia de las políticas de desarrollo por parte de las dos cooperaciones. Este nuevo reto suscita numerosos debates a nivel europeo. La coherencia de las políticas de desarrollo en particular se ha debatido ampliamente en lo relativo al desarrollo agrícola de los países del sur, la promoción de la pesca sostenible, la integración económica y la apertura de los mercados a través de la promoción de los APE, así como la articulación con la gestión de los flujos migratorios.

Como conclusión, se constata respecto a ambas cooperaciones:

- Mejoras en el ámbito de la PAC gracias a la separación entre ayudas a los ingresos de los agricultores europeos y reducción de las subvenciones a las exportaciones;
- Retos limitados en torno a la nueva política común de pesca (2012), con desafíos en materia de asistencia de las dos cooperaciones sobre la regulación de la pesca en Senegal y de mejora del diálogo (transparencia de las evaluaciones);
- APE con efectos moderados en materia de desarrollo y globalmente criticados en Senegal, a iniciativa del Gobierno, a la espera de la reanudación de las negociaciones en la CEDEAO;
- Un reto importante en materia de gestión de los flujos migratorios entre Senegal, España y Europa pese a la fragmentación de las competencias en el ámbito migratorio entre el plano comunitario y el plano de los Estados miembros y habida cuenta de la complejidad del vínculo entre migraciones y desarrollo. Con relación a la España, la hipótesis de una mejor articulación desde 2006 en materia de gestión de los visados de trabajo y de asistencia respecto a la formación profesional (a través de la OIT), mientras que, en materia de política agrícola integradora existe un interrogante sobre la pertinencia del apoyo al Plan REVA más allá de los resultados de la experiencia piloto llevada a cabo por la AECID-OTC.

La Coherencia de las Políticas para el Desarrollo es, por consiguiente, una dimensión cada vez más tenida en cuenta por ambas cooperaciones. Sus resultados, aún intermedios, dependen de las temáticas en cuestión, pero puede concluirse que existen mejoras en el ámbito de la agricultura y la pesca, mientras que las políticas comerciales tienen resultados mitigados y las interacciones con las políticas de gestión de los flujos migratorios siguen siendo ambivalentes.

3.10.2 Las estrategias de la CE y España y su puesta en marcha en Senegal son coordinadas y complementarias con las intervenciones de las cooperaciones bilaterales de los países miembros

Los nuevos mecanismos de coordinación entre PTF

La evaluación de la cooperación de la CE en 1999 desarrolla las especificidades de la coordinación entre PTF en Senegal. Un mecanismo de «*coordinación informal*» pilotado por el PNUD contribuye efectivamente a la coordinación, en particular en materia de diálogo de política, en el plano global y el sectorial al mismo tiempo. A través del enfoque en forma de programa (salud, transportes), el Gobierno contribuye a la coordinación sectorial entre PTF, cuando no existen divergencias de enfoques entre ambas partes (ejemplo de la agricultura¹⁴¹). Al comienzo del período, las prácticas de complementariedad sigue estando igualmente limitadas por la búsqueda de visibilidad de los PTF y, por consiguiente, la cooperación esencial tiene lugar a escala sectorial y operativa de los proyectos.

Según la evaluación de la DP en Senegal¹⁴², la CE no realiza misiones conjuntas en Senegal, prácticas que siguen siendo aún demasiado reducidas (un 22% de las 67 misiones enumeradas en 2005). De una manera general, la coordinación de las intervenciones de los PTF representa una tarea compleja y un reto capital para el Gobierno y los PTF. En 2003, existían en Senegal más de 50 donantes de fondos que financiaban más de 500 proyectos distintos (al margen de la ONG, cooperación descentralizada, etc.). La concertación global entre PTF se efectúa a través de una reunión ampliada con las agencias del sistema de las Naciones Unidas dos o tres veces al año. En 2009, existen 14 grupos de concertación, que trabajan de manera más o menos regular y estructurada, pero el sistema de concertación no resulta siempre suficiente para tratar cuestiones transversales. Otra debilidad era la ausencia de diálogo estructurado y regular con el Gobierno sobre las cuestiones globales y transversales de la cooperación. A iniciativa de la CE y de los Estados miembros, una reestructuración de los mecanismos de diálogo y de concertación ha dado lugar a un grupo

¹⁴¹ Donde existió un desacuerdo entre la CE, jefe de fila de los PTF respecto al sector rural en 2001, y el Gobierno sobre las opciones en materia de política agrícola y rural, recogido igualmente en: Pesche D., *Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques agricoles en Afrique subsaharienne, le cas du Sénégal*, in *Politique Africaine*, n°114, junio 2009, pág. 149.

¹⁴² Véase MEF, 2008: «Primera fase de la evaluación de la puesta en marcha de la Declaración de París, Senegal, informe final», pág. 9.

restringido, el «Comité de Concertación de los Colaboradores Técnicos y Financieros de Senegal» (CCPTF) de 12 PTF, entre ellos la CE y la Cooperación Española.

En este contexto, la UE constituye el principal donante de APD en Senegal, 14 Estados miembros mantienen vínculos de cooperación¹⁴³; su ayuda, unida a la de la CE, representa de un 55 a un 60% de la ayuda pública total concedida a Senegal. La CE tiene una doble función en el ámbito del desarrollo: estructuradora, precisando el valor añadido que aporta a la acción de los Estados miembros (su papel de estructuración) y proveedora. Para algunas personas interrogadas, «*la DUE coordina el grupo Europa, pero existen pocas inversiones de las cooperaciones bilaterales. La coordinación depende ampliamente del liderazgo de la CE*». No obstante, la multiplicación de las estrategias nacionales a las que se refieren los PTF y su falta de coherencia debilitan la confianza de los PTF¹⁴⁴. Por otra parte, algunos observadores se preguntan acerca de los ajustes necesarios de ciertos donantes bilaterales para mejorar la armonización y reforzar la eficacia de la ayuda¹⁴⁵.

Se adoptó un plan de acción (2008 - 2010) relativo a la eficacia de la ayuda. Posteriormente, se puso en marcha una hoja de ruta para la aplicación de dicho plan de acción, con la participación de algunos colaboradores en materia de desarrollo, entre los cuales la CE. EL Gobierno coordina la definición de una carta de política de ayuda exterior. Las cooperaciones europeas se comprometieron en concreto a actuar para promover la división del trabajo. Pero el proceso sigue siendo aún limitado en razón del escaso interés de las autoridades y los PTF en el tema, el excesivo número de PTF, cuyos ciclos de programación tienen duraciones y plazos diferentes, y por último, la carga de trabajo que representan las coordinaciones. Por consiguiente, es normal en este contexto que la encuesta OCDE/CAD sobre la puesta en marcha de la DP muestre que Senegal sigue adoleciendo de una débil armonización y coordinación de la ayuda. Además, en lo que respecta a la adecuación, esta sigue demasiado centrada en la administración, dejando poco espacio a los ANE, aunque estos elementos parezcan evolucionar a partir de 2008, con la apertura de un diálogo en torno a la revisión conjunta del DSRP y la cooperación CE-Senegal.

Las coordinaciones temáticas

Más allá de los mecanismos generales puestos nuevamente en marcha (revisión conjunta del DSRP), se profundizará en los mecanismos específicos de las diferentes temáticas analizadas en la evaluación. Se cita como situación de referencia actual para los diferentes sectores¹⁴⁶:

Con relación al **apoyo macroeconómico**, con objeto de mejorar la eficacia de la ayuda y armonizar los apoyos presupuestarios, algunos colaboradores en materia de desarrollo y el Gobierno de Senegal firmaron en enero de 2008 el ACAB. Los indicadores de la matriz del ACAB proceden esencialmente de la matriz de seguimiento del DSRP. Se pone de manifiesto la importancia de la gestión de la hacienda pública. Resulta conveniente asimismo destacar que la DUE es el jefe de fila del grupo de los colaboradores técnicos y financieros «*Apoyos Presupuestarios/ Hacienda Pública*».

En materia de **transportes**, la Conferencia de Dakar en enero de 2008, que reunió a los ministros de transporte africanos, organizada en el marco del NEPAD y la Unión Africana, consolidó la convergencia de puntos de vista de los Socios Técnicos y Financieros respecto a la financiación prioritaria de los corredores regionales. Las misiones de seguimiento del PST II se han llevado a cabo, por otra parte, con el conjunto de los donantes implicados en el sector. La puesta en marcha de un Observatorio de Transportes, prevista en el borrador de carta sectorial y que presentará un análisis estadístico de los datos relativos al sector, permitirá identificar los ejes prioritarios de intervención y evaluar la repercusión de las realizaciones financiadas. La CELCO, célula de coordinación de las acciones en materia de transportes financiada por el Banco Mundial, garantizaba una plataforma de concertación de los Socios Técnicos y Financieros para el

¹⁴³ Véase ilustración 9, pág. 11.

¹⁴⁴ Véase MEF, 2008: «*Primera fase de la evaluación de la puesta en marcha de la Declaración de París, Senegal, informe final*», pág. 23, ilustrado por los interrogantes existentes sobre la coherencia entre el DSRP y la SCA (Mesple-Somps S., 2003: *Programa de lucha contra la pobreza y estrategia de crecimiento en Senegal, ¿se completan ambas políticas?*, DIAL, DT/2007-03, 13 pág.).

¹⁴⁵ Véase Gueye M., 2009: «*La déclaration de Paris à l'épreuve de Dakar*», in *Défis Sud* n°87, marzo 2009.

¹⁴⁶ La coordinación de los diferentes subtemas del desarrollo económico ya abordados en 3.3.5, págs. 32-33.

PST II. Esta célula desaparecerá en beneficio de una Unidad de Política de Transporte dotada de una categoría perenne en forma de agencia autónoma o servicio integrado en el organigrama del Ministerio de Infraestructuras, Transportes Terrestres y TICS. El objetivo de la misma será coordinar las acciones de todos los sectores de transportes que dependen en la actualidad de varios ministerios. Está previsto que el diálogo entre los Socios Técnicos y Financieros prosiga durante esta fase de transición, para garantizar la coherencia de sus respectivas acciones en el marco de las inversiones previstas en el PST III y conservar una estrategia política común en la ejecución de las reformas sectoriales y la continuación de los esfuerzos presupuestarios a los que se ha comprometido el Estado.

Por último, en el ámbito del **agua y el saneamiento**, la armonización de las agencias y direcciones técnicas que intervienen en el medio urbano, entre las cuales la ONAS, requiere la definición de una base de datos geográfica y una cartografía urbana de proyectos de mejor calidad. La Dirección de Obras Geográficas Cartográficas, perteneciente al Ministerio de Infraestructuras, Transportes Terrestres y TICS, puso en marcha con éxito un proyecto del 9º FED dirigido a la elaboración de la base de datos y la cartografía a 1/200 000 de Senegal. Esta dirección parece la más capacitada (equipamiento y competencias) para trabajar con escalas más precisas útiles para el sector urbano. Una plataforma consagrada al sector del agua y el saneamiento en el medio urbano reúne al conjunto de colaboradores del sector, es decir, las administraciones y agencias estatales (Dirección de Hidráulica Urbana, Dirección de Saneamiento, SONES, SDE, ONAS), los PTF implicados (principalmente BM, AFD, BEI, BOAD y FED) y el PEPAM. La CE y la AFD son los “jefes de fila” y “co-animadores” de esta plataforma de intercambio activa esencialmente al final del período evaluado. Las reuniones de la plataforma son bimensuales. Paralelamente, han tenido lugar numerosas reuniones informales de Socios Técnicos y Financieros que coordinan los puntos a tratar. Estas diferentes reuniones permitieron coordinar los apoyos al sector del agua y el saneamiento. Al margen de esto, no ha habido intervenciones conjuntas entre la CE y los Estados miembros. En algunos casos, han tenido lugar cofinanciaciones, como en el del proyecto “Servicio Agua” con la SONES, proyecto al que contribuyen además de la CE, la AFD, el BEI y el BAD. En el marco del mecanismo de coordinación sectorial, la creación de un valor añadido a la escala de la CE debe proceder de una posición común y un diálogo coherente de la CE y los Estados miembros con el Gobierno. Los Países Bajos son activos en el sector del agua y el saneamiento y podrían realizar un apoyo sectorial.

España: aprendizaje y contribuciones específicas

De manera más específica, España se posiciona en situación de aprendizaje con relación a los PTF que disponen de una experiencia más larga en África subsahariana. *«España penetra en un mundo que le es relativamente poco familiar donde, en la mayor parte de los casos, la dependencia de la ayuda es enorme, existen múltiples donantes y los mecanismos de coordinación se instauraron hace mucho. Por consiguiente, debía esforzarse en aprender de los mecanismos existentes y la capacidad de los demás donantes para garantizar la armonización y coordinación de su ayuda»* (CAD-OCDE, 2007).

El DEP Senegal insiste en la participación de la OTC en los mecanismos de concertación entre PTF y sugiere una contribución particular en el ámbito del desarrollo local y la gestión descentralizada de los servicios públicos, ámbito en el que España dispone de una experiencia de referencia (experiencia de apoyo a los colaboradores del sector público y privado en América Latina en particular).

En la lista de los grupos de trabajo temáticos entre PTF¹⁴⁷, España está inscrita en los siguientes grupos: i) descentralización; ii) Casamanza; iii) Hidráulica y saneamiento en el medio rural y urbano; iv) Desarrollo rural y seguridad alimentaria. Pero la AECID se implica igualmente en otros temas, como por ejemplo la pesca artesanal¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Véase Anexo 1-Tomo 1, QE10, CJ13, pp 180-184.

¹⁴⁸ Véase Anexo 1-Tomo 1, QE10, CJ33, pp 198.

3.10.3 Las políticas comunes, en particular en las políticas agrícolas, en el sector de la pesca, las políticas comerciales y las políticas de gestión de los flujos migratorios son coherentes con la estrategia de cooperación de la CE en Senegal

No existe un sistema internacional de seguimiento de la coherencia de las políticas de los países del norte en términos de repercusión en el desarrollo de los países del sur reconocido e indiscutible. En el caso de la CE, según el CAD-OCDE (2007), «*La Comisión Europea ha puesto en marcha diversos mecanismos institucionales que contribuyen a promover la coherencia de las políticas en materia de relaciones exteriores con el objetivo de la lucha contra la pobreza. Los documentos de estrategia nacional, en particular, se han convertido en un dispositivo esencial para incrementar la coherencia con las políticas seguidas por la Comunidad en otros ámbitos, y garantizar la coordinación con los Estados miembros. Lo importante ahora es poner en marcha la capacidad analítica requerida atribuyendo a estos instrumentos recursos suficientes a la escala del conjunto del sistema. (...) En cambio, subsisten otros problemas de coherencia entre la política de desarrollo y algunas políticas interiores de la Comunidad Europea, por ejemplo, la política agrícola común y la política común de pesca. En estos dos casos, se pone de manifiesto que la prosecución de los intereses legítimos de la Comunidad Europea puede acarrear consecuencias potencialmente desfavorables para la concretización de las aspiraciones legítimas al desarrollo de los países colaboradores, pese a la obligación de coherencia con la política de desarrollo inscrita en el Tratado*».

Frente a este reto, en 2005, el Consejo dio un nuevo impulso al esfuerzo de coherencia de las políticas volviendo a centrar la atención en la realización de los ODM para 2015. Se comprometió a vigilar la coherencia de las políticas en 12 ámbitos prioritarios. En septiembre de 2007, se publicó un primer informe sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo (CPD). El informe CPD-2009 tiene en consideración los debates con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales para repensar la metodología y concentrarse en las repercusiones para los países en desarrollo. La evaluación examinó estos elementos cuyo alcance va más allá de Senegal, teniendo en cuenta la situación específica del país¹⁴⁹ y el posicionamiento de los actores locales con relación a los retos y debates sobre coherencia de las políticas comunitarias para el desarrollo.

Con relación a las políticas agrícolas, en el informe de 2009 sobre la CPD destaca el progreso de la adaptación de la política agrícola común, gracias a la disociación de una mayor parte de la ayuda que se concede en los ingresos acordados para los agricultores y a la reducción de las subvenciones en las exportaciones. Este informe insiste igualmente en el reto que representarán el progreso de la productividad agrícola y la durabilidad de la producción, y que deben destacarse en la agenda política internacional (proyecciones para 2050). Pese a esto, las observaciones realizadas en el terreno en Senegal muestran que algunas importaciones de pollos congelados desde Gambia, parte cuales son de origen europeo,¹⁵⁰ siguen perturbando los mercados de proyectos avícolas en Casamanza.

No obstante, numerosos actores cuestionan la complejidad de la gestión y la opacidad del funcionamiento del FED donde está incluida la focalización de las prioridades, obviando el desarrollo de la agricultura familiar,¹⁵¹. Estos critican igualmente el «*doble juego*» respecto a las organizaciones campesinas —y en

¹⁴⁹ O de su espacio pertinente de vinculación como África del oeste respecto a las políticas agrícolas o los acuerdos comerciales.

¹⁵⁰ «*Los países de la UEMOA productores de carne bovina y exportadores en el mercado regional deben enfrentarse a la competencia de las importaciones procedentes del resto del mundo. Bajo el doble efecto del crecimiento de la población y la urbanización galopante que sufre, África del Oeste ha registrado un considerable aumento de su demanda de productos cárnicos y, correlativamente, sus importaciones de carne de fuera de África. Los principales donantes son la UE, Oriente Medio y Latinoamérica. Desde la aplicación de los Acuerdos de Marrakech y, en particular, el apartado relativo a las subvenciones a las exportaciones, las importaciones ya no consisten en la actualidad esencialmente en productos subvencionados procedentes de Europa, sino sobre todo en subproductos (aletas, rabadillas,...) que solo poseen un escaso valor en el mercado europeo. Se trata igualmente de pollos enteros congelados de Latinoamérica, cuyos costes de producción son muy bajos*». (Impacto de la crisis financiera y económica en el sector agrícola en los países de la zona UEMOA", Réseau Impact, 2009).

¹⁵¹ Véase Anexo 1-Tomo 1, QE10, CJ21, pág. 185.

concreto la FONGS y el ROPPA en Senegal— valoradas en el diálogo UE-ACP, pero débilmente apoyadas¹⁵² e ignoradas en sus reivindicaciones, en particular frente a la reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

En materia de pesca sostenible, el informe 2009 sobre la CPD precisa que la reforma de la Política Común de Pesca (PCP) decidida en 2002 y 2004 ha permitido poner en marcha un marco más favorable, en particular con objeto de evitar que la pesca ilegal o no regulada de lugar a una reducción de los recursos. Destaca que la durabilidad y las consecuencias sociales de estos acuerdos de pesca siguen inquietando y deben reevaluarse en el marco de la próxima reforma de la Política Común de Pesca (PCP) en 2010. De hecho, las negociaciones entre la CE y Senegal para renovar estos acuerdos fracasaron en 2006, en particular respecto a los temas vinculados a la contrapartida financiera, la programación de apoyos sectoriales y la obligación de desembarco del atún, pese al acuerdo entre las dos partes para reducir algunas posibilidades de pesca. Aunque el sector sigue siendo económica y socialmente igual de importante en Senegal (12,5% del PIB primario y 2,5% del PIB total, 185 mil millones de FCFA de ingresos de exportación, 17% de la población económicamente activa empleada en el sector), sufre igualmente una crisis debida a la conjugación de diferentes factores: devaluación del FCFA de 1994, sobreexplotación de las reservas de pescado.

No obstante, parece que el reto de la CPD es relativamente limitado en el ámbito de la pesca, habida cuenta de la débil repercusión de las capturas de la pesca extranjera¹⁵³. La asistencia de la cooperación internacional, en concreto de la CE y España, sigue siendo importante para regular mejor este sector de la pesca senegalesa (evaluación de las reservas pesqueras, definición de los instrumentos de apoyo a la gestión del recurso, puesta en marcha de útiles de regulación de la pesca artesanal); y las diferentes partes participantes en las negociaciones manifiestan la existencia de una elevada necesidad de mejora de la transparencia de la información disponible y las evaluaciones.

El informe CPD-2009 destaca que se han logrado avances en materia de compromiso **sobre el comercio** en los ámbitos en los que la Unión puede controlar los resultados (preferencias autónomas propuestas a los PVD como el SPG y el reglamento transitorio de acceso al mercado para los países ACP que hayan firmado APE). Para la CE, la integración económica en África del oeste y la firma de un APE con la UE, que crea un entorno favorable a las inversiones productivas y en el sector privado, debe tener una repercusión positiva en el desarrollo de Senegal. Sin embargo, las diferentes evaluaciones disponibles constatan efectos mitigados¹⁵⁴. La integración regional reforzada que los acuerdos hicieron posible se encuentra contrarrestada por una elevada competencia en las importaciones y pérdidas fiscales considerables.

A iniciativa del Gobierno, Senegal desarrolló una fuerte oposición a la firma de un APE antes de su compromiso activo en los trabajos preparatorios de la negociación. Las autoridades nacionales y el sector privado solicitan insistentemente prestaciones suplementarias del FED para financiar el PAPED. Y las negociaciones sobre el nivel de asistencia esperado y la “adicionalidad” en materia de compensaciones y de actualización deben proseguir en la CEDEAO.

Sin embargo, otros actores indican que existe una contradicción mucho más fundamental entre la lógica de liberalización promovida por los APE y el objetivo de soberanía alimentaria, claramente expuesto en la política agrícola regional (ECOWAP). El enfoque de la protección mediante la lista de exclusión corresponde a un «*enfoque pasivo*» donde, en nombre de la coherencia «*la CE considera que los productos excluidos del*

¹⁵² Este punto fue recogido recientemente por el europarlamentario español Enrique Guerrero en su consulta a la CE. Véase « *Les organisation paysannes ont l'expérience et la légitimité* », in *Défis Sud*, n°94, mayo 2010, pages. 22-23.

¹⁵³ Siempre que las estadísticas sean fiables. Efectivamente, según la FAO, un 30% de los productos del mar procedentes de los océanos no figuran en ninguna declaración de captura y una misión de Greenpeace en 2010 registró en el transcurso de cuatro semanas 130 barcos que pescaban sin licencia entre Marruecos y Gambia, entre los cuales numerosos barcos europeos que mezclaban su pesca con capturas legales desembarcadas y vendidas en puertos como las Palmas (Canarias), in *Les Afriques*, 26 de septiembre de 2010.

¹⁵⁴ « (...) La hipótesis «realista» nos permite responder a la siguiente pregunta: ¿estaba justificado el rechazo de algunos países ACP respecto a la firma de los acuerdos APE cuando otros los aceptaban? Respecto a Senegal, la respuesta es afirmativa ya que esta hipótesis prevé un ligero incremento del orden de 4 millones de dólares en términos de renta real» in Berisha-Krasniqi V., Bouët A. & Mevel S., 2008: « Les accords de partenariat économique. Quels enjeux pour le Sénégal ? », in *Revue de l'OFCE*, 2008/4 n°107, pág. 108. Ver igualmente los datos presentados en Anexo 1-Tomo 1, matriz de la QE3.

esquema de liberalización no pueden ser elegibles para los programas y los fondos de asistencia» (Blein, 2009); lo que permitiría mejorar su competitividad, su capacidad para satisfacer el mercado y desempeñar un papel superior en la dinámica de integración.

Por último, con relación a las **migraciones**, el informe CPD insiste en el equilibrio que debe buscarse en materia de migración. En particular, desarrolla «el desafío político consistente en proponer auténticas posibilidades de migración y de movilidad a los nacionales de los países en desarrollo». Este reto es aún más importante ya que el número de migrantes senegaleses (aprox. 350.000 en 2005 según Naciones Unidas), en descenso entre 1995 y 2000 (-1,5%) y en alza entre 2000 y 2005 (+1,8%).

So pretexto de la coherencia de las políticas para el desarrollo, la OCDE anima a los países de acogida a plantear su política migratoria a través del prisma del desarrollo, pero las políticas de los Estados miembros se dirigen a menudo a restringir la inmigración. Sin embargo, la articulación entre migraciones y desarrollo sigue siendo a largo plazo ambivalente, es decir, **que las acciones de desarrollo pueden tener efectos contradictorios (positivos o negativos) en la magnitud de los procesos migratorios siguiendo su naturaleza y el contexto de origen de las regiones en cuestión**¹⁵⁵.

Los actores senegaleses formulan críticas que equiparan, por una parte, la protección de las fronteras del espacio Schengen con una política migratoria y, por otra parte la Agencia Frontex y la Comisión Europea. Pese al Pacto Europeo sobre la Migración y el Asilo adoptado en 2008, las competencias comunitarias en materia de política migratoria siguen estando muy fragmentadas, ya que los Estados miembros mantienen competencias fundamentales, en particular en materia de criterios de migración de trabajo. Las ONG de la Sociedad Civil (Coordination Sud y REPAOC —Red de Plataformas de África del oeste y el centro—, por ejemplo) se inquietan por la ausencia de una auténtica política europea en materia de migración¹⁵⁶ pero igualmente por la creciente instrumentalización de la financiación de la APD con objeto de controlar los flujos migratorios. De hecho, numerosas intervenciones de desarrollo pueden inscribirse a corto plazo en un objetivo de contribución al descenso de la migración clandestina, sobre todo desde la crisis de 2006, dando trabajo a los jóvenes (programas HIMO). No obstante, aunque se lleven a cabo numerosas iniciativas, algunos actores consideran que existe una «falta de complementariedad» entre las intervenciones puestas en marcha en Senegal a partir de recursos presupuestarios al margen del FED (B7-667, RRM y programa temático migración y asilo) en torno a las cuestiones migratorias y la estrategia global de cooperación entre la CE y Senegal; lo que, junto a la débil coordinación entre las diferentes autoridades senegalesas implicadas (Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Senegaleses en el Extranjero y Ministerio de Interior), constituiría una debilidad que limita el impacto de los programas.

3.10.4 Las políticas españolas vinculadas a las relaciones con Senegal, incluyendo sus posturas respecto a los expedientes comunitarios, son coherentes con la estrategia de cooperación de España con Senegal

En el caso de España, el Índice del «Center for Global Development» de Washington, «el índice de compromiso por el desarrollo» (CDI) puede utilizarse para apreciar el esfuerzo de los países desarrollados respecto al desarrollo de los países del sur. En la clasificación del índice CDI, que mide la coherencia global de las políticas para el desarrollo, España se situaba, en 2009, en 7ª posición y su puntuación, con un total de 5,6, aumentó un 1,4 desde 2003.

¹⁵⁵ Véase por ejemplo para referencias españolas, J. Lacombe, 2009: «Las migraciones internacionales y el desarrollo de los países de origen. Un estado de la cuestión con numerosos interrogantes», in CIDEAL, El codesarrollo y su gestión: haciendo camino al andar, Madrid, págs. 17-46.

¹⁵⁶ *Nosotros también somos incoherentes*, Entrevista con Pape Nalla Fall, a la sazón Presidente de la Plataforma de las ANE para el seguimiento de los Acuerdos de Cotonou, in *Défis Sud*, 2009.

Ilustración 31: Posición de España en el índice CDI



De hecho, el CAD-OCDE (2007) destaca los esfuerzos realizados por España para lograr una mayor coherencia de las políticas respecto al desarrollo. «España forma parte de los miembros del CAD que han integrado el principio de la coherencia de las políticas al servicio del desarrollo en su marco jurídico y de planificación. Desde 2004, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo presenta cada año un informe al Parlamento sobre esta cuestión. El fuerte apoyo que recibe el principio de la coherencia de las políticas al servicio del desarrollo en la clase política constituye una ventaja para los responsables de la toma de decisiones, y el Plan Director registra los ámbitos en los que se impone una acción y define la función de los diferentes ministerios. En el ámbito de las migraciones, por ejemplo, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional ha emprendido una colaboración con otros ministerios y aprovecha la posición reforzada de la cooperación para el desarrollo con objeto de atraer la atención de las más altas esferas políticas respecto a las cuestiones de coherencia de las políticas y suscitar un debate en el plano más elevado. España se afana asimismo en preconizar la coherencia de las políticas al servicio del desarrollo en las instancias internacionales. Disfruta en particular de una posición adecuada a estos efectos en el ámbito de las migraciones, respecto al cual algunos se inquietan por el riesgo de instrumentalización de la ayuda, habida cuenta de la fase de éxodo masivo de mano de obra que el propio país atravesó no hace tanto tiempo.» La evaluación no ha podido efectuar una apreciación global acerca de los mecanismos en España, sino que se interesó sobre todo por la dinámica existente en España. Según el Plan Director (PD) deben crearse Grupos de Coordinación Estable con objeto de establecer el diálogo entre la Embajada, la OTC, las ONG y el sector privado, para garantizar la coherencia de las políticas. Sin embargo, aunque la coordinación de los actores siga siendo un reto importante en Senegal en el ámbito del empleo¹⁵⁷, existe una mejor articulación desde 2006 en materia de gestión de los visados de trabajo y de asistencia a la formación profesional de los migrantes.

Al margen de esto, en lo relativo a migraciones, el Plan Director 2009-2012 integra por primera vez el sector de la migración en el desarrollo. El enfoque global se inscribe en la política de la UE: 1) Migración legal; 2) Prevención de la migración clandestina; 3) Migración y desarrollo. España, valiéndose de su experiencia como país de emigración en los años 1950-60¹⁵⁸, es uno de los principales países de la UE que promueve el enfoque global de la política de migración de la UE, es decir, en la que la lucha contra la pobreza es un fin en sí misma y no tiene una relación de causalidad directa con las migraciones, que deben seguir siendo el resultado de una decisión libre, una opción personal, y no de la necesidad¹⁵⁹. Como complemento del esfuerzo efectuado en la gestión de la migración de trabajo, otras iniciativas de la Cooperación Española en Senegal se inscriben en esta línea y permiten además una complementariedad con la CE, como el proyecto sobre las Migraciones y el Desarrollo Local (MIDEL), cofinanciado por el Fonds Català en España y la UE, para crear y consolidar un espacio de concertación y apoyo a las iniciativas de los

¹⁵⁷ Véase Anexo 1-Tomo 1, QE2, CJ24, Entrevistas con responsables operativos de la CE & España, pág. 20.

¹⁵⁸ Véase Moreno V. C. & Gómez Galán M. (coords), 2010: *Migraciones: una puerta abierta al desarrollo*, CIDEAL, pág. 47.

¹⁵⁹ Véase 2009-2012, Plan Director de la Cooperación Española, *Documento Líneas Maestras*, pág. 32.

migrantes senegaleses residentes en Cataluña. El fondo desarrolla actividades que cubren ámbitos variados como formación, comunicación, sensibilización, desarrollo local y traslados de migrantes. De hecho, España inscribe su acción en el marco de la promoción del codesarrollo, que puede sintetizarse en la fórmula «*desarrollo en el origen e integración a la llegada*»¹⁶⁰. Esta idea consistió en un primer momento en negociar la APD frente a un compromiso creciente de los países beneficiarios en materia de control de la migración irregular, así como contrapartida de la firma de acuerdos de readmisión de migrantes sin papeles, y suscitó numerosas críticas por parte de las organizaciones de la sociedad civil así como de las organizaciones de la diáspora¹⁶¹. Pero, en un segundo momento, a partir de 2007-2008, volvió a centrarse en un enfoque más global de la política de migración a escala de la UE.

En cambio, otras opciones como el apoyo al plan REVA, iniciativa del gobierno senegalés para desarrollar la reinserción en el empleo agrícola de los repatriados¹⁶², generan debate¹⁶³. Este debate no pone en tela de juicio los fines, ni siquiera los resultados en el terreno del proyecto piloto de Djilack¹⁶⁴, que contó con la asistencia de la OTC; cuestiona, sobre todo, la opción agrícola elegida por el Gobierno, centrada en el *agrobusiness* y poco integradora de la agricultura familiar, que constituye la inmensa mayoría del sector agrícola senegalés¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Véase CIDEAL, 2010, op. cit., pág. 23.

¹⁶¹ Véase CIDEAL 2010, op. cit, págs. 36-37.

¹⁶² «El Presidente senegalés, Abdoulaye Wade, ha declarado que el Plan Regreso a la Agricultura (REVA) se ideó con la finalidad de luchar contra la emigración clandestina, acabando definitivamente con dicho fenómeno» (Discurso en Dakar con ocasión de la ceremonia de la segunda edición de la fiesta de la Excelencia, 12 de septiembre de 2006).

¹⁶³ Véase Bermejo E. M. & Rodríguez J. R., 2008: Migración y cooperación, el Plan REVA y la ayuda española, Informe de investigación, UAM-MAEC, pág.128, así como el Anexo 1-Tomo 1, QE10, CJ22, págs. 186-190.

¹⁶⁴ Véase Ficha-proyecto, Anexo 6-Tomo 2, pág. 208-211.

¹⁶⁵ «El modelo de la agricultura de renta, históricamente centrado en el cacahuete, núcleo de la agricultura senegalesa, se ha agotado. Las opciones de salida propuestas por los poderes públicos son muy sectoriales (Plan REVA, GOANA) y no permiten invertir las fuertes tendencias de dependencia del país de las importaciones (más del 60%) y la reducida inserción de los jóvenes en la agricultura. (...) Las opciones del Gobierno en materia de apoyo a los «empresarios agrícolas», perceptible a través de numerosas medidas adoptadas estos últimos años, en particular las decisiones sobre las dotaciones territoriales en beneficio de funcionarios o de particulares ricos, o de puesta en marcha de programas especiales (maíz, mandioca, hibisco, arroz, biocarburante) parecen constituir un callejón sin salida, ya que no implican precisamente a la mayoría de los agricultores y sus familias», in IPAR, 2009: «Cambios estructurales en la agricultura y el mundo rural en Senegal», Informe final de la segunda fase del Programa RURALSTRUC, Banco Mundial, Cooperación francesa, FIDA, Cooperación Suiza, IPAR, ASPRODEB, Dakar, 24 pág.

4 Conclusiones

Las conclusiones de este informe de evaluación se dividen en cuatro partes. La estrategia-país, el apoyo a las políticas sectoriales y los aspectos operativos se analizan en relación a cada una de las dos cooperaciones. En la última parte se aborda la dimensión conjunta de la evaluación y la complementariedad y las sinergias entre las mismas.

La validez de cada conclusión general se valora según una escala del 1 a 3. El valor más elevado indica que el equipo de expertos tiene una alta confianza en la validez de las conclusiones expuestas. Por último, respecto a cada conclusión, se utiliza una escala cualitativa en forma de estrella para ilustrar el grado de prioridad de la conclusión en las acciones de cooperación al desarrollo de la CE y España en Senegal.

★ = prioridad baja; ★★ = prioridad media y ★★★ = prioridad elevada

Las cooperaciones de la CE y de España evaluadas

La evaluación cubre las estrategias de cooperación de la CE y España con Senegal, así como su puesta en marcha durante el período de 1996-2008.

Como estrategias de la CE, encontramos:

- El programa Indicativo Nacional (PIN) 8º FED, incluyendo el apoyo al ajuste estructural y los Stabex (1996-2001) cuyo importe desembolsado asciende a 230,95 millones de euros a través de los siguientes ejes: apoyo macroeconómico (36%), transporte (16%), agricultura (16%), desarrollo local (14%) y los ejes fuera de concentración (18%);
- El PIN 9º FED (2002-2207) cuyos desembolsos tras la reasignación ascienden a un importe de 274 millones de euros, distribuido entre el transporte (41%), el apoyo macroeconómico (19%), el saneamiento (15%), la buena gobernanza (11%) y los actores no estatales (4%), así como los ejes fuera de concentración (10 %), incluyendo el programa minero;
- El PIN 10º FED (2008-2013) cuyos desembolsos tras la retribución¹⁶⁶ ascienden a un importe de 309,6 millones de euros distribuido entre: el apoyo macroeconómico (40%), el transporte (37%), el saneamiento (15%), el apoyo a los actores no estatales (3%) y los ejes fuera de concentración (5%).

El conjunto representa un volumen de 814 millones de euros¹⁶⁷.

La estrategia de la Cooperación Española durante el período en Senegal se desarrolla en el documento de estrategia país (DEP 2006-2008). No existe una partida específica para esta estrategia país, pero el importe de las acciones emprendidas por el conjunto de los actores de la Cooperación Española durante el período evaluado se estima en 182 millones de euros.

4.1 Pertinencia de las estrategias país

Conclusión I	Nivel de prioridad: ★★★	Validez: 3
<p>La definición de la estrategia de la CE mejora en torno a los ámbitos de concentración mejor definidos; se inscribe en complementariedad con la estrategia subregional, pero la coherencia interna entre instrumentos y modos de acción sigue siendo reducida.</p> <p>Respecto a la Cooperación Española, las prioridades temáticas y la diversificación de los modos de intervención complementarios solo emergen al final del período. La coherencia interna entre actores de la Cooperación Española, creciente, sigue siendo aún reducida, pese al papel más importante de la OTC en materia de coherencia interna y complementariedad entre actores.</p>		

Respecto a la CE, la definición de la estrategia mejora de manera constante durante el período a partir de la programación del 9º y 10º FED, aunque hayan perdurado limitaciones durante el período en términos de

¹⁶⁶ EMP-2009.

¹⁶⁷ Respecto a un importe de intervenciones «en curso» (ej. desembolsadas en anteriores FED y aún no concluidas) durante el período, estimado en 1.205 millones de euros a partir de CRIS.

coordinación y armonización (presencia de Unidades de Gestión de Proyecto, UGP) durante el período evaluado (pero corregida desde entonces con la «estrategia-marco»). De una situación de partida negativa (objetivos e intervenciones dispersos), la coherencia interna ha mejorado claramente en una estrategia construida en torno a ámbitos de concentración mejor definidos, complementaria de la estrategia subregional, pero en la que la complementariedad interna entre instrumentos y modos de acción sigue siendo débil (Véase ABG versus apoyos sectoriales).

Las prioridades y las reorientaciones estratégicas efectuadas durante este período se deben más a la eficiencia de las intervenciones según los instrumentos y los diferentes ámbitos que a su pertinencia o eficacia. Así, la concentración de las actividades es cada vez más elevada en los ámbitos de infraestructuras y ayuda presupuestaria (volumen y modalidades de gestión).

Respecto a la Cooperación Española, solo se puso en marcha una programación estratégica susceptible de reunir a los diferentes actores de manera progresiva, a partir de 2004, con el DEP 2005-2008 y, sobre todo, a partir de 2009 en el marco de la Comisión Mixta. Al final del período, la mejora de la pertinencia se refuerza a través de las concertaciones locales (territoriales) y nacionales (Comisión Mixta), así como por una mejor definición de las prioridades temáticas. La opción del arraigo territorial resulta sobre todo pertinente respecto a Casamanza, habida cuenta del nivel de marginalidad de la Región y de las oportunidades abiertas por la firma de los Acuerdos de Paz en 2004.

Las prioridades temáticas y la diversificación de los instrumentos de intervención (ayuda presupuestaria) solo emergen al final del período. La OTC desempeña una importante función en materia de complementariedad entre actores, pero la coherencia interna entre actores españoles sigue siendo aún débil, aunque surjan modos de financiación más integradores, así como mecanismos de coordinación con los poderes públicos senegaleses (Véase 3.2.1.).

4.2 Apoyo a las políticas sectoriales

Conclusión II – Desarrollo económico	Nivel de prioridad: ★ ★ ★	Validez: 2
Las intervenciones de ambas cooperaciones son pertinentes en materia de desarrollo económico, pero su eficacia parece modesta habida cuenta de la débil priorización de las políticas públicas, pese a los notables resultados de terreno, en concreto en Casamanza.		

En materia de apoyo al desarrollo económico, las intervenciones de ambas cooperaciones están coordinadas con los DSRP I y II. No obstante, la ausencia de priorización del DSRP debilita el alcance y permite orientaciones contrastadas: apoyo institucional y concentración respecto a la CE; concentración geográfica, multiplicidad de los actores y modos de intervenciones respecto a España. La eficacia de ambas cooperaciones, así como la APD de una manera general, parece modesta en este ámbito, en particular desde el comienzo de los años 2000¹⁶⁸.

Con relación a la CE, la cuestión de la eficiencia para imponerse a la eficacia, en detrimento de la reinversión en algunos sectores complejos como el desarrollo agrícola y rural donde las políticas y el diálogo sectorial son débiles, pese a la demanda de algunos actores senegaleses y a la creciente importancia de estos sectores en el nuevo contexto global. El objetivo es mejorar la eficiencia (reducir los costes de transacción), pero no se indica la forma de jerarquizar los objetivos políticos nacionales para concentrar los recursos, dentro de una lógica de optimización y concesión de ayuda con relación a estos objetivos.

Para la Cooperación Española, la lógica de concentración es más reciente y parece orientarse al desarrollo local rural así como a la reducción de la vulnerabilidad de los y las jóvenes, en particular a través de la formación profesional y la inserción económica.

¹⁶⁸ Este balance esbozado en el punto 3 se desarrolla igualmente de manera sistemática en el estudio de Mesplé-Somps S. & Robillard A.S.: *Etude sur la croissance partagée au Sénégal, 2001-2005*, IRD-DIAL, julio 2010, 56 pág.

El registro institucional de los apoyos de las dos cooperaciones permite difícilmente efectuar una apreciación sobre los efectos directos. Además, puede estimarse que la creciente tendencia hacia la ABG remite al análisis hacia la eficacia de los gastos públicos. No obstante, los estudios de casos sobre las dos cooperaciones de manera general y, en particular, en Casamanza, muestran que se han logrado numerosos resultados, tanto en materia de formación, apoyo a los grupos, como de infraestructuras con vocación económica, etc.

Conclusión III – Ayuda presupuestaria	Nivel de prioridad: ★ ★ ★	Validez: 3
En el ámbito del apoyo macroeconómico, la ayuda presupuestaria ha permitido aumentar la tasa de absorción de los recursos, aunque su ritmo de aumento ha sido precipitado y la herramienta no parece orientada al servicio de los grupos más vulnerables.		

La ayuda presupuestaria representa en sí misma una medida significativa de coordinación y ha permitido aumentar la tasa de absorción de los recursos. No obstante, debido a la sobrecarga del instrumento y la «politización» de la herramienta, el ritmo de incremento de la ayuda presupuestaria parece haber sido precipitado. En el análisis de esta herramienta en Senegal, se ha constatado:

- Dificultades de movilización de la ayuda presupuestaria que dan lugar a una reducida previsibilidad¹⁶⁹;
- Una débil repercusión de la asistencia en el ámbito del refuerzo institucional en materia de ejecución presupuestaria y una débil adecuación de estos apoyos por parte del Gobierno;
- Una buena complementariedad con el FMI en la gestión del instrumento, así como en la asistencia técnica puesta en marcha como apoyo a la gestión de la hacienda pública;
- Una gobernanza económica globalmente débil y un papel limitado del Parlamento en esta última;
- Un dispositivo institucional débil en materia de reformas presupuestarias y financieras que podría conducir a un cuestionamiento de los logros constatados durante el período evaluado.

Por último, tal y como ha llevado a cabo en el caso de Senegal (a través de la elección de los indicadores de resultados elegidos¹⁷⁰), el instrumento «ayuda presupuestaria» no está orientado al refuerzo de la focalización de los gastos públicos en los grupos más vulnerables.

Conclusión IV – Transporte	Nivel de prioridad: ★ ★ ★	Validez: 3
En el ámbito del transporte, la CE ha obtenido resultados. No obstante, el alcance de las repercusiones sigue limitándose a los ejes viarios en los que ha intervenido la CE. Los resultados relativos a la gobernanza del sector son mitigados, lo que limita las potencialidades de repercusión en el conjunto del sector.		

En el ámbito del transporte por carretera, la CE ha contribuido a favorecer una mejor circulación de los bienes y las personas en los ejes en los que ha intervenido, que son importantes para el acceso a las zonas de producción agrícola (supresión del aislamiento regional, en concreto en Casamanza) e inserción regional del país. Se ha constatado de manera general una reducción de los tiempos de trayecto y un descenso de los costes directamente vinculados al estado de la carretera. En Casamanza, los resultados esperados por la CE con relación a las infraestructuras se han alcanzado respecto a las carreteras, aunque respecto a las pistas quedan por finalizar 25 km de 125 a través del PRAESC.

Las destacadas mejoras en materia de gobernanza sectorial, alcanzadas desde el 8º FED, se han visto afectadas por la reducida capacidad de los servicios del Estado y la ausencia de renovación del PST-2; lo que crea un vacío considerable para el marco estratégico del sector. Además, los arbitrajes relativos a la financiación del sector, que favorecen los trabajos de rehabilitación en detrimento del mantenimiento

¹⁶⁹ Algunos PTF como Alemania no han desembolsado importe alguno en razón de las condicionalidades emitidas.

¹⁷⁰ Véase parte 3.5.6, pág. 45.

ordinario, cuestionan la durabilidad de las intervenciones en el sector. Pese a la reciente creación del FERA, que aspira a la protección de los recursos consagrados al mantenimiento, la CE y Senegal no han invertido aún suficientemente en las cuestiones de gobernanza y sostenibilidad en el marco del diálogo sectorial mantenido estos últimos años.

Conclusión V – Agua y saneamiento	Nivel de prioridad: ★ ★ ★	Validez: 3
Las intervenciones de ambas cooperaciones en el ámbito del agua y el saneamiento han contribuido a la mejora de las condiciones de vida de un gran número de personas (aguas pluviales, red viaria), así como a la mejora del acceso al agua potable, tanto urbano como rural, sector en el cual Senegal debería alcanzar los ODM fijados en 2015. No obstante, la gobernanza del sector y la durabilidad de las inversiones siguen planteando aún numerosos problemas.		

Las estrategias de ambas cooperaciones han sido pertinentes pero han cubierto parcialmente el sector, aunque en el caso de la CE, han tenido lugar intervenciones en todos los subsectores. La estrategia del 9º FED cubre el saneamiento urbano donde el objetivo es aumentar la eficacia de las infraestructuras y los servicios. Aunque las intervenciones hayan contribuido a las reformas de 2ª generación y la ONAS haya sido reforzada y las condiciones de mantenimiento de los canales de evacuación se hayan mejorado, la eficacia del servicio de saneamiento no ha mejorado significativamente y la situación financiera del subsector sigue siendo muy delicada. La financiación de la ONAS para la gestión de las aguas pluviales no se resuelve en el período. Las municipalidades no abonó la cuota de la tasa sobre la propiedad no se abonó a la ONAS y solo se firmaron dos convenios. En consecuencia, la durabilidad de las infraestructuras realizadas resulta incierta y la tasa de renovación de las infraestructuras de saneamiento es muy reducida.

La falta de actualización de la tarifa del agua no solo es una amenaza para el subsector del saneamiento, sino también, actualmente, para el equilibrio financiero del subsector del agua potable urbana, con consecuencias negativas potenciales en las intervenciones financiadas por el BEI a las que la CE ha contribuido con la bonificación de los préstamos. Además, la decisión relativa a la gobernanza futura del sector en el medio urbano tras 2011, en curso de debate en el marco de la reforma de 3ª generación, afectará de una manera u otra a la viabilidad del sector. Los progresos realizados en el período analizado en materia de agua potable urbana pueden invertirse.

Al igual que en el medio urbano, las intervenciones en el medio rural presentan asimismo problemas de durabilidad. En materia de hidráulica, los problemas se refieren a la funcionalidad de los pozos, la variabilidad de la tarifa y la gobernanza de las ASUFOR. En materia de saneamiento, el «kit saneamiento» debe definirse aún y la sensibilización de la población, teniendo en cuenta el enfoque sociocultural, debe ser objeto de una acción de mejora.

La mayoría de los proyectos de la Cooperación Española en este sector se pusieron en marcha antes de la definición de la estrategia. Los resultados esperados se alcanzaron en materia de acceso al agua, en particular en la región de Casamanz. No obstante, además de los problemas de durabilidad generales mencionados, la pequeña dimensión de las intervenciones influye sin duda en la viabilidad de algunas soluciones de suministro de agua.

Las intervenciones de ambas cooperaciones han contribuido sobre todo a mejorar el acceso al agua potable. Se estima que aprox. 500.000 personas se han beneficiado de una mejora de su calidad de vida tras las intervenciones en materia de agua y saneamiento. Los proyectos del 9º FED mejoraron las condiciones sanitarias y la calidad de vida de los barrios de ciudades secundarias donde viven aprox. 300.000 personas.

Conclusión VI – Actores No Estatales	Nivel de prioridad: ★ ★	Validez: 2
En el ámbito de la gobernanza, el apoyo a los Actores No Estatales (ANE) de ambas cooperaciones ha sido eficaz y contribuye a reforzar los ANE, así como a mejorar su contribución a las estrategias de desarrollo.		

En el ámbito de la gobernanza, la eficacia del refuerzo institucional y organizativo de los ANE se reconoce unánimemente, y ha mejorado considerablemente la participación y la contribución de los ANE a las diferentes estrategias de desarrollo. No obstante, la capacidad de los ANE para influir de manera sustancial en el diálogo político puede neutralizarse a través del marco y las modalidades de la participación (que pierden velocidad con el 10º FED, reducción a los temas sectoriales, débil toma en cuenta de las propuestas por los responsables de la toma de decisiones)¹⁷¹.

Los ANE, como operadores de desarrollo, han sido reforzados efectivamente en sus conocimientos, métodos de gestión y herramientas de trabajo. El apoyo parece haber tenido aún más repercusión puesto que el potencial de ANE «capaces» supera las oportunidades de proyectos de desarrollo, aunque los «micro ANE» o los ANE específicos pueden tender a ser marginados por los procedimientos aplicados¹⁷². Tratándose de la durabilidad del apoyo, no existe aún en las cooperaciones, en particular de la CE y España, una reflexión compartida y una visión establecida sobre una estrategia de emancipación de los ANE.

¹⁷¹ Esta conclusión se une a una crítica más global de los FED que remite el problema a una reflexión profunda sobre la naturaleza de los procesos sociales, así como al análisis de la naturaleza de los actores de la sociedad civil como actores de pleno derecho y autónomos, Véase Flamel N., *Les programmes de l'Union européenne vers les sociétés civiles africaines: idéologie de la transparence et hyperprocéduralité*, Revista Tiers-monde, por publicar.

¹⁷² Hallamos esta observación en el caso de organizaciones de productores en Casamanza, Véase Lecompte B.: *Impacts des appels d'offres sur les organisations paysannes en Afrique de l'ouest, la coopération européenne à la lumière de ses instruments*, in « *Efficace, neutre, désintéressée ? Points de vue critique du Nord sur la coopération européenne* », CETIM, Genève, 2009, 184 pág.

4.3 Aspectos operativos

Conclusión VII - Eficiencia	Nivel de prioridad: ★ ★ ★	Validez: 3
<p>Globalmente, respecto a la CE, la eficiencia de las actividades de ejecución se mejoró considerablemente durante el período de la evaluación, en particular gracias a la combinación o «mix» de los instrumentos empleados. Respecto a la Cooperación Española, los resultados constatados en el ámbito de la eficiencia se juzgan globalmente como relativamente débiles, y sobre todo respecto a determinados instrumentos de financiación «históricos».</p> <p>Por sector:</p> <ul style="list-style-type: none">- En el ámbito del desarrollo económico, la eficiencia de los apoyos institucionales de la CE se reforzó gracias a la constancia y continuidad de las intervenciones. Respecto a la Cooperación Española, la multiplicidad de los actores y procedimientos puede representar un freno para los colaboradores senegaleses.- La eficiencia de la ayuda presupuestaria es elevada. No obstante, pese a la armonización reforzada, siguen existiendo problemas de coordinación importantes entre PTF (estancamiento del ACAB en razón de las divergencias de enfoques entre donantes), y falta un marco lógico para la ayuda presupuestaria (no se recurre a las revisiones de gastos públicos sectoriales; calidad del diálogo de política sectorial).- En el ámbito de los transportes, las intervenciones de la CE han sufrido retrasos y exceso de costes, fenómeno común el sector de los transportes por carretera en África subsahariana. No obstante, la cooperación de la CE en el sector resulta eficiente porque estos retrasos y excesos de costes son limitados.- En materia de agua y saneamiento, los proyectos del 9º FED respecto al saneamiento presentan retrasos de ejecución. En la fecha de la misión de terreno, solo un 62% de los 48 millones de euros previstos se habían desembolsado. Respecto a la Cooperación Española, la falta de un sistema interno de seguimiento impide localizar todas las intervenciones y lograr determinar los resultados previstos. En el terreno, no siempre existe coordinación.- En Casamanza, el apoyo de las dos cooperaciones fue eficaz en materia de desarrollo económico y social durante el período de la evaluación; aunque, en este estadio, puedan seguir existiendo interrogantes en materia de durabilidad de las realizaciones y actividades.		

La mejora de la eficiencia de la CE, reconocida por el conjunto de los actores consultados, se manifiesta en su opinión en la evolución de la tasa de compromiso, pero se confirma por la evolución del índice de eficiencia de las relaciones ROM. Al margen de esto, se explica por las evoluciones constatadas durante el período de la evaluación en materia de ámbitos de intervención, de modalidades de acciones y combinación o «mix» de instrumentos (concentración en las inversiones en carreteras e inversiones en saneamiento, puesta en marcha de la ayuda presupuestaria).

Aunque no existan indicadores sintéticos para apreciar la eficiencia en el caso de la Cooperación Española, la complejidad de esta última y la multiplicidad de sus actores, procedimientos y calendarios, debilitan su eficiencia global, aunque se constaten evoluciones positivas durante el período de evaluación. En particular, se han comprobado resultados negativos y retrasos en la puesta en marcha respecto a determinados proyectos del Fondo Africano de Desarrollo (FAD), fondo que está siendo objeto de reforma.

Por sector:

- En materia de desarrollo económico, frente a la complejidad de determinados sectores y la dificultad de adaptar los procedimientos y modalidades de intervención, la eficacia de los apoyos institucionales aportados por la CE ha mejorado, pero el desarrollo de herramientas comunes y delegaciones en curso de experimentación con algunos Estados miembros, puede contribuir a mejorar las intervenciones. Al comienzo del período, la puesta en marcha del PSIDEL en

Casamanza, se enfrentó a problemas de eficiencia. En Casamanza, la multiplicidad de los actores de la Cooperación Española representa igualmente una carga de trabajo para los colaboradores¹⁷³. El control y la medición de los resultados siguen siendo demasiado débiles y no permiten poner suficientemente de manifiesto los vínculos entre las políticas elegidas, las estrategias puestas en marcha, las intervenciones financiadas y las repercusiones observadas de las mismas.

- La ayuda presupuestaria permite poner en marcha considerables flujos de ayuda, pero la falta de armonización entre los PTF hace que la mejora en términos de costes de transacción resulte incierta, como demuestra la evaluación de la aplicación de la Declaración de París en Senegal. Los objetivos de la ayuda presupuestaria deben especificarse mejor, en particular en el ámbito de los gastos sociales y, sobre todo, los PTF deben reforzar su armonización para convertirla en un instrumento eficaz.
- Los problemas de eficiencia constatados en el marco de la ejecución del 9º FED en el sector de los transportes y vinculados a la inadecuación de la dimensión de los mercados frente a las empresas se corrigieron durante el 10º FED. Con relación a las referencias disponibles, no representan un reto específico; por ello, la cooperación de la CE en el sector se ha considerado eficiente en el marco de la evaluación.
- La revisión de las actividades de las dos cooperaciones en el sector del agua y el saneamiento muestra dificultades en materia de eficiencia, dificultades incrementadas en el caso de la Cooperación Española, en razón de la ausencia de sistema de seguimiento consolidado en el conjunto de las realizaciones.
- Para la CE, los resultados obtenidos en Casamanza en relación con la realización de las carreteras y pistas se consideran positivos, al igual que los obtenidos en materia de procedimientos, a través del refuerzo de las comunidades locales y las organizaciones de base, gracias al PSIDEL. La durabilidad de las infraestructuras de transporte y, en particular de las pistas, debe aún confirmarse a través de la asistencia y el refuerzo de las comunidades rurales en su capacidad para llevar a cabo este mantenimiento. Respecto a la Cooperación Española, se ha constatado igualmente en Casamanza un resultado positivo en el acceso a los servicios básicos y el agua, así como una cierta durabilidad de las realizaciones gracias a la puesta en marcha de comités de gestión de servicios en torno al acceso al agua, la salud y la educación, con una implicación de las mujeres. La intervención de la Cooperación Española en apoyo de la ARD-Ziguinchor se inscribe en la línea de la viabilidad, reforzando la capacidad de las colectividades, pero igualmente apoyando un proceso de concertación entre los actores a escala local y regional. En el plano económico, se ha apoyado a agrupaciones en la puesta en marcha de diferentes tipos de actividades en el ámbito agrícola y de ganadería; pero falta en ocasiones un diagnóstico de partida (limitaciones/potencialidades) específico para cada grupo y actividad, así como la definición de la estrategia de asistencia a más largo plazo para garantizar la durabilidad de las actividades económicas promocionadas.

¹⁷³ Ejemplos del CPAS, FADDO, Cruz Roja Senegalesa, etc.

Conclusión VIII – Aspectos transversales	Nivel de prioridad: ★ ★	Validez: 2
<p>Del análisis de los aspectos transversales se desprende esencialmente lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">- Se constatan progresos en materia de consideración del medio ambiente en las inversiones en el sector viario, pero estas deben reforzarse. En el ámbito del agua y el saneamiento, existen riesgos medioambientales, habida cuenta de la debilidad relativa de las inversiones en el saneamiento de las aguas residuales con relación a las respaldadas en el ámbito del acceso al agua. Por último, actores no estatales empiezan a intervenir en materia territorial, tema crucial en el ámbito del medio ambiente.- La cuestión del género y la igualdad entre sexos se pone de manifiesto en torno a la cuestión del acceso al empleo y, en menor medida, en torno a los efectos vinculados a determinadas infraestructuras. Se observan resultados en materia de desarrollo de las actividades económicas femeninas, de reducción de la dureza de las tareas domésticas en razón de la mejora del acceso al agua, mejora de la tasa de escolarización de las niñas y, través de la acción de algunos actores no estatales, de lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres.		

Respecto a los aspectos transversales, la evaluación se centra en el medio ambiente, la igualdad entre los sexos, los derechos humanos y la prevención de conflictos. Estos se han analizado a través del conjunto de preguntas a través de criterios de juicio y de indicadores específicos. Las conclusiones en materia de gobernanza se han sintetizado en cada pregunta y la prevención de los conflictos se ha abordado en el caso de Casamanza. Los aspectos de género y medio ambiente han sido objeto de criterios e indicadores desarrollados en las preguntas de evaluación 3, 4, 6, 7 y 8.

Con relación al medio ambiente, se han constatado auténticos progresos sobre todo en las inversiones en materia de integración de los aspectos medioambientales y sociales. No obstante, la puesta en marcha de medidas medioambientales y sociales se considera aún lenta y resulta insuficiente a la vista de los planes iniciales. La CE comienza a contribuir al esfuerzo realizado a través de proyectos que ha financiado directamente, aunque se haya constatado que varios proyectos, como las pistas de comunicación en Casamanza¹⁷⁴, no han incorporado elementos medioambientales y sociales fundamentales para este tipo de proyecto, como la prevención del VIH/SIDA o la consulta a la población local. Debe indicarse igualmente que algunos ANE comienzan a intervenir en la temática de lo territorial, crucial en materia de medio ambiente¹⁷⁵.

En el ámbito del agua y el saneamiento, la inadecuación de las inversiones da lugar a riesgos medioambientales. Los progresos en el acceso al saneamiento de las aguas residuales no han seguido el mismo ritmo que el acceso al agua potable: se consume y vierte más agua sin que exista una adecuación de las infraestructuras de gestión de las aguas residuales; lo que, a largo plazo, puede suponer un riesgo incrementado para el medioambiente.

El tema del género es particularmente importante para la Cooperación Española que ha puesto en marcha numerosas intervenciones específicas en este tema¹⁷⁶. Destaca igualmente en el análisis de las diferentes cuestiones. El acceso al empleo de las mujeres ha evolucionado considerablemente en concreto durante el período de evaluación¹⁷⁷ y puede estimarse que se han beneficiado particularmente de determinadas infraestructuras o equipamientos. La mejora del acceso al agua ha reducido la dureza de las tareas domésticas de las mujeres¹⁷⁸. En Casamanza, las mujeres se han beneficiado de inversiones productivas para desarrollar actividades económicas¹⁷⁹, e igualmente de inversiones en las infraestructuras, la salud y la

¹⁷⁴ 9 ACP SE 14.

¹⁷⁵ Véase indicador n°723, Anexo – Tomo 1, pág. 141.

¹⁷⁶ 43 intervenciones por un importe de 2,8 millones de euros según la base de datos de la evaluación (Véase Anexo 52-Tomo 2, pág. 142).

¹⁷⁷ Lo que va de par con el subempleo de los hombres vinculado a la crisis económica, pero acompaña igualmente un cambio en los modelos familiares, en particular en medio urbano. Ver en el caso de Dakar, Adjamagbo A.: *Afrique, les femmes doivent assurer*, in « Alternatives Internationales », marzo 2010, págs. 33-35.

¹⁷⁸ Véase indicador n°622, Anexo – Tomo 1, pág. 110.

¹⁷⁹ Véase indicador n°822, Anexo – Tomo 1, pág. 149.

educación. De esta forma, se ha constatado una mejora de la tasa de escolarización de las niñas¹⁸⁰. Por último, algunos ANE apoyados por ambas cooperaciones han actuado en materia de lucha contra la violencia frente a las mujeres¹⁸¹.

Conclusión IX – Valor añadido	Nivel de prioridad: ★ ★	Validez: 3
Con relación al criterio del Valor Añadido, el estudio ha constatado que el valor añadido de la CE puede considerarse elevado, y un reto importante emerge de los mecanismos de delegación en curso de experimentación con algunos Estados miembros, para reforzar las especializaciones de las diferentes agencias de cooperación en la UE.		

La apreciación del valor añadido es un reto importante, sobre todo porque la UE aporta de un 55 a un 60% de la APD a Senegal; la CE y España totalizaron un 19% del total de la APD en 2008. La función integradora de la CE resulta esencial habida cuenta de este elevado porcentaje, y en esta línea, se ponen en marcha nuevos mecanismos conjuntos, como la revisión DSRP y la de la cooperación de la CE.

La función de la DUE en materia de coordinación es reconocida y valorada por los Estados miembros (competencias, calidad del diálogo con las partes implicadas senegalesas). Otros mecanismos de gestión concertada son objeto de ensayo (revisión conjunta, cartografía de competencias, evaluación conjunta común, etc.). Al margen de esto, se están experimentando mecanismos de delegación «total»¹⁸² sobre la base de las especializaciones de los Estados miembros, y parecen prometedores de cara al futuro.

4.4 Complementariedades y sinergias entre las dos cooperaciones

Conclusión X – Complementariedades y sinergias	Nivel de prioridad: ★ ★ ★	Validez: 2
La coordinación de los PTF en Senegal sigue constituyendo un reto importante, con mecanismos de concertación en construcción, pero que resultan complejos de gestionar en su conjunto.		
En este contexto, ambas cooperaciones actúan en el marco de una lógica común, con una complementariedad «de posición». Pese a las complementariedades constatadas (crecimiento macroeconómico respecto a la CE frente a la reducción de la vulnerabilidad a escala local respecto a la Cooperación Española) propicias a futuras colaboraciones, las sinergias entre ambas Cooperaciones son inexistentes durante el período evaluado, salvo en Casamanza; pero pueden reforzarse en el futuro.		

En materia de complementariedad de los PTF, con más de 50 PTF en 2003 que sostenían más de 500 proyectos distintos, la coordinación de la APD en Senegal sigue constituyendo un auténtico reto, con mecanismos en construcción, pero cuya gestión resulta aún muy complicada y poco asumida por parte del Gobierno. En algunos sectores como los transportes, durante la puesta en marcha del PST-2 (1998-2004), la CE, el BM y los demás PTF pusieron en marcha una excelente coordinación, en particular con la organización de misiones conjuntas de seguimiento del PST-2. La puesta en marcha del FERA es un buen ejemplo de coordinación lograda la CE y el BM. La CE ha financiado en efecto los estudios preparatorios y el BM ha contribuido activamente a los informes de estudio y a la organización de los talleres que acompañan la creación del FERA. Tras la finalización del PST-2 y la disolución de la celda de coordinación del PST-2, ya no existe coordinación formal entre PTF en el sector de los transportes; esto plantea numerosos interrogantes respecto a la perennidad de algunos mecanismos instaurados.

En lo relativo a las dos cooperaciones estudiadas, la evaluación conjunta que se enmarca en el proceso de la Declaración de París se basa en la programación concomitante de la evaluación de su estrategia en Senegal. Su objetivo era reforzar los intercambios de información y el aprendizaje recíproco favoreciendo al mismo tiempo las complementariedades y coordinaciones existentes y futuras. Pero ambas cooperaciones

¹⁸⁰ Véase indicador n°831, Anexo – Tomo 1, pág. 151.

¹⁸¹ Véase indicador n°722, Anexo – Tomo 1, pág. 139.

¹⁸² Es decir, sin exigencias específicas por parte del cedente aparte del acceso a la información y la visibilidad compartida en materia de resultados.

solo representan en el conjunto del período estudiado un 13% de la APD recibida por Senegal, mientras que la cooperación de la UE (CE y 14 Estados miembros) corresponde en promedio a un 46% y supera el 55-60% respecto al período en cuestión.

Ambas Cooperaciones actúan en el marco de una lógica común¹⁸³. Sobre la base del examen de las intervenciones, puede concluirse que, durante el período evaluado, estas han presentado una cierta complementariedad de «posición». De esta forma, la CE intervino sobre todo en el plano macroeconómico y en ámbitos de estructuración como las infraestructuras. La Cooperación Española estuvo más focalizada a escala territorial en el ámbito del desarrollo local y la reducción de la vulnerabilidad.

De la misma forma, las intervenciones se han completado en el ámbito de la consolidación de los actores no estatales. La CE prestó asistencia a la consolidación de su espacio de concertación en el ámbito de las políticas públicas nacionales, mientras que la Cooperación Española (en particular) apoyó los espacios de concertación a escala local así como la consolidación de capacidades a través de los colaboradores de las ONG. Algunas de ellas han podido beneficiarse de cofinanciaciones complementarias de ambas cooperaciones. Sin embargo, respecto al apoyo a los ANE, no se han identificado marcos comunes ni intervenciones que establezcan una concertación efectiva entre las dos cooperaciones.

Por ello, los enfoques de cooperación son bastante diferentes tanto en términos geográficos como respecto a las modalidades de intervenciones y existen pocos sectores comunes entre ambas cooperaciones. El enfoque combinado ha exigido considerables esfuerzos por parte de las partes interesadas, y se ha producido un cierto desequilibrio de información en detrimento de la Cooperación Española, en razón de la antigüedad y el peso respectivo de ambas cooperaciones. Pese a las complementariedades constatadas (crecimiento macroeconómico respecto a la CE frente a la reducción de la vulnerabilidad a escala local respecto a la Cooperación Española) propicias a futuras colaboraciones, las sinergias entre ambas Cooperaciones son inexistentes durante el período evaluado, salvo en Casamanza. Si bien España contribuye a la financiación comunitaria, el estudio ha puesto de manifiesto que la CE disponía de mecanismos de delegación en diferentes servicios de cooperación de Estados miembros (Agencia Francesa de Desarrollo) o de agencias multilaterales (Banco Mundial y PNUD), pero no en la Cooperación Española. Si el reconocimiento de estas complementariedades se efectúa con el tiempo, la perspectiva de la puesta en marcha de la ayuda presupuestaria española en Senegal debe permitir una puesta en común de información y experiencia en este ámbito. Asimismo, el reconocimiento de la AECID como operador delegado de la CE (la autorización se está tramitando) puede permitir futuras delegaciones en el ámbito del desarrollo rural local o la reducción de la vulnerabilidad.

¹⁸³ La de la estrategia de reducción de la pobreza en Senegal, recogida en los diagramas reconstituidos en el Anexo 5-Tomo 2, págs. 142 & 143.

5 Recomendaciones

En este capítulo se desarrollan recomendaciones generales y específicas indicando el grado de prioridad y los destinatarios de las recomendaciones efectuadas (DUE, OTC, SCE, AECID o el conjunto de los actores de la Cooperación Española, Gobierno de Senegal, PTF, sociedad civil).

5.1. Recomendaciones generales sobre las estrategias de cooperación

R. I – Coordinación		
Especificar mejor la coordinación de las programaciones estratégicas de las dos cooperaciones focalizando las prioridades con el Gobierno senegalés		
Vinculada a C 1 & 2	Prioridad: ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID

El gran número de objetivos no jerarquizados del DSRP favorece la dispersión de las intervenciones de los PTF. Ambas cooperaciones deben seguir prestando asistencia al Gobierno en relación con otros PTF, en un trabajo de focalización en un número restringido de objetivos generales —sobre todo en período de débil crecimiento— susceptibles de contribuir a la aceleración del crecimiento por habitante y de ser objeto de un seguimiento a través de indicadores fiables. La multiplicidad de los donantes y sus campos de intervención hacen que resulte muy problemática la emergencia en el Gobierno de cualquier mensaje tendente a reducir las prioridades de la estrategia contra la pobreza. El enfoque a través de los ODM es demasiado indirecto y puede contribuir a corto plazo a aumentar los gastos públicos sin efectos inmediatos en el crecimiento económico y su calidad (crecimiento a favor de los pobres).

Por otra parte, en un contexto de colaboración más difícil, la ayuda presupuestaria global puede no ofrecer suficientes garantías de uso de los fondos coherente con los objetivos de calidad de crecimiento. En este caso, otros instrumentos pueden desempeñar igualmente su papel para focalizar mejor los objetivos. La insistencia en la distribución de los ingresos de un crecimiento débil puede dar lugar a ampliar demasiado la base de objetivos «pertinentes», diluir la noción de optimización y provocar una dispersión de los recursos. La actual evolución de Senegal implica que debe privilegiarse la eficacia de la ayuda con relación a los retos globales en materia de crecimiento, empleo y reducción de la vulnerabilidad. Este enfoque permitiría que ambas Cooperaciones y otros PTF pudieran concentrar sus esfuerzos en una lógica de eficacia con relación a objetivos comunes, más que en una lógica de eficiencia (reducción de los costes de transacción), que puede dar lugar a un «reparto de las tareas» sobre una base sectorial elegida en función de las capacidades del PTF y no en función de las necesidades del país.

R. II – Aspectos transversales		
Reforzar la consideración de elementos medioambientales y sociales, en particular en las infraestructuras, por parte de ambas cooperaciones, pero igualmente, de manera más general, respecto a la información sobre las intervenciones.		
Vinculada a C 1,2, 8	Prioridad: ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID

Los proyectos (del sector viario) deberían mejorar la consideración de las cuestiones transversales, garantizando una realización más adecuada del apartado medioambiental y social de los estudios previos, y previendo la consulta a la población local.

Por otra parte, en el ámbito de las infraestructuras de agua y saneamiento, debe redefinirse un equilibrio en las inversiones entre el subsector de la hidráulica y el del saneamiento de aguas residuales, con objeto de limitar los riesgos en el medio ambiente.

Respecto al método de evaluación, la consideración de estos aspectos a través de la integración de criterios de juicio e indicadores en forma transversal supondría disponer, respecto a sectores e intervenciones, de

una información diferenciada, en concreto en términos de género. Aparte de los datos disponibles sobre determinados sectores (estadísticas sobre el empleo, proyectos de educación en Casamanza), esta información sigue siendo muy parcial y, por consiguiente, ha de mejorarse. En defecto de lo anterior, deben desarrollarse herramientas de evaluación para incluir más adecuadamente criterios y prioridades transversales.

R. III – Coherencia interna de la Cooperación Española		
Proseguir los esfuerzos en materia de coherencia y complementariedad entre los actores de la Cooperación Española		
Vinculada a C 1 & 7	Prioridad:	AECID & OTC Cooperación Española

El esfuerzo realizado en materia de coordinación, armonización y adecuación de las intervenciones y procedimientos de los actores de la Cooperación Española (AGE y cooperaciones descentralizadas) debe continuarse, en relación con el papel incrementado de la OTC y la articulación con los poderes públicos senegaleses a escala nacional y territorial en las regiones de concentración. Las modalidades de una mejor articulación con las intervenciones apoyadas en el marco de las agencias multilaterales deben definirse igualmente.

En materia de programación y seguimiento, la AECID debe proseguir sus esfuerzos para disponer de una programación operativa basada en las actividades y resultados, así como de una base de datos sobre los proyectos financiados. Aunque resulte difícil reunir toda la información relativa a las intervenciones de todos los actores de la Cooperación Española, al menos los datos respecto a los proyectos financiados por la AECID serían una herramienta útil para la gestión de los proyectos. Esto permitiría disponer de la información financiera y técnica básica para mejorar el seguimiento y la evaluación de los proyectos. La definición de un sistema de seguimiento interno de los proyectos por parte de la OTC en curso de realización debe mejorar igualmente la gestión de los proyectos. Con la base de datos mencionada anteriormente, el sistema podría incluir una guía que orientase a los responsable del proyecto de la OTC en la gestión y que armonizara los procedimientos relativos a: i) la estructura y el contenido de los informes de los proyectos; ii) los indicadores sectoriales que deben seguirse en los proyectos y vinculados a los objetivos de la estrategia; iii) la regularidad y el contenido de las visitas in situ; iv) la comunicación con los demás actores y la visibilidad de las intervenciones.

R. IV – Coordinación y complementariedad		
Reforzar la coordinación y la complementariedad así como los mecanismos de delegación para mejorar la eficiencia de las dos cooperaciones en Senegal.		
Ampliar la práctica de las evaluaciones conjuntas y metodologías de evaluación		
Vinculada a C 10	Prioridad: ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID Estados miembros

Respecto a la eficiencia de las intervenciones, resulta necesaria la coordinación en el terreno con otros proyectos, pero el mecanismo no está siempre previsto en la fase inicial. En los sectores donde existe y funciona una plataforma sectorial (caso del agua y el saneamiento por ejemplo), podrían promoverse coordinaciones por territorio (regiones, ciudad) a la escala de los PTF y las organizaciones responsables de la puesta en marcha de los proyectos (ONG, empresas u otros actores) para: i) intercambiar información pertinente sobre las intervenciones; ii) analizar posibles actividades o estrategias comunes (respecto al Gobierno local por ejemplo) y iii) estudiar, y si resulta posible, establecer complementariedades y sinergias entre intervenciones. Los mecanismos de delegación «total» en curso de experimentación deben evaluarse y, en su caso, ampliarse para reforzar las complementariedades entre PTF, en concreto a la escala de los Estados miembros. Estos podrían probarse en el futuro entre la CE y España en el ámbito del desarrollo local y la lucha contra la vulnerabilidad o, recíprocamente, en los ámbitos de concentración de la CE.

La práctica de la evaluación conjunta entre PTF ha de reforzarse y debería ampliarse a número superior de PTF, en concreto en el plano de las cooperaciones bilaterales de los Estados miembros. No obstante, debe recomendarse si existe una programación conjunta al comienzo o, en caso contrario, deberá adaptarse la metodología consiguientemente (enfoque comparado y visión prospectiva). Para no incrementar la falta de agilidad del ejercicio de evaluación, es necesario mejorar la puesta a disposición de los datos a tratar. Por último, los retos en materia de adecuación y la importancia de las partes implicadas requerirán un reequilibrio de las prioridades entre estudio documental y estudio de terreno en la definición del método a aplicar.

R. V – Coherencia de las Políticas de Desarrollo		
Reforzar la Coherencia de las políticas para el desarrollo en los ámbitos de la política agrícola común, la pesca sostenible y en torno a las relaciones entre migración y desarrollo		
Vinculada a C 1 & 2	Prioridad: ★ ★	SCE AECID Estados miembros

En materia de Coherencia de las Políticas para el Desarrollo, se recomienda lo siguiente:

- En el ámbito de la reforma de la Política agrícola común: proseguir la eliminación de las subvenciones de los excedentes comunitarios exportados identificando otras formas de apoyo a los ingresos de los agricultores en el marco de una agricultura de calidad duradera en la UE.
- En el ámbito de la Pesca sostenible: i) proseguir los estudios sobre el inventario de los recursos; iii) mejorar la calidad del diálogo político a través de la transparencia en los estudios (evaluación país) realizados; iii) reforzar la orientación de las compensaciones de los acuerdos de pesca en el apoyo a una política de gestión sostenible de los recursos, iv) y, en materia de desarrollo del sector, profundizar las acciones encaminadas a regular la presión de la pesca artesanal sobre el recurso (matrícula de piraguas, reconversión en materia de empleo, control de las prácticas, etc.).
- En el ámbito de las políticas migratorias, i) garantizar la coherencia de las acciones emprendidas en las líneas temáticas respecto a las estrategias-país; ii) evitar la subordinación de las estrategias de desarrollo a la gestión de los flujos migratorios; iii) apoyar las relaciones de intercambio basadas en el papel de los migrantes en el desarrollo (codesarrollo, cooperación descentralizada, formación, transferencias ahorro); iv) reforzar la coordinación entre las diferentes autoridades senegalesas implicadas en el ámbito migratorio.

5.2. Recomendación en el ámbito del desarrollo económico

R. VI – Desarrollo económico		
Invertir en un modelo de desarrollo agrícola y rural adaptado e integrador		
Vinculada a C 1, 2 & 7	Prioridad: ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID Estados miembros

El reto demográfico sigue siendo un dato fundamental de la evolución de la agricultura senegalesa, tanto en términos de empleo como de seguridad alimentaria. Se habla en este sentido de «callejón sin salida de transición» para salir de la pobreza, en ausencia de alternativa creíbles y de perspectivas optimista en materia de empleo e ingresos en los demás sectores económicos (en particular, debido a la ausencia de tejido industrial)¹⁸⁴. Habida cuenta de la importancia de la agricultura en los PIB y de sus vínculos con otros sectores, un aumento de la productividad agrícola constituye un vector para propagar el crecimiento y el empleo. No obstante, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas de cultivo y la mayor vulnerabilidad

¹⁸⁴ Véase Informe Mundial sobre el Desarrollo, 2009.

de su agricultura, es poco probable que se produzca aumentos masivos y generalizados de la productividad tal y como se ha observado en otros continentes.

Para superar restos obstáculos, se recomienda invertir —o reinvertir—, conforme a los trabajos realizados por el IPAR (programa Ruralstruc, Véase nota nº 45), en el apoyo directo a la agricultura y el desarrollo rural. Durante este período, puede lamentarse, por las razones analizadas en el estudio, la reducción del apoyo público y de los PTF a la agricultura y el desarrollo rural. De esta forma, la restricción de los gastos públicos consagrados a la agricultura no se acompañó de un aumento de la inversión privada, aunque se haya puesto de manifiesto recientemente una cierta mejora (con la crisis). Por otra parte, las opciones de salida propuestas por los poderes públicos son muy sectoriales y controvertidas (plan REVA, GOANA), marginan la agricultura familiar mayoritaria, y no permiten invertir las fuertes tendencias de dependencia del país de las importaciones (más del 60%), así como la reducida inserción de los jóvenes en la agricultura.

El modelo de desarrollo de la agricultura senegalesa debe reposado habida cuenta de la elevada heterogeneidad espacial. Para ello, se recomienda lo siguiente: i) definir prioridades regionales y sectoriales, pero sobre todo delimitar los diferentes retos por zonas agroecológicas. Efectivamente, una solución uniforme no produciría resultados satisfactorios (Véase SCA), de ahí la importancia del apoyo para la promoción de una política integradora de modernización de la agricultura, dirigida a un mayor número de agricultores familiares; ii) mantener y reforzar el apoyo institucional a la política de desconcentración y descentralización. Este apoyo dado al sector rural a través de la ayuda al proceso de descentralización que permitirá aportar una respuesta más específica a las poblaciones rurales y, tal y como se indica en las dos estrategias de Cooperación, crear las condiciones de una mejor absorción de los recursos y una movilización más adecuada de los beneficiarios en torno a las acciones; iii) desarrollar la dimensión subregional y la concertación entre las diferentes instancias nacionales para asentar las complementariedades entre cuencas de producción y de consumo, lo que resulta coherente con las orientaciones de la programación del 10º FED regional y de la concesión por parte de España de una financiación de 240 millones de euros a la CEDEAO.

5.3. Recomendaciones sobre la ayuda presupuestaria

R. VII – Ayuda presupuestaria

Respectivamente proseguir e iniciar las cooperaciones de la CE y España en la ABG.

Con la finalidad de mejorar el instrumento, se recomienda llevar a cabo una reflexión sobre la propia herramienta, sus objetivos y sus límites, con objeto de mejorar la flexibilidad y la gestión. Esta reflexión, conforme al libro verde sobre el apoyo presupuestario, podría explorar las siguientes vías:

- Proseguir el refuerzo de las instituciones superiores de control;
- Racionalizar la evaluación de los riesgos fiduciarios y aclarar la apreciación de los criterios de elegibilidad en forma de una hoja de ruta entre Senegal y las cooperaciones de la CE y los Estados miembros, entre los cuales España;
- Reforzar el instrumento a través de una asistencia técnica sobre el apoyo a las reformas de la gestión de la hacienda pública, explotando enfoques que incluyan a múltiples donantes de fondos;
- Aumentar la complementariedad de la AB con los demás sectores de intervención (viario, agua y saneamiento);
- Y por último, enriquecer los documentos de programación con un marco lógico e indicadores de resultados.

Se recomienda igualmente programar una misión de evaluación conjunta de la AB de alto nivel, con la participación del Banco Mundial y la CE, para nutrir esta reflexión acerca de la herramienta y mejorar la comunicación y la coordinación entre PTF.

Vinculada a C 1 & 2, 3 & 7	Prioridad: ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID Estados miembros
----------------------------	------------------	--

La ayuda presupuestaria general constituye una «caja de resonancia» del diálogo sobre la gobernanza de las políticas públicas. A través de las recomendaciones sugeridas en materia de condicionamientos y coordinación (Véase R1), reforzando su articulación con los apoyos sectoriales (objetivos, indicadores, diálogo sobre la gobernanza de las políticas) y acompañada de una reflexión sobre su dimensionamiento, la ABG sigue siendo una herramienta a promover en Senegal respecto a las dos cooperaciones. Si no se cumplen las condiciones, debería preverse una reasignación de los fondos en forma de apoyo institucional («apoyo a las reformas»).

Se recomienda emprender una reflexión sobre la herramienta similar a la iniciada a través del libro verde sobre el apoyo presupuestario en el contexto de Senegal. Esta reflexión podría abordar de manera útil la cuestión de la utilización de la condicionalidad y la consolidación de las instituciones superiores de control, en la que la CE ya ha demostrado su eficacia. Con la inspiración del CAD, sería útil racionalizar la evaluación de los riesgos fiduciarios y aclarar la apreciación de los criterios de elegibilidad en forma de una hoja de ruta entre Senegal y las cooperaciones de la CE y los Estados miembros, entre los cuales España. La posibilidad de aumentar la complementariedad del apoyo presupuestario con los demás sectores de intervención de la CE constituye igualmente una vía de reflexión interesante (por ejemplo, podría ser acertado para la CE integrar indicadores de seguimiento del presupuesto de mantenimiento ordinario de las infraestructuras de transporte).

El callejón sin salida en el que se encuentra el ACAB está relacionado con las diferencias de enfoque que no pueden resolverse en la DUE. Es un reto de envergadura y que podría servir de piloto en materia de mejora de la eficacia de la ayuda. Este reto necesita una misión de alto nivel con representantes de la institución. En caso de que no puedan resolverse las dos dificultades principales (sobrecarga del instrumento, dificultades de movilización), se recomienda reducir la AB en beneficio de un apoyo institucional más clásico de respaldo a las reformas de la hacienda pública, tal vez conforme al eje estratégico de las nuevas directivas de la UEMOA.

En materia de diálogo de políticas y de consolidación institucional, conviene tener en cuenta el considerable trabajo requerido para cada uno de los sectores cubiertos por los indicadores propuestos. Así, solo se recomienda cubrir la vez la salud, la educación y los gastos públicos con la condición de que la CE compruebe que es capaz de movilizar rápidamente y con una permanencia suficiente de los recursos especializados en estos sectores. En caso contrario, se sugiere por ahora elegir indicadores únicamente en el ámbito de la gestión de la hacienda pública. No se recomienda cubrir los otros dos sectores. Se recomienda hacer reformas en materia de gestión de la hacienda pública, el objetivo prioritario de la AB, capitalizando la experiencia del MDTF, que merece adaptarse y proseguirse, y las sinergias con el FMI.

5.4. Recomendaciones en el sector de los transportes

R. VIII – Financiación de las infraestructuras en el sector de los transportes		
Proseguir la cooperación de la CE en los sectores de los transportes.		
En el transporte por carretera, se recomienda, a escala de la CE, no limitar las intervenciones a la red física, y efectuar un seguimiento más constante de la gobernanza y la sostenibilidad del sector.		
La Cooperación Española podría intervenir en la supresión del aislamiento para multiplicar los beneficios de las intervenciones en la red viaria, y permitir así que las poblaciones rurales puedan beneficiarse de las intervenciones en la red principal.		
Vinculada a C 1, 4, 7 & 8	Prioridad: ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID Cooperación Española

Se recomienda proseguir la cooperación de la CE en el sector de los transportes ya que ha tenido repercusiones positivas en los tiempos de los trayectos y los costes de explotación de los vehículos en los ejes en los que la misma ha financiado obras. Por otra parte, los logros alcanzados en el marco del PST-2 demuestran que un diálogo sectorial constante puede llegar a resultados concluyentes, pese a los

interrogantes en materia de gobernanza y sostenibilidad aparecidos ulteriormente. Podría estudiarse una mejor consideración de las cuestiones multimodales en colaboración con otros PTF.

Se recomienda que la CE integre otros factores, además del estado de la red física, en el diálogo sectorial con el fin de incrementar los efectos en los tiempos de trayecto y los precios de los transportes. La gestión de los controles ilícitos, el estado del parque de vehículos, la gestión del tráfico y la explotación de la red y la organización de los transportistas son elementos abordados en el diálogo sectorial, que podrían incluirse en el plano sectorial y que tienen un papel preponderante en los tiempos y precios de los transportes.

Se recomienda situar en el núcleo del diálogo sectorial la puesta en marcha de un plan sectorial y el seguimiento de los arbitrajes en materia de mantenimiento viario. De manera más precisa, se recomienda hacer que se siga la futura Carta de Política Sectorial de Transportes 3 a través del establecimiento rápido de un PST-3. Se recomienda asimismo proseguir los esfuerzos para garantizar los ingresos destinados al mantenimiento y hacer un seguimiento más exhaustivo de los arbitrajes de mantenimiento ordinario/rehabilitación.

Con relación a la Cooperación Española, la consideración de la supresión del aislamiento de la población rural en sus enfoques territoriales podría permitir reforzar los efectos beneficiosos de las intervenciones en la red principal en lo relativa a esta población y sus dinámicas de desarrollo (comunicación de las zonas de producción agrícola). Esta consideración puede hacerse caso por caso (por ejemplo apoyo para la realización de una infraestructura de comunicación —rehabilitación de un tramo de pista rural, reparación de puente o de fuente a escala local) en la planificación territorial o en forma de intervenciones más específicas. Los colaboradores senegaleses elaboraron así un programa quinquenal sobre la construcción de pistas en el conjunto del país (incluidas las zonas de concentración de la Cooperación Española), la sustitución de los transbordadores se ha programado de aquí a 2020 para luchar contra la insularidad, incluyendo el norte (Isla Morfil) y el sur (Casamanza), y se han enviado a España solicitudes para la construcción de puentes en Casamanza (Baila y Diouloulou).

5.5. Recomendaciones sobre el agua y el saneamiento

R. IX – Financiación de las infraestructuras en el sector del agua y el saneamiento		
Proseguir la cooperación de la CE en los sectores del agua y el saneamiento.		
En el ámbito del agua y el saneamiento, se recomienda a la CE definir la gobernanza del sector con el Gobierno y los PTF y perfilar la estrategia por subsector (agua y saneamiento, urbano y rural). Respecto a la Cooperación Española, se recomienda estructurar las intervenciones en el sector.		
Vinculada a C 1, 5, 7 & 8	Prioridad: ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID Cooperación Española

Se recomienda a la CE proseguir en las futuras estrategias su apoyo en materia de agua y saneamiento, con un enfoque a favor de los pobres y una visión que vaya más allá del ciclo de programación. Aunque las prestaciones en el PIN se centren en un subsector (por ejemplo, el saneamiento urbano), parece pertinente la elaboración de una estrategia específica en los otros subsectores. Es probable que algunas intervenciones procedentes de otras fuentes de financiación (bonificación de préstamos del BEI, líneas presupuestarias o Servicio Agua) tengan lugar en otros subsectores. Esto permitiría una visión y una gestión global del sector y reforzaría la eficacia de la ayuda.

Parece indispensable apoyar al Gobierno para que redefina la gobernanza del sector en el medio urbano, en el marco de la reforma institucional y sectorial prevista para 2011, y que debería contribuir al posicionamiento de los PTF. En el medio urbano, la estrategia podría profundizar el enfoque conjunto entre PTF, definir las complementariedades y detallar las posiciones comunes en el diálogo sectorial. El estudio

sobre la evolución institucional del sector¹⁸⁵ aporta elementos pertinentes. Desde un punto de vista intersectorial, la fusión de las dos sociedades de patrimonio conllevaría riesgos financieros y la operación sería jurídicamente compleja. Se recomienda mantener dos sociedades de patrimonio (una para el agua y otra para el saneamiento) y analizar la mejor opción entre uno o dos operadores.

La reforma en la hidráulica urbana con un contrato de arrendamiento entre la sociedad de patrimonio (SONES) y el operador (SDE) ha sido eficaz en el período analizado, no obstante resulta indispensable actualizar la tarifa del agua para alcanzar el equilibrio financiero. La reforma contractual dirigida a una concesión íntegra no parece ser la más adecuada debido a los riesgos de aumento significativo de las tarifas para que la parte privada pueda amortizar la inversión a realizar. Se recomienda orientarse a un arrendamiento en forma de concesión más amplia que la actual (inversiones compartidas entre sociedad de patrimonio y operador) o una concesión de fondos para obras (además de compartir la inversión, el operador desempeñaría las funciones de oficina de estudios y de supervisión de las obras). En función de la orientación final de la reforma, la CE podría seguir financiando las conexiones sociales, sobre todo en las ciudades secundarias a través de la bonificación de los préstamos de la BEI. La conversión progresiva de las fuentes en conexiones particulares contribuye a la mejora de las condiciones sanitarias y reduce las desigualdades económicas vinculadas a la fuente de suministro de agua.

En materia de saneamiento urbano, se recomienda que la ONAS evolucione hacia una sociedad de patrimonio (en lugar de un organismo público de tipo EPIC). Se recomienda que, con carácter previo a la toma de decisiones, se aclaren los siguientes puntos clave del subsector del saneamiento: i) garantizar la responsabilidad institucional y los fondos para el mantenimiento de la red de aguas pluviales; ii) efectuar una diferenciación tarifaria entre saneamiento colectivo y autónomo; iii) evolucionar hacia una colaboración con el sector privado más evolucionado y con más responsabilidades, sobre la base de una obligación de resultados y con una inhibición total de la ONAS con relación a las actividades operativas. Al igual que el Protocolo de Acuerdo de 2007, firmado en materia de agua potable en el marco del apoyo conjunto en la primera sección del PEPAM, se recomienda formalizar igualmente los compromisos de los PTF y del Estado en materia de saneamiento urbano, con objeto de garantizar su sostenibilidad. El apoyo en material de infraestructuras de saneamiento urbano resulta necesario (como la renovación y ampliación de las redes de alcantarillas, aguas pluviales, plantas depuradoras y canales de descarga), pero es asimismo importante acordar los compromisos que hagan posible el equilibrio financiero, para garantizar la durabilidad de las inversiones. Es deseable también la extensión de las conexiones sociales.

Habida cuenta de que el PIN se centra en el medio urbano, parece necesario adoptar una orientación estratégica global que cubra también el medio rural. Aunque podría resultar pertinente un programa específico de saneamiento rural, en razón de las dificultades para alcanzar los ODM, de la importancia de los recursos que deben movilizarse aún y de la incertidumbre sobre la reforma en el medio urbano. Son igualmente necesarios el apoyo para la definición del «kit» de saneamiento y la mejora de su coste. En hidráulica rural, una focalización geográfica respecto a los proyectos de las líneas presupuestarias podría permitir reducir las desigualdades territoriales.

Si el sector sigue siendo un ámbito de concentración, el refuerzo del equipo de agua y saneamiento en la DUE es necesario para lo siguiente: i) el diálogo sectorial con el Gobierno y los PTF; ii) la coordinación con la AFD de la plataforma sectorial en el medio urbano; iii) la gestión de los diferentes proyectos financiados por el FED, Servicio Agua y las líneas presupuestarias.

Con relación a la Cooperación Española, se recomiendan dos opciones para estructurar las intervenciones en el sector del agua y el saneamiento:

- Aunque parezca poco probable que en la futura estrategia, el agua y el saneamiento sea un sector de concentración, pueden tener lugar intervenciones en el sector en el medio rural, como parte de un proyecto más amplio, mejor integradas en la estrategia sectorial y más apropiada. El desarrollo agrícola podría ser uno de los ámbitos prioritarios de la estrategia en la que, por consiguiente, el agua y el

¹⁸⁵ «Étude sur l'évolution institutionnelle du secteur de l'hydraulique urbaine et l'assainissement après 2011», Nodalis-Sogreah, octubre de 2009.

saneamiento se convertirían en un aspecto transversal que debe ser tenido en cuenta. Por lo tanto, se recomienda que se defina una orientación sectorial, al menos una priorización geográfica a escala regional o local.

- En el caso de que el sector se convierta en prioritario en la estrategia, es indispensable revisar los instrumentos disponibles y adaptados a los subsectores. Los instrumentos proyectos ONG resultan pertinentes para el medio rural, el instrumento «subvención estatal» podría utilizarse para el refuerzo institucional, mientras que los préstamos del nuevo fondo AECID se adaptarían a los proyectos de hidráulica y saneamiento urbanos. Esto permitiría aumentar la eficacia de la ayuda tras un enfoque conjunto coherente y una mejor complementariedad entre instrumentos.

5.6. Recomendación en el ámbito de los Actores No Estatales

R. X – Actores No Estatales		
Para reforzar la participación de los ANE en la definición de las estrategias de cooperación y de las políticas públicas, se recomienda reabrir el diálogo sobre el sentido y las modalidades del «diálogo político» para elaborar una agenda compartida de la participación de los ANE, pero igualmente a desarrollar la lógica de alianza y puesta en común en materia de apoyo a los ANE.		
Con relación a la Cooperación Española, se trata igualmente de reforzar los mecanismos de colaboración de los actores de la Cooperación Española con los ANE.		
Vinculada a C 6 & 7	Prioridad: ★	DUE & SCE OTC & AECID Cooperación Española

Se recomienda redefinir colectivamente el sentido y las modalidades del «diálogo político» para la formulación y la puesta en marcha de estrategias de cooperación y desarrollo. Este enfoque consensuado condiciona las relaciones entre todas las familias de actores y, consiguientemente, la pertinencia y legitimidad de las estrategias y acciones al mismo tiempo para la cooperación y el desarrollo. El enfoque preconiza la institución de cada familia de actores en el marco de procesos participativos estructurados y globales. Se trata de la condición mínima para reforzar un esquema de participación reconocido y aceptado por todos. Por último, este enfoque consensuado es la auténtica garantía de participación, a la vez realista y pragmática, en la medida en que permite que cada cual conozca y acepte las especificidades, la importancia, pero igualmente las limitaciones de los demás actores.

Aunque la ayuda presupuestaria haya permitido mejorar la gestión pública, la gobernanza económica es aún débil. El principal reto sigue siendo el de la transparencia en todos los planos. Y probablemente, una de las vías a privilegiar sería reforzar la participación en los contrapoderes de los gobiernos centrales en su función de observadores críticos, supervisores y encargados de propuestas. Desde este punto de vista, sería conveniente —*junto al Parlamento y las instituciones de control*— implicar a los ANE en la definición de las prioridades, el seguimiento y la evaluación de la ayuda presupuestaria, con objeto de instituir y garantizar un control ciudadano de la ayuda presupuestaria en todos los planos. En este sentido, resulta importante:

- Definir mecanismos de participación de los ANE aptos para reforzar la transparencia del proceso y la pertinencia de la ayuda presupuestaria;
- Aclarar los papeles respectivos y las interacciones entre los ANE, el Parlamento y las Instituciones de control;
- Definir y poner en marcha un plan de refuerzo de capacidades de los ANE en el ámbito del presupuesto en general y de la ayuda presupuestaria en particular.

Desde el punto de vista de una participación con elevado valor añadido de los ANE, es importante que se limiten al máximo los riesgos de distorsiones y disparidades entre los territorios, entre los actores y entre las diferentes problemáticas del desarrollo. Desde esta óptica, una preocupación constante de ambas cooperaciones con el gobierno y colaboradores como los ANE debe ser construir sinergias fuertes y duraderas en sus programas, sus medios y sus intervenciones, pero igualmente desarrollar espacios,

iniciativas y dinámicas unitarias capaces de respetar la diversidad y especificidades de los ANE. Por consiguiente, se recomienda ubicar las estrategias de apoyo a los ANE en el marco de programas comunes sostenidos por estructuras colectivas y mutuas de los ANE que integren la diversidad territorial y las especificidades de los ANE en todas las escalas de intervención.

Como complemento, se recomienda desarrollar la participación de los ANE senegaleses en los procesos de concertación de la Cooperación Española y mejorar las modalidades de colaboraciones entre actores de la Cooperación Española y ANE senegaleses (mecanismos de decisión, reparto de los medios, traducción de los documentos de proyecto, etc.).

5.7. **Recomendación en el ámbito de desarrollo regional de Casamanza**

R. XI – Desarrollo regional en Casamanza		
Reforzar la promoción y la asistencia a las unidades de producción económica emergentes en Casamanza		
Vinculada a C 7	Prioridad: ★	DUE OTC & AECID Cooperación Española

Junto con las acciones emprendidas en materia de desarrollo regional de Casamanza y desde un punto de vista de consolidación de la recuperación económica tras el conflicto, se recomienda apoyar la puesta en marcha de un dispositivo de asistencia (apoyo técnico, gestión, comercialización, etc.) de las unidades de producción que están creándose (unidad de ganadería u otras), que sean bastante ligeras para enmarcarse en el tiempo y ser adaptables por estas mismas unidades. En la promoción de las mismas, puede preverse que estas unidades de producción no sean solo colectivas.

Por último, en este ámbito se recomienda prestar una particular atención a las cuestiones de género, en particular en el desarrollo rural. Si bien es necesario proseguir el desarrollo de acciones de apoyo para la transformación y comercialización de los productos locales; estas deben reforzarse igualmente en los ámbitos de la formación y asimismo de los medios de transporte por piragua, en concreto para las poblaciones de las islas y pueblos más aislados y, en particular, para las mujeres que sufren en ocasiones la pudrición de su producción hortícola¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Véase ej-GVF de Jiito miembro de la FADDO en el marco del apoyo ACPP.