
La incidencia política de la sociedad civil senegalesa en las políticas de cooperación al desarrollo europeas: límites y desafíos a nivel local

Political influence of Senegalese civil society on the European development aid policies: Limits and challenges at the local level

ISABEL MARÍN-SÁNCHEZ

Universidad de Granada

Cómo citar/Citation

Marín-Sánchez, I. (2017). La incidencia política de la sociedad civil senegalesa en las políticas de cooperación al desarrollo europeas: límites y desafíos a nivel local. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 123-146.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.45.05>

Resumen

La sociedad civil está adquiriendo un papel relevante dentro del marco de la cooperación europea para el desarrollo. Sin embargo, el énfasis que la Unión Europea (UE) le ha otorgado contrasta con la experiencia práctica de las organizaciones de la sociedad civil en escenarios concretos y sus dificultades para hacerla efectiva a nivel local. En este artículo veremos que la capacidad de incidencia política real de la sociedad civil depende de factores que difieren ampliamente entre los contextos regionales. La mera existencia de mecanismos institucionales y espacios para el diálogo no garantiza su participación ni su efectiva incidencia en las políticas de cooperación de la UE. A partir de una investigación cualitativa realizada en Senegal, ilustraremos los obstáculos que están limitando la capacidad de incidencia política de la sociedad civil senegalesa y la profunda ruptura entre la concepción institucional de la incidencia política y los desafíos que encuentran las organizaciones de la sociedad civil en sus dinámicas de trabajo cotidianas a nivel local.

Palabras clave: incidencia política, cooperación al desarrollo, sociedad civil, Senegal, Unión Europea, políticas públicas, diálogo político.

Abstract

The civil society is gaining a relevant role within the framework of the European Development Aid policy. However, the emphasis granted by the EU is in contrast with the practical

experience of civil society organisations in specific contexts and their difficulties to make it effective. This article shows that the civil society's political influence depends on factors that differ widely among regional contexts. The very existence of institutional mechanisms and spaces for dialogue does not guarantee civil society participation or its effective impact on the EU development aid policy. Based on a qualitative research conducted in Senegal, we will illustrate the obstacles that are hindering the political influence of Senegalese civil society organisations and the deep gap between the institutional conception of political influence and the challenges encountered by civil society organisations in their daily work dynamics at the local level.

Keywords: political influence, development aid, civil society, Senegal, European Union, public policy, political dialogue.

INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años noventa del pasado siglo, el interés por la incidencia política de la sociedad civil ha adquirido un papel cada vez más relevante en el seno de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (UE). A partir de nociones tales como *desarrollo participativo* y *diálogo estructurado*, la UE ha tratado de construir una nueva relación con la sociedad civil de los países del Sur que tiene, entre otras finalidades, la de potenciar su influencia en las políticas públicas. En este sentido, se trataría de promover la capacidad de incidencia de la sociedad civil en la definición, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas, tanto en las nacionales como en las políticas de cooperación que la UE despliega en los países del Sur.

Sin embargo, el énfasis que la UE ha otorgado a la incidencia política de la sociedad civil contrasta con la práctica en los escenarios concretos y las dificultades para hacerla efectiva a nivel local. Una vez que les es atribuido ese rol de incidencia, ¿en qué medida pueden las organizaciones de la sociedad civil desempeñarlo? ¿Qué factores determinan su capacidad de incidencia política? Impulsadas por estas preguntas, durante el año 2014 emprendimos una investigación cualitativa en Senegal con la finalidad de analizar las posibilidades de participación y de incidencia política de organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) senegalesa en las políticas de cooperación de la UE. Este artículo recoge los principales resultados de dicha investigación. Como veremos a lo largo de estas páginas, el estudio puso de relieve la existencia de numerosos obstáculos entre las OSC seleccionadas para incidir en las políticas de cooperación que la UE despliega en sus respectivos campos de intervención. Estos ilustraban, a su vez, una ruptura importante entre las formas de pensar la incidencia política y la participación en el marco institucional y los retos concretos a los que se enfrentan las OSC a la hora de influir en las políticas públicas.

Por otro lado, el interés institucional en la incidencia política de la sociedad civil resulta llamativo y potencialmente problemático dentro del sistema de cooperación internacional de la UE. La propia historia de la cooperación internacional muestra

cómo esta se ha sustentado y legitimado en nociones de desarrollo que trataban de lograr precisamente lo contrario: omitir el rol político de las organizaciones de la sociedad civil. Sostenemos que el desarrollo, en el sistema de cooperación internacional, fue y sigue siendo presentado como una meta técnica que desdibuja y oculta lo político, precisamente para vender en terreno intervenciones *apolíticas* (Ferguson, 1990; Escobar, 1995; Gardner y Lewis, 1996; Gardner y Lewis, 2015; Rist, 2002; Mosse, 2005; Elbers *et al.*, 2014; Melber, 2014; Dimier, 2014). Sin embargo, esta visión técnica de la cooperación contrasta ampliamente con los vínculos reales que la propia sociedad civil mantiene con lo político en distintos contextos regionales. La sociedad civil está integrada por actores y organizaciones heterogéneas que intervienen en el espacio político y están situadas políticamente, aunque en algunos casos no lo hagan explícito. Mientras que dentro de la sociedad civil existen organizaciones que defienden claramente su rol político, hay otras interesadas en difuminarse dentro de esa larga tradición de intervenciones *apolíticas* de la cooperación para el desarrollo, e incluso están las que ocultan sus dimensiones políticas porque no cuentan con un entorno legal favorecedor que les permita hacerlo.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma: tras presentar la metodología empleada en la investigación explicamos, en la primera parte, cómo ha sido concebida la participación de la sociedad civil en las políticas de cooperación de la UE a través de los enfoques de desarrollo participativo y el diálogo estructurado. Posteriormente, abordamos algunas de las especificidades de las sociedades civiles en África y sus diferentes roles en el espacio político. A continuación, caracterizamos históricamente la sociedad civil senegalesa poniendo énfasis en los factores que permitieron su surgimiento y expansión, así como en sus principales dinámicas de movilización. Todas ellas reflejan las distintas reivindicaciones, formas y tendencias que ha adoptado en la historia contemporánea más reciente. En la última parte presentamos los resultados de la investigación, seguidos de las conclusiones finales. A partir de las experiencias y percepciones de las OSC seleccionadas, documentamos los desafíos y retos a los que se enfrentan las organizaciones para poder participar en el proceso de diálogo estructurado e incidir en el ciclo de políticas de cooperación de la UE en Senegal.

METODOLOGÍA

En este artículo documentamos las posibilidades de participación y de incidencia política de las OSC senegalesa en las políticas de cooperación de la UE. Todo ello, a partir de una investigación cualitativa que rescató las percepciones y experiencias de quince OSC en torno a la incidencia política y, en particular, sobre sus posibilidades y capacidades de influir en las políticas de cooperación de la UE en Senegal¹.

1. Esta investigación, realizada a lo largo del año 2014 y finalizada en la primavera de 2015, fue financiada por la organización Alianza por la Solidaridad Internacional (APS). La investigación

Empleamos una metodología cualitativa y participativa con objeto de detectar el discurso individual y colectivo de las organizaciones seleccionadas. Para ello, fue fundamental la realización de talleres orientados a construir un espacio para la reflexión colectiva. En la primera fase de la investigación, se realizó un taller de presentación de la investigación en el que se recogió el discurso colectivo inicial de las OSC sobre la noción de entorno favorecedor para la participación de la sociedad civil y sus experiencias en los procesos de diálogo de políticas con la UE. Sus propias visiones fueron registradas a partir de las intervenciones orales en dicho taller y a través de cuestionarios individuales. Durante la segunda fase de la investigación, se hicieron entrevistas en profundidad a miembros de cada una de las organizaciones participantes. Por último, se llevó a cabo un taller de devolución para compartir el análisis preliminar de los resultados obtenidos con las organizaciones. En las distintas fases, la implicación de las OSC fue muy activa.

Las OSC participantes fueron quince organizaciones senegalesas especialmente representativas en los ámbitos de la soberanía alimentaria, la buena gobernanza, los derechos humanos y la migración. La muestra de la investigación se diseñó a partir de un mapeo inicial de OSC senegalesas en base a los criterios que se detallan a continuación. Se combinaron criterios específicos relativos al sector de intervención de las OSC (organizaciones especializadas en soberanía alimentaria, en derechos humanos, en género y en migración) y criterios transversales relativos a su experiencia en incidencia política y sus relaciones con la UE. Así, se primó a organizaciones que tuviesen experiencia en incidencia política y que mantuviesen alguna relación o experiencia de trabajo previa con la UE (por ejemplo, por ser financiadas o por haber participado en procesos de diálogo con la UE). También se incluyó a redes de OSC representativas y reconocidas socialmente.

Uno de los aspectos fundamentales para la selección de la muestra (ver anexo 1), fue la búsqueda de organizaciones que pudiesen reunir varios criterios simultáneamente. Asimismo, se trató de integrar también a organizaciones que tuviesen un alcance regional, es decir, que no tuviesen necesariamente su sede en Dakar y trabajasen en otras regiones del país. Este aspecto era especialmente importante en el caso de las organizaciones campesinas que trabajan en el campo de la soberanía alimentaria. Del mismo modo, era necesario que la muestra reuniese a organizaciones de diferentes dimensiones para poder detectar las distintas necesidades y percepciones con respecto a los procesos de diálogo de políticas con la UE.

comprendía la realización de un estudio comparativo sobre los mecanismos de diálogo de políticas entre la Unión Europea y cinco países socios de APS en sus acciones de cooperación internacional: Senegal, Jordania, Marruecos, Nicaragua y Guatemala. El equipo investigador que realizó y coordinó la investigación comparativa estaba compuesto en cada país por: Isabel Marín Sánchez (Senegal), Laurence Thieux (Jordania y Marruecos) y Vanessa Sánchez Maldonado (Nicaragua y Guatemala). Mousa Ba participó en la recolección de datos para el trabajo de campo en Senegal.

¿PARTICIPAR O CONSULTAR? LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los objetivos que ha marcado las estrategias de cooperación de la UE desde finales de los años noventa del siglo pasado ha sido el intento de materializar un nuevo enfoque de *desarrollo participativo* que sitúe a la sociedad civil en un lugar significativo para incidir en las políticas de cooperación de la UE. A medida que van cambiando los enfoques sobre la eficacia de la ayuda a nivel internacional y situando a las OSC como actores clave de los procesos de desarrollo, la UE comienza a poner en marcha nuevos procesos de diálogo político con la sociedad civil. Más que meras beneficiarias o ejecutoras de proyectos, las OSC empiezan a ser entendidas en el discurso de la cooperación como actores y socios clave en los procesos de desarrollo, argumentando que pueden aportar un valor añadido en el fomento de la democracia, la gobernanza, la justicia y los derechos humanos.

En consonancia con estas ideas, la Comisión Europea inicia un proceso de diálogo informal con la sociedad civil a principios del 2000 para fomentar la participación de las OSC en los procesos de desarrollo de sus propios países y en las políticas de cooperación de la UE (EuropeAid-Cisoch, 2010). La Comisión Europea ha tratado de institucionalizar este proceso en lo que denomina un «diálogo estructurado» con la sociedad civil. El diálogo estructurado es definido como «una iniciativa lanzada para debatir la participación de las OSC y de las autoridades locales en la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea. Concebida como un mecanismo de creación de confianza y consenso, la iniciativa pretende incrementar la eficiencia de todos los participantes en la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea, aprovechando el impulso generado por los debates internacionales y europeos» (*ibid.*: 2). Además, el diálogo aspira a buscar formas de mejorar la eficacia de la implicación de las OSC y las autoridades locales en la cooperación de la Comisión Europea.

También la Comisión Europea ha atribuido a la sociedad civil un papel político afirmando que su participación en los procesos políticos y en la construcción de procesos democráticos y sistemas de rendición de cuentas es clave para conseguir mejores resultados de desarrollo (Comisión Europea, 2012). A partir de ahí, se ha comprometido a «promover un entorno favorable para las OSC en los países socios, alentar una participación constructiva y estructurada de las OSC en las políticas internas de estos países y en el ciclo de programación de las políticas de cooperación de la UE, e incrementar la capacidad de las OSC locales para que puedan desempeñar su rol de forma más independiente y efectiva» (*ibid.*: 5). Como veremos más adelante, esta apuesta por el desarrollo participativo mediante un diálogo estructurado se ha materializado en acciones de las Delegaciones de la UE (DUE), dirigidas a fomentar el diálogo y la participación de la sociedad civil. Entre ellas, encontramos consultas puntuales a la sociedad civil en las fases de programación y evaluación de la cooperación de la UE (EuropeAid-Cisoch, 2010).

La inclusión de las OSC en el discurso oficial de la cooperación europea como nuevo actor con voz propia es relativamente reciente, pues su participación fue impulsada

especialmente a partir del Acuerdo de Cotonou en el año 2000. Sin embargo, el debate en torno a la necesidad de la participación de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo es mucho más antiguo. Tal como sostiene Ranhema (2012), el término participación aparece en el discurso del desarrollo en los años cincuenta, después de atribuir la mayor parte de los fracasos de los proyectos de desarrollo a la exclusión de las organizaciones beneficiarias del diseño, formulación e implementación (*ibid.*: 188). Desde el momento en que la participación es integrada en el lenguaje político y el lenguaje del desarrollo, esta irá perdiendo sus connotaciones subversivas iniciales: «El concepto ya no es percibido como amenaza porque los Gobiernos e instituciones interesadas en una mayor productividad a bajo costo tienen una creciente necesidad de participación para sus propios objetivos» (*ibid.*: 189). Aunque a menudo solemos atribuir una connotación positiva al término participación, es importante emplear una mirada crítica con respecto a esta dentro de la esfera del desarrollo, pues pueden aparecer formas de participación transitivas o intransitivas, forzadas o libres, manipuladas/teleguiadas o espontáneas (*id.*).

En esta misma dirección, otros autores han destacado el papel de la participación como *metáfora movilizadora* dentro de las políticas de cooperación al desarrollo (Mosse 2004; 2013). En las investigaciones sobre desarrollo rural en la India realizadas por David Mosse, se demostraba cómo el uso del término de participación por la cooperación británica tenía fundamentalmente efectos internos dentro de la política de cooperación, pues servía para mediar y conseguir apoyos entre actores con intereses muy distintos, incluso incompatibles, que habían sido involucrados en los proyectos analizados (Mosse, 2004: 649). Para Mosse, las políticas (en este caso la de cooperación al desarrollo) funcionan principalmente para movilizar y mantener el apoyo, es decir para legitimar, más que para orientar la práctica (Mosse, 2005).

En el caso específico de la participación de la sociedad civil en las políticas de cooperación de la Unión Europea, encontramos estudios que han constatado las limitaciones con las que se encuentran las OSC en algunos países. Carbone (2010), tras analizar el proceso de diálogo político de la UE con la sociedad civil de los países del Pacífico, destaca como uno de los aspectos más problemáticos el igualar la participación con las consultas a la sociedad civil. Su estudio constata que la participación parecía estar basada en una selección arbitraria de actores de la sociedad civil, era poco consistente y no estaba preparada de forma adecuada (*id.*). Una investigación previa realizada en Ghana (Crawford, 2006) aporta también conclusiones relevantes. Interesado por estudiar el tipo de sociedad civil que la UE estaba apoyando en Ghana, el autor sostiene que la retórica del fortalecimiento de la sociedad civil defendida por la UE no se refleja a nivel local: «Hay una firme evidencia de evaporación política, con declaraciones políticas hechas en Bruselas no implementadas en terreno en otras partes del mundo. Hay un patrón de inclusión y exclusión de OSC. Los actores de la UE en Ghana han optado por asistir a un conjunto estrecho de ONGs. Esta selección de los donantes está respaldada por una concepción neoliberal de la sociedad civil, apoyar a ONGs que disciplinen al Estado e influyan en la política estatal aprobada por las agencias donantes» (*ibid.*: 153).

ENTRE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO Y LA INCIDENCIA POLÍTICA: ROLES Y ESPACIOS DE LAS SOCIEDADES CIVILES AFRICANAS

Bajo la noción de «sociedad civil», se aglutinan hoy en Senegal una gran diversidad de prácticas y organizaciones. Como afirman Bayart *et al.* (1992), la sociedad civil hace referencia a una relación dinámica, compleja y ambivalente entre el Estado y la sociedad, que no expresa forzosamente un campo distintivo como tal. Es por naturaleza plural y recubre prácticas heterogéneas cuya unificación eventual es construida (*ibid.*: 71). La sociedad civil siempre es social e históricamente determinada, de ahí que las formas de concebirla y sus propias orientaciones varíen considerablemente entre distintos contextos socioculturales. Así, esta podría actuar como fuerza de presión y proposición en un sentido favorable a las aspiraciones de las poblaciones o simplemente como un marco de organización práctica de modos de mejora de sus condiciones de vida (Niang, 2008).

Entre los autores que se han interrogado por las particularidades de las sociedades civiles en países africanos, Poncelet y Piroette (2007), destacan cómo en África subsahariana, las concepciones y los debates sobre la sociedad civil parecen haber intervenido sobre todo en los contextos de liberalización política y de cogestión de las políticas de desarrollo (*ibid.*: 11). Tras los procesos de descolonización, la integración que sufren los países africanos en la globalización y las políticas de ajuste estructural, se articula un escenario en el que las antiguas formas de regulación (partidos de masa, sindicatos, cooperativas, iglesias nacionales, movimientos nacionales diversos) van siendo desacreditadas frente a la proliferación de OSC y, en particular, de las ONG (*ibid.*: 6). Como bien explica Diaw, para el caso senegalés, las intervenciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en el país tendieron a cortocircuitar los partidos políticos y las poblaciones en beneficio de soluciones tecnocráticas, comenzando de esta forma a despolitizar las problemáticas del desarrollo (Diaw, 1992: 12). Para esta autora, la construcción de una hegemonía y una identidad tecnocráticas desde el poder senegalés va a la par de la creación de la idea de «desarrollo» como un nuevo mito en Senegal (*ibid.*: 16).

Otros autores han destacado la habilidad de las sociedades civiles africanas para resistir la dominación del poder estatal. Para Bayart *et al.* (1992), si bien es cierto que los Estados poscoloniales africanos trataron de tutelar a la sociedad civil e inscribir a los grupos sociales subordinados en su espacio de dominación, siempre existieron formas de acción colectiva entre ellos y prácticas populares que limitaron el campo de dominación estatal asegurando una cierta «revancha de la sociedad frente al Estado» (*ibid.*: 75). Entre otras, las revueltas, las huelgas, la abstención electoral, las migraciones y la circulación intensiva de información no controlada por los medios de comunicación oficiales (*id.*).

Actualmente, las sociedades civiles africanas también están integradas por una amplia gama de organizaciones financiadas por la cooperación internacional que, convertidas en sus interlocutoras, juegan papeles muy diferenciados. En líneas generales, se debaten entre gestionar aspectos del desarrollo económico, social y cultural que

antes correspondían al Estado, o adoptar un papel de interpelación política a los poderes públicos (Courtin, 2011: 6). Mientras que las primeras jugarían su rol dentro de los enfoques neoliberales de lucha contra la pobreza, las segundas parecen más amenazantes y problemáticas para los donantes internacionales. Este sería el caso de los actores que participan dentro del movimiento altermundista y antiliberal y que luchan por el acceso de las poblaciones a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales (Belda y Boni, 2014). En este contexto, no podemos olvidar el interés desmesurado que han tenido las agencias y donantes internacionales en plantear la construcción o la expansión de la sociedad civil como «la respuesta» a todo tipo de problemas históricos específicos en estos países, tal y como señala Chandhoke (2010: 180), quien nos recuerda que la sociedad civil es un espacio disputado y finalmente es lo que cada población hace de ella. Por ejemplo, en relación con el argumento dominante de las agencias internacionales que ven a la sociedad civil como actores impulsores de la democracia, la autora subraya que no hay nada en la sociedad civil que automáticamente asegure la victoria de proyectos democráticos, pues más bien lo que la sociedad civil hace es proporcionar actores con los valores, el espacio y la inspiración para la lucha por la democracia (*ibid.*: 183).

Como veremos posteriormente, Senegal nos aporta ejemplos interesantes sobre cómo esta combinación de organizaciones heterogéneas, con roles ampliamente diferenciados y posiciones con respecto al poder establecido, se hacen inteligibles en el sistema de cooperación internacional bajo el término «sociedad civil». Aunque los vínculos que las OSC mantienen con lo político son muy diversos, no siempre son reconocidos y/o alentados dentro del sistema de cooperación internacional. Dedicándose o no explícitamente a la incidencia política, todas las organizaciones de la sociedad civil están atravesadas por ideologías, actúan en campos de acción política y toman decisiones políticas en torno a los contenidos del desarrollo (Lewis, 2002). En muchos casos, la entrada de las OSC en el sistema de cooperación internacional no solo limita y condiciona sus trayectorias, sino también sus concepciones del desarrollo y sus planteamientos políticos. La necesidad de los fondos de la cooperación internacional les hace acomodar sus discursos, lenguajes y metodologías de trabajo, alejándose así en muchos casos de sus objetivos originales y de lo que entienden por desarrollo (Rodríguez, 2002; Sogge, 2004; Lacroix, 2005).

LA SOCIEDAD CIVIL SENEGALESA: CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA

Senegal cuenta hoy con una sociedad civil extremadamente diversa y activa que se ha ido consolidando al hilo de los grandes cambios sociales, económicos y políticos que afectaron al país desde su independencia en 1960. Hay autores que sitúan sus antecedentes en una importante tradición asociativa previa al periodo colonial (Cissé, 2008; Niang, 2008), pero es especialmente en las décadas de los ochenta y noventa cuando asistimos a la expansión del movimiento asociativo en el espacio político (Sarr, 2006).

Los antecedentes más próximos de la sociedad civil se sitúan en los diversos actores colectivos que surgieron durante el periodo colonial francés. Los movimientos de oposición y protesta contra la autoridad colonial en el ámbito rural y las organizaciones sindicales en las ciudades, fueron los actores más relevantes en esa época (Niang, 2008). Posteriormente, las transformaciones políticas y económicas que vivió el país desde la independencia (1960), tanto de orden internacional como interno, generaron distintas dinámicas de movilización entre los actores de la sociedad civil. Estas explican los cambios en las reivindicaciones, formas y tendencias dominantes que ha adoptado la sociedad civil senegalesa en cada momento.

En los sesenta aparecen las primeras asociaciones culturales y deportivas, asociaciones juveniles y de mujeres, así como cooperativas agrícolas. Este periodo estuvo también caracterizado por un fuerte control de las asociaciones desde el Estado, lo que condicionó un cambio de estrategias en el seno de organizaciones de marcado carácter político (Ly Fall, 2013). A modo de ejemplo, el Frente Cultural Senegalés (FCS, Front Culturel Senegalais), formado por grupos de intelectuales que trataban de luchar por una cultura antimperialista, fue duramente reprimido por el régimen de Senghor años más tarde y tuvo que adaptar sus intervenciones para dirigirlas al desarrollo económico en las poblaciones más empobrecidas (*id.*).

El ciclo de sequías que tiene lugar en los años setenta, la recesión económica mundial tras la crisis del petróleo de 1973 y la intervención de las instituciones de Bretton Woods son algunos de los factores que explican la progresiva expansión de la sociedad civil en los ochenta y su entrada en el espacio político (Sarr, 2006; Niang, 2008; Mbaye, 2011; Kamara, 2010). Al igual que en otros países africanos, la progresiva reducción del papel del Estado en la provisión del bienestar como consecuencia de las políticas de ajuste estructural en los años setenta y ochenta del pasado siglo, fue un factor clave en la expansión de la sociedad civil en Senegal. La reducción del presupuesto social del Estado a consecuencia de las políticas de ajuste, llevó a un progresivo empobrecimiento de la población que explica la aparición e intervención de nuevos actores de la sociedad civil para cubrir dichos vacíos. En los ochenta también asistimos al surgimiento de organizaciones como las agrupaciones de promoción femenina, las mutualidades de salud e incluso asociaciones impulsadas por el Estado, tales como las agrupaciones de interés económico (GIE) (Ndiaye, 2010). En 1982 se crea el Consejo de Organizaciones no Gubernamentales de Apoyo al Desarrollo (CONGAD), como organización que trataba de aglutinar y representar al movimiento de las ONG senegalesas existentes en aquel momento y recoger sus contribuciones al desarrollo del país.

Ahora bien, esta sociedad civil en expansión, que expresaba un interés en el desarrollo local durante los ochenta, intensifica las reivindicaciones de carácter político en los noventa. Se crean destacadas organizaciones que trabajan para la defensa de los derechos humanos y las libertades (Forum Civil, Raddho, Ondh), y emerge un discurso público sobre problemáticas como la pobreza, la corrupción y la transparencia en las elecciones (Niang, 2008: 7). Esta década culmina con la primera alternancia política en Senegal tras cuarenta años de sistema de partido único (UPS: Union Progressiste Sénégalaise), en las elecciones presidenciales del año 2000. En este sentido, es

conveniente destacar el papel que la sociedad civil senegalesa jugó y sigue jugando en la construcción de la democracia senegalesa. Su masiva participación para movilizar a los ciudadanos en las elecciones presidenciales del 2000, que darían la victoria a Abdoulaye Wade (PDS: Parti Démocratique Sénégalais), es tan solo un ejemplo de ese nuevo rol (Mbaye, 2011; Galvan, 2001).

Actualmente, la sociedad civil senegalesa se está articulando en torno a tres grandes tendencias. Según Ndiaye (2010), se observa una primera tendencia de empoderamiento comunitario y territorial, que estaría integrado por organizaciones que tratan de promover el desarrollo comunitario y luchar contra la marginación de los barrios populares, actuando fundamentalmente como intermediarias entre la población y los poderes públicos locales. En segundo lugar, se aprecia una tendencia a delegar la gestión de la obra pública en asociaciones implicadas en la gestión pública local (por ejemplo, grupos de jóvenes o mujeres de barrios desfavorecidos a los que los gobiernos locales le transfieren las tareas de recogida y evacuación de desechos de los hogares mediante una subvención mensual) (*ibid.*: 198). En tercer lugar, es relevante el posicionamiento de una parte de la sociedad civil senegalesa ante desafíos nacionales e internacionales. Esta tendencia se observa en la movilización creciente de ciertas organizaciones en torno a la construcción democrática, los derechos de los consumidores, la buena gobernanza y los derechos humanos y, especialmente, las organizaciones campesinas de corte altermundista. Su posicionamiento ante los Acuerdos de Asociación Económica con la UE (APE –Acuerdos de Parteneriario Económico–, Acuerdos de Libre Comercio para crear una zona de libre comercio entre la UE y los países ACP –África, Caribe y Pacífico–), las reglas desiguales de la Organización Mundial del Comercio con la cuestión de las subvenciones agrícolas, entre otros, están favoreciendo la constitución de redes de la sociedad civil que tratan de intervenir en la deconstrucción de la mundialización neoliberal (*ibid.*).

A todo ello se añade la emergencia de nuevos movimientos sociales en Senegal que están canalizando reivindicaciones muy concretas en el contexto de la crisis política, económica y social que vive el país, especialmente desde el año 2008. Los movimientos *Y'en a marre* (Ya está bien; ¡estamos hartos!) y el *Mouvement des forces vives de la nation* (Movimiento de fuerzas vivas de la nación), cuentan con un importante protagonismo de los jóvenes senegaleses. Así mismo, el proceso de *Assises nationales*, lanzado en junio de 2008 por una centena de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, partidos políticos, intelectuales y profesionales de la educación y las ciencias, se materializó en la redacción de la *Charte de gouvernance démocratique* (Carta de gobernanza democrática).

¿FAVORECE EL ENTORNO POLÍTICO SENEGALÉS LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL?

Dentro de un escenario tan heterogéneo, investigamos las posibilidades de participación y capacidad de incidencia política de quince organizaciones de la sociedad civil

senegalesa en las políticas de cooperación de la UE. Las OSC participantes presentan historias, dimensiones, visiones del desarrollo y trayectorias de incidencia política diversas. Estas explican, a su vez, sus diferentes percepciones y experiencias en los procesos de diálogo de políticas con la Unión Europea. El análisis de los datos recogidos en las diferentes fases de la investigación nos ha permitido extraer las siguientes conclusiones.

Para analizar su participación en las políticas de cooperación de la UE, era necesario contar con una visión previa sobre sus posibilidades de participación en el entorno nacional. En primer lugar, quisimos explorar cómo las OSC percibían su propio entorno político nacional y si entendían que este favorecía o limitaba la participación de la sociedad civil. Tal como señala Fowler (2003), la participación está condicionada, en gran medida, por la existencia de un entorno político, jurídico y socioeconómico que permita a las organizaciones de la sociedad civil existir, expresarse e implicarse en la transformación de sus contextos respectivos. Según el autor, un entorno favorecedor (*enabling environment*), es el que posibilita las condiciones para la existencia, la expresión y el compromiso de las OSC (*ibid.*: 3).

En este sentido, es primordial que existan leyes que permitan la existencia formal de las OSC, pero en ningún caso estas son suficientes para configurar un entorno favorable a la participación de la sociedad civil. Los factores socioculturales, las características del sistema político y las ideologías, las estructuras económicas y la distribución de la riqueza, así como los sistemas de valores y creencias, son otros aspectos clave a considerar (Fowler, 2003). Las leyes no podrían determinar por sí solas los comportamientos y las relaciones de los Estados con la sociedad civil, ni el margen y espacio que en cada país se les concede, sino que estos serían el resultado de procesos más complejos y trayectorias históricas particulares en cada país. Si las organizaciones de la sociedad civil son legalmente reconocidas, disponen de los medios económicos y humanos para desarrollar su trabajo, tienen la posibilidad de expresarse libremente y ser escuchadas, tal como destaca Fowler, estas se encontrarán en mejores condiciones para implicarse o comprometerse en la transformación de sus respectivos contextos, y para negociar entre ellas y con las instituciones (*id.*).

El análisis de los datos recogidos en la investigación reveló que la mayoría de las OSC mostraban una percepción favorable del entorno nacional en términos de libertades. La mayoría afirmaban disponer de un grado de libertad acorde con la legislación en vigor dentro de un contexto democrático e identificaban factores que favorecerían su participación. Entre otros señalaron: la estabilidad política, la libertad de asociación, la existencia de una cultura asociativa, el incremento de la alfabetización, una conciencia ciudadana creciente, un incremento del control ciudadano de la acción pública, el proceso de descentralización, la aparición de medios de comunicación más plurales y la adhesión de Senegal a los instrumentos jurídicos internacionales sobre el Estado de derecho (datos de campo extraídos del primer taller).

Ahora bien, esta percepción coexistía con otras más minoritarias y mucho menos favorables que señalaban cómo el Gobierno está adoptando formas de ejercicio del poder cada vez más arbitrarias y autoritarias con las OSC más críticas o que no son

del color político del partido que gobierna. Estas organizaciones aludieron a la existencia de relaciones marcadamente diferenciadas con un sector de la sociedad civil, materializadas en intimidaciones, represalias, tensiones y rupturas de diálogo del Gobierno con algunas OSC. Asimismo, destacaron que el Gobierno senegalés tiende a proporcionar apoyo institucional a las OSC que le son próximas en términos de ideología política y pertenencia al partido que gobierna:

Las OSC críticas a menudo son objeto de represalias (suspensión de acuerdos, misiones de verificación de cuentas, etc.) y no disponen del mismo grado de libertad de expresión (Entrevista OSC 8. Kolda, 4/11/2014).

Hay todavía problemas de intimidaciones cuando el Estado no está de acuerdo con las OSC. Clientelismo partidista, hay que estar en el campo del partido de poder para beneficiarse del apoyo de programas puestos en marcha por el Gobierno (Entrevista OSC 1. Saré Coly Sallé, 2/11/2014).

Hay programas gubernamentales politizados que benefician a menudo a las organizaciones afiliadas del poder (Entrevista OSC 3. Saint Louis, 14/11/2014).

Como podemos observar, no existía una percepción unánime de entorno favorecedor entre las OSC participantes. Mientras que algunas organizaciones percibían que el entorno político favorece su libre expresión, otras se sentían fuertemente controladas. Sin embargo, sí que existía un mayor consenso en torno a otros elementos del entorno político nacional que limitaban la participación de la sociedad civil. La falta de apoyo financiero por parte del Gobierno senegalés y la alta dependencia de los fondos de la cooperación internacional fueron evidenciadas por todas las OSC participantes en el estudio. Participar en la definición, seguimiento o ejecución de las políticas públicas, requiere que previamente puedan existir y sobrevivir como organizaciones, de ahí que la falta de apoyo financiero no solo les impida desarrollar esa dimensión de su trabajo, sino también, como veremos a continuación, contar con la independencia suficiente para poder negociar con los agentes de la cooperación internacional.

Es conveniente destacar que otros informes previos sobre la sociedad civil senegalesa (Kamara, 2010; Mbaye, 2011) obtienen conclusiones similares con respecto a las experiencias de las OSC más críticas con el Gobierno. Estos informes, no solo corroboran la preferencia del Gobierno senegalés de comunicarse con un reducido número de OSC del mismo color político que el Gobierno y con aquellas que no son críticas con sus posiciones, sino también la tendencia a desfavorecer a las OSC que hacen incidencia política. Tal como señala Kamara: «Las autoridades de Senegal acogen a menudo mal las tomas de posición negativas de las OSC sobre las cuestiones políticas (por ejemplo, los problemas de funcionamiento de los procesos electorales) y las actuaciones de mala gobernanza (corrupción, impunidad), de los que serían responsables los poderes públicos» (Kamara, 2010: 31). Por otro lado, el propio marco legal es percibido por algunas OSC senegalesas como un elemento limitador porque trata de desvincular a la sociedad civil de su rol más político: «Se trata de un marco reductor, que describe un marco de intervención técnica. Esto está ligado a la sospecha que ha

considerado siempre a las ONG como estructuras subversivas. A modo de ejemplo, esta legislación prohíbe a las ONG tratar de cuestiones políticas, mientras que no podemos hacer desarrollo local sin hablar de política en materia de educación, de formación, etc. Los representantes del Estado nos recuerdan sin cesar las exigencias legales que respetar» (*ibid.*: 35).

DIÁLOGO POLÍTICO PARA EL DESARROLLO PARTICIPATIVO: PELDAÑOS Y OTROS DESAFÍOS

Como hemos destacado anteriormente, las declaraciones de la UE que afirman la necesidad de establecer un diálogo político con las OSC en el ámbito de la cooperación son recurrentes. Ahora bien, ¿pueden realmente las OSC dialogar con la UE? En tal caso, ¿cuál es el contenido de ese diálogo? ¿Qué canales y mecanismos existen para que la sociedad civil pueda incidir en las políticas de cooperación de la UE que afectan a sus campos de intervención? En Senegal exploramos en qué se había materializado este proceso de diálogo estructurado, cómo lo habían vivido y experimentado las organizaciones de la sociedad civil participantes, así como sus necesidades en relación con la incidencia real en las políticas de cooperación de la UE.

Los resultados de la investigación muestran una omisión de los escenarios concretos de trabajo cotidiano de las OSC y de los retos a los que se enfrentan a la hora de comprender sus posibilidades de incidencia en el ciclo de las políticas de cooperación. A su vez, nos enseñan que la existencia de mecanismos institucionales y espacios para el diálogo no garantiza la participación de la sociedad ni su efectiva incidencia en las políticas públicas. La investigación sacó a la luz importantes desafíos para que las OSC puedan participar y conseguir un papel influyente en el proceso de diálogo estructurado con la UE. Como veremos, aunque existen algunos espacios de influencia potencial y posibilidades para el diálogo político con la UE, la mayoría de las OSC señalaron múltiples impedimentos para su influencia real en las políticas de cooperación de la UE en Senegal.

Un proceso de diálogo lejano, difícilmente accesible y no igualitario

La mayoría de las OSC participantes percibían el proceso de diálogo de políticas entre la sociedad civil y la UE como lejano y difícilmente accesible, y de forma unánime todas lo consideraban un proceso no igualitario:

Hay un problema de reconocimiento, de legitimidad, de representatividad. Por un lado, las OSC parten de un gran hándicap para dialogar, pues disponen de pocos recursos para prepararse y elaborar argumentaciones documentadas. Por otro lado, la capacidad de influencia es muy débil, la gobernanza participativa no da mandato ni poder a las OSC. Las decisiones parecen tomarse a otro nivel, entre las instancias

gubernamentales y los socios de la cooperación al desarrollo que deciden cómo, con quién y sobre qué. No hay una verdadera voluntad política de otorgar un lugar de elección a las OSC y de tomar en consideración sus propuestas (Entrevista OSC 11. Dakar, 27/10/2014).

La fuerte burocracia en los procedimientos de los proyectos de la UE, el lenguaje tecnocrático y la centralización de las consultas y reuniones en Dakar, fueron algunos de los elementos que hacían el diálogo poco accesible a las organizaciones. Específicamente, las OSC que trabajaban en las regiones consideraban que la centralización de los espacios de diálogo en Dakar era un fuerte impedimento a la participación y esperaban un mayor esfuerzo de comunicación y presencia en el terreno por parte de la UE.

La UE no tiene un lenguaje accesible; se accede por internet pero no es fácil para los que trabajan en las regiones (Entrevista OSC 8. Kolda, 4/11/2014).

Con respecto a la UE, a menudo hay una falta de información y una fuerte burocracia. Es difícil trabajar con la UE, están en un búnker no accesible (Entrevista OSC 9. Thies, 7/11/2014).

Todo depende de la forma del espacio; por ejemplo, si (el diálogo) está centralizado con un lenguaje tecnocrático, los representantes de las comunidades de base no se orientarán. De ahí la necesidad de la descentralización de los espacios de diálogo y de su ascenso para un diálogo de calidad que refleje las ideas de las poblaciones a las que queremos servir (Entrevista OSC 4. Kaolack, 31/10/2014).

Las OSC entrevistadas tenían una percepción muy clara de que el proceso de diálogo de políticas con la UE era unilateral, no igualitario, poco participativo y no apropiado por los actores. Especialmente porque estas se encontraban con serios obstáculos para participar en la propia definición de los contenidos y agendas que discutir en las consultas planificadas por la UE. Durante las entrevistas, investigamos si las OSC tenían un conocimiento de los criterios utilizados para seleccionar a las OSC que participaban en las reuniones y consultas, en qué medida participaban en la definición de los contenidos o temáticas a tratar y de qué forma eran planificadas.

La definición de las temáticas y el proceso de planificación de las consultas fueron los aspectos considerados más problemáticos por las OSC. Ninguna de las organizaciones participantes sabía cómo eran seleccionadas las organizaciones que participaban en las consultas y mecanismos de diálogo utilizados por la UE. A su vez, encontraban importantes obstáculos en la planificación de las consultas. Las OSC necesitaban apoyo financiero y tiempo suficiente para poder preparar su participación en dichos espacios de diálogo: argumentaciones consensuadas, bien documentadas y posiciones sólidas. Esto era especialmente llamativo en el caso de las federaciones de organizaciones y marcos de concertación, pues necesitaban de plazos amplios para crear consensos con todas aquellas organizaciones a las que representan.

Se han hecho esfuerzos desde el Acuerdo de Cotonou, pero el problema principal para la participación es que la sociedad civil debería estar asociada a la elección de los

campos de intervención de la UE. Por ejemplo, la UE nos pide nuestra opinión sobre un proyecto de acceso a la justicia, pero no sobre la elección del sector de la justicia, y en ese proyecto no tenemos realmente un margen de maniobra [...]. Las temáticas son definidas por la entidad que toma la iniciativa en el proceso de consulta (Entrevista OSC 10. Dakar, 8/11/2014).

La planificación es un problema importante. No existe una agenda predefinida de consulta y las OSC no pueden prepararse suficientemente para permitir una participación de calidad. La frecuencia de las reuniones ha disminuido desde el décimo FED [...]. Las OSC no tienen las capacidades financieras para organizar talleres de reflexión sobre las políticas y prepararse eficazmente y a tiempo para participar plenamente en el proceso de diálogo con la UE y con las autoridades [...]. Hay una necesidad de apoyo financiero y político de la DUE y del Estado; además, la información sobre las políticas de la UE no es accesible a la mayoría de las OSC (Entrevista OSC 11. Dakar, 27/10/2014).

(Nuestra organización) no es consultada con mucho tiempo de antelación, pero lo necesita porque es una estructura de coordinación (por lo menos, uno o dos meses de antelación). Esto condiciona la participación, no hay una participación de calidad [...]. Las capacidades no son iguales y las agendas son definidas por los decisores, incluso si nuestra organización intenta influenciar, tanto en las políticas del Gobierno como en las de la UE (Entrevista OSC 5. Dakar, 29/10/2014).

Para que la acción de la sociedad civil sea eficaz, es necesario que esta sea implicada en todos los procesos y su opinión sea tomada en cuenta. En el plano comercial, la imposición de la UE en la cuestión de los APE (Acuerdos de Asociación Económica), demuestra que las OSC no son escuchadas (Cuestionario OSC 10. Dakar, 22/10/2014).

Generalmente, las temáticas son predefinidas y no reflejan enteramente las preocupaciones de las OSC, desviándose así de sus objetivos a veces, para beneficiarse de las oportunidades de financiación ofrecidas (Entrevista OSC 4. Kaolack, 31/10/2014).

Las temáticas deben partir de las preocupaciones de las organizaciones desde la base hacia arriba y no al contrario» (Entrevista OSC 3. Saint Louis, 14/11/2014).

Como podemos observar, los obstáculos percibidos por las OSC se cruzaban con la reivindicación constante de poder ser partícipes reales en el proceso de diálogo con la UE y en la definición de prioridades de sus políticas de cooperación. Por otro lado, la percepción de no ser escuchadas va de la mano con otra reivindicación: situar las demandas de las poblaciones locales en el centro de este proceso de diálogo. A medida que se asciende en la escala de la *cadena de la ayuda* (Sogge, 2004), las prioridades, preocupaciones y necesidades de las poblaciones a las que sirven las OSC van siendo aplazadas y marginadas debido a los fuertes obstáculos que encuentran para alzar su voz dentro de una estructura de poder desigual.

La participación de la sociedad civil desde la perspectiva de la DUE en Senegal

El análisis de los datos recogidos en la DUE en Senegal, así como la revisión documental realizada durante la investigación, muestran que el proceso de diálogo de

políticas de la UE con la sociedad civil senegalesa ha fluctuado en el tiempo. La DUE parece haber propiciado la participación de la sociedad civil más en unos periodos que otros, especialmente tras la firma del Acuerdo de Cotonou (en 2004 y a raíz del 9.º FED). Sin embargo, en esta investigación las visiones de las OSC y de la DUE sobre la participación y la incidencia política de la sociedad civil difieren considerablemente.

La DUE en Senegal ha impulsado mecanismos para el diálogo con la sociedad civil, pero aún no han sido totalmente institucionalizados. Por ejemplo, consultas *ad hoc* especialmente en la fase de identificación de necesidades conforme a los intereses de la UE en sus sectores estratégicos de cooperación. En este sentido, en la entrevista mantenida con una de las representantes de la DUE en Senegal, se afirmaba que la finalidad principal de establecer un proceso de diálogo con la sociedad civil era «facilitar la contribución de las OSC en la puesta en práctica de políticas de la UE» (Entrevista DUE. Dakar, 11/11/2014). Esta visión parece indicar que, en la práctica, y más allá de la retórica utilizada en las comunicaciones de la Comisión Europea, la sociedad civil senegalesa todavía parece ser percibida más como ejecutora de políticas que como un actor con peso que considerar en la definición de prioridades y contenidos de las mismas.

La percepción que la propia DUE tenía sobre las posibilidades de participación de las OSC en el diálogo de políticas con la UE era muy distinta a la de las OSC participantes. Para la DUE, los mecanismos existentes permitían una participación efectiva en la definición y aplicación de las políticas de la UE, a pesar de que no hayan sido totalmente institucionalizados. Consideraban que la información sobre las políticas de la UE es fácilmente disponible y accesible a través de la web, sin tener en cuenta los obstáculos que tienen muchas OSC que trabajan en zonas rurales para acceder a internet ni el resto de impedimentos sobre la planificación y definición de las temáticas referidas por las OSC anteriormente.

Así mismo, la DUE señaló que el principal logro en el proceso de diálogo con la sociedad civil senegalesa era la consideración de las contribuciones de las OSC en las prioridades durante la fase de programación. Sin embargo, el único ejemplo que pudimos encontrar, contrastado por las OSC participantes, fue el caso de la soberanía alimentaria. El proceso mediante el que la soberanía alimentaria ha pasado a ser integrada entre las prioridades de cooperación de la UE en Senegal, parece responder a la presión de un sector de organizaciones de la sociedad civil en el país, especialmente del papel del Consejo Nacional de Concertación y de Cooperación Rurales (CNCR), una gran coalición de federaciones de organizaciones y cooperativas campesinas, agrícolas y pesqueras con veinte años de existencia.

LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL SENEGALESA

Hasta aquí las entrevistas revelaron que, efectivamente, existen mecanismos de consulta a las OSC, aunque no han terminado de ser institucionalizados. Por otro lado, hay un cierto grado de participación y margen de maniobra para que las OSC senegalesas puedan participar en la fase de programación de los sectores de concentración de la

cooperación de la UE, aunque enfrentándose a diversos tipos de dificultades. Ahora bien, su incidencia real en el ciclo de políticas de la UE parece estar determinada por factores más profundos y que van más allá de la existencia de espacios institucionales.

Todas las OSC participantes afirmaron que la incidencia política se encontraba entre sus objetivos de trabajo, y ofrecieron ejemplos de la influencia y la presión de la sociedad civil senegalesa para generar cambios políticos y legislativos a nivel nacional. Entre otros, las luchas de las organizaciones de la sociedad civil para conseguir una ley de paridad de representación política, la obtención de la gratuidad de las operaciones de cesárea en el sistema público de salud y de un certificado médico gratuito para las mujeres víctimas de violencia, o la implicación destacada de las organizaciones campesinas en la reforma territorial en Senegal. A su vez, la mayoría de las organizaciones habían formado parte de comités o espacios institucionales, a nivel regional y/o nacional, para participar en la definición o la implementación de políticas públicas nacionales.

La incidencia política fue entendida mayoritariamente por las organizaciones participantes como la capacidad de defender una causa o la resolución de un problema e influir en los decisores políticos para movilizarlos a su favor. En este sentido, detectamos dos grandes enfoques o formas complementarias de materializar la incidencia política a nivel nacional. Por un lado, nos encontramos con acciones de sensibilización y movilización social dirigidas a concienciar a las poblaciones locales afectadas sobre un determinado problema para captar la atención de los decisores políticos; y ello haciendo uso de medios muy diversos y en función de las características de la población con la que trabajan: desde el teatro, la radio comunitaria, la música y los medios audiovisuales.

Por otro lado, acciones de presión o *lobby* específicamente dirigidas a los decisores políticos y a los parlamentarios, ya fuese para la adopción de leyes más favorables o para introducir cambios en políticas públicas concretas. Entre ellas, se incluyen las peticiones y propuestas dirigidas a las autoridades, conferencias-debate con los decisores políticos, conferencias de prensa y encuentros con las autoridades. Para algunas organizaciones, la comunicación con las autoridades también pasaba por darles a conocer de primera mano el impacto de políticas concretas entre las poblaciones con las que trabajan.

Dentro del ámbito de la seguridad alimentaria, una de las organizaciones participantes describía así su forma de entender y practicar la incidencia política:

Informar a los decisores sobre lo que viven cotidianamente las pequeñas explotaciones familiares, sobre la forma en que las decisiones de las autoridades son puestas en marcha y la percepción que tienen las pequeñas explotaciones familiares. Revelar su preocupación bajo la forma de proposición y estrategia de apoyo. Movilizar a las explotaciones familiares y sus organizaciones acerca de sus preocupaciones y hacer propuestas (Entrevista OSC 9. Thies, 7/11/2014).

La investigación demostró que la capacidad de incidencia política está condicionada por elementos más profundos que no dependen de la existencia de mecanismos institucionales para el diálogo político a nivel europeo y nacional, ni de su adecuado

funcionamiento. Las OSC señalaron diversos obstáculos que intervienen en su capacidad de incidencia política: la falta de formación de las organizaciones sobre políticas públicas, la falta de competencias y de medios financieros para asegurar una expresión de calidad e independiente, plazos de preparación a menudo muy cortos, la falta de voluntad política de la UE para facilitar esta incidencia y el estatuto de demandante que mantienen las OSC. En esta dirección, también identificaron los tipos de apoyos que consideraban necesarios para reforzar su participación y su capacidad de incidencia en los espacios de diálogo existentes con la UE. Los más reiterados por las organizaciones fueron: apoyo financiero, apoyo para mejorar la comprensión de las políticas públicas y acceder a los documentos estratégicos que las informan, apoyo para realizar formaciones específicas en liderazgo, negociación e incidencia política, apoyo para reforzar y desarrollar redes entre las OSC y alianzas con autoridades estatales y locales.

CUADRO 1.

PERCEPCIONES DE LAS OSC PARTICIPANTES SOBRE LOS APOYOS NECESARIOS PARA REFORZAR SU CAPACIDAD DE INCIDENCIA POLÍTICA

- a. Necesidad de apoyo financiero y político de la DUE y del Estado.
- b. Apoyo para acceder a la información de las políticas de la UE y a su comprensión. Acceso a la información estratégica.
- c. Formación en liderazgo y negociación.
- d. Formación en incidencia política.
- e. Refuerzo de capacidades organizativas y desarrollo de redes.
- f. Apoyo financiero para realizar estudios de profundización de conocimientos sobre los problemas detectados y para los costes relativos a la concertación/preparación de una posición de las OSC sólida que defender.
- g. Refuerzo de capacidades para manejar y dominar las políticas públicas (comprender y poder hacer propuestas).
- h. Apoyo a las OSC para que tengan orientaciones estratégicas.
- i. Apoyo a las iniciativas que permitan la apropiación de los documentos estratégicos de referencia de la acción pública y de la cooperación.
- j. Apoyo a la definición de una agenda propia a las OSC y la puesta en marcha de procesos descentralizados, participativos e inclusivos de análisis, seguimiento, auditoría social de las políticas y programas sectoriales, de identificación de las necesidades prioritarias de las comunidades y de formulación de posiciones y propuestas comunes con el apoyo de expertos de alto nivel de cara a una participación eficiente en el diálogo de políticas.
- k. Desarrollo de alianzas estratégicas con los agentes del Estado y los socios ONG exteriores.
- l. Desarrollo de alianzas con las autoridades locales.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas.

CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas hemos podido comprobar que la relevancia otorgada por la UE a la incidencia política de la sociedad civil contrasta notablemente con la práctica de las organizaciones en escenarios concretos. En el caso de Senegal, los resultados de la investigación muestran una profunda omisión a nivel institucional de los obstáculos y desafíos a los que se enfrentan las OSC cuando tratan de incidir en las políticas de la UE que afectan a sus campos de trabajo.

Mientras que la UE utiliza la retórica del desarrollo participativo y el diálogo estructurado argumentando que las organizaciones de la sociedad civil son actores clave de los procesos de desarrollo, no existe claridad con respecto a sus posibilidades de incidencia en sus propias políticas de cooperación. ¿Para qué, sobre qué y cómo se quiere dialogar con la sociedad civil? Las aportaciones de las OSC en las entrevistas y en los talleres fueron enormemente significativas porque ilustraron con ejemplos específicos los impedimentos que limitaban su participación y su capacidad de incidencia política a nivel micro. Estos obstáculos revelan, a su vez, una ruptura profunda entre las formas de pensar la incidencia política y la participación de actores con distintos grados de poder dentro del sistema de cooperación internacional.

Las OSC senegalesas tienen una percepción clara de que el proceso de diálogo de políticas con la UE es lejano, no igualitario y poco participativo. Las consultas no son planificadas con antelación suficiente para poder preparar su participación, las OSC no pueden participar en la definición de los contenidos ni las temáticas que tratar, el lenguaje tecnocrático de la UE le aleja de las necesidades de las poblaciones y la centralización de las consultas en Dakar aísla a las organizaciones que trabajan fuera de la capital.

Por otro lado, se asume que las OSC disponen de los medios para poder influir en las políticas de cooperación de la UE. Sin embargo, la incidencia en las políticas públicas requiere de una preparación previa por parte de las OSC para poder ser escuchadas, respaldadas y alcanzar el poder de negociar. Los canales y espacios institucionales pueden existir, la voluntad real de diálogo con la sociedad civil por parte de la UE puede fluctuar, pero para poder influir de forma eficaz las OSC necesitan llegar a los espacios institucionales bien informadas sobre las políticas públicas y con argumentaciones sólidas y consensuadas. En ese sentido, las OSC participantes han demostrado contar con experiencia, capacidades y trayectorias relevantes en términos de incidencia política, pero también reivindicaron su deseo de ser apoyadas para poder influir de forma eficaz.

Estos resultados, además, son corroborados por estudios e informes previos realizados en Senegal y en otros países (Ghana, Islas del Pacífico) que han sido citados en este artículo. Los resultados que hemos extraído de Senegal representan un valor añadido porque aportan datos cualitativos muy precisos sobre los obstáculos concretos para una participación de calidad de las OSC. En palabras de Ranhema (2012: 194) «el objetivo de esta participación sería lograr poder». Por tanto, es necesario promover procesos genuinos de diálogo e interacción que sustituyan las relaciones de sujeto a objeto

que perviven en las relaciones entre los que diseñan las políticas de cooperación y sus beneficiarios (*id.*). En Senegal, estos obstáculos han sido expresados en las percepciones y vivencias de las OSC participantes en la investigación. A pesar de la retórica oficial, las OSC siguen siendo actores olvidados y desconsiderados por las DUE. Las dificultades cotidianas que experimentan para sobrevivir como organizaciones y poder hacer llegar su voz muestran la separación entre su trabajo de desarrollo a nivel local, sus necesidades sobre el terreno y las declaraciones de la política oficial de cooperación al desarrollo.

Las contradicciones reveladas por la investigación nos permiten concluir que las OSC senegalesas parecen seguir siendo percibidas como actores ejecutores de las políticas de cooperación de la UE, más que como actores con peso y capacidad de negociación para participar en su definición y contenido. A pesar de las retóricas del desarrollo participativo, el sistema de cooperación internacional europeo sigue contando con mecanismos muy concretos para retroalimentar una estructura de poder desigual que sigue impidiendo la apropiación de las definiciones del desarrollo por parte de la sociedad civil.

Referencias

- Bayart, Jean F., Achille Mbembe y Comi Toulabor. 1992. *Le politique par le bas en Afrique noire: Contributions a une problématique de la démocratie*. Paris: Karthala.
- Belda, Sergio y Alejandra Boni. 2014. «Más allá del debate de la financiación. Aprendizajes de la cooperación no gubernamental para una visión política de la cooperación al desarrollo», *Revista de Economía mundial*, 36: 25-47.
- Carbone, Maurizio. 2010. «Mainstreaming Non-State Actors: Assessing participation in EU-Pacific Relations», en Paul Hoebink (ed.), *European Development Cooperation. In Between the Local and the Global*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Chandhoke, Neera. 2010. «Civil society», en Andrea Cornwall y Deborah Eade (eds.), *Deconstructing Development discourse. Buzzwords and Fuzzwords*. Oxford : Oxfam GB y Practical Action Publishing.
- Cissé, Katy. 2008. «La revendication politique et citoyenne comme réponse a la marginalisation des femmes dans le développement : Le cas du Senegal». Codesria. Disponible en: <https://goo.gl/VeHEo6> [Consulta: 29 de noviembre de 2016].
- Comisión Europea. 2002. «Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo», COM (2002) 598 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0598:FIN:ES:PDF> [Consulta: 2 de diciembre de 2016].
- Comisión Europea. 2012. «Las raíces de la democracia y el desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en sus relaciones externas», COM (2012) 492final. Disponible en: http://protectionline.org/files/2013/05/com2012_0492es01.pdf [Consulta: 2 de diciembre de 2016].

- Comisión Europea. 2014. *Multi Indicative Programme for the Thematic Programme «Civil Society Organisations and Local Authorities» for the period 2014-2020*. Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/cso-la-mip-2014-2020_en.pdf [Consulta: 22 de noviembre de 2016].
- Courtin, Christophe. 2011. «Les programmes de l'Union Européenne vers les sociétés civiles africaines. Idéologie de la transparence et hyperprocéduralité», *Revue Tiers Monde*, 205: 117-134. Disponible en : <https://doi.org/10.3917/rtm.205.0117>.
- Crawford, Gordon. 2006. «The European Union and Strengthening Civil Society in Africa», en M. Lister and M. Carbone (eds.), *New Pathways in International Development: Gender and Civil Society in EU Policy*. Aldershot : Ashgate.
- Diaw, Aminata. 1992. «La démocratie des lettrés», en Momar-Coumba Diop (ed.) *Sénégal. Trajectoires d'un État*. Dakar: Codesria.
- Dimier, Veronique. 2014. *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*. Nueva York : Palgrave MacMillan.
- Diop, Alioune B. 2010. «Sénégal: les mouvements sociaux sous l'alternance», *Alternatives Sud*, 17 : 139-145.
- Elbers, Willem, Luuk Knippenberg y Lau Schulpen. 2014. «Trust or control? Private Development cooperation and the crossroads», *Publica Administration and Development*, 34: 1-13.
- Escobar, Arturo. 1995. *The making and unmaking of the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Europeaid-Cisoch. 2010. *Structured Dialogue for an efficient partnership in development. Documento base, perspectiva general del proceso y contexto global*. Bruselas: Comisión Europea.
- Ferguson, James. 1990. *The anti-politics machine. «Development», Depoliticization and Bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Fowler, Alan. 2003. *An enabling environment for civil society: What does it mean and how does law fit in?*, Research report n.º 7, Center for civil society, University of Natal: Durban.
- Galvan, Dennis. 2001. «Political turnover and social change in Senegal», *Journal of Democracy*, 12 (3): 51-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2001.0047>.
- Gardner, Katy y David Lewis. 1996. *Anthropology, development and post-modern change*. London: Pluto Press.
- Gardner, Katy y David Lewis. 2015. *Anthropology and Development. Challenges for the 21st century*. Londres: Pluto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p13j>.
- Kamara, Mamadou. 2010. *Analyse du régime législatif éte réglementaire des organisations de la société civile au Sénégal*. Dakar : Congad.
- Lacroix, Thomas. 2005. *Les réseaux marocains du développement: géographie du transnational et politiques du territorial*. Paris : Les Presses de Science Po.
- Lewis, David. 2002. «Civil society in African Contexts : Reflections on the Usefulness of a concept», *Development and Change*, 33 (4) : 569-586.

- Ly Fall, Fatimata. 2013. *Le nouveau contre pouvoir au Sénégal : Quand le Hip Hop transforme le regard sur la participation citoyenne*. Disponible en: http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/fatima_ly-communication_journees_doctorales_le_14_dec_2013.pdf [Consulta: 9 de junio de 2016].
- Mbaye, Moussa. 2011. *Civics civil society index. Analytical country report for Senegal*. Disponible en: <http://civics.org/downloads/CSI/Senegal.pdf> [Consulta 10 de septiembre de 2014].
- Melber, Henning. 2014. «Whose world? Development, civil society, development studies and (not only) scholar activists», *Third World Quarterly*, 35 (6): 1082–1097.
- Mosse, David. 2004. «Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice», *Development and Change*, 35 (4): 639–671.
- Mosse, David. 2005. *Cultivating Development*. Londres: Pluto Press.
- Mosse, David. 2013. «The Anthropology of International Development», *Annual Review of Anthropology*, 42: 227–246.
- Ndiaye, Sambou. 2010. «Itinéraire et innovations sociales en milieu associatif d'Afrique de l'Ouest : l'expérience du Sénégal», *Nouvelles pratiques sociales*, 3 (1) : 192–205.
- Niang, Abdoulaye. 2008. *Enquete sur les organisations de la société civile en Afrique de l'Ouest. Senegal, Introduction a la société civile*. Dakar : Codesria.
- Poncelet, Marc y Gautier Pirotte. 2007. «L'Invention africaine des sociétés civiles: déni théorique, figure imposée, prolifération empirique», *Mondes en développement*, 3 (139): 9–23.
- Ranhema, Majid. 2012. «Participación», en Beatriz Pérez (ed.). *Antropología y Desarrollo. Discursos prácticos y actores*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Rist, Gilbert. 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: La Catarata.
- Rodríguez-Carmona, Antonio. 2002. «La cooperación en zonas rurales. ¿Por qué fracasan los proyectos de desarrollo?», en Gonzálo Ramírez de Haro (ed.). *Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América Latina y África*. Madrid: La Catarata.
- Sarr, Fatou. 2006. «Funding of non governmental organizations in Senegal: Constraints and opportunities», *Development*, 2006, 49 (2): 108–115. Disponible en : <https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1100245>.
- Sogge, David. 2004. *Dar y tomar: ¿qué ocurre con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria.
- Tribunal de Cuentas Europeo. 2009. *The Commission's management of non-state actors' in EC Development Cooperation*, Special Report n.º 4. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200909/20090923ATT61115/20090923ATT61115EN.pdf> [Consulta: 22 de noviembre de 2016].

ANEXO 1

MUESTRA DE ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN LA INVESTIGACIÓN

ADESC: Association pour le développement économique, social et culturel (Asociación para el Desarrollo Económico, Social y Cultural). Alcance regional.

- APROFES: Association pour la promotion de la femme Senegalaise (Asociación para la Promoción de la Mujer Senegalesa). Alcance nacional.
- ASESCAW: Amicale socio-économique, sportive et culturel des agriculteurs du Walo (Asociación Socioeconómica, Deportiva y Cultural de los Agricultores del Walo). Alcance regional.
- CARITAS KAOLACK. Alcance regional.
- CNCR: Conseil National de concertation et de coopération des ruraux (Consejo Nacional de Concertación y de Cooperación Rurales). Alcance nacional.
- CONGAD: Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (Consejo de Organizaciones no Gubernamentales de Apoyo al Desarrollo). Alcance nacional.
- ENDA: Environnement et développement du Tiers Monde (Medio Ambiente y Desarrollo del Tercer Mundo). Alcance nacional.
- FEPRODES: Fédération des groupements et associations des femmes productrices de la région de Saint Louis (Federación de Agrupaciones de Mujeres Productoras de la Región de Saint Louis). Alcance regional.
- FODDE: Forum pour le développement durable endogène (Foro para el Desarrollo Sostenible Endógeno). Alcance nacional.
- FONGS: Fédération des organisations non gouvernementales du Senegal. Fongs-Action payssane. (Federación de Organizaciones no Gubernamentales de Senegal-FONGS Acción Campesina). Alcance nacional.
- FORUM CIVIL. (Foro Civil). Alcance nacional.
- PLATAFORMA ANE: Plateforme d'Acteurs non Etatiques pour le suivi de l'Accord de Cotonou au Senegal (Plataforma de Actores no Estatales para el Seguimiento del Acuerdo de Cotonou en Senegal). Alcance nacional.
- RADDHO: Rencontre africaine pour la defense des droits de l'homme (Reencuentro Africano por los Derechos Humanos). Alcance nacional.
- RESEAU SIGGIL JIGGEN (Red Siggil Jiggen). Alcance nacional.
- USE: Union pour la solidarité et l'entraide (Unión por la Solidaridad y la Ayuda Mutua). Alcance nacional.

Presentado para evaluación: 24 de enero de 2017.

Aceptado para publicación: 7 de septiembre de 2017.

ISABEL MARÍN-SÁNCHEZ

isamarin@ugr.es

Politóloga y doctora en Antropología Social por la Universidad de Granada (2006). Actualmente profesora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la misma universidad. Sus investigaciones, con especial énfasis en el Magreb, abordan los campos de la migración, el desarrollo, la cooperación para el desarrollo y la sociedad civil. Ha realizado distintas estancias de investigación y trabajo de campo de larga

duración en Marruecos, Senegal, México y Estados Unidos (Universidad de Princeton). Pertenece al grupo de investigación AfricanInEs de estudios aplicados al desarrollo de la Universidad de Granada. Ha sido profesora desde 2005 en los departamentos de Sociología, Antropología Social, Ciencia Política y Trabajo Social de la Universidad de Granada y en el consorcio de universidades estadounidenses IES Abroad. Autora de diversas publicaciones en los ámbitos previamente mencionados.