

Aide européenne au Guatemala et en Amérique centrale : évolutions et perspectives

Henry Morales¹

Principal donateur d'aide au développement en Amérique centrale et au Guatemala, l'UE, de par son approche plus sociale que géopolitique durant les années de conflit et de pacification, ne peut être confondue avec les États-Unis. Pour autant, la promotion d'une économie libérale et du cadre institutionnel correspondant domine aujourd'hui l'agenda, en dépit de la croissance des inégalités et de la fragilisation des démocraties.

Au cours des deux dernières décennies, l'Union européenne (UE) a été le principal donateur en matière d'aide publique au développement (APD) en Amérique centrale. Durant les années 1980 et 1990, l'APD a eu une orientation éminemment sociale, compte tenu de la conjoncture politique traversée par les pays centraméricains. Les actions prioritaires de l'UE visaient alors la promotion et le respect des droits économiques, politiques, sociaux et culturels, ainsi que la consolidation de la dynamique menant à une région en paix et sans conflits armés internes. À la fin des années 1990, la politique de l'UE s'est progressivement orientée vers la promotion du secteur économique (le commerce, les investissements), tandis que l'appui aux stratégies destinées à contribuer à la solution des problèmes structurels et sociaux profonds vécus par ces pays connaissait une nette diminution.

1. Économiste, membre du Conseil de coordination du mouvement Tzuk Kim-pop, Guatemala.

Cet article, présenté lors de la 8^e journée de l'économie mondiale à Alicante en 2006, a pour objectif de procéder, du point de vue de la société civile, à l'analyse critique des politiques et des tendances que l'aide publique de l'UE impulse et de leurs effets sur la promotion d'un développement humain et économique durable en Amérique centrale, et plus particulièrement au Guatemala.

Une première partie fera référence aux principales approches économiques et politiques qui sous-tendent l'analyse à mener sur l'évolution de l'aide extérieure, approches sur lesquelles se fondent les politiques et stratégies d'intervention. Les chapitres suivants examineront l'évolution de l'aide de l'UE en Amérique centrale : les politiques, stratégies, priorités sectorielles, instruments d'intervention et flux financiers qui ont marqué la période s'étendant de 1960 à 2002. L'interrelation entre l'aide extérieure, la dette externe, l'investissement direct et le commerce sera ensuite explicitée et chiffrée. Enfin, il sera procédé à l'analyse des tendances et perspectives dégagées par les principaux facteurs qui conditionnent l'aide extérieure en Amérique centrale.

« Réalisme politique » et « néolibéralisme »

La compréhension de l'évolution de l'aide extérieure au développement en Amérique centrale, de sa nature et des intérêts géopolitiques et économiques qui l'orientent passe par une analyse des différentes théories et approches qui la sous-tendent. La comparaison entre les tendances et les perspectives actuelles de l'aide, et celles en vigueur au cours des années 1970 et 1980 indique une continuité dans les définitions théoriques et les postulats d'intervention. La double approche du « réalisme politique » et du « néolibéralisme » nous fournit les paramètres qui permettent de comprendre les relations internationales actuelles en matière d'aide au développement.

L'approche du réalisme politique a été l'un des fondements des actions menées dans les années 1960 et 1970 et elle a encore, aujourd'hui, bien que dans un contexte différent, valeur de réalité objective du point de vue de la validité de ses postulats, de ses mécanismes et de ses modes d'action. Selon Palacio de Oteyza (2003), le réalisme politique pose le dilemme relatif à la sécurité que doivent affronter les États vivant une situation d'anarchie et qui les entraîne dans une dynamique de recherche d'équilibre de pouvoir. Ils peuvent constituer un contre-pouvoir ou s'allier avec les États

hégémoniques ; soit, donc, déployer une stratégie offensive visant à maximiser leur pouvoir relatif, soit développer une stratégie défensive destinée à le conserver. Bien que ne s'agissant pas d'une théorie normative, le réalisme politique contient toutefois une composante prescriptive puisqu'il prétend améliorer l'état des choses par la mise en évidence des lois qui régissent la politique.

Palacio de Oteyza établit que la tradition du réalisme politique dans les relations internationales trouve son commun dénominateur dans les sept principes suivants : une conception de la politique considérée essentiellement sous l'aspect du pouvoir ; les États, acteurs principaux en matière de relations internationales, se situent au-dessus des individus, des classes sociales, des organisations internationales ; les relations entre les États sont essentiellement de nature compétitive sur les plans économique, technologique et militaire (la poursuite de leurs intérêts les entraîne dans une lutte pour le pouvoir) ; le rôle central joué par le pouvoir militaire, au-dessus des autres composantes du pouvoir (spécialement dans le cas des superpuissances) ; la dynamique de l'équilibre du pouvoir, indépendamment des motivations de la politique extérieure (le réalisme impose l'équilibre du pouvoir comme modalité principale de son exercice, face à ses alternatives : la sécurité collective et le gouvernement mondial) ; la primauté de la politique dans les relations internationales et, par conséquent, la subordination de l'activité économique à celle-ci ; la séparation entre la politique et l'éthique dans les relations internationales (l'autonomie de la sphère politique par rapport à la sphère éthique ne signifie pas que cette théorie soit immorale, mais que la morale, en tant qu'objet des relations internationales, reste en dehors de son champ d'étude).

Antonio Sanahuja (1996) soutient l'idée que les États donateurs considèrent la politique d'aide comme un instrument de politique extérieure guidé et déterminé par leurs intérêts géopolitiques. Selon l'approche du réalisme politique, l'aide n'est en effet efficace et pertinente pour le pays donateur qu'à la condition d'obtenir grâce à elle une meilleure sécurité et des avantages économiques comparatifs. Cette façon de poser le problème laisse de côté tout type de revendication politique émanant des pays récepteurs.

Pablo Bustelo (1998), citant Morgenthau, écrit : « *Les États-Unis (et les pays développés) poursuivent des intérêts d'ordre externe qui ne peuvent être atteints par voie militaire et vis-à-vis desquels les moyens traditionnels de la diplomatie apparaissent partielle-*

ment appropriés. Si l'aide au développement n'était pas à disposition, certains de ces intérêts ne pourraient être promus d'aucune autre manière.» Les puissances hégémoniques ont mis en place des institutions et des mécanismes qui leur permettent de maintenir l'ordre international régnant, qui les favorise. De là, les pratiques de contraintes, de sanctions, de blocus, de veto, d'interventions utilisées pour faire respecter cet ordre. Stephen Krasner (1989) confirme : « *Les États industrialisés, puissances hégémoniques incluses, ne souhaitent pas transférer des fonds aux institutions sur lesquelles elles n'exercent pas de contrôle.* »

Dès le début des années 1980, les politiques keynésiennes ont été mises en question, tant dans les États-providence des pays développés que dans le dénommé « tiers-monde ». Les stratégies de développement reposant sur le rôle fondamental de l'État, le protectionnisme et la promotion de l'industrialisation visant à éviter la dépendance externe sont passées au second plan et les positions néolibérales, fondées sur l'économie néoclassique, se sont imposées progressivement.

Les principaux arguments des néoclassiques se centrent sur la critique de l'intervention étatique et des effets de l'industrialisation en tant que substitut aux importations. Ils défendent la nécessité de libéraliser les économies nationales et promeuvent l'ouverture commerciale et financière des pays. Selon Sanahuja (1996), les idées néolibérales, sans avoir valeur de théorie, sont devenues la base idéologique et économique sur laquelle toutes les instances bilatérales et multilatérales ont assis leur politique de coopération. Elles ont eu pour effet de rendre obsolètes toutes les politiques de développement menées dans beaucoup de pays sous-développés et d'accentuer les problèmes que l'aide extérieure avait précisément cherché à affronter.

Les instances financières multilatérales sont devenues un mécanisme essentiel de palliation de la théorie des relations internationales. Le rôle joué par les États-Unis à l'égard de ces instances – dans le cas de la Banque mondiale, par exemple – a été prépondérant, dans la définition de leurs stratégies. Les politiques d'ajustement structurel (PAS) sont apparues comme un instrument du néolibéralisme utilisé par les instances financières internationales, arguant du fait qu'il s'agissait de la meilleure voie pour sortir les pays sous-développés de leur sous-développement. Ces politiques ont été appliquées dans la quasi-totalité de ces pays au cours des

années 1980 et 1990. Actuellement, les PAS constituent toujours des conditions à respecter, particulièrement par les États potentiellement concernés par les réductions de dette des « pays pauvres très endettés », comme c'est le cas du Nicaragua et du Honduras en Amérique centrale.

Ces PAS ont été déterminantes dans les relations entre pays donateurs et pays bénéficiaires d'une aide externe. Les États-Unis et les agences de coopération européennes ont conditionné leur appui au respect de dispositions liées aux PAS, orientées donc vers un renforcement du secteur privé et le développement d'une compétitivité commerciale. En Amérique latine, l'Amérique centrale a servi de laboratoire, où toutes les théories et optiques en matière d'économie du développement se sont vues appliquées. Aujourd'hui, comme il se doit, les accents du réalisme politique et du néolibéralisme dominent, notamment en matière d'aide internationale.

Divers scénarios économiques, commerciaux et politiques influent et conditionnent l'aide externe à l'Amérique centrale. Parmi les plus importantes, quatre initiatives en gestation méritent d'être citées : l'ALCA (Zone de libre-échange des Amériques), le PPP (plan Puebla Panama), le TLC (traité de libre-échange entre l'Amérique centrale, la République dominicaine et les États-Unis), ainsi que le traité commercial entre l'Amérique centrale et l'UE. À ces initiatives, s'ajoutent d'autres priorités stratégiques des pays donateurs, telles que la politique de sécurité dans l'hémisphère, l'appui donné au processus d'intégration commerciale, la lutte contre le narcotrafic, l'éradication de l'immigration illégale et le combat contre le terrorisme. En matière de développement, dans la plupart des pays centra-méricains, d'autres plans particuliers ont aussi été mis en oeuvre : agendas pour la paix, politiques de reconstruction, stratégies de réduction de la pauvreté et, aujourd'hui, Objectifs du millénaire...

Aide européenne à l'Amérique centrale

Dans le cadre de sa politique communautaire extérieure, l'UE (UE) a approuvé en 1994 par la voie de son Conseil, le Document de base sur les relations entre l'UE, l'Amérique latine et les Caraïbes, dans lequel est réaffirmé l'engagement d'élargir et d'approfondir les relations avec les pays associés, ainsi que la promotion d'initiatives conjointes birégionales. En 1996, est entré en vigueur un autre texte : « UE-Amérique latine 1996-2000 : actualité et perspectives de renforcement de l'association ». Ce document définit les lignes

générales de la coopération au développement à mener par l'UE dans la région. Le document de base de 1994 définissait les liens politiques et de coopération entre les deux régions.

L'objectif poursuivi par l'UE en Amérique latine était de favoriser une collaboration nouvelle destinée à maintenir la paix, garantir les droits de l'homme, les échanges économiques, le développement durable, la lutte contre la pauvreté et la dégradation de l'environnement. Le terrain d'entente a été fixé en fonction d'une stratégie axée sur la promotion d'un dialogue politique, d'un appui à la consolidation des relations de libre commerce, à l'intégration économique régionale, ainsi qu'aux initiatives de coopération financière et technique dans différents domaines du développement.

Des accords cadres ont été signés avec le Mexique, l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Pacte andin (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela, accord cadre non préférentiel). En 1985, un cadre de coopération avec l'Amérique centrale fit aussi l'objet d'une convention. Ces accords envisagent des actions destinées à promouvoir et à diversifier les relations commerciales et la coopération sectorielle dans différents domaines (énergie, industrie, environnement, investissements, formation, technologie, etc.), ainsi que sur des thèmes en relation avec le développement humain, la démocratie et les droits de l'homme. La Commission européenne dispose en outre de représentations, en qualité d'observateur permanent, auprès de l'Organisation des États américains (OEA), du Système économique latino-américain (SELA) et de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI).

En ce qui concerne la coopération avec l'Amérique centrale, les premiers contacts datent de 1968. Leur orientation était de nature commerciale, en rapport avec le commerce entre les marchés communs d'Europe et d'Amérique centrale. L'intérêt européen à fournir une aide au développement à l'Amérique centrale se fit explicite en 1981, lorsque la Commission définit une directive visant à promouvoir le développement des pays du tiers-monde, particulièrement dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroexportation.

En 1976, l'aide de l'UE à l'Amérique centrale se chiffrait à environ 20 millions de dollars. En 1988, elle avoisinait les 100 millions. Ce montant, représentant 50 % du total de l'aide octroyée à l'Amérique latine, fut essentiellement destiné à appuyer le processus de paix dans une région déchirée par des conflits armés. Au cours des années 1980, l'Amérique centrale devint un paramètre important de

la politique extérieure de l'UE. Le processus de San José, point de départ en 1984 des initiatives de paix, institutionnalisa les relations UE-Amérique centrale. La primauté donnée au politique sur l'économique contrastait avec l'attitude des États-Unis. L'UE joua ainsi un rôle actif dans les initiatives de Contadora et d'Esquipulas, autres étapes importantes du processus de paix.

Le rapprochement avec l'Europe de la part des pays d'Amérique centrale fut motivé par le besoin de trouver une caution internationale auprès de pays qui ne comptaient pas d'intérêts économiques et militaires dans la région, qui pouvaient créer un équilibre dans les rapports de forces externes (par rapport aux États-Unis) et qui jouissaient d'une crédibilité suffisante face aux gouvernements et aux mouvements révolutionnaires en présence. L'optique que l'UE prit face au conflit armé, en contraste avec celle prise par d'autres instances internationales, allait chercher sa justification dans l'origine même des problèmes vécus dans la zone : inégalités sociales, difficultés économiques et exclusion politique de larges secteurs de la population, des problèmes que le contexte de bipolarisation internationale rendait plus aigus.

Au cours des années 1990, le programme d'aide de la Commission européenne s'est amplifié et renforcé, en portant davantage d'attention à la réactivation de l'économie, par la consolidation des institutions régionales, tant économiques que financières. C'est dans ce cadre qu'est fourni l'appui à la Banque centroaméricaine d'intégration économique (BCIE) et qu'est promue la réactivation des échanges intrarégionaux. L'engagement de coopération entre l'UE et l'Amérique centrale est fixé dans le « Système général préférentiel » signé entre les deux partenaires.

La coopération plus récente entre la Commission européenne et l'Amérique centrale vise clairement le renforcement du processus d'intégration régionale. La priorité est donnée à la fixation de règles destinées à développer le marché interne régional, la libre circulation des personnes, des capitaux, des services et des produits. Ces nouvelles orientations cherchent à assurer la cohérence avec d'autres programmes de l'UE touchant à la démocratisation et aux droits de l'homme, à la prévention des catastrophes naturelles, à la lutte contre le narcotrafic, etc. La stratégie pour l'Amérique centrale coïncide aussi avec la stratégie européenne en Amérique latine, particulièrement dans le domaine de la vulnérabilité environnementale et du partenariat avec les différents réseaux de la société civile

(renforcement de la coopération académique). Le mémorandum pour l'Amérique centrale fixe à 74,5 millions de dollars le montant de l'aide attribuée au processus régional pour la période 2000-2006.

Aide européenne au Guatemala

Les relations entre l'UE et le Guatemala s'élargissent et se renforcent à partir du dialogue établi en 1984 dans le cadre du Processus de San José, qui a dynamisé les initiatives visant la pacification et la démocratisation du Guatemala. La coopération commença à devenir palpable, en termes financiers, lors de la restauration en 1986 d'un gouvernement démocratique et civil, non militaire (qui avait cessé d'exister depuis 1954) et le début des négociations de paix dans le pays. Cette année-là, la coopération européenne atteignit un montant de 15 millions de dollars et, dans le même temps, débuta un programme annuel d'aide alimentaire, qui perdure encore.

Entre 1987 et 1988, le montant de la coopération se maintint au-dessus des 10 millions de dollars annuels, à travers des projets menés dans les zones les plus pauvres du pays. L'année 1988 vit le début d'un programme de coopération visant à permettre le retour dans leur lieu d'origine des populations réfugiées, grâce aux changements politiques observés. En 1989 et 1990, les projets en vigueur furent complétés par d'autres initiatives et en 1991, de nouveaux projets furent approuvés, dont l'objectif essentiel visait le développement intégral, les droits de l'homme et la consolidation des institutions démocratiques, pour un montant de 35 millions d'euros.

En 1994, le montant engagé, jamais atteint jusque-là, fut de 110 millions d'euros. Les nouveaux programmes approuvés portaient sur le développement rural intégral dans les zones de grande pauvreté et d'exclusion sociale. La majorité de ces actions étaient mises en oeuvre sous forme de projets autonomes codirigés par l'Europe et le secteur de l'urgence (ECHO). Les actions visant l'autosubsistance, l'éducation et la santé furent exécutées par la voie d'ONG internationales. En 1995, le chiffre de l'aide accordée au Guatemala atteignit les 200 millions d'euros, faisant de ce pays l'un des plus importants bénéficiaires de la coopération européenne en Amérique latine.

En 1997, l'UE signa une nouvelle déclaration d'engagement de coopération portant sur plus de 200 millions d'euros, au titre de l'aide destinée à l'exécution des accords de paix conclus entre le gouvernement guatémaltèque et la guérilla fin 1996. Chaque projet négo-

cié envisageait l'apport de fonds nationaux en contrepartie. Selon la Commission européenne, le succès dans l'exécution dépendait de la volonté et de la capacité gouvernementale à mener à bien et dans les délais les politiques sociales et les réformes sectorielles. La stratégie d'intervention pour la période 1996-2000 se fondait sur la nécessité de corriger les causes du conflit armé, grâce à des actions destinées à solutionner les problèmes d'extrême pauvreté dans les secteurs les plus vulnérables de la population, essentiellement la paysannerie et la population indigène, ainsi qu'à soutenir, appuyer et valoriser le processus de paix.

En 1999, un nouveau mémorandum d'entente entre l'UE et le Guatemala a fixé les orientations pluriannuelles visant à la mise en pratique de la coopération communautaire pour la période 2000-2006. Ce mémorandum a été défini sur la base des priorités identifiées par l'UE, celles-ci étant elles-mêmes fondées sur la déclaration conjointe de 1997 portant sur la contribution de l'UE au processus de paix, les documents de stratégie 1998-2000 pour le Guatemala et pour l'Amérique centrale, ainsi que le plan gouvernemental 2000-2004.

Ce mémorandum arrête les principes de base démocratiques et de respect des droits de l'homme dans le cadre d'un État de droit. Parmi les stratégies définies, figurent la concentration de l'aide dans un nombre réduit de domaines d'intervention afin d'accroître l'efficacité de la coopération communautaire, la mise en œuvre d'un système de contrôle qui garantisse une gestion financière transparente, un pilotage et une évaluation performante, ainsi que la mise en place par le gouvernement du Guatemala d'un mécanisme de coordination entre les programmes à exécuter et les donateurs internationaux et la coordination entre l'UE et les pays membres.

Le mémorandum porte sur six années : de 2001 à 2006 incluse. Le budget prévu pour mener à bien les engagements y figurant fixe un montant approximatif de 96 millions d'euros, auquel s'ajoutent environ 35 millions au titre du cofinancement des ONG et d'autres instances d'exécution, avec la flexibilité de pouvoir augmenter ces montants en fonction des résultats obtenus. Entre 2001 et 2002, une exécution du budget à hauteur de 55 millions d'euros était espérée et, entre 2002 et 2004, le budget prévu atteignait 40 millions.

À ce jour, cette prévision budgétaire a rencontré des problèmes d'exécution, suite au changement de gouvernement au Guatemala, aux modifications des politiques de coopération internationale de

l'UE et à l'incapacité institutionnelle guatémaltèque à exécuter les programmes. Une extension du mémorandum a été décidée jusqu'en 2007, essentiellement dans les programmes dont le niveau d'exécution est resté faible. Et dès 2005, l'UE a mis en route le processus de définition de sa nouvelle stratégie pour les années 2007 à 2013.

En ce qui concerne la promotion d'espaces de dialogue, l'UE a encouragé la création d'un forum permanent – le Mesodialogo –, espace d'analyse, d'échange et de proposition entre les différents interlocuteurs de la coopération avec l'UE, essentiellement la société civile guatémaltèque et européenne, le gouvernement guatémaltèque, les pays membres de l'UE et la Commission européenne. Une caractéristique fondamentale de la coopération de l'UE avec ce pays tient au fait qu'il s'agit d'une coopération donnant lieu à subvention dans la plupart des matières. Certains pays drainent des fonds sujets à remboursement, mais ils représentent un pourcentage minime.

Montants de l'aide accordée à l'Amérique centrale et au Guatemala

De 1960 à 2002, l'Amérique latine et les Caraïbes ont reçu de la totalité des donateurs pratiquement 130 milliards de dollars en termes d'aide publique au développement (APD) nette, ce qui représente 9 % du total mondial. Selon les chiffres brassés par l'OCDE, 29 % de l'aide accordée à cette région a été affectée à l'Amérique du Sud, 22 % à l'Amérique centrale, 11 % à l'Amérique du Nord, la destination des 38 % restants n'étant pas spécifiés. Les années 1990 ont été la période de flux financier majeur, avec presque 100 % d'accroissement par rapport aux années 1980. Parmi les causes de cet accroissement, figurent essentiellement les processus de pacification dans les pays en état de conflits armés (« guerres de basse intensité »), la construction de la démocratie et les situations d'urgence occasionnées par des catastrophes naturelles. La sphère macroéconomique bénéficiait de davantage de stabilité et plusieurs accords bilatéraux avec les pays donateurs ont pu être signés.

Si l'on compare les montants nets reçus, les pays les plus favorisés par les pays donateurs ont été la Bolivie (10 % du total accordé à la région), suivie du Nicaragua (9 %), du Pérou (8 %), du Honduras et du Brésil (chacun 7 %). Du point de vue de la distribution de l'aide accordée entre 1960 et 2002, l'UE est intervenue pour 30 % du total,

suivie des États-Unis (27 %), les instances multilatérales intervenant pour 19 %. Le Japon a distribué 10 % du total de l'aide à la région et les autres donateurs 5 %. Au cours de cette même période, l'UE a affecté à la région américaine 9 % du total mondial de son aide. Ce fut durant les années 1980 (25 %) et surtout les années 1990 que la part relative de l'aide européenne octroyée à ce continent a été la plus importante. Les principaux bénéficiaires furent le Nicaragua, la Bolivie, le Pérou et le Brésil, captant ensemble environ 38 % de cette aide.

Les États-Unis ont quant à eux consacré à l'Amérique latine durant la totalité de la période, 16 % du total mondial de leur aide, 32 % au cours des années 1980 et 41 % depuis 1990 et au-delà. Le principal pays bénéficiaire a été le Salvador, suivi d'Haïti et de la Bolivie. Le soutien à la lutte contre le communisme fut un des aspects saillants de cette aide des États-Unis. La priorité accordée aux pays en situation post-conflit en Amérique centrale et pour des raisons politiques ou d'urgence en Amérique du Sud explique la progression des années 1990. Les instances multilatérales ont affecté 9,2 % du total mondial de leur aide à l'Amérique latine et aux Caraïbes entre 1960 et 2002, cette proportion faisant plus que tripler et quadrupler au cours des années 1980 et surtout à partir des années 1990. Les principaux pays bénéficiaires ont été la Bolivie (11 % du total de l'aide), suivie du Nicaragua (9 %) et du Honduras (8 %).

Entre 1960 et 2002, l'Amérique centrale a perçu 35,6 milliards de dollars, ce qui représente plus ou moins un quart du total de la coopération destinée à l'Amérique latine et aux Caraïbes. Une raison de cette évolution a été le soutien important apporté par certains pays donateurs, essentiellement les États-Unis, au Nicaragua (aux mouvements « contre-révolutionnaires ») et au Salvador (au gouvernement) lors des conflits armés traversés par ces pays. Outre les motivations d'ordre géopolitique et commercial, les interventions d'urgence liées aux catastrophes naturelles ont également joué un rôle amplificateur.

À partir des années 1980 et 1990, l'aide de l'ensemble des donateurs a doublé. Le pays centraméricain qui en a perçu le plus est le Nicaragua (28 % du total) suivi du Honduras (23 %) et du Salvador (20 %). Le triplement de la coopération avec le Nicaragua durant les années 1990 est à mettre en relation avec le changement gouvernemental suite à l'éloignement du pouvoir des sandinistes. Dans

le cas du Honduras, l'accroissement de l'aide accordée durant les années 1990 est notamment dû aux catastrophes naturelles qui ont frappé ce pays, ainsi qu'aux niveaux élevés de pauvreté atteints.

L'évolution au Salvador a été différente : les années 1980 ont été les années d'aide majeure coïncidant avec l'état de conflit armé vécu par le pays et avec l'aide directe que les États-Unis ont apportée aux gouvernements en place et à l'armée aux fins de faire barrage au processus révolutionnaire. Dans le cas du Guatemala, les années d'aide majeure ont été les années 1990 suite à la signature du traité de paix qui a mis fin en 1996 à 36 années de conflit armé.

Aujourd'hui, les pays prioritaires il y a dix ans – tels que le Salvador, le Costa Rica et le Nicaragua – sont passés à un second plan aux yeux des donateurs. Les États-Unis restent le donateur principal avec 33 % du total de l'aide. Les instances relevant des Nations unies ont drainé 12 % du montant de l'aide et le Fonds spécial du BID 9 %. La contribution du Japon a été de 9 % du total et celle de l'Allemagne de 7 %. L'UE (États membres + Commission) occupe le second rang parmi les donateurs, sa contribution atteignant 28 % du total net de l'aide.

Les évolutions de ces dernières décennies relatives à chacun des donateurs apparaissent donc relativement clairement. Les États-Unis sont surtout présents au cours des années 1980, en pleine crise centraméricaine (révolution sandiniste, luttes des guérillas, crises sociales). L'UE devient particulièrement active à partir des années 1990 (processus de pacification, pays en situation de transition politique, catastrophes naturelles). Les instances multilatérales, essentiellement les institutions financières, sont également davantage présentes à partir des années 1990, quand s'initie un processus d'aide sous forme de prêts destinés aux pays sortant de conflits armés ou souffrant de la crise économique. Les Nations unies sont intervenues fortement durant les années 1980 par des actions humanitaires et d'urgence lorsque la région était en situation de crise sociale, puis à partir des années 1990, en appui des processus de pacification et de renforcement démocratique des pays.

Dettes, commerce et investissements en Amérique centrale

Pour l'ensemble des pays d'Amérique centrale, le solde total de la dette externe, publique et privée, atteignait encore en 2002,

31 milliards de dollars²; dette dont les paiements annuels cumulés des seuls intérêts dépassent déjà de loin les sommes réellement prêtées. Les pays les plus endettés étaient le Nicaragua avec 6,6 milliards de dollars, soit 21 % du total de l'Amérique centrale, suivi du Panama avec 6,5 milliards. Le solde du Honduras était de 5,1 milliards de dollars, correspondant à 16 % du total; celui du Salvador, de 4,7 milliards, soit 15 %; celui du Guatemala, 4,5 milliards, 14,5 %, et enfin celui du Costa Rica, 3,8 milliards, 12 %.

Ces dernières années, le Guatemala a accru sa dette externe, notamment en raison de la crise économique, du faible niveau de perception fiscale et des engagements découlant des accords de paix. 50 % du total du remboursement de la dette est affecté au paiement des intérêts de celle-ci. Selon la CEPAL, en 1999, 43 % de cette dette était d'origine multilatérale et respectivement 33 % et 24 % d'origine bilatérale et privée, une tendance qui n'a pas enregistré d'évolution significative depuis lors.

En matière d'investissement direct étranger (IDE), les observateurs soulignent que l'Amérique centrale a enregistré au cours des dernières décennies une croissance économique lente, en comparaison avec l'Afrique ou des pays de croissance élevée tels que le Chili, l'Irlande, Israël, la Thaïlande ou la Chine, parmi d'autres. L'absence d'une vision en matière de développement, le manque de compétitivité commerciale, la faiblesse des institutions sont autant de facteurs d'explication.

Le Guatemala et les pays d'Amérique centrale ont connu à partir des années 1980 une légère croissance de l'économie et de l'investissement externe grâce à leur ouverture commerciale. Mais cet investissement est considéré peu positif pour ces pays parce qu'il est supporté par des politiques qui tolèrent une évasion fiscale élevée, lui conférant un caractère volatile peu profitable à l'économie. Les 1990 se sont révélées plus attractives encore pour les IDE, essentiellement au bénéfice des entreprises transnationales, en conséquence du processus de privatisation réalisé.

Un des investissements les plus attrayants au Guatemala et dans les autres pays d'Amérique centrale continue à être le fait des entreprises localisées dans les zones franches, particulièrement

2. Au cours des dernières années, plusieurs pays d'Amérique centrale (Nicaragua, Honduras...) ont bénéficié de (promesses de) remises de dette relativement importantes, notamment dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

les entreprises textiles. Si leur nombre se limitait en 1990 à moins de 50, on en comptait en 2001 plus de 1100, employant plus de 350 000 personnes (soit 26 % du total du secteur manufacturier). L'extension de ces entreprises en zone franche a accru la capacité d'exportation. En 1991, les exportations de la région en provenance des zones franches s'élevaient à environ 230 millions de dollars ; en 2001, le montant était passé à 5,2 milliards de dollars, soit 40 % du total des exportations de l'Amérique centrale.

Selon l'OCDE, entre 1968 et 2002, l'Amérique centrale a touché, en termes d'IDE, 38,9 milliards de dollars des pays membres du CAD, c'est-à-dire quelque 6 % du total des IDE affectés à l'Amérique latine et aux Caraïbes. Selon la CEPAL, en 2002 et 2004, l'Amérique centrale a perçu un montant moyen annuel de 2 milliards de dollars, soit toujours 6 % du total annuel continental. La part du Panama (87 %) dans l'obtention des IDE entre 1960 et 2002 par rapport au reste des pays d'Amérique centrale (Costa Rica : 6 % ; El Salvador : 3 % ; Guatemala : 2 %...) est notoire.

En 2002 et 2004, selon la CEPAL, le Panama a encore perçu un montant moyen annuel de 629 millions de dollars, suivi par le Costa Rica (567 millions). Avec un montant moyen de 120 millions de dollars, le Guatemala est le pays qui a le moins bénéficié de cet investissement ; en 1998, la part de ce type d'investissement y a représenté 1,7 % du PIB. Les principaux investisseurs en Amérique centrale demeurent les États-Unis, l'Allemagne, Taïwan, le Japon et la Corée du Sud. Les investissements dans les entreprises des zones franches font l'objet de dures critiques, justifiées par le non-respect des lois du travail et les bas salaires versés à leurs travailleurs.

Pour l'avenir, l'évolution et l'attractivité que connaîtra l'Amérique centrale pour les IDE dépendra essentiellement de la récupération financière et économique au niveau mondial et latino-américain. Un autre facteur déterminant tiendra à la capacité des pays demandeurs à poser des initiatives significatives, en matière d'incitants fiscaux, de régulation et de renforcement des institutions régionales et nationales. La diversification de la production ajoutée à l'utilisation de technologies plus avancées sera la meilleure garantie d'une attractivité retrouvée en matière d'investissement externe...

Parmi les initiatives avancées par le Guatemala, on observe une amplification du processus de privatisation des entreprises publiques, l'innovation industrielle, l'accroissement de la production agricole non traditionnelle et la recherche d'une stabilisation politique

et financière. Certains analystes soutiennent que la signature du traité de libre-échange centraméricain avec les États-Unis (CAFTA) et la négociation d'un traité d'association commerciale avec l'UE devraient stimuler un accroissement significatif des l'IDE au Guatemala et dans la région.

Dans le domaine des relations commerciales, l'UE a amorcé divers processus de négociation avec l'Amérique latine et les Caraïbes, particulièrement à partir des années 1990. Les facteurs à la base de cette évolution ont été notamment l'ouverture économique que l'Amérique latine a offerte à l'Europe et les effets de la politique nouvelle des États-Unis en matière de libéralisation de son marché interne. L'UE a accepté et ratifié des accords de « troisième » et de « quatrième génération » en réponse à ces nouvelles perspectives. Afin de rendre plus facile son intervention dans la région, l'UE a défini une grille de critères de croissance et de développement spécifique à chaque pays.

Le premier sommet entre l'UE et l'Amérique latine et les Caraïbes, tenu à Rio de Janeiro en 1999, a vu le renforcement des relations birégionales sur les plans politiques, économiques et culturels, ainsi que la fondation des bases nécessaires à une association stratégique entre les deux régions. Le deuxième sommet, qui s'est tenu en Espagne en 2002, est venu confirmer l'intérêt limité que l'UE porte à la région, une de ses manifestations étant l'abandon de la stratégie interrégionale qui visait à établir un cadre de relations privilégiées au bénéfice de l'Amérique latine et des Caraïbes. Lors du sommet de Guadalajara de 2004, le traité d'association avec l'Amérique centrale a été remis sur la table.

Les pays qui ont enregistré le plus grand nombre d'importations commerciales au cours de la période 1980-2002 ont été le Mexique (36 % du total), suivi du Brésil (environ 17 %). Le Guatemala intervient pour 1,3 % du total régional. En termes d'exportations, le Mexique a réalisé 36 % du total régional, suivi du Brésil (20 %), du Venezuela (9 %) et de l'Argentine (8 %). Durant cette même période, le Guatemala a exporté 0,8 % du total régional.

L'Amérique centrale bénéficie par ailleurs de l'Initiative du bassin des Caraïbes, promue par les États-Unis à partir de 1983 ; celle-ci porte avant tout sur l'accès au marché nord-américain, grâce à un coût réduit des exportations. En 1990, un accord est passé visant à impulser un plan d'action économique pour l'Amérique centrale (PAECA), en tant que moyen pour renforcer l'intégration régionale.

Parmi les autres accords commerciaux importants mis en place dans la région, on citera encore le traité de libre-échange (TLC) conclu avec le Mexique, le TLC avec la République dominicaine et enfin le traité avec les États-Unis ratifié ces dernières années par les gouvernements nationaux.

Bilan, perspectives et recommandations

L'économie du développement s'est constituée selon une large diversité d'optiques et de modèles ; le socle de ses postulats et définitions a été la recherche de solutions à la problématique du sous-développement, de la pauvreté et de la faible croissance économique des pays du « tiers-monde ». L'Amérique latine a fait l'expérience de la plupart des modèles générés depuis les années 1940. Cette région continue aujourd'hui à connaître, au plan mondial, un des indices les plus contrastés en termes socioéconomiques : plus de 75 % de la population vit dans la pauvreté, alors qu'à l'autre extrême 3 % de la population détient plus de 80 % de la richesse. On doit en conclure que des problèmes structurels aussi profonds que la distribution inégalitaire des ressources et des revenus ne peuvent se voir corrigés avec des formules exclusivement économiques, sans un traitement politique et social adéquat.

L'aide extérieure a été un outil de politique extérieure des pays développés et son évolution s'est alignée sur les positions et modèles successifs de l'économie du développement. Dans ce contexte, l'aide à l'Amérique latine s'est convertie en un objectif stratégique au service des intérêts politiques et économiques des pays développés. Il s'est agi d'une aide qui pâtissait d'un biais conjoncturel, d'assistanat, de contrainte et de marginalité par rapport à la réalité régionale. Les contradictions entre les fins et les moyens ont fait que l'aide externe s'est transformée en recherche de solutions aux effets que ces politiques et instruments de coopération avaient eux-mêmes créés : dette externe, politiques d'ajustement structurel, priorités économiques, dépendance financière, etc.

L'Amérique centrale a été considérée par les pays « donateurs » comme un enjeu important de leur politique extérieure. Dans le contexte de guerre larvée vécue entre 1960 et 1990, l'aide externe s'est vue transformée en un puissant instrument d'intervention destiné à épauler les gouvernements militaires et conservateurs qui, sous le prétexte de faire barrière au « communisme soviétique » en Amérique centrale, ont bénéficié, de la part des États-Unis, d'une

aide économique importante. Au cours de la même période, de par leur vocation et évolution démocratiques, pacificatrices et humanistes, les politiques d'aide de l'UE furent essentiellement de caractère humanitaire et d'assistance sociale, ce qui permit d'opérer un certain contrepoids à l'influence des États-Unis dans la région.

Durant les deux dernières décennies du 20^e siècle, l'UE s'est convertie en un acteur politique significatif en Amérique centrale ; sa stratégie d'intervention avait comme priorité un programme de promotion des droits de l'homme, de la démocratie, de la justice sociale et de la pacification politique. Cette vocation lui a permis de jouer un rôle central au cours des processus de négociation entre les mouvements révolutionnaires et les gouvernements/armées des pays en conflit et de devenir une référence de grand poids par rapport aux États-Unis. À la fin des années 1990, l'UE a perdu en visibilité et en capacité d'influence sur les gouvernements centraméricains.

La conversion de sa politique prodémocratique en un programme d'aide d'abord axé sur l'économique et le commercial a affaibli les mécanismes de dialogue avec les acteurs de la société civile. Si la politique extérieure de l'UE était davantage en cohérence avec ses principes démocratiques et humanistes, son aide extérieure pourrait servir d'instrument de transformation sociale et économique, de facteur de cohésion sociale et, fondamentalement, de promotion d'un développement humain durable. Cela devrait passer par un véritable dialogue politique et de coopération, générateur d'alternatives aux tendances hégémoniques actuelles et promoteur d'un meilleur équilibre entre objectifs sociaux, culturels et environnementaux et motivations d'ordre économique et commercial.

Les pays donateurs assortissent généralement de conditions préalables l'octroi de leur aide. L'existence de gouvernements démocratiques dans les pays bénéficiaires, le respect des droits de l'homme, la lutte contre l'impunité, la poursuite du crime organisé, et dans les années récentes, la lutte contre le terrorisme, figurent parmi les conditions les plus importantes. En Amérique centrale, les violations de la plupart de ces conditions sont monnaie courante. La corruption institutionnalisée, l'impunité politique permanente en matière de violation des droits de l'homme, l'ingouvernabilité ne constituent qu'une partie de ce qui se vit quotidiennement dans la région. L'aide bilatérale et, particulièrement, multilatérale s'est accommodée de cette situation, en dépit des conditions posées. On peut donc en

conclure que les intérêts sociopolitiques prévalent sur les intérêts sociaux et humanitaires dans l'octroi de l'aide extérieure.

Nos organisations sociales sont venues demander à l'UE davantage de cohérence entre sa coopération et ses politiques financières, commerciales et d'investissement. L'effet asphyxiant de la dette externe et de son service qui aggrave les conditions de vie de la majorité des habitants de la région; les effets négatifs des politiques d'ajustement structurel qui continuent à y être appliquées sous la pression des instances financières multilatérales; l'imposition de politiques économiques et sociales qui affectent essentiellement les couches sociales les plus vulnérables; l'octroi de subventions dans les pays développés qui réactivent la pauvreté dans les pays pauvres; ce sont autant de domaines qui appellent des réformes plus favorables à nos pays.

Ceci nous conduit à énoncer l'urgence d'échanger la dette et son service pour un agenda de développement social et durable. Il s'agit de créer des mécanismes d'évaluation (auxquels doivent participer les organisations sociales) qui procèdent au contrôle des pratiques générées par la coopération multilatérale et bilatérale institutionnalisée, ainsi que d'exiger de disposer d'une information fluide et transparente sur les engagements, les accords et les interventions des institutions internationales.

Les instruments de dialogue que l'UE a mis en place aux fins de garantir la participation de la société civile dans la dynamique de la coopération se sont limités à un processus de consultation générale. En raison notamment du faible intérêt manifesté par la Commission et les gouvernements centraméricains, il n'y a pas eu de participation effective de la société civile à l'identification et l'élaboration des politiques de l'UE, tant régionales que nationales, à l'exception du Guatemala où un début de processus de dialogue institutionnalisé a été enclenché.

Dans tout système de gouvernance démocratique, la participation de la société civile aux processus de développement économique, politique et social est indispensable. Son implication garantit que ces processus soient « inclusifs » et socialement soutenables. Les opérations qu'appuie actuellement l'UE, telles que le processus d'intégration régionale, le mémorandum 2007-2013 et le traité d'association commerciale entre l'UE et l'Amérique centrale, exigent davantage de dialogue politique et de participation sociale (centraméricaine et européenne). L'UE est capable de créer les conditions

favorables à l'installation, aux niveaux nationaux et régional, de mécanismes de dialogue réel entre les acteurs, gouvernementaux et sociaux.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont devenus un outil important d'action et d'engagement multilatéral en faveur de la lutte contre la pauvreté dans le monde. Dans les pays d'Amérique centrale, un programme par pays est destiné à (tenter de) les atteindre, conformément aux prescriptions des Nations unies. L'aide apportée par l'UE et les autres pays donateurs a conféré aux OMD une place prioritaire dans la coopération au développement. De même que dans le cas des stratégies de réduction de la pauvreté, la base institutionnelle et financière sur laquelle l'Amérique centrale commence à appliquer ces objectifs se révèle largement déficiente. Dans les pays où ils existaient, les « agendas de la paix » et les stratégies de réduction de la pauvreté se sont vus supplantés par les OMD et la capacité des gouvernements à établir le lien entre les deux est absente.

Un des facteurs indispensables à la réalisation des OMD est la volonté politique de les assumer dans le chef des entreprises et des détenteurs de la richesse, mais il n'y a pas eu de réponse positive de leur part (Alternatives Sud, 2006). À nouveau refait surface l'analyse à mener sur la manière d'aborder les causes structurelles génératrices de la pauvreté et du sous-développement; cela demande des mesures qui vont bien au-delà de la satisfaction des nécessités à combler énoncées dans les OMD. Leur viabilité et leur pertinence exigent d'assumer la portée de leurs postulats et d'éviter de les convertir en une échappatoire à la solution des problèmes du sous-développement.

La réalisation des OMD doit être cohérente et s'articuler aux politiques commerciales des pays développés. Les gouvernements d'Amérique centrale doivent s'imposer des réformes structurelles profondes et susciter des accords fiscaux susceptibles d'améliorer la perception de l'impôt. L'UE peut encourager l'établissement de plans et un engagement de l'État en faveur d'un développement durable dans chacun des pays, ainsi que l'existence d'un engagement financier et politique entre donateurs et bénéficiaires qui garantisse la matérialisation de chacun des objectifs.

A la suite du sommet Europe-Amérique latine de Guadalajara, en mai 2004, l'UE a mis en avant la nécessité pour l'Amérique centrale d'une cohésion sociale en tant que moyen indispensable pour

la transformation et l'intégration régionales. Ce concept novateur a provoqué une large discussion quant à sa portée et ses perspectives. La volonté des gouvernements de parvenir à un engagement politique avec l'UE dans un cadre commercial a permis d'inclure dans l'agenda des négociations la thématique de la cohésion sociale.

Hélas, la nouvelle stratégie régionale 2007-2013 et l'éventuel traité d'association commerciale entre l'Amérique centrale et l'UE, de même que les mémorandums d'entente propre à chaque pays, ne font pas apparaître clairement quels seront les mécanismes ou les modalités qui permettent d'inclure le thème de la cohésion sociale dans chacune des politiques et chacun des programmes d'intervention. Les trois grands piliers de la coopération avec l'Amérique latine définis à Guadalajara – cohésion sociale, intégration régionale et multilatéralisme – devront être remis sur la table à Lima en 2008 aux fins d'en dégager avec davantage de clarté la portée, les mécanismes et les actions nécessaires à leur concrétisation.

L'Amérique centrale expérimente un processus d'intégration orienté essentiellement vers la création des conditions légales susceptibles d'améliorer le commerce régional et birégional. Pour l'UE, l'intégration constitue un préalable qui conditionne une future association commerciale. Pour son programme d'aide extérieure, régionale et par pays, l'UE attache beaucoup d'importance à la consolidation de ce processus. Le risque d'une intégration à des fins exclusivement commerciales a engendré une intense mobilisation des organisations civiles, tant en Amérique centrale qu'en Europe, à propos de leur implication dans les discussions. La revendication des acteurs sociaux est que l'Amérique centrale requiert une intégration partant des besoins des peuples, reposant sur une vision plus large du développement, incorporant les dimensions politiques, sociales, culturelles et environnementales, et non seulement commerciales.

L'UE et l'Amérique centrale sont occupées à organiser les conditions politiques et techniques qui permettent d'initier formellement la négociation d'un traité d'association commerciale. Les asymétries économiques et sociales entre les deux régions soulèvent la nécessité de bien penser la route à suivre. Plusieurs éléments devraient distinguer l'association commerciale liant l'Amérique centrale et l'Europe, d'autres initiatives telles que le traité de libre-échange centraméricain avec les États-Unis (CAFTA) ou encore le projet continental correspondant (ALCA).

L'ajout au thème commercial d'un dialogue politique et de coopération a suscité davantage de réceptivité de la part des acteurs non gouvernementaux. La thèse défendue par la société civile selon laquelle la croissance ne constitue ni une fin en soi ni une solution unique a engendré une série de propositions de conditions à définir préalablement à la négociation. Intégrer les asymétries existantes ainsi que les vulnérabilités politiques, économiques et sociales s'avère indispensable. Parmi les mesures susceptibles d'offrir un traitement juste, humain et solidaire, on mettra en avant les avantages préférentiels accordés aux produits agricoles, compte tenu du caractère hautement rural de la région, les engagements réels en faveur de la lutte contre les causes et les effets de la pauvreté et de l'exclusion, les compensations destinées aux secteurs les plus vulnérables, la régulation de politiques qui garantissent une exploitation durable des ressources naturelles.

L'analyse des mécanismes utilisés par l'UE pour impulser son aide externe montre que la base de son intervention repose aujourd'hui sur le mémorandum régional. Parmi les échecs relevés à ce stade, on retiendra le faible niveau de réalisation des objectifs fixés et l'incapacité institutionnelle régionale à mettre en oeuvre les différents programmes. Parmi les réussites les plus importantes, on soulignera la consolidation du processus de modernisation et d'harmonisation des politiques douanières et le renforcement des institutions régionales d'intégration.

En 2005 a débuté le processus d'instruction de la nouvelle stratégie 2007-2013. Sa proposition centrale considère comme prioritaires la consolidation de ce processus d'intégration, ainsi que la promotion dans la région d'un climat de stabilité politique et sociale. Les acteurs sociaux insistent pour leur part sur la vulnérabilité du développement, le renforcement des stratégies de lutte contre la pauvreté et le principe de gouvernance démocratique.

Il est indispensable de prêter davantage d'attention à la problématique agraire et à l'économie paysanne, à la vulnérabilité environnementale face aux catastrophes naturelles, à l'agenda social, aux secteurs les plus vulnérables de la population que sont les peuples indigènes et les femmes, à la promotion et à la défense des droits de l'homme, aux mécanismes de dialogue et de contrôle social sur les élus. La garantie d'une coopération de qualité exige qu'une application des clauses démocratiques soit inscrite dans chacune des conventions de coopération.

La politique d'harmonisation de la coopération menée par l'UE et son application dans les pays bénéficiaires est devenue une exigence stratégique. Le manque de coordination dans l'aide fournie par les États membres de l'UE et la Commission européenne est enfin perçu comme un des principaux facteurs qui diminue la qualité de la coopération et son impact. Les méthodologies différentes suivies par chaque État membre, ajoutées à la divergence de leurs intérêts politiques et économiques, masquent la visibilité de la contribution importante apportée par l'UE à la région, contribution qui représente 43 % du total de l'aide.

Le Nicaragua est un pays pilote où le processus d'harmonisation de l'aide est en voie de réalisation. Dans leur souci d'additionner leurs efforts, l'UE, le gouvernement nicaraguayen et les acteurs sociaux ont débouché sur la formulation d'un plan national de développement. L'évaluation tirée de cette expérience montre toutefois que l'harmonisation doit être précédée d'une série de conditions préalables. La méfiance entre les différents acteurs a empêché que le processus d'articulation puisse produire les résultats escomptés. Compte tenu des niveaux élevés de corruption, de l'absence de solides plans de développement et de mécanismes de contrôle social, canaliser l'aide par la voie de « l'appui budgétaire » au gouvernement national recèle de sérieux risques quant à la qualité et à l'impact de l'aide.

Les politiques d'harmonisation et de décentralisation que la Commission européenne a initiées en Amérique centrale dans le cadre de son aide externe constituent un des défis les plus importants du point de vue de l'efficacité institutionnelle de sa coopération. Au Guatemala, promu au rang de siège décentralisé, c'est dans un climat de grandes incertitudes et de vides institutionnels que l'on a commencé à assumer les décisions transférées depuis Bruxelles. La déconcentration (plutôt que décentralisation) des fonctions a fait apparaître un fonctionnement hautement bureaucratique, dépendant des sièges régionaux et de Bruxelles.

Idéalement, la décentralisation fonctionnelle solutionnera les vides et les limites à l'action auxquels est actuellement confrontée la Commission européenne. L'étude des contingences administratives de l'aide communautaire constitue un élément essentiel d'une analyse de son efficacité. La bureaucratie provoque lenteur de décision et affecte négativement, en temps et en ressources, l'exécution pleine des objectifs. Si l'on y ajoute, l'inefficacité des organes en charge

de l'aide auprès des gouvernements bénéficiaires, il en résulte des programmes et des plans sans conclusion, un pourcentage élevé de tranches budgétaires non épuisées et un impact limité des actions menées.

Les institutions en charge de la gestion de l'aide extérieure dans les pays bénéficiaires ne produisent pas de manière systématique une information sur les flux, les plans, le déroulement et l'impact de leur travail. Ce manque d'information crée un vide qui rend impossible toute exploitation statistique objective. Du côté des donateurs, dans la plupart des cas, l'information n'est pas rendue publique, les documents ne sont pas actualisés et leur possibilité de valorisation politique reste limitée. Il est nécessaire de créer des mécanismes qui permettent une utilisation transparente et démocratique de l'information. Il appartient aux institutions des gouvernements bénéficiaires aussi bien qu'aux donateurs de produire toute l'information requise sur la réalisation de leurs programmes, plans et projets, sur l'exécution des budgets et sur les évaluations d'impact en cours.

La canalisation de l'aide extérieure de l'UE à l'Amérique centrale à travers les ONG européennes s'impose aujourd'hui comme un des mécanismes les plus efficaces, transparents et réellement engagés dans les transformations sociales et le développement. Par le fait d'avoir affaire à une organisation non gouvernementale, qui implique les acteurs sociaux d'Amérique centrale, la capacité à mener des actions de qualité a engendré, en dépit de ressources financières limitées, des changements profonds, particulièrement dans les domaines sociaux et politiques.

Paradoxalement, la tendance imprimée à l'aide de l'UE va dans le sens d'une limitation sans cesse plus conséquente des fonds alloués aux ONG, ce qui provoque une remise en cause de leurs stratégies et modalités d'action. La constitution de réseaux thématiques ou territoriaux, de consortiums voués à la gestion de projets, la vente de services spécialisés dans les outils de pérennité financière sont autant de stratégies utilisées. Entre ONG européennes et centraméricaines, s'est développée une propension à nouer des alliances « naturelles », capables d'établir un véritable dialogue politique et d'accroître leur capacité d'incidence, d'interpellation et de négociation dans les sphères gouvernementales et face aux instances de coopération.

Conclusion

L'existence en 2008 d'une région caractérisée par des démocraties faibles et fragiles, par des États sans consistance réelle, par la dualisation économique et politique; région dans laquelle 80 % de la population vivent dans des conditions de pauvreté ou d'extrême pauvreté; région aux sociétés déstructurées où les femmes et les indigènes sont marginalisés et exclus de la vie politique; région caractérisée par des régimes corrompus, sous la coupe du crime organisé, par des violations persistantes des droits de l'homme, par une économie essentiellement tributaire des revenus envoyés de l'étranger par les émigrés... ces quelques indicateurs nous obligent aujourd'hui à réfléchir en profondeur à l'efficacité et à l'impact d'une aide internationale censée contribuer, ces dernières décennies, à corriger les problèmes sociaux, économiques et politiques de l'Amérique centrale.

Traduction de l'espagnol: Ignace Hecquet

Bibliographie

- Alternatives Sud (2006), *Objectifs du Millénaire pour le développement*, vol. 13, n° 1, Paris/Louvain-la-Neuve, Syllepse/CETRI.
- Arenal Celestino del (2000), *Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas*, Madrid, Universidad Complutense.
- Bacaria Jordi y Sberro Stephan (dir.) (2003), *La Unión Europea y América Latina: Historia de una relación y diez propuestas para reactivarla*, México, Instituto de estudios de la integración europea.
- Bustelo Pablo (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Campos Irma Manrique et Francke Pedro (dir.) (2001), *El ajuste estructural en América Latina: Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, Clacso.
- De Oteyza Vicente Palacio (2004), *La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?*, Fundación Alternativas, Estudios de Progreso, CIDOB, No. 64.
- Gómez Galán et Sanahuja Antonio (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Madrid, Editorial CIDEAL.
- Guerra-Borges Alfredo (1993), *Globalización e Integración Latinoamericana*, México, Instituto de Investigaciones económicas-UNAM y Siglo XXI Editores.
- Hidalgo Tuñón Alberto (2000), *Teorías, historias y modelos de la idea de desarrollo: Una interpretación*, Oviedo, Editorial de la Universidad de Oviedo.
- Kay Cristóbal (1998), « Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal: Una perspectiva latinoamericana », *Nueva Sociedad*, n° 158.
- Krasner Stephen D. (1989), *Conflicto Estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires.

- Mancero Xavier (2001), *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Max-Neef Manfred A et Elizalde Antonio (dir.) (1996), *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*, Santiago de Chile, CEPALUR.
- OCDE (2004), *Répartition géographique des ressources financières 2002*, Paris.
- OCDE (2002), *Statistiques sur le développement international 1960-2000*, Paris.
- OCDE (2000, 2001, 2002), *Statistiques sur le développement international*, Paris.
- PNUD (2001, 2002, 2003), *Desarrollo humano: informe*, Naciones Unidas.
- Posada Londoño, Pimiento Luis et Elkin (dir.) (1998), *Desarrollo económico sostenible, relaciones económicas internacionales y recursos minero-energéticos en Colombia*, Medellín, Colombia, Universidad Nacional de Colombia.
- Sanahuja José Antonio (1996), *La ayuda norteamericana en Centroamérica 1980-1992*, Madrid, Universidad Complutense.
- Sen Amartya et Nussbaum Martha C. (dir.) (1998), *La calidad de vida*, México.
- Sotillo José Ángel et Sanahuja José Antonio (dir.) (1998), *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, Madrid, Libros de La Catarata.

