

# El aporte de la Unión Europea a las Metas de Desarrollo del Milenio

SIMON STOCKER

La prueba real del compromiso de la UE con las Metas de Desarrollo del Milenio trascienden el uso de su presupuesto de ayuda, o incluso de la promoción de mayores niveles de AOD. El incremento de los recursos para las Metas del Milenio no tendrá éxito en sí mismo. La UE puede hacer un aporte importante en este sentido, pero su responsabilidad mundial también le exige responder a los desafíos en otros ámbitos del paradigma de desarrollo, como el marco macroeconómico. En definitiva, la UE será juzgada por su voluntad para tomar iniciativas audaces que ayuden a lograr un “entorno favorable” al desarrollo.

La introducción de billetes y monedas euro a comienzos de 2002 concluye la sustitución de las monedas nacionales en 12 de los 15 estados miembros por una moneda única.<sup>1</sup> Esta es una señal tangible de la evolución de la Unión Europea (UE) y de su integración económica estable. Ya el euro intenta competir como moneda internacional contra el dólar, y con el tiempo los países de la “zona euro” actuarán cada vez más como una voz unida en las Instituciones Financieras Internacionales.

El papel internacional de la UE se extenderá a través de la expansión prevista de los actuales 15 países miembros a, potencialmente, 28 en los próximos años. Se prevé que las negociaciones con 10 de los 13 países candidatos concluirán a fines de 2002 con la posibilidad de que algunos, o incluso la suma de los 10, se conviertan en miembros a principios de 2004.<sup>2</sup> Esto coincidiría con las próximas elecciones del Parlamento Europeo, previstas para junio de ese año, y con la designación de una Comisión nueva, unos meses después. La influencia de los futuros nuevos miembros ya se hace sentir, dado que sus jefes de Estado y de gobierno fueron invitados a participar en pleno en la Cumbre Europea de marzo de 2002.

Para preparar el camino para estos cambios sustanciales se inauguró un proceso dirigido a indagar sobre el “futuro de Europa”. En diciembre de 2001, los líderes de la UE fijaron una Convención con la tarea de realizar propuestas sobre el futuro y recomendaciones de cambio al Tratado de la Unión Europea. El tratado define los objetivos y el alcance de la UE, así como las instituciones, sus facultades y procedimientos. El objetivo es alcanzar un acuerdo sobre las modificaciones al tratado antes de las elecciones del Parlamento Europeo en 2004.<sup>3</sup>

En el frente internacional, la UE ha buscado presentarse como defensora del desarrollo, y especialmente de los países menos desarrollados y más marginales. En 2000, la UE adoptó una política de desarrollo que, por primera vez, hizo de la reducción de la pobreza el principal objetivo de su cooperación para el desarrollo.<sup>4</sup> En mayo de 2001 organizó la Tercera Conferencia de ONU para los Países Menos Adelantados (PMA). En preparación para la conferencia adoptó la iniciativa “Todo salvo las armas”, que proporciona acceso libre de impuestos y cuotas al mercado de la UE a todos los productos de los PMA, con excepción de las armas.<sup>5</sup>

La UE también ha estado promoviendo activamente la ronda integral de negociaciones comerciales de “desarrollo” en la Organización Mundial de Comercio (OMC), especialmente con el objetivo de conseguir que los países en desarrollo apoyen sus intereses. Al mismo tiempo, la UE pretende establecer una nueva generación de acuerdos de libre comercio con grupos de países en desarrollo. Los 77 países del grupo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), cuyos términos de cooperación con la UE están definidos en el Acuerdo de Cotonou,<sup>6</sup> están comprometidos a iniciar negociaciones formales para crear Acuerdos de Asociación Económica en septiembre de 2002.

Finalmente, en preparación para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, en marzo de 2002, y la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, que se realizará en Johannesburgo seis meses después, los líderes de la UE han comenzado a promover la necesidad de incrementar la ayuda oficial en respaldo de la aplicación de las Metas de Desarrollo del Milenio. No sólo han confirmado su apoyo a la meta de 0,7% que fijó la ONU para la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), sino que también pidieron que se tomen iniciativas “tangibles” para conseguir ese objetivo.<sup>7</sup> La UE es fuente de más de la mitad de la AOD internacional.<sup>8</sup> Cuatro estados miembros de la UE proporcionan más de la meta de 0,7%,<sup>9</sup> y otros han establecido cronogramas para alcanzar el 0,7%.<sup>10</sup> Ya existe, por tanto, un fuerte impetu para aumentar la AOD en la UE como entidad y es sobre esta base que la UE es capaz de aspirar al liderazgo mundial. Incluso si la reciente decisión del nuevo gobierno conservador en Dinamarca de recortar la ayuda un 10% socava esa aspiración, tampoco altera fundamentalmente la situación, ya que Dinamarca seguirá estando dentro del grupo de países que cumplieron la meta de 0,7%.

Incluso antes de estas últimas novedades era evidente la potencia económica mundial de la UE. Además de proporcionar más de la mitad de toda la AOD, la UE produce un tercio del PBI mundial, más de la mitad del tercio de las exportaciones totales del mercado mundial y la mitad de los egresos de las Inversiones Extranjeras Directas. Asimismo, la UE como bloque tiene la mayor cantidad de votos en los consejos directivos de las Instituciones Financieras Internacionales.<sup>11</sup>

1 Los países de la “zona euro” son Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal. Los billetes y monedas comenzaron a circular el 1 de enero de 2002 y para el 1 de marzo las monedas nacionales de los 12 países ya no tendrán validez.

2 Los 13 países son Polonia, Hungría, República Checa, Estonia, Eslovenia, Chipre, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Malta y Turquía. De ellos, no está previsto que Rumania, Bulgaria y Turquía concluyan sus negociaciones con la UE para fines de 2002.

3 La Convención es un foro creado por el ex presidente francés Giscard d'Estaing para presentar propuestas al Consejo Europeo en 2003. Una Conferencia Intergubernamental negociará los cambios al tratado a ser acordados a principios de 2004.

4 *The European Community's Development Policy - Statement by the Council and Commission*, noviembre de 2000.

5 También están excluidos por ahora el arroz, el azúcar y las bananas, que se liberarán gradualmente hasta 2008.

6 Referido al Acuerdo de Asociación ACP-UE firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000. Este estipula que las condiciones de cooperación entre los 77 países del grupo ACP y la UE son válidas durante 20 años. Los instrumentos financieros establecidos por este acuerdo están contenidos en el Fondo Europeo de Desarrollo, que se negocia cada cinco años.

7 La Declaración del Consejo Europeo realizada en Gotemburgo señalaba que “la Unión reafirmó su compromiso de alcanzar la meta de la ONU para la asistencia oficial al desarrollo del 0,7% del PNB lo antes posible y lograr un avance concreto para alcanzar esta meta antes de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, en 2002”.

8 Estados miembros de la UE y la Comisión Europea combinados.

9 Dinamarca, Holanda, Luxemburgo y Suecia.

10 Irlanda fijó un cronograma para alcanzar el 0,7% en 2007.

11 Mirjam van Reisen, *EU Global Player: the North South Policies of the European Union*, International Books, 1999.

Hasta el momento, el peso político de la UE no ha equiparado su influencia económica en la comunidad internacional. En el pasado, e incluso ahora, los estados miembros de la UE se resisten a comprometer sus prioridades externas individuales, que reflejan sus propios intereses específicos. Las estrategias nacionales individuales siguen socavando la aspiración a una posición política común, pero la reciente modificación del Tratado de la UE dio pie a la elaboración paulatina de una política exterior común.<sup>12</sup> Esto es especialmente evidente con respecto a las regiones fronterizas con la UE. Con la introducción del euro, la UE agregó las dimensiones política y monetaria externas a su postura común ante el comercio.

En estas tres áreas de política, finanzas y comercio, los intereses internos de la UE son decisivos para determinar la política y la práctica, como ocurre con todos los estados. La proyección actual de la UE como líder mundial, y su defensa de los intereses del mundo en desarrollo, deben fijarse en ese contexto.

Al nivel de la Comisión Europea, la elaboración de una política exterior común está afectando el papel tradicional de la UE en materia de cooperación para el desarrollo. La Comisión Europea administra casi un quinto del total de la AOD mundial. La nueva política de cooperación para el desarrollo adoptada en 2000 subrayó las necesidades de los países en desarrollo, situó las metas internacionales de desarrollo en el centro del proceso, y promovió el concepto de apropiación de los países en desarrollo. Sin embargo, la política exterior común de la UE, más fuerte, muestra indicios de eclipsar sus objetivos de desarrollo.

Existe la inquietud de que las recientes reformas de la Comisión Europea conducirán a la marginación de la política de desarrollo y que los recursos destinados a la ayuda se utilizarán cada vez más en respaldo de las políticas comunes de la UE.<sup>13</sup> Las últimas reformas se apoyan en anteriores que se adoptaron ostensiblemente para mejorar la eficacia del programa de ayuda de la Comisión. La política de desarrollo está siendo separada de la aplicación del programa de ayuda. Además, el actual Comisionado de Desarrollo es directamente responsable sólo de los programas nacionales de África Subsahariana, el Caribe y el Pacífico, así como de la ayuda humanitaria.

Los programas nacionales para América Latina, Asia y el Mediterráneo dependen del Comisionado de Relaciones Exteriores, cuya principal responsabilidad son las relaciones políticas externas. El Comisionado de Relaciones Exteriores también preside el consejo que supervisa la oficina EuropeAid en la Comisión.<sup>14</sup> EuropeAid fue creada como oficina técnica a principios de 2001. Está encargada de implementar la mayoría de los programas de ayuda administrados por la Comisión. Por consiguiente, ha crecido rápidamente en términos de personal, inicialmente a costa de otras partes de la Comisión, especialmente del Directorio para el Desarrollo. El Comisionado para el Desarrollo es un miembro del consejo de EuropeAid, con la designación de Presidente-Director General.

El Parlamento Europeo buscó, como parte de su autoridad presupuestal,<sup>15</sup> fijar un medio por el cual el programa de ayuda administrado por la Comisión se dirigiera más claramente hacia su principal objetivo –la reducción de la pobreza– y a apoyar directamente la consecución de las metas de desarrollo internacional. Para el presupuesto de 2001, el Parlamento Europeo logró fijar objetivos de producción para

los programas de la UE en ACP, América Latina y Asia. Estos se elaboraron de tal forma que identificaran las prioridades en el uso de los recursos en esas regiones, según el sistema de categorización del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>16</sup> Las cifras indicativas se elaboraron sobre la base de datos estadísticos que la Comisión brindó sobre el uso de sus recursos en años anteriores. La intención era que estos indicadores se utilizaran como comparación con las cifras finales cuando el Parlamento Europeo analice el presupuesto de 2001 en 2003.

Inicialmente, el Directorio para el Desarrollo de la Comisión respaldó estas propuestas, pero luego de las intervenciones de Relaciones Exteriores, la Comisión buscó eliminar esos objetivos. Se argumentó que éstos ataban a la Comisión como un “chaleco de fuerza” y no le brindaban la flexibilidad necesaria. También se sostuvo que al fijar objetivos se contradecía la idea de la apropiación de los mismos por parte de los países en desarrollo. Además se argumentó que, dado que el apoyo de la UE correspondía a parte de los aportes generales de los donantes, quizá no fuera adecuado que los fondos administrados por la Comisión se utilizaran para apoyar sectores específicos ya que otros donantes podrían estar financiando esos sectores previamente. Finalmente, la Comisión también declaró que no estaría en condiciones de proporcionar la información estadística pretendida con los sistemas actuales, y por tanto, el ejercicio era inútil.<sup>17</sup>

El acuerdo alcanzado entre el Parlamento Europeo y la Comisión para el presupuesto de 2002 implica que, dentro del presupuesto de la UE para ACP, América Latina y Asia, una cifra total de 35% deberá destinarse al desarrollo social. “Incluyendo la ayuda macroeconómica con la condicionalidad del sector social, se asignan a la infraestructura social, principalmente a la educación y la salud, reconociendo que la contribución de la UE debe ser vista como parte del apoyo general de los donantes a los sectores sociales de un país dado y que la norma debe ser la existencia de cierta flexibilidad”.<sup>18</sup> Al menos esto asegura el uso responsable de los fondos administrados por la Comisión para cumplir las Metas de Desarrollo del Milenio.

La prueba real del compromiso de la UE con las Metas de Desarrollo del Milenio trasciende el uso del presupuesto de ayuda de la UE, o incluso de la promoción de mayores niveles de AOD. El incremento de los recursos para las Metas del Milenio no tendrá éxito en sí mismo. La UE puede hacer un aporte importante en este sentido, pero su responsabilidad mundial también le exige responder a los desafíos en otros ámbitos del paradigma de desarrollo, como el marco macroeconómico. A la UE le gusta proyectar la nueva ronda de la OMC acordada en Doha como algo bueno para los países en desarrollo, pero esta interpretación es discutida por muchos sectores.

Cumplir las Metas de Desarrollo del Milenio también exige un “entorno favorable” que no es para nada evidente en la mayoría de los países. En definitiva, la UE será juzgada por su voluntad para tomar iniciativas audaces que ayuden a lograr dicho ambiente. En este sentido, es fundamental que la UE tenga la voluntad de asegurar que sus políticas externas reserven un espacio suficiente para proteger los intereses de aquellos más allá de sus fronteras, y no sólo que busque políticas derivadas del interés propio. ■

EUROSTEP  
<admin@eurostep.org>

12 El Tratado de Maastricht (1992) fijó la Política Exterior y de Seguridad Común, que recién se efectivizó tras los cambios del Tratado de Amsterdam (1999).

13 Mirjam van Reisen, *European integration and enlargement. Is there a future for European development policy?* Bruselas, octubre de 2001.

14 El Consejo de EuropeAid comprende a los cuatro Comisionados con responsabilidades externas: Chris Patten (Relaciones Externas), quien preside; Poul Nielson (Desarrollo y Ayuda Humanitaria), Presidente-Director General; Pascal Lamy (Comercio) y Günter Verheugen (Expansión). Pedro Solbes Mira, Comisionado de Asuntos Económicos y Monetarios, también es miembro del Consejo.

15 La autoridad presupuestal de la UE comprende al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo.

16 Las mismas responden a cinco categorías principales: infraestructura social, infraestructura económica, sectores productivos, intersectorial y ayuda a productos básicos y ayuda general de programas. El objetivo era aumentar el apoyo a la primera categoría, y especialmente a la educación y la salud básicas.

17 La Comisión está en proceso de establecer un sistema que proporcione información compatible al CAD.

18 Citado del comentario de las líneas presupuestales relevantes en el presupuesto 2002 de la UE.