

La búsqueda del futuro común: las oportunidades perdidas de la Unión Europea como actor internacional

Simon Stocker / Mirjam van Reisen¹

Introducción

La Unión Europea (UE) ha procurado proyectarse como protagonista de la comunidad internacional con el fin de proporcionar lo necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y demás compromisos internacionales. La UE sigue haciendo hincapié en que el hecho de ser el mayor donante mundial (contribuye colectivamente con 55% de toda la Ayuda Oficial al Desarrollo), refleja su fuerte compromiso con el desarrollo y con la expresión de sus principales valores en una política mundial. Asimismo ha sostenido en reiteradas ocasiones que aplica un enfoque orientado al desarrollo en las negociaciones de comercio exterior, tanto en la Organización Mundial de Comercio (OMC) como en sus negociaciones con las regiones de los países en desarrollo. Además, sostiene que se asegura constantemente de que su estrategia política integral sea coherente con sus políticas de desarrollo y con los objetivos de su cooperación con los países en desarrollo.

En junio de 2005 el Consejo Europeo, que reúne a los jefes de Estado y de gobierno de todos los Estados Miembros, propuso importantes compromisos para aumentar la ayuda de la UE. De manera paralela identificó las prioridades para los preparativos de la Cumbre² de septiembre: "la creación de la Comisión por la Paz, la prevención de conflictos, la lucha contra el terrorismo, la adopción de principios para comprometerse con el uso de la fuerza, el desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva, y el fortalecimiento de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz". También pidió a todos los miembros de la ONU que firmen en septiembre la Convención referida a la prevención del terrorismo nuclear que fuera aprobada recientemente por la Asamblea General de la ONU.

Estos anuncios se realizaron junto con importantes compromisos para aumentar la ayuda y planes para mejorar la eficacia de la ayuda. ¿Cómo se vinculan estas prioridades tan diversas? La UE afirma que está pronta para ingresar a una nueva era de cooperación para el desarrollo. ¿Sus acciones justifican esa afirmación?

Panorama general de hechos más destacados

Expansión de la UE

En los últimos 12 meses ocurrieron hechos importantes en la UE. En mayo de 2004 se sumaron 10 países a la Unión, lo que elevó el número de Estados Miembros de 15 a 25.³ La mayoría de esos países son considerablemente más pobres que el resto de la UE, lo que exige un proceso de ajuste que tendrá consecuencias para todos los países integrantes. La población total de la Unión se convierte en la tercera del mundo, después de China e India. Aunque al principio se temía que la expansión hacia el este socavara la cooperación para el desarrollo, en general esos temores no se han justificado. Por el contrario, los nuevos Estados Miembros han aportado una nueva dinámica a la UE, con perspectivas interesantes que incluyen a la zona geográfica al este de la Unión actual. Irlanda y Países Bajos crearon el prestigioso Fondo de la Presidencia durante sus sucesivas presidencias de la UE. El fondo pretende ayudar a la participación de la sociedad civil de los nuevos Estados Miembros en la cooperación para el desarrollo de la UE.⁴

Luego de la expansión, las políticas de la UE se reorganizaron en círculos concéntricos para reflejar esa nueva realidad. El primer círculo representa el centro de la UE y está integrado por los Estados Miembros, en un movimiento libre y abierto de bienes, aunque con restricciones para el movimiento de las personas.

El segundo círculo se refiere a la Política Europea de Vecindad de la UE, con un fuerte énfasis en el control de la inmigración y las fronteras. Los 16 países vecinos no integran el mercado de la UE, pero constituyen un componente fundamental de la seguridad interna de la UE. El vecindario incluye a los estados árabes del Norte de África hasta Medio Oriente, Israel y Palestina; también incluye a los Balcanes y Ucrania hacia el este. Con algunos de esos países (especialmente Rumania, Bulgaria, Croacia y Turquía) existen negociaciones en curso para preparar su acceso a la UE.⁵

El tercer círculo está integrado por la política de la UE con terceros países. Esta política es la que queda menos clara como consecuencia de la mez-

cla de intereses y objetivos políticos, como se describirá más adelante.

Las consecuencias de estas políticas desde la perspectiva de la política de género de la UE fueron examinadas en la publicación *To the Farthest Frontiers: Women's empowerment in an expanding Europe* (Hasta las fronteras más lejanas: el empoderamiento de las mujeres en una Europa en expansión), publicada por Eurostep en colaboración con Social Watch, Wide y Karat.⁶ Esta publicación señala cómo las nuevas políticas concéntricas carecen de fuertes dimensiones de igualdad de género y erradicación de la pobreza, principalmente por el énfasis puesto en los intereses económicos de la UE.

Elecciones de la UE

Las elecciones para el Parlamento Europeo se realizaron en junio de 2004 con la inclusión de representantes de los 25 Estados Miembros. La Comisión Europea también fue modificada con la asunción de su nuevo presidente, el ex primer ministro portugués José Manuel Barroso, de centro-derecha, en noviembre de 2004. Al principio los Estados Miembros de la UE tuvieron dificultades para elegir al candidato para la presidencia de la Comisión, y Barroso fue designado como candidato de compromiso. Vale la pena recordar que Barroso apoyó públicamente a Estados Unidos al inicio de la segunda guerra en Iraq. Otorgó credibilidad al concepto de una "coalición" con respaldo europeo para la guerra en Iraq al organizar una conferencia de prensa con la asistencia del presidente de Estados Unidos George W Bush, el primer ministro de Gran Bretaña Tony Blair y el entonces primer ministro de España José María Aznar. El presidente Bush correspondió el gesto a visitar la Comisión Europea (la primera vez que ésta recibe a un presidente estadounidense) en febrero de 2005.

Constitución europea

La primera Constitución para Europa también se acordó y firmó en 2004 antes de someterse a proceso de ratificación por cada Estado Miembro. La Constitución fue elaborada por una Convención creada en diciembre de 2002 con representantes de toda la UE, incluso de organizaciones de la sociedad civil. Las propuestas pretendían subordinar la cooperación para el desarrollo a una renovada política exterior y de seguridad de la UE, como la adoptada por el Consejo de la UE en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003.⁷

⁶ Ver: www.eurostep.org

⁷ *Informe 2003 de Social Watch. Los pobres y el mercado.* Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 2003.

¹ Simon Stocker es Director de Eurostep y Mirjam van Reisen es Directora de Europe External Policy Advisors - EEPA. Ambas organizaciones tienen su sede en Bruselas, Bélgica.

² Una sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de la ONU realizará un análisis integral de los avances realizados en el cumplimiento de los compromisos contenidos en la Declaración del Milenio de la ONU el 14-16 de septiembre de 2005.

³ Los 10 nuevos miembros son Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

⁴ Ver: <http://presidencyfund.eurostep.org>

⁵ Los países abarcados por la Política Europea de Vecindad son Albania, Armenia, Azerbaijón, Belarús, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldova, Siria, Túnez, Ucrania y la Autoridad Palestina.

Las organizaciones de la sociedad civil de la UE desarrollaron acciones concertadas y consensuadas con el respaldo de legisladores nacionales, legisladores del Parlamento Europeo y algunos Estados Miembros. Posteriormente se aclaró la base jurídica del Tratado Constitucional y permaneció como una política independiente específica de la Comunidad Europea, regida por sus propios objetivos y principios, de acuerdo con el *acquis communautaire* acumulado por la UE.⁸

El proceso de ratificación fue interrumpido por el rechazo de la Constitución en los referendos realizados en Francia y Países Bajos. Los electores de esos países tradicionalmente pro-europeos enviaron un mensaje sin precedentes de que la ciudadanía siente preocupación por el rumbo que ha tomado la UE. Especialmente lamentable fue la alianza entre la derecha antieuropea y la izquierda progresista, que dificultó la interpretación del deseo y el peso del voto por el No. Parecería que, en particular, la erosión de las políticas sociales de la UE son el centro de las inquietudes en esos dos países, así como la continua presión por la privatización de sectores públicos esenciales.

Hacia una acción común de la UE en la Cooperación para el Desarrollo

Nuevos recursos

Superficialmente parecería que la UE está acumulando poder externo en base a sus acciones conjuntas en la cooperación para el desarrollo. Desde inicios de 2004 la UE ha preparado una postura conjunta de los Estados Miembros para llevar a la Cumbre de septiembre de 2005. El principal elemento de la misma es el compromiso de aumentar la AOD a la meta colectiva promedio de 0,56% de AOD/INB para 2010, y a 0,7% para 2015. Para alcanzar la meta de 2010 se espera que los 15 “antiguos” Estados Miembros de la UE logren un mínimo de 0,51% del INB, mientras los 10 nuevos Estados Miembros deben aumentar la AOD a 0,17% del INB. También se exhorta a los 10 a alcanzar 0,33% del INB para 2015. Los comentaristas hablan de una nueva era de cooperación para el desarrollo con la duplicación de recursos financieros prevista para los próximos 10 años.

La UE dará prioridad a una iniciativa especial adoptada para África. La UE se comprometió a aumentar al menos 50% la ayuda a África subsahariana, colectivamente. Eso incluye el incremento de la ayuda a los países en conflicto y los estados frágiles.

8 La expresión francesa *acquis communautaire* se utiliza en el derecho europeo para referirse a la recopilación total de leyes de la UE acumuladas hasta la fecha. Un análisis en profundidad del Tratado se encuentra en: <http://constitution.eurostep.org>

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En las conclusiones para 2005 del Consejo se anunció una serie de iniciativas con respecto a la Cumbre de septiembre:

- Fuerte énfasis puesto en los derechos humanos y la democracia. Los derechos humanos deben ocupar la misma jerarquía que los asuntos de desarrollo, paz y seguridad. Por lo tanto, la UE dio su apoyo para que el rol del Alto Comisionado tenga más poder y medios, y para la creación del propuesto Consejo de Derechos Humanos.
- Un llamamiento para que la Cumbre de septiembre inicie un proceso que establezca un organismo de la ONU para el medio ambiente con más poder, basado en el PNUMA existente, y que tendría una jerarquía igual a la de otros organismos especializados de la ONU.
- Una declaración expresa de que la contribución de políticas no relacionadas con la ayuda para alcanzar los ODM deberá considerarse una parte integral del proceso para alcanzar los objetivos de desarrollo.

La Declaración de París y las nuevas modalidades de la ayuda

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda⁹ constituye un elemento clave de la futura perspectiva de cooperación para el desarrollo de la ONU, y la UE está decidida a incorporarla a un marco central de los ODM en la Cumbre de septiembre.

La esencia de la Declaración de París es la promoción de nuevas modalidades de ayuda por las que los donantes respalden las Estrategias de Reducción de la Pobreza dirigidas por Washington. Los principios de “propiedad” de las políticas por parte de los países en desarrollo y de la “coordinación” de los donantes forman los cimientos de ese nuevo enfoque.

Las dificultades asociadas con la Declaración de París tienen que ver con el asunto de quién es el propietario de las políticas nacionales de los países del Sur. Una nueva publicación de Eurostep, *Accountability Upside Down: Gender Equality in a partnership for poverty eradication* (Rendición de cuentas al revés: la igualdad de género en una sociedad para la erradicación de la pobreza), escrita

9 El 2 de marzo de 2005 los participantes del Foro de Alto Nivel de la OCDE en París difundieron la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda”, en la cual comprometieron a sus instituciones y sus países a continuar y aumentar los esfuerzos por armonizar, alinear y administrar para obtener resultados, e incluyeron una lista de acciones e indicadores supervisables para acelerar el avance en esas áreas.

en cooperación con Social Watch, cuestiona la propiedad de las nuevas modalidades de ayuda destinada a la población del Sur que vive en la pobreza. La publicación analiza si las nuevas modalidades de ayuda son capaces de promover la igualdad de género, que generalmente ha sido ignorada como componente vital para erradicar la pobreza en el contexto de nuevos instrumentos tales como el respaldo presupuestario. La conclusión es que sin la transferencia de poder de decisión de los donantes hacia el Sur y ante la ausencia de mecanismos adecuados de rendición de cuentas en el Sur, no hay buenas perspectivas para promover la igualdad de género y la erradicación de la pobreza.

Recientemente, una delegación de víctimas del tsunami planteó la misma cuestión ante el Parlamento Europeo, es decir, que la cantidad sin precedentes de ayuda otorgada a raíz del desastre no le llegó a la gente afectada. En su audiencia con el Parlamento Europeo el 14 de julio de 2005, la delegación de Sri Lanka dijo a los legisladores que el extenso programa de ayuda benefició a los intereses del sector privado, pero no llegó a las comunidades afectadas. La delegación pidió a los gobiernos y a los donantes de ayuda para el tsunami que respeten el principio rector de la propiedad de las comunidades afectadas. “Los planes de reconstrucción se elaboraron sin consultar a las personas afectadas y no apuntan a las necesidades de esas comunidades, sino que sirven a los intereses económicos del sector privado”, dijo Sarath Fernando, Co-secretario del Movimiento por la Tierra y la Reforma Agraria. “Los pescadores perderán sus medios de vida y serán desplazados por la industria turística, a la cual el gobierno de Sri Lanka otorgó prioridad en los planes de reconstrucción. Nos preocupan profundamente las consecuencias sociales de estos planes”, enfatizó Herman Kumara, Coordinador de Industrias Pesqueras Nacionales Solidarias.¹⁰

El menoscabo del desarrollo: nuevas perspectivas financieras de la UE

Aunque el compromiso de la UE para aumentar los fondos destinados al desarrollo es bienvenido, existe una presión constante para que esos nuevos recursos se utilicen en acciones ajenas al desarrollo, dado que el *acquis communautaire* de la UE otorga la base jurídica más fuerte para implementar las acciones externas de la UE, como su agenda de seguridad.

En las negociaciones en curso, que pretenden fijar el marco de los recursos financieros comunes de la UE hasta 2013, la Comisión Europea presentó varios instrumentos nuevos, todos ellos con el

10 Ver: www.eepa.be

objetivo de desviar los recursos de desarrollo destinados a la erradicación de la pobreza hacia otros intereses externos.

La Comisión Europea propuso que los cerca de EUR 7.700 millones del Instrumento de Desarrollo (ICED)¹¹ se reúnan bajo una actividad (denominada "cooperación económica"), un programa de EUR 17 millones que financia principalmente la participación de empresarios de la UE y demás países industrializados en conferencias de todo el mundo.

También propuso un instrumento que vincula la política de desarrollo con la de seguridad en un nuevo "instrumento de estabilidad"; sin embargo, el futuro de ese instrumento está en duda ya que la Corte Europea dictaminó que la propuesta carecía de base jurídica según los tratados actuales de la UE.

La cooperación para el desarrollo y el comercio exterior

En cuanto al comercio exterior en los próximos meses será necesario encarar áreas fundamentales de incoherencia. El primer ministro Tony Blair vinculó las Perspectivas Financieras de la UE con el tema de los subsidios agrícolas financiados por el presupuesto de la UE, una sugerencia de inmediato rechazada por el presidente francés Jacques Chirac. El tema se planteó esencialmente como respuesta a los reclamos de varios Estados Miembros de que el Reino Unido renuncie al reembolso recibido por sus aportes financieros a la UE, negociado por la ex primera ministra británica Margaret Thatcher.

El hombre de confianza de Tony Blair, Peter Mandelson, es ahora el nuevo Comisionado Europeo de Comercio Exterior. A cargo de las preparaciones de la UE para la reunión Ministerial de Hong Kong, Mandelson dejó en claro que su propósito es aplicar una agenda de comercio de desarrollo. Sin embargo, también aclaró que una gran prioridad será el avance en la liberalización de los servicios. Las interrogantes planteadas por las ONG sobre la compatibilidad con la agenda de desarrollo fueron descartadas en una carta interna de la Comisión, a la que tuvo acceso Eurostep.

Asimismo, la UE intenta obligar a los países africanos a aceptar reglas todavía no acordadas dentro de la OMC a través de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con Europa. Los "temas de Singapur", así denominados por la reunión ministerial en que fueron propuestos, fueron retirados de las conversaciones de Doha en 2003 luego de reclamos de los países en desarrollo. Los mismos incluyen temas relacionados con las reglas de protección

de la inversión extranjera, el fomento de la competencia nacional y el aumento de las compras gubernamentales. Los ministros de Comercio Exterior de los países ACP¹² expresaron su preocupación: "Nos preocupa esta estrategia de puerta trasera", declaró Dipak Patel, ministro de Comercio Exterior de Zambia. "¿Dónde está la convergencia entre las estrategias de la OMC (...) y de la UE en los AAE?" Mukhisa Kituyi, ministro de Comercio Exterior de Kenya, señaló: "Me opondré a todo avance si recibimos menos de lo obtenido en las negociaciones de la OMC".¹³

En su 81ª sesión en Bruselas, el 21 y 22 de junio de 2005, el Consejo de Ministros de ACP adoptó una declaración sobre las negociaciones de los AAE y expresó su grave preocupación porque las negociaciones no se realizaron de manera satisfactoria y no abordaron la mayoría de los temas de interés y preocupación para los ACP. Asimismo lamentaron la desconexión entre las declaraciones públicas de los Comisionados de Comercio Exterior y Desarrollo sobre las cuestiones de desarrollo en los AAE con la posición actual adoptada durante las sesiones de negociación de los AAE. El Consejo de Ministros de ACP también pidió a la Comisión Europea que asegure la coherencia en sus políticas de comercio exterior y de desarrollo.

Hacia otra visión de Europa

La UE envía señales mixtas. Aunque proclama con fuerza la necesidad de que sus políticas sean coherentes con sus objetivos de desarrollo, las políticas adoptadas no suelen tener la erradicación de la pobreza y la igualdad de género como sus objetivos primarios.

Ese es un error crucial. La UE tiene una historia sólida en cooperación para el desarrollo y en sí misma está construida sobre los valores de la socialdemocracia, la promoción de los derechos humanos, la paz y el desarrollo. Una Europa fuerte se construirá sobre estos valores que la enraizan con la sociedad civil europea. El 69% de los europeos cree que la UE debe contribuir a resolver problemas vinculados con la pobreza mundial.

La cooperación para el desarrollo es un elemento clave del rostro externo de la UE y la UE lidera claramente en este ámbito. Todo intento por debilitar esta área, como el ICED propuesto, es un error fundamental que repercutirá negativamente en el apoyo de la ciudadanía.

Al ubicarse como un actor internacional unido en pos de la erradicación de la pobreza y el logro de los ODM, la UE podría asumir la posición de liderazgo requerida en el contexto de la ONU, las Instituciones Financieras Internacionales y la OMC, para dejar a la pobreza en el pasado.

La visión de Europa que tiene Eurostep

La campaña de Eurostep aspira a que la visión de una Europa responsable se refleje en todas las políticas europeas.

La publicación de Eurostep *Vision of a responsible Europe in the World* (La visión de una Europa responsable en el mundo) exhorta a la UE a garantizar que las acciones que tome para los países en desarrollo sean consistentes con la sólida base jurídica que se incluye en la Constitución en referencia a la cooperación para el desarrollo. Estima que dentro de la Constitución existe un equilibrio razonable en todo el espectro de las acciones externas de la UE, especialmente entre la política de Seguridad Exterior y de Defensa Común y la política de Cooperación para el Desarrollo y Ayuda Humanitaria.

Como protagonista mundial y el mayor proveedor de ayuda para el desarrollo, Europa tiene la oportunidad y la autoridad para formular una alternativa al orden mundial cada vez más unilateral al implantar valores positivos en su Política Exterior. Debe asumir la defensa de las personas que viven en la pobreza y redoblar esfuerzos en la lucha a favor de un mundo más justo donde se eliminen las injusticias y las desigualdades, se empodere a las mujeres, se respeten los derechos humanos y se proteja el medio ambiente. ■

11 El Instrumento de Cooperación Económica y Desarrollo propuesto por la Comisión Europea formaría la base jurídica para financiar la cooperación de la UE con los países que no están cubiertos por la Política Europea de Vecindad.

12 Países de África, el Caribe y el Pacífico.

13 *Financial Times*, 4 de julio de 2005.