

• MIRJAN VAN REISEN

Las miradas en la Unión Europea están dirigidas hacia el siglo XXI. En setiembre de 1998 comenzarán las negociaciones sobre la futura relación entre ésta y 70 países de África, el Caribe y el Pacífico. Desde 1957 convenios sucesivos han regido las relaciones entre la Unión Europea y algunos países africanos. Se ha decidido que es tiempo de que esa relación ingrese a una nueva fase. El debate sobre la forma que asumirá tiene lugar a la luz de cambios importantes que se avecinan, incluyendo la ampliación de la Unión Europea con los países de Europa Oriental. Es, por lo tanto, un momento importante para establecer dónde la ayuda ha fallado y donde ha sido exitosa.

## COORDINACION PARA UN ENFOQUE BASADO EN POLITICAS SOCIALES

La resolución sobre DHS es particularmente importante porque establece nuevos caminos prácticos para una política de desarrollo mucho más enfocada. Parte del razonamiento es que *«el gobierno de los países beneficiarios debe ser empoderado para diseñar e implementar programas de desarrollo, que sean luego apoyados por una coordinación de donantes.»* En el pasado esto no ha resultado fácil, y se reconoce que la ayuda brindada por los distintos donantes con enfoques múltiples ha sido contraproducente. Es importante, por lo tanto, que los experimentos actuales sobre coordinación de políticas se pongan a prueba aun más. Estos intentos se están produciendo hoy en los campos de la educación y de la salud. Eventualmente, el objetivo sería coordinar la operación de políticas dirigidas a reforzar el marco macroeconómico y otros sectores de políticas en otras áreas de un modo más coherente. Esto ayudaría también a fortalecer la *propiedad* de los programas de desarrollo por parte del país receptor. Una condición previa sería que el gobierno socio y los países donantes se comprometieran con el

## EL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL DE LA UNION EUROPEA

proceso, y también la participación de las instituciones de la sociedad civil.<sup>1</sup>

La opinión actual en la Comisión es que serían eventualmente posibles nuevas coordinaciones para Programas Sectoriales de Desarrollo con el Banco Mundial que ha lanzado por su parte los llamados Programas de Inversiones Sectoriales (PISs).<sup>2</sup> Es importante anotar que un enfoque de este tipo hace posibles elementos mucho más fuertes de *apoyo presupuestal* en la asistencia al desarrollo. Esto exigirá una *condicionalidad de la ayuda* de naturaleza diferente, vinculada a resultados que se midan en términos del rendimiento obtenido en los países receptores.

Como lo informáramos en *Control Ciudadano* el año pasado, la Comisión Europea trató de priorizar a los países que respetan los derechos sociales y laborales básicos, a la hora de conceder ayuda y preferencias comerciales. En 1996 la Comisión llevó a cabo una investigación con respecto a Burma, a quien se le había concedido el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para beneficios industriales en 1995. El SGP le ofrece a los países en desarrollo tarifas aduaneras preferenciales como medio para apoyar sus exportaciones. La Comisión por unanimidad propuso retirar el SGP por la existencia de prácticas de trabajo forzado. Con esta decisión implementó por primera vez la cláusula de derechos humanos del nuevo SGP. Un elemento importante en la decisión fue que el retiro fue reclamado desde Burma por el líder opositor y Premio Nobel Daw Aung San Suu Kyi, quien consideraba que los ciudadanos de Burma no se beneficiaban del fortalecimiento del comercio de Burma con la Unión Europea. La Comisión basó su decisión en dos observaciones: *«... que las autoridades estatales conducen sistemáticamente prácticas de trabajo forzado, y no se registra ningún esfuerzo para corregir la situación.»*<sup>3</sup> Esta explicación es muy importante porque ubica la decisión en el contexto de la práctica del gobierno, y no se aplicaría necesariamente a un país donde estos derechos sean violados por actores no estatales mientras el gobierno trata de remediar la situa-

1 European Commission, Sectorial Development Programmes, Draft, *Internal Document*, 7.11.96

2 Si bien los PISs en este momento son descuidados en aspectos clave.

3 Comentario de Josef Call I Carbo, vocero del Comisionado responsable del asunto, Manuel Marin, citado en *«Europe»* - Nº 6878, p.13, 19 Diciembre 1996.

## RESOLUCION DEL CONSEJO SOBRE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL

*La Unión Europea asumió este año el compromiso claro y específico en cuanto a la implementación de la Cumbre Social y la Conferencia de la Mujer cuando el Consejo Europeo adoptó su resolución sobre Desarrollo Humano y Social. (DHS)*

Las siguientes son citas clave del texto tal como fue aprobado.<sup>4</sup> El Consejo llama a la Comisión y a los estados miembros a:

- a) *«Llevar el DHS hacia adelante hasta llegar al corazón del diseño de las políticas macroeconómicas y su implementación; el diálogo macro-político con los países asociados y las decisiones sobre programas de reforma económica y alivio de la deuda deben asumir totalmente y consolidar políticas de empoderamiento humano, basadas ampliamente en un crecimiento económico equitativo, en la expansión del empleo y la productividad, la salud y la educación; para lograr esto es necesario involucrar a especialistas en DHS además de los macroeconomistas en los diálogos sobre políticas, y también en su diseño e implementación.»*
- b) *«Asegurar un nivel lo suficientemente alto de recursos financieros para el DHS, especialmente con respecto a salud y educación; en este sentido el Consejo recuerda el acuerdo logrado en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague sobre el compromiso mutuo entre países socios desarrollados y en desarrollo interesados asignar, promediamente, el 20% de la AOD y el 20% del presupuesto nacional, respectivamente, a programas sociales básicos.»*
- c) *«Acordar alta prioridad a los indicadores sobre el DHS al evaluar el desempeño global de cualquier país en su desarrollo; (...) esto implica un cambio en la condicionalidad del donante, con mayor énfasis en los esfuerzos y resultados de la reducción de la pobreza y el DHS.»*
- d) *«Aumentar la eficiencia del apoyo al DHS fortaleciendo la iniciativa, la responsabilidad y la movilización de los países socios al diseñar e implementar sus propias políticas, y profundizando la coordinación entre socios (...) Es necesario, por lo tanto, acelerar y extender gradualmente los (...) «Programas Sectoriales de Desarrollo», concentrándose al mismo tiempo en los países piloto para coordinar (...); será necesaria también para implementar este enfoque una cooperación muy unida con otros deudores, en particular con el Banco Mundial.»*
- e) *«Integrar mejor las consideraciones del DHS -incluyendo el equilibrio de género- a programas y proyectos en otras áreas de políticas»*

*«El Consejo apela a la Comisión y a los estados miembros para que (...) procuren activamente la aplicación de estas prioridades para las políticas y líneas de acción en el diálogo con los países en desarrollo, en los foros institucionales y en su cooperación con otros donantes. Llama además a la Comisión a que informe ante el Consejo y el Parlamento Europeo antes de terminar 1998, sobre los avances alcanzados en la implementación de la presente resolución.»*

ción.<sup>5</sup> Esto muestra que la Comisión quiere trasladar la práctica de la condicionalidad a la «buena gestión» por parte del gobierno.

## DIRECCION FUTURA DE LA AYUDA

En el año 2000 expira la Convención Lomé. A los efectos de preparar las negociaciones, la Comisión Europea ha presentado un Documento Verde, para la discusión.

El Documento Verde observa que la relación entre la Unión Europea y los países de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP) ingresa a una nueva fase, que esta nueva relación tendrá que basarse en la realidad del nuevo contexto global, y que las innovaciones tendrán que aumentar la eficiencia del programa de cooperación. Pasa entonces a considerar el siguiente marco:

En primer lugar, hay que cambiar el establecimiento de acuerdos comerciales reconociendo el régimen de comercio internacional cambiante tal como lo establece la Organización Mundial del Comercio. Como resultado de la aceleración de la liberaliza-

<sup>4</sup> Unión Europea «*Human and Social Development and European Union Development Policy Council Resolution*» 22.XI.1996. Véase también «*Commission staff working paper, Human & Social Development (HSD) and European Union Development Cooperation*» October 1996, SEC(96) 1827, sin editar.

<sup>5</sup> La decisión fue fundamentalmente simbólica ya que las pérdidas de Burma serán por un valor de sólo 287.000 ECU en 1997. Si bien los criterios de suspensión dados por la Comisión limitan esta decisión a una situación muy particular. Resultó irónico que Francia amenace con bloquear la decisión al llegar esta al Consejo, por sus intereses en Burma vinculados con la empresa petrolera TOTAL. Sin embargo, Francia apoya firmemente la inclusión de una Cláusula social en la OMT.

ción el valor relativo de los acuerdos de comercio preferencial – uno de los principales componentes de la ayuda Europea hasta ahora– se verá disminuido. Las opciones propuestas varían desde mantener el status quo a una reciprocidad diferenciada y planificada hacia Acuerdos regionales de Libre Comercio.

En segundo lugar, se requerirá de diferenciación para responder mejor a realidades económicas y políticas específicas en los ACP. Las opciones varían desde mantener el status quo a Acuerdos Lomé Regionales, o un acuerdo específico entre la UE y también Países Menos Desarrollados que hoy están fuera del grupo ACP. En este caso se prevería que los países puedan ‘graduarse’ y dejar el acuerdo Lomé.

En tercer lugar, el debate se producirá en el contexto de las futuras formas y relaciones exteriores de la Unión Europea, que serán determinadas por la Conferencia de Gobiernos. Deberá buscar mejorar la coordinación entre los estados miembros de la UE. Por ejemplo, habrá que considerar un acuerdo que incluya también los programas bilaterales de los estados miembros. También habrá que fortalecer la coherencia en las políticas de la Unión Europea.

Por último, deberá fortalecerse el marco macroeconómico del desarrollo apoyando al sector privado y comercial por medio de medidas que protejan la inversión privada. Esto incluye la cooperación para reducir las deudas externas.

En términos generales, el diseño que va tomando forma captura los siguientes elementos: una cooperación para el desarrollo cuyo objetivo fundamental es contribuir a la reducción de la pobreza, dentro de la liberalización del comercio y moviéndose posiblemente hacia el establecimiento de Áreas de Libre Comercio. La Unión Europea consideraría orientarse hacia paquetes financieros globales en apoyo a un tipo de cooperación más orientado hacia políticas. En un enfoque de este tipo la ayuda programable sería otorgada con mayor selectividad, basándose en criterios de «desempeño» y «buenas políticas». En este enfoque, el concepto de «necesidad» sería sustituido por el de «buena administración».

## ALGUNOS COMENTARIOS CRÍTICOS SOBRE EL DOCUMENTO VERDE<sup>6</sup>

Si bien se ofrecen varias opciones en cada área, la propuesta implícita del Documento Verde parece ser:

- la regionalización y la graduación de nuevos acuerdos en lugar de una Convención global; esto bien puede decrecer el poder de los países de ACP como grupo.
- una reciprocidad diferenciada, para poner a la cooperación comercial en la línea del acuerdo de la OMS, aunque podrían obtenerse exoneraciones para los Países Menos Desarrollados.

- la racionalización del programa pasando del apoyo a proyectos al apoyo a presupuestos, con mayor condicionalidad basada en el desempeño en plazos más largos en áreas macroeconómicas, monetarias y sociales.
- la inclusión de nuevos actores en la cooperación, particularmente el sector privado y las ONGs.

Este conjunto de medidas se corresponde claramente con la dirección general de las políticas externas actuales de la UE, incluyendo los países desarrollados, y sugiere los siguientes comentarios:

Los Acuerdos de Libre Comercio de la UE han sido parciales en cuanto a liberalización. En particular, áreas importantes de la política agrícola se suelen dejar fuera de los acuerdos. El hecho de que la Política Agrícola Común de la UE no figure en el documento es, por lo tanto, una omisión grande ya que se trata al mismo tiempo de un área fundamental de la Política Europea común, y de capital importancia para la base comercial –y por lo tanto para el desempeño macroeconómico– de los países de ACP.

Si bien se establece que la «pobreza» es uno de los objetivos principales de la cooperación para el desarrollo, en el Documento Verde no hay un análisis de cómo puede lograrse la erradicación de la pobreza a partir del paquete de medidas propuesto. Esto es particularmente sorprendente en tanto la resolución sobre Desarrollo Humano y Social que hemos examinado, brinda indicaciones muy claras sobre cómo puede reducirse la pobreza por medio de un enfoque que realce el capital humano. Este enfoque de hecho debería ser la base de cualquier propuesta elaborada en el Documento Verde. La experiencia muestra que no se puede presumir automáticamente que el apoyo a los presupuestos sea utilizado para eliminar la pobreza. La Corte Europea de Auditores acota a este respecto «...*Si bien la disposición (...) de la Convención Lomé insiste en que se preste particular atención a las categorías sociales más vulnerables (...) está claro que en algunos países se ha producido un desplazamiento en favor de medidas que restauren el equilibrio financiero del sector público. Al ser así, los recursos del Fondo de Desarrollo Europeo (FDE) no se han asignado en pleno a los sectores más pobres de la sociedad*»<sup>7</sup>

La consideración que el Documento Verde hace de la relación entre Ayuda de Emergencia y Asistencia para el Desarrollo es insatisfactoria, especialmente dado que el cambio propuesto que le otorga más ‘propiedad’ al gobierno beneficiario y una mayor condicionalidad basada en el desempeño, sugiere que será una tarea importante para la ayuda de emergencia llenar los huecos en los países cuyos gobiernos no pueden ser apoyados por medio de la cooperación propuesta porque no cumplen con los requisitos de éxito exigidos.

<sup>6</sup> European Commission, GREEN PAPER on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st. century. Challenges and options for a new partnership. BORRADOR NO PUBLICADO, 14 Noviembre 1996. La comisión invita a enviar opiniones, que pueden hacerse llegar a: Directorate for Development, European Commission, Rue de la Loi 200, B-1049, Brussels, Belgium. Esta sección está basada en: Mirjam van Reisen, *Summary and Comments to the Green Paper on the Relationship between the European Union and the ACP countries. Towards the 21st. century, Contribution to the Consultation meeting between Eurostep and Southern African partners, 26–28th November 1996b, Kadoma, Zimbabwe.*

<sup>7</sup> Official Journal of the European Communities, *Annual Report concerning the financial year, 1995*, Luxembourg, 12.11.96: 312.

Las opciones que sugiere el Documento Verde no están relacionados con la capacidad de implementación de la Comunidad Europea. Esto se hace especialmente relevante porque la capacidad actual es muy insatisfactoria para la implementación debida de la Convención.<sup>8</sup>

Decepciona la falta de consideración profunda de cuáles serían las formas de participación del sector privado y las ONGs en los nuevos acuerdos. Particularmente porque es probable que jueguen un rol fundamental en acrecentar la rendición de cuentas y buena gestión de los gobiernos receptores, condiciones previas para la efectividad de un mayor apoyo presupuestal.

Las propuestas aportadas por el Documento Verde para fortalecer el apoyo presupuestal requieren un sistema avanzado de monitoreo e indicadores bien desarrollados para medir los avances registrados por los países receptores. Esto necesitaría que se le otorgue un papel muy importante a la evaluación independiente. Sería útil establecer algún tipo de procedimiento para las reclamaciones. La Corte Europea de Auditores acota también que: «...la definición de objetivos para los fondos de contraparte debe ser menos detallada (...) pero debe ir acompañada de metas cuantitativas a lograr en los sectores sociales, y del establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación.»<sup>9</sup> Este aspecto no está contemplado en el Documento Verde.<sup>10</sup>

Por último, debe prestarse más atención a la cuestión crucial de cómo puede el Programa de la Comunidad Europea complementar los programas europeos bilaterales. El Programa de la Comunidad no debe ser considerado como el programa bilateral N° 16 de la Unión Europea. El valor adicional que tiene el programa de la CE en términos del papel que puede jugar en la coordinación de los programas bilaterales, debe ser un blanco primario de las deliberaciones del futuro de la asistencia de la UE al desarrollo. Esto requiere, por supuesto, la intención de los estados miembro de trabajar con este fin. Es una conclusión importante de la Corte de Auditores que: «En vista de las muy considerables necesidades de estos países (ACP, MvR) en los sectores de servicios sociales básicos (salud, educación), la financiación de gasto dirigido del FDE por sí sola no hace posible limitar los efectos negativos del ajuste estructural sobre los sectores más carenciados de la sociedad. Es más, el presupuesto no favorece necesariamente la dimensión social de las medidas públi-

cas, y este es un hecho sobre el cual la Comisión no siempre tiene en la práctica el control necesario. En este aspecto, parecería que el apoyo presupuestal sólo puede ser un instrumento efectivo si va ligado a un involucramiento más cercano de todos los donantes...»

## ¿UNA NUEVA AGENCIA EUROPEA DE DESARROLLO?

Una de las dificultades mayores para la factibilidad de las ideas propuestas es que las posibilidades de éxito o fracaso dependen casi enteramente de la capacidad de la administración para implementarlas debidamente. Esto es también un problema en relación con la resolución sobre Desarrollo Humano y Social. Si bien las intenciones son excelentes, la Comisión Europea tiene actualmente un inmenso problema para implementar sus resoluciones. El Directorio para el Desarrollo de la Comisión cuenta con poco personal tanto en Bruselas como en las delegaciones, y tiene un restringido servicio propio de expertos sobre políticas en las áreas de desarrollo social y humano, ni que hablar de las de género. El personal está constantemente bajo presión por parte de los estados miembros, que al mismo tiempo exigen cada vez mayor control sobre las decisiones de la Comisión Europea.

Se sugiere, por lo tanto, que la Comisión Europea establezca una agencia separada, fuera de la administración, y que se especialice en cooperación para el desarrollo. Esto podría ser una idea atractiva si el programa de la Unión Europea lograra reunir un marco en el que los programas nacionales ayudaran a fortalecer un enfoque europeo común para la eliminación de la pobreza. Que esto sea posible o no, depende de la voluntad de los Estados Miembros para establecer algunos objetivos conjuntos hacia los cuales trabajar, y de darle a la Comisión una capacidad compatible con las tareas que se le encomienda implementar.

- EUROSTEP es una coordinación de 22 organizaciones para el desarrollo no religiosas en Europa Occidental.

8 Véase por ejemplo Maxwell, S. *Does European Aid Work? an Ethiopian case study*, Working paper 46, IDS, Sussex, 1996.

9 *Official Journal of the European Communities*, ibid. 1996.

10 Este asunto se vuelve aún más urgente en la medida en que el Parlamento Europeo ha recortado el presupuesto de la unidad de valuación del Directorado para el Desarrollo de la Comisión, para el año presupuestal 1997.