

Las promesas de la Unión Europea

Eurostep

Simon Stocker¹

Europe External Policy Advisors (EEPA)

Mirjam van Reisen

En 2005 la Unión Europea (UE) se posicionó como líder mundial en la movilización de recursos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y definió su marco de financiación para el período 2007-2013, lo que abarca casi la totalidad del lapso hasta 2015. La naturaleza de estas perspectivas financieras proporciona un fuerte indicio, en función de los fondos disponibles y las prioridades para su implementación, de si realmente se está reafirmando el compromiso con el cumplimiento de los ODM.

Promesas de financiación de la UE

Por primera vez se fijó un calendario para que la UE cumpla la meta que fijara la ONU hace años para gastar el 0,7% del Producto Nacional Bruto. Aunque la mayoría de los países donantes no alcanzaron ni superaron esa meta, quienes sí lo hicieron son integrantes de la UE². Con la meta interina para que la UE alcance el nivel mínimo promedio de 0,56% para 2009, el compromiso actual apunta a que 15 de los “antiguos” Estados miembros alcancen la meta del 0,7% para 2015, en coincidencia con la fecha límite para cumplir muchos de los ODM, incluido el de reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en la pobreza absoluta.

Los fondos que la Comisión Europea destina a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) seguirán siendo los mismos, y por lo tanto el incremento de la financiación se canalizará en gran medida directamente a través de los Estados miembros de la UE.

¿Se amplía la definición de ayuda al desarrollo?

El compromiso de respaldo a los ODM también se confirma en las declaraciones de políticas de desarrollo adoptadas por la UE a fines de 2005. Tanto el Consenso Europeo sobre el Desarrollo³, que fija la política de desarrollo de la UE para los próximos años, como la Estrategia de la UE para África (Consejo de la Unión Europea, 2005) otorgan un lugar destacado a la centralidad de los ODM en las estrategias de cooperación de la UE hacia los países en desarrollo.

1 Simon Stocker es Director de Eurostep y Mirjam van Reisen es Directora de Europe External Policy Advisors (EEPA).

2 Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia proporcionan al menos 0,7% de su INB anual a la AOD. Noruega es el único país fuera de la UE que pertenece a este grupo.

3 Acordado entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo Europeos en 2005.

TABLA 1. Promesas de ayuda de la UE

AÑO META	15 ESTADOS MIEMBROS DE LA UE (ALEMANIA, AUSTRIA, BÉLGICA, DINAMARCA, ESPAÑA, FINLANDIA, FRANCIA, GRECIA, IRLANDA, ITALIA, LUXEMBURGO, PAÍSES BAJOS, PORTUGAL, REINO UNIDO Y SUECIA)		10 ESTADOS MIEMBROS DE LA UE (REPÚBLICA CHECA, CHIPRE, ESLOVAQUIA, ESLOVENIA, ESTONIA, HUNGRÍA, LETONIA, LITUANIA, MALTA Y POLONIA)	
	MÍNIMO INDIVIDUAL	PROMEDIO COLECTIVO	MÍNIMO INDIVIDUAL	PROMEDIO COLECTIVO
2006	0,33%	0,39%	-	-
2010	0,51%	0,56%	Específico de cada país	0,17%
2015	0,7%	0,7%	0,33%	0,33%

Nota: todos los porcentajes son AOD como proporción del Ingreso Nacional Bruto.

Fuente: Joint European NGO Report (2006). *EU aid: Genuine leadership or misleading figures?*

Sin embargo, ambos documentos también otorgan un creciente énfasis a temas relacionados con la seguridad en el contexto de la “guerra contra el terror” y la proliferación de armas de destrucción masiva y con la inmigración. Las pautas utilizadas para la programación de la ayuda de la UE al desarrollo entre 2007 y 2013 incluyen las pautas sobre la guerra contra el terrorismo y la inmigración, lo que demuestra la seriedad de la Comisión Europea en su intento por utilizar el dinero destinado al desarrollo con estos fines (Eurostep, 2006).

Las políticas de la UE coinciden cada vez más en integrar los fondos para el desarrollo de la Comisión Europea y de los Estados miembros, en línea con la Declaración de París sobre la armonización de la ayuda. Por lo tanto, el mayor alcance de la ayuda, que abarca a la guerra contra el terrorismo y la inmigración, tiene repercusiones no solo para la ayuda de la Comisión Europea sino también para la ayuda dada por los 25 Estados miembros de la UE.

Además, la Comisión Europea destina fondos considerables a la financiación de obras de transporte e infraestructura. En su programación para los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), un tercio de los fondos a distribuir son destinados a este tipo de obras. Aunque los mismos cumplen con los criterios de la AOD, su importancia para el cumplimiento de los ODM no es tan clara, y – desde la perspectiva de los ODM – estos programas carecen de fundamento.

Al mismo tiempo, se revisa la definición de desarrollo para que incluya aspectos nuevos del gasto dentro de la AOD, lo cual refuerza las posibilidades de que los donantes incrementen sus niveles de AOD sin proporcionar necesariamente financiación adicional a los países en desarrollo. La Comisaria Europea, Benita Ferrero-Waldner, declaró recientemente que la Comisión deseaba ampliar la definición de desarrollo para permitirle usar los fondos designados al desarrollo en el contexto de un nuevo marco jurídico que rigiera la ayuda de la UE al desarrollo. Aunque la

Comisión no brindó los motivos específicos del por qué sería necesario un cambio en la definición, sí señaló que tiene que ver específicamente con la cooperación de la UE hacia países como China e India, grandes economías con mercados en crecimiento a las cuales la UE desearía claramente aumentar su acceso (EEPA, 2006b).

La Declaración de París

La UE encabeza la aplicación de la Declaración de París de 2005 sobre la armonización de la ayuda, la alineación con los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y los Programas Nacionales de Desarrollo, y la coordinación de los donantes. La Comisión Europea se propone programar 50% de su ayuda para el período de 2007 a 2013 a través del apoyo presupuestario general o sectorial. La Comisión también argumenta que, a través del apoyo presupuestario, apuntará a los sectores de los ODM.

En su Resolución de 2006 sobre la corrupción, el Parlamento Europeo advirtió que la corrupción y los cambios en el presupuesto podrían socavar la eficacia del apoyo presupuestario en el cumplimiento de los ODM y recomienda que sólo se acuerde el apoyo presupuestario sectorial dedicado a los sectores de los ODM, especialmente la salud y la educación. Dado el monto de los fondos que se pretende destinar a través del apoyo presupuestario en el lapso hasta 2013, la UE asume un riesgo formidable en cuanto si el apoyo presupuestario no funciona para aumentar la inversión en los sectores de los ODM, serán insuficientes las medidas correctivas para llevar inversiones a los ODM.

La Comisión Europea está fijando niveles de incentivos para los países que reciben apoyo presupuestario y tienen un buen desempeño. Es fundamental que los indicadores de desempeño den una alta prioridad a los ODM, si es que los ODM han de lograrse a través del apoyo presupuestario. De no ser así, faltarán incentivos para que los países

socios inviertan en los ODM (Comisión Europea, 2006). Asimismo, es necesario plantear la interrogante de cómo se mide el desempeño, y cuáles indicadores se emplean para medir el desempeño en el apoyo presupuestario. Esta puede ser una zona importante para que los Watchers desarrollen experiencia adicional.

Los temas transversales son particularmente vulnerables mediante el apoyo presupuestario, dado que no son tratados como sectores. Social Watch y Eurostep publicaron un informe que identificaba este asunto en 2005, llamado "Accountability Upside Down" (Eurostep/Social Watch, 2005), que llevó a una conferencia organizada por UNIFEM con la Comisión Europea en 2005 en la cual se identificó cómo se podía aplicar la igualdad de género mediante las nuevas modalidades de ayuda. La conferencia identificó varios instrumentos, en particular la integración de la dimensión de género en el proceso de elaboración del presupuesto, y el seguimiento de la aplicación de los instrumentos internacionales que promueven la justicia de género, la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing y la Declaración del Milenio. El Índice de Equidad de Género de Social Watch se presentó como una herramienta para los indicadores de desempeño sobre igualdad de género.

Actualmente, Ghana es el país piloto para la aplicación del apoyo presupuestario de la UE de manera coordinada con los Estados miembros. Dado que la revisión de la Declaración de París también tendrá lugar en Ghana en 2008, queda claro que la UE tiene la esperanza de que prosperen los resultados del apoyo presupuestario en este país. Será importante discernir si el apoyo presupuestario está ayudando a producir cambios en los presupuestos nacionales en el sentido de los ODM, y si estos cambios presupuestarios conducen a una mayor inversión en los ODM y mayores resultados hacia su realización.

Comercio

Los intereses comerciales son un tema fundamental para la UE, donde la Comisión Europea desempeña un papel central⁴. Dentro de la actual Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la UE destacó sistemáticamente que asume un método que define nuevas reglas comerciales en defensa de los intereses de los países en desarrollo. Sin embargo, esa no es la opinión de la mayoría de los países en desarrollo, que critican a la UE por mantener un régimen de subsidios a la agricultura que otorgan ventajas injustas a los productores europeos, lo cual socava la competitividad de los productores en los países en desarrollo. Un documento reciente sobre las propuestas presupuestarias de la UE señaló directamente que la política comercial de la UE está motivada por medidas defensivas y ofensivas para proteger sus propios intereses esenciales (EEPA, 2006b).

El régimen de comercio *Todo salvo las armas* de la UE para los Países de Menos Adelantados (PMA)

OBSERVACIONES SOBRE EL APOYO PRESUPUESTARIO

Cecilia Alemany (Social Watch)

Una tendencia de las Nuevas Perspectivas Financieras de la UE para 2007-2013 es que el apoyo presupuestario se está convirtiendo en un instrumento generalizado para canalizar la cooperación en los países en desarrollo. Este mecanismo se orienta a reducir los altos costos que implican la mediación y administración de la cooperación, y apunta a expandir las líneas estratégicas del desempeño presupuestario nacional.

Aunque ya existen algunos casos exitosos, aún no queda claro si el apoyo presupuestario es eficaz. Los requisitos para su aprobación pueden variar y, en algunos casos, presentan un nuevo cuello de botella. Asimismo, es necesario aclarar los mecanismos de supervisión, no solo para cumplir los requisitos de la UE como donante, sino también ante la sociedad civil y la ciudadanía del país supuestamente beneficiario.

La supervisión del apoyo presupuestario y el desempeño presupuestario por parte de los ciudadanos es viable en algunos países y está institucionalizada como complemento del control que ejercen los parlamentos. Pero en muchos países no existen esas condiciones para poder participar; se carece de la cultura de la consulta o de políticas de transparencia. Además, el apoyo presupuestario también beneficiará a algunos gobiernos con elevados porcentajes de corrupción. Sería percibido como contradictorio que la UE señalara con el dedo los niveles de corrupción de los países en desarrollo, o señalara los déficit públicos de algunos países mientras, simultáneamente, inyecta financiación directa a sus presupuestos.

Por otra parte, el apoyo presupuestario constituye una parte de la tendencia de los países donantes hacia la alineación y armonización de los donantes (una tendencia que refuerza la Declaración de París). La misma requiere que los donantes negocien en bloque con las autoridades nacionales. La lógica es la de la eficiencia, desde la perspectiva de la UE, pero en los hechos reduce la capacidad de negociación de los países receptores de la cooperación. ■

no proporcionó opciones realmente significativas a los productores de estos países ya que no aborda las limitaciones que imponen la producción de artículos a un nivel aceptable para la UE.

Junto con las negociaciones de la OMC, la UE ha estado negociando con diferentes grupos regionales para establecer tratados regionales de libre comercio. Para el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, el campo de acción para negociar los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) se delimitó en el Acuerdo de Cotonou, como acuerdo sucesor de la Convención de Lomé. La UE forzó la inclusión de las negociaciones sobre los AAE a los países ACP de manera que para 2008 los arreglos comerciales de la UE serían compatibles con las normas de la OMC. Ante las críticas referidas a que con las negociaciones de los AAE la UE una vez más dejaba fuera las limitaciones sobre la oferta de los países de ACP, los países de la UE declararon que ofrecerán ayuda a cambio de comercio para apoyar los costos de ajuste de los AAE, una vez que se hayan instalado. Sin embargo, esto se financiará con el presupuesto existente para la ayuda y por lo tanto la compensación por las pérdidas de los países de ACP se pagará del presupuesto para el desarrollo, lo que reducirá los fondos para los ODM. Dentro de las negociaciones presupuestarias en curso, el dinero "adicional" prometido para compensar la modificación del convenio que la UE tenía sobre el azúcar con los países de ACP será financiado con un recorte en los recursos para el desarrollo social, lo que afecta especialmente al sector de la financiación de los ODM para la salud y la

educación. Esto sucede además de otros recortes presupuestarios que apuntan específicamente a los ODM (EEPA, 2006a).

Cancelación de la deuda

Aunque los compromisos asumidos por la UE en 2005 para realizar los ODM fueron bien recibidos, persiste la inquietud sobre cómo se llevarán a la práctica y siguen las medidas para cambiar el marco en que se realiza la cooperación con la UE. Un informe publicado en mayo de 2006 analizó el uso actual de la ayuda de la UE. Redactado en conjunto por varias ONG de toda Europa, el informe concluyó que un tercio de toda la ayuda oficial (aproximadamente USD 14.400 millones) que proporcionó en 2005 la UE (los Estados miembros y la Comunidad Europea en su conjunto) no llegó a los países en desarrollo y permaneció en el país donante. Entre estos egresos se incluyen la cancelación de deudas (USD 9.600 millones, de los cuales la mayor parte fue la cancelación de deudas por créditos a las exportaciones de Iraq), la financiación de los costos de los inmigrantes que provienen de países en desarrollo (USD mil millones), y los costos de la educación para alumnos extranjeros (USD 1.200 millones). Aunque estos egresos pueden constarse como ayuda oficial según las definiciones que fijara la OCDE/CAD⁵, los mismos no brindan recursos para ser utilizados en los países en desarrollo con fines de alcanzar los ODM. Por ejemplo, en el caso de

4 La Comisión Europea es responsable de gestionar las políticas comerciales de la UE y de negociar las reglas y convenios comerciales en representación de la UE.

5 El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

INICIATIVAS PRESUPUESTARIAS DE GÉNERO EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE/COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

Network of East–West Women (NNEW)

El primer presupuesto con perspectiva de género creado en Australia a mediados de la década de 1980 se transformó en la inspiración para varias iniciativas del planeta. Sin embargo, la aplicación de la idea en Europa y especialmente en Europa Central y Oriental no ha sido rápida. El Secretariado de la Comunidad del Commonwealth¹, al que pertenece Australia, fomentó un programa de respaldo a las iniciativas de presupuesto femenino a partir de 1996. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) brindó apoyo de diversos tipos en diferentes programas². En 2005 el Consejo de Europa publicó un Informe sobre Presupuesto de Género³. La estrategia de transversalización del género y del presupuesto de género avanzó en reconocimiento y legitimidad. En algunos países de la región Europa Central y del Este/Comunidad de Estados Independientes el presupuesto de género adquirió una rápida popularidad, especialmente en Kosovo y Georgia.

Kosovo

La ONG de mujeres Shoqata Afariste e Gruas SHE-ERA⁴ preparó el primer análisis en Kosovo sobre presupuesto de género y el impacto que las políticas fiscales tienen sobre el nivel de pobreza de las mujeres rurales en el municipio de Gjakova. El estudio presenta las conclusiones de la investigación realizada en Gjakova y se concentra en la posibilidad de aplicar una perspectiva de género a las partidas presupuestaria del municipio de Gjakova. La investigación identifica causas, problemas y oportunidades para incorporar el equilibrio de

género a la distribución de los recursos, comenzando por el plano local, con especial atención al Departamento de Agricultura. La investigación reveló que la aplicación de políticas equilibradas en asuntos de género en el sector de desarrollo de la agricultura encuentra cinco principales obstáculos: la necesidad de empoderar a las agricultoras del medio rural de Gjakova, la falta de propiedad de las mujeres sobre la tierra que labran, las limitaciones del presupuesto municipal y el apoyo insuficiente del gobierno local al desarrollo de la agricultura rural, la necesidad constante de generar capacidades en la Oficina Municipal de Género, y la necesidad de generar las capacidades de la sociedad civil para la abogacía sobre un presupuesto equilibrado en materia de género en las políticas municipales de todos los sectores.

Polonia⁵

La red Network of East-West Women (NEWW) abogó por la aplicación del presupuesto de género en Polonia. NEWW coordinó la Iniciativa sobre Presupuesto de Género de Gdansk, dirigida a identificar áreas a mejorar y presentar recomendaciones de acción. El Informe⁶ plantea numerosos puntos que tienen un impacto inmediato en la vida de los ciudadanos y ciudadanas de Gdansk. Entre los problemas más importantes que deben enfrentar los habitantes de Gdansk están: la falta de programas para personas de la tercera edad (hombres y mujeres), el tratamiento desigual que reciben hombres y mujeres en el mercado de trabajo y la escasa actividad profesional de las mujeres, el desempleo de largo plazo de mujeres y hombres. El informe invitó a profundizar la discusión sobre problemas vitales para Gdansk y a hallar soluciones posibles. También sugirió que análisis de este tipo pueden ser un instrumento para combatir la discriminación. El proyecto presentó al *gender budgeting* como un instrumento excelente para que la ciudad, las autoridades locales y la comunidad local aboguen por más transparencia y la apliquen en los gastos que benefician a la comunidad local. ■

1 Integrada por 53 estados independientes que trabajan juntos por el desarrollo, la democracia y la paz de sus ciudadanos: <www.thecommonwealth.org>.

2 Budlender, D. (2001). "Review of gender budget initiatives", Community Agency for Social Enquiry. <www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>.

3 Dirección General de Derechos Humanos (2005). "Gender budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB)". Estrasburgo.

4 Shoqata Afariste e Gruas/Asociación Empresarial de Mujeres (2006). "The Story behind the Numbers: Women and Employment in Central and Eastern Europe and the CIS: Gender Budget analysis and the impact of fiscal policies on the poverty level of rural women in the municipality of Gjakova in Kosovo". Gjakova, Kosovo.

5 Por más información, consulte a Zofia Lapniewska: zofia@neww.org.pl

6 Balandynowicz-Panfil, K. y Opacka, U. (2005). "Gda_sk Gender Budget Initiative". NEWW, Gdansk, Polonia.

la cancelación de la deuda, los gobiernos donantes se comprometieron en 2002, en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, que la cancelación de la deuda se aplicaría a través del uso de recursos nuevos. Ya que las mismas eran condonaciones de deuda, las cancelaciones no se expresaban en fondos adicionales puestos a disposición de los ODM. Los países beneficiados con la cancelación de deudas no habrían podido pagar las deudas canceladas, por lo que el nivel de ayuda adicional registrado por los donantes se limitó simplemente a un ejercicio contable que infló los niveles de AOD.

Conclusiones

Lamentablemente, todo indica que la aplicación de las promesas es meramente un truco contable, y no un incremento de la inversión en los ODM. La "guerra contra el terror" y los temas de la inmigración están incluidos en los programas de ayuda como forma de "ampliar" la definición de la AOD junto a prioridades en materia de infraestructura que siguen en pie desde hace tiempo. Nuevas modalidades de ayuda probadas en gran escala tras la Declaración

de París – que la UE está liderando – desvinculan la ayuda a la distribución en áreas específicas. Aunque estas nuevas modalidades de ayuda pueden proporcionar ciertas oportunidades, la hipótesis de que puedan profundizar los ODM no está comprobada. Dado que la UE es por lejos el mayor contribuyente a la AOD, el mayor auspiciante de los ODM, y actualmente muy activo en el ensayo a gran escala de nuevas modalidades de ayuda, podría concluirse que existe un peligro considerable de que la inversión en los sectores de ODM siga siendo mínima, y que la AOD no esté dirigida a su consecución. Además, el rumbo de las negociaciones comerciales no parece ayudar a los socios de los países en desarrollo y, en los casos en que ameritan compensación u otras medidas, las mismas se toman de los fondos existentes de desarrollo y se redirigen de la inversión directa en zonas de ODM.

Por lo tanto, el rol de la UE para el logro del ODM 8 puede considerarse sumamente débil, y actualmente no existe convicción ni voluntad política para aplicar las promesas asumidas para la realización de los ODM. ■

Referencias

- Consejo de la Unión Europea (2005). *The EU and Africa: towards a strategic Partnership*. Brussels: 15961/05.
- EEPA (2006b). *Debate on 2007 Budget in Joint Hearing Budget Committee and Foreign Affairs Committee, May 30th 2006*. [en línea]. Disponible en: <www.eepa.be>.
- Comisión Europea (2006). *Issues Paper Towards an European Consensus on governance in development cooperation*. Bruselas: Comisión Europea.
- Parlamento Europeo. Consejo de la Unión Europea. Comisión Europea (2005). *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus'*. Bruselas: (2006/C 46/01).
- Eurostep (2006). *EC aid programming for ACP countries* [en línea]. Disponible en: <www.acp-programming.eu>.
- Eurostep/Social Watch (2005). *Accountability upside down*. [en línea]. Disponible en: <www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/PUB_Unifem_OECD_RV.pdf>.
- EEPA (2006a). *Budgeting for the realisation of the MDGs*. [en línea]. Disponible en: <www.eepa.be/wcm/dmdocuments/Paper_FPAAnalysis_060403.pdf>.