

CAPÍTULO 5

EL NUEVO CONSENSO EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO

ESTER ASÍN MARTÍNEZ Y OLIVIER CONSOLÓ

CONCORD-Confederación Europea de ONG de Desarrollo y Emergencia

La Unión Europea (los 25 Estados miembros más la Comisión Europea) es el principal donante mundial de ayuda pública al desarrollo y de ayuda humanitaria. Y como tal, la agenda europea en materia de política de desarrollo ha sido crucial en el 2005. En el mes de abril, la Comisión Europea presentaba tres comunicaciones, que contenían diversas propuestas para acelerar los progresos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: sobre el volumen y la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo; sobre la coherencia de las políticas de la Unión; y sobre la prioridad a África.

De manera paralela, la Unión Europea ha emprendido una serie de reformas de las políticas y de los instrumentos de la acción exterior, incluidos los instrumentos accesibles a las ONG y la sociedad civil, el marco de las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 (el próximo presupuesto de la UE).

En 2005, la Unión Europea se dotó de una nueva Declaración de Política de Desarrollo, el llamado “Consenso Europeo”.

Todos estos procesos tienen y tendrán un impacto, no sólo en el papel que la UE juega en materia de lucha contra la pobreza, sino también en el papel de la sociedad civil y de las ONGD como actores de estas políticas de solidaridad internacional. Estos procesos son igualmente

una oportunidad para debatir de manera transparente y democrática sobre el impacto de las políticas europeas en las poblaciones más desfavorecidas y sobre el papel de Europa en el mundo como una posible fuerza mundial para el cambio.

1. EL PROCESO DE REVISIÓN DE LA DECLARACIÓN DE POLÍTICA DE DESARROLLO DEL 2000

La Comisión Europea y el Consejo acordaron en el año 2000 una “Declaración conjunta sobre política de desarrollo”, que establecía por primera vez el marco, los objetivos principales y los sectores prioritarios de la política de desarrollo de la Comisión. Desde el inicio de su mandato en 2004, el comisario Louis Michel tuvo mucho interés en la revisión de la Declaración del 2000 y en la elaboración de una nueva Declaración que debería guiar la cooperación al desarrollo de la Unión a partir de 2006. Así, en su audición de investidura ante el Parlamento Europeo en noviembre del 2004, el entonces futuro comisario Louis Michel, refiriéndose a la Declaración del 2000, expresaba su deseo de “aprovechar las citas importantes de 2005 para revisar la definición de nuestras prioridades. Quisiera lanzar este debate lo más rápidamente posible...”¹. Entre los argumentos avanzados figuraban la necesidad de abordar nuevos retos en el mundo tras el 11 de septiembre y el proceso acelerado de globalización.

Es evidente que desde la Declaración de 2000 han surgido nuevas prioridades políticas en la Unión Europea, en particular la política de vecindad (relaciones con los países fronterizos con la UE) y la estrategia de seguridad. A través de esta revisión, se trataba de potenciar el perfil de la cooperación al desarrollo dentro de la familia de relaciones exteriores de la UE y de potenciar el perfil del propio comisario de desarrollo como preparación a la llegada del futuro ministro europeo de Asuntos Exteriores, una vez que entrase en vigor la Constitución Europea.

El proceso de revisión de la Declaración del 2000 ofrecía una buena oportunidad para debatir de manera transparente y democrática sobre el papel de la Unión europea en el mundo, sus políticas de solidaridad y el impacto en las poblaciones más desfavorecidas, asociando a todos los actores del debate: instituciones europeas, Estados miembros, parlamentos nacionales y europeos y la sociedad civil. Sin embargo, las ONG

europeas reagrupadas en CONCORD² consideraron que el método de consulta por Internet escogido por la Comisión no era el más apropiado para fomentar y facilitar un debate serio y en profundidad sobre una cuestión tan estratégica como el futuro de la política europea de desarrollo.

A pesar de la clara falta de visión estratégica respecto a la participación de la sociedad civil en este proceso, CONCORD consiguió jugar un papel activo en el proceso de revisión. En este sentido, es importante destacar el papel jugado por las asociaciones nacionales miembros de la Confederación en el diálogo con los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores o Desarrollo, y con los eurodiputados.

Lo que la Comisión Europea preveía como un proceso rápido, quizás demasiado, se convirtió en una auténtica negociación con los Estados miembros, en la que se enfrentaron visiones opuestas sobre diferentes temas: las prioridades y orientaciones de la política de desarrollo, la relación con otras políticas o el papel y valor añadido de la Comisión, los "límites" a su actuación. El Parlamento Europeo, por distintas razones que convendría analizar en profundidad, no fue un actor al mismo nivel que la Comisión o que los Estados miembros, aunque es justo reconocer que ciertas mejoras en el texto final del Consenso tienen su origen en el informe aprobado por el Parlamento. El Parlamento fue también mucho más receptivo a las propuestas de la sociedad civil.

2. EL NUEVO CONSENSO EUROPEO: LUCES Y SOMBRA

El nuevo consenso europeo fue adoptado en noviembre del 2005 por el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos. Hay que destacar que por primera vez, se trata de un texto que se aplica tanto a la Comisión como a los Estados miembros. La nueva Declaración no es un reglamento o un texto de valor jurídicamente obligatorio, pero contiene una serie de principios y de compromisos, incluyendo nuevos objetivos en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo, que deberán traducirse en propuestas concretas, a nivel político y financiero.

La Declaración contiene dos partes: la primera fija los objetivos y principios comunes de la cooperación para el desarrollo. La primera parte pretende guiar la cooperación tanto de los Estados miembros como de la Comisión. En la segunda parte se precisa el papel de la Comisión

Europea y el valor añadido que ésta aporta, así como el modo en que se llevarán a la práctica en el plano comunitario los objetivos, principios, valores, coherencia de políticas en favor del desarrollo y compromisos definidos en esta visión común.

Si el texto puede ser y será sin duda objeto de una lectura más bien crítica por parte de las ONG, hay que constatar que es mejor, o menos malo, según los humores, que las propuestas iniciales de la Comisión Europea. Varios puntos reflejan las reivindicaciones y propuestas de las ONG a nivel europeo. De manera general, podemos considerar que los esfuerzos desplegados no fueron vanos.

A) OBJETIVOS

El objetivo primordial y horizontal de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea es la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, incluido el empeño en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Declaración afirma que el desarrollo constituye un objetivo central en sí mismo. Algo que puede parecer evidente, aunque no lo fue al inicio del proceso. En las primeras propuestas de la Comisión se hablaba más bien de gestionar la globalización que de erradicar la pobreza o promover los derechos humanos.

Sobre otros puntos, la Declaración ha sido acogida por las ONG: cuando reafirma que el desarrollo es un objetivo central en sí mismo; cuando concede tanta importancia del desarrollo humano como de la creación de riquezas, cuando recuerda y define los principios de apropiación y de *partnership* (asociación), cuando insiste en el diálogo político como previo a la realización de los objetivos de desarrollo. Aunque en este último caso, el énfasis puesto sobre el buen gobierno y los derechos humanos olvida un poco el diálogo sobre estos temas, por cierto importantes. Parece que Europa les diga a sus contrapartes del Sur: “¡administre bien, nosotros nos ocupamos del resto!”.

B) MÁS Y MEJOR AYUDA

Europa recuerda su compromiso de alcanzar el objetivo del 0,7 % en 2015, sostiene la búsqueda de financiamientos complementarios y se compromete a gestionar la ayuda de manera más eficaz y menos costosa. Se

compromete también en encontrar soluciones para las deudas insostenibles al nivel multilateral.

C) COHERENCIA DE POLÍTICAS

Se consagran algunos párrafos a la coherencia de políticas, con una tímidamente proposición de "tomar en consideración" los objetivos de la cooperación al desarrollo en otras políticas europeas que pueden afectar a los países en vías de desarrollo. En este marco, y en términos prudentes, la Declaración establece conexiones entre desarrollo, comercio y seguridad (36-37). Leeremos que si el dogma de la apertura de los mercados está muy presente, hay que aplicarlo según ritmos adaptados a cada caso. Europa recuerda también en esta ocasión su proyecto que se reduzca de modo sustancial las distorsiones comerciales creadas por sus subvenciones a la agricultura.

Es bienvenida la preocupación de aumentar el control de las armas, particularmente ligeras y de promover el derecho a un empleo digno limitando la "fuga de cerebros". Sin embargo, la Unión Europea no ha acordado todavía mecanismos democráticos y transparentes que permitan monitorear el impacto de otras políticas europeas sobre los países en desarrollo.

D) LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El tema de la participación de la sociedad civil ha sido un reto tanto en el proceso de elaboración del texto como en el texto mismo.

Como ya hemos subrayado, el proceso de consulta de la sociedad civil en los meses previos a la negociación final del texto entre las instituciones fue pobre y poco alentador. La sociedad civil en los países en desarrollo y las ONG europeas no han sido seriamente consultadas en el proceso de elaboración del documento de política de desarrollo. La Comisión Europea no supo aprovechar esta oportunidad de revisión de la estrategia europea para lanzar un amplio e inclusivo proceso de debate. Una gran consulta hubiera podido ser el terreno de intercambios y de nuevas alianzas entre actores. Hubiera podido ser una oportunidad para incluir a importantes actores sociales y académicos tanto del Sur como europeos. A menudo las instituciones olvidan que el método participativo de elaboración de políticas públicas es tan importante como el "producto final" ... La

participación amplia de actores y contrapartes suele reforzar el compromiso de cada uno, la apropiación y permite poner las bases para alianzas estratégicas importantes en la fase de ejecución y monitoreo de las políticas.

En el contexto internacional de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo, una vez más lamentamos la falta de visión política de las instituciones europeas. En relación al contenido de la política europea de desarrollo lamentamos también la escasez de visión sobre el rol y el valor agregado de los actores de la sociedad civil tanto en los países en desarrollo como en la Unión Europea. Además, no reconoce ni valora las relaciones estrechas que existen entre sociedad civil de diferentes países, a nivel regional o entre varias regiones del mundo. Las instituciones europeas siguen mirando al mundo con una visión “estatal” retórica, donde se niega el papel de proposición y fiscalizador de los grupos organizados de la sociedad civil, contribuyendo así desde lo local hasta el nivel internacional a un funcionamiento más democrático e eficiente del Estado y de las instituciones multilaterales.

El Consenso europeo sobre el desarrollo no ha sido capaz de reconocer la calidad y la gran diversidad de experiencias de redes, alianzas y trabajo conjunto entre actores europeos de la sociedad civil y sus contrapartes en los países en desarrollo.

Desgraciadamente esta tendencia tiende a generalizarse en varios sectores de acción de la Unión Europea. No solo en el campo de la solidaridad internacional y el desarrollo. En este contexto, cabe resaltar nuestra responsabilidad en movilizar nuestras bases, la opinión pública europea y nuestras contrapartes para que nuestro rol sea reconocido por las instituciones europeas. Este esfuerzo tiene que enraizarse en el ámbito nacional, a nivel de cada región y país de la Unión Europea. Dicho reto es crucial tanto para los “viejos” países de la UE como para los nuevos Estados miembros, donde la sociedad civil encuentra a menudo dificultades para ser considerado como un interlocutor por parte de las autoridades nacionales. Ése es uno de los grandes desafíos que CONCORD enfrenta el día de hoy.

E) LA COMISIÓN EUROPEA

La segunda parte de la Declaración repite varios de estos principios en el marco de las políticas de la Comisión. Se esfuerza, en primer lugar, pero de modo bastante vago, por describir el valor añadido de esta última:

presencia global, acciones sobre la coherencia, la promoción de buenas prácticas, el apoyo a la coordinación y a la armonización... Una lista bastante general de tareas para no herir ningún Estado miembro, pero que no perfila un marco muy dinámico para la cooperación europea.

La Declaración toma nota de las nuevas propuestas de la Comisión en el marco del debate sobre las perspectivas financieras, y aquí asistimos a una cierta dilución de la noción de ayuda al desarrollo. Ésta, además, estará sometida a criterios de ejecución; en materia de progreso socioeconómico, en materia de buen gobierno, en materia de utilización de la ayuda. Sin que las contrapartes y los beneficiarios parezcan tener algo que decir... En teoría, las prioridades serán definidas con los países beneficiarios y en coordinación con otros países donantes. Pero la Comisión ya define las suyas: comercio y la integración regional, la gestión del medio ambiente, las infraestructuras y las comunicaciones, el agua y la energía, el desarrollo rural y la agricultura, el buen gobierno y los derechos humanos, la prevención de los conflictos y la gestión de las crisis, el desarrollo humano (salud, educación, cultura y cuestiones de género), la cohesión social y el empleo.

Habrá que analizar detalladamente la realización efectiva de este vasto programa. Pero *a priori*, la atención en las cuestiones agrícolas, en el empleo digno, en el medio ambiente, en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos convergen con lo que las ONG deseaban.

Sin embargo, el énfasis sobre la integración en un mercado mundial cada vez más liberalizado, el buen gobierno entendido demasiado a menudo según los criterios de las instituciones financieras internacionales y una visión del desarrollo humano que no parece incluir de manera clara la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales confirmarán nuestros temores.

La Declaración contempla también una serie de temas transversales e instrumentos diversos como los fondos globales, los programas sobre la coherencia, la ayuda presupuestaria.

Para finalizar, encontraremos un inicio de respuesta a una propuesta de las ONG que habían subrayado la ausencia de una evaluación de la Declaración 2000, de las estrategias definidas en 2000 para fundar estas nuevas proposiciones. La Declaración parece reconocer también la necesidad de que las instituciones europeas se apropien mejor que antes de las orientaciones de su documento y propone un informe anual sobre su ejecución.

3. CONCLUSIÓN

El nuevo Consenso plantea varios desafíos: ¿hasta qué punto constituirá un documento de referencia para la programación a nivel de los Estados miembros y a nivel de la propia Comisión? Sería interesante monitorear la revisión de las estrategias nacionales de cooperación o la elaboración de nuevas estrategias (actualmente en fase final en muchos países), y analizar hasta qué punto se inspiran o reflejan los principios del texto europeo.

Otro reto es que está Declaración salga del círculo restringido de la DG Desarrollo de la Comisión, y que las otras instituciones europeas se apropien mejor que antes las orientaciones de este documento de política (especialmente a nivel de las delegaciones de la Comisión en los países en desarrollo o en las direcciones "relaciones exteriores" y "comercio").

El debate sobre la "división del trabajo" entre los Estados miembros y la Comisión, y el papel de ésta no ha concluido con la adopción del nuevo Consenso. La agenda de París sobre la armonización, coordinación y eficacia de la ayuda pone de relieve la urgencia de llevar a cabo este difícil debate. Ciertos Estados miembros pretextan una supuesta ineffectividad de la ayuda comunitaria para justificar el rechazo a que la Comisión promueva iniciativas de coordinación de los programas bilaterales de ayuda. Para otros, no es factible en la práctica o asimilan dichas iniciativas de coordinación con la desaparición de programas de cooperación bilaterales a favor de supraprogramas europeos controlados por "Bruselas".

Otro desafío de talla es que la Unión Europea –en 2006– siga estando a la altura de las promesas hechas en 2005 y que los compromisos adquiridos se traduzcan en actos a nivel político y financiero. Eso implicaría, por ejemplo, que en el marco de las futuras perspectivas financieras 2007-2013, el instrumento dedicado al desarrollo se beneficiase de un nivel apropiado de financiación. A no ser que esta Declaración sea acompañada de un Instrumento de Cooperación de Desarrollo fuerte, el Consenso europeo se convertirá inevitablemente en papel mojado. Desgraciadamente, los signos enviados por las instituciones hasta ahora no están siendo demasiado prometedores.

Más que nuevos documentos y declaraciones, las instituciones europeas tendrían que poner énfasis y esfuerzo en cumplir lo que se ha comprometido en repetidas ocasiones estos últimos años. Ojalá que la

sociedad civil organizada en Europa y en los países en desarrollo unan fuerzas para recordar a nuestros líderes que la lucha contra la pobreza se gana con actos y no con palabras.

La credibilidad de la Unión Europea en la escena mundial y de cara a los ciudadanos europeos está en juego.

NOTAS

1. http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/speca_michel_es.pdf
2. Confederación Europea de ONG de Desarrollo y de Emergencia, integrada por 21 asociaciones o plataformas nacionales de ONGD (COÑGDE en España) y 19 redes y familias, que representan a alrededor de 1.600 ONG europeas.