

La Nueva Europa y su política de cooperación al desarrollo con América Latina y el Caribe

Gloria Moreno Álvarez

A raíz de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, se adoptó una ambiciosa resolución denominada “Consenso de Monterrey”, que tiene por objetivo erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible¹. La lucha contra la pobreza no se circunscribe a una cooperación financiera pasajera, sino a una cooperación permanente para alcanzar un sistema económico mundial basado en la equidad. Es decir, las ayudas económicas, aunque loables, son insuficientes para combatir la pobreza; en el debate de la cooperación al desarrollo se habría de incluir la importancia del comercio internacional en el crecimiento económico de los países pobres y el apoyo a éstos para que tengan una mejor inserción en la economía mundial.

De ahí que en este trabajo nos preguntemos: ¿Qué perspectivas existen para que la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE) mejore y que su discurso impeca-

¹ “Proyecto de documento final”. Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, Naciones Unidas, Asamblea General. A/AC.257/L.13, 30 de enero de 2002.

ble y solidario con los países en desarrollo se cristalice en hechos y ayude a combatir con efectividad la pobreza según el Consenso de Monterrey?

En primer lugar analizamos los objetivos estratégicos 2000-2005 de la UE en torno a “Hacer la Nueva Europa”. Según este documento, la UE tiene un doble reto frente a la pobreza; uno dentro y otro fuera de sus fronteras: al interior, afrontar el reto de la ampliación hacia los países del este de Europa, extendiendo y armonizando las políticas comunitarias en torno a una mayor convergencia económica sin menoscabo de su papel de economía competitiva a nivel mundial. Y, al exterior: “Europa debe reforzar su papel de *socio solidario* de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza”.²

En segundo lugar, se analiza la Declaración final de la Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE), que se celebró en Guadalajara, México, el 28 y 29 de mayo de 2004. En esta cumbre se reitera el compromiso de consolidar la asociación estratégica entre las dos regiones, acordada en Río de Janeiro en 1999. Con el análisis de estos documentos veremos si la estrategia europea, basada en la cooperación económica y la lucha contra la pobreza se puede extender a su política de cooperación y ayuda al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Es decir, el énfasis comunitario en la defensa de la cohesión económica y social dentro de sus fronteras tendrá mayor fuerza si consigue conciliarlo con una política de ayuda solidaria con los países menos desarrollados.

Por otra parte, también es necesario preguntarnos si las políticas regionales de la UE, destinadas a favorecer la cohesión económica y social entre los países miembros, nos sirven como

² “Hacer la Nueva Europa”, Objetivos estratégicos 2000-2005. Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM 154 final, Bruselas, 2 de febrero de 2002. Las cursivas son de la autora.

modelo en la lucha contra la pobreza, la marginalidad y el desempleo en América Latina.

La política de cooperación y ayuda al desarrollo de la Unión Europea

La actuación comunitaria en temas como la cooperación económica y la ayuda al desarrollo ha evolucionado desde el Tratado de Roma hasta nuestros días. En sus orígenes, la Europa de los seis se había impuesto una responsabilidad especial sólo con aquellos países con los que mantuvo una relación colonial. Actualmente, la UE tiene un protagonismo cada vez mayor en el ámbito de la solidaridad internacional, colaborando con 55% de la ayuda internacional al desarrollo y 66% de las donaciones.³ La agenda de la cooperación y la agenda comercial de la UE forman parte de una misma política comunitaria. Por un lado, ha aumentado su contribución en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); por el otro, ha firmado acuerdos de cooperación económica con objetivos muy amplios y ambiciosos con México y Chile, así como con los países de la Comunidad Andina. Con el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) está negociando importantes tratados.⁴

Estos acuerdos son una muestra de la relevancia que la región ha adquirido para la UE. También posee un apartado para la cooperación técnica y financiera con una gran variedad de instrumentos: las iniciativas de cooperación para el desarrollo o de cooperación económica con los programas Alfa, URB-AL

³ Comisión Europea, "Reporte anual sobre Ayuda Oficial al Desarrollo", en *Boletín de la Unión Europea* (Bruselas), 11 de marzo de 2004. External Relations, en <http://europa.eu.int/>.

⁴ Se espera que para octubre del presente año se haya concluido el acuerdo con el Mercosur.

Alure, Al-Invest, entre otros, que responden a las prioridades convenidas en la Primera Cumbre de Río entre América Latina y la Unión Europea en 1999. La Cumbre de Madrid, España (2002), y la de Guadalajara, México (2004), reafirman el interés creciente de la UE sobre la región.⁵

Objetivos e instrumentos comunitarios de cooperación al desarrollo

Con la firma del Tratado de Maastricht, la Unión Europea reconoció la importancia de la Cooperación al desarrollo en el título XVII. Los artículos 130U-130Y expresan que la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo está supeditada a la consecución de objetivos políticos y a objetivos económicos.⁶

Los objetivos políticos se refieren a contribuir al desarrollo y la consolidación de la democracia; al estado de derecho y al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los objetivos económicos se refieren a la lucha contra la pobreza, la inserción armoniosa y progresiva de los países menos desarrollados en la economía mundial, así como la búsqueda de un desarrollo económico y social duradero. Desde la perspectiva de los Estados de América Latina —receptores potenciales de los programas comunitarios— es necesario redoblar esfuerzos para comprender por qué los países europeos vinculan demo-

⁵ Cumbre de Río: "Follow-up to the First Summit between Latin America, the Caribbean and the European Union". Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Bruselas, 31 de octubre de 2000 COM (2000) 670 final. Cumbre de Madrid, "Informe Estratégico Regional sobre América Latina", Programación 2002-2006. Comisión Europea, abril de 2002 AIDCO/0021/2002.

⁶ También conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht, Países Bajos, en 1992, y en vigor a partir de enero de 1993.

cracia y derechos humanos a su política de cooperación económica. La clave está en el origen y los motivos de la construcción europea. Como señalaba Robert Shuman, en mayo de 1950: “Europa no se hará de un golpe, ni de una construcción de conjunto; se hará mediante realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho”.

Según los fundadores de la Comunidad Europea, la construcción de una casa común para los pueblos europeos —diferentes entre sí, celosos de sus culturas, de sus lenguas y de sus tradiciones— era tan utópica, que asumieron el reto de conseguir que estos pueblos estrecharan sus vínculos económicos, mediante realizaciones concretas y en un ambiente de prosperidad y de progreso. Entonces, el camino hacia la unión política se allanaría considerablemente y casi vendría por lógica. En la actualidad, la situación de los países de la UE es envidiable: tienen un mercado interior, sin trabas aduaneras o de otra índole en el comercio de bienes, servicios y de capitales; los ciudadanos europeos pueden escoger el lugar en el que desean vivir, trabajar o estudiar. Las políticas son comunes en agricultura, pesca, transporte y comercio exterior; además, tienen una autoridad monetaria —Banco Central Europeo— que dirige la política monetaria. También, entre otros aspectos, existe una gran coordinación de las políticas fiscales.

La UE, con base en su propia experiencia, en la última Cumbre ALCUE y a través del comisario de Relaciones Exteriores de la Unión, Christopher Patten, habló de integración económica con programas sociales. Por su parte, los países latinoamericanos han experimentado el camino de la integración económica, pero sin resultados prometedores.

Para la UE, el bienestar y el desarrollo social no son temas comunitarios y su actuación es conforme al principio de subsidiaridad. Este principio se aplica también a los temas de cooperación y ayuda al exterior, y no obliga a los Estados miembros a

cumplir con los dictámenes de las instituciones comunitarias; permite que cada país alcance los objetivos propuestos de la forma que considere más adecuada.⁷

Durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Barcelona, el Consejo Europeo acordó su contribución al desarrollo en 0.39% del producto interno bruto (PIB) comunitario para 2006. Sin embargo, según el reporte reciente de la Comisión Europea (2004), gracias al esfuerzo de los Estados miembros de la UE, ésta incrementará su AOD a 0.42% de su PIB para 2006.⁸

En la mencionada Cumbre de Barcelona también se fijaron directivas tendentes a dar pasos concretos sobre coordinación de políticas y procedimientos de armonización. Si se consiguiera una mayor coordinación entre los países comunitarios se ganaría en eficiencia y el papel de Europa en América Latina sería más destacado. Hoy en día, la aportación de Dinamarca, Holanda, Suecia y Luxemburgo es mayor a 0.7% de su PIB (cifra acordada por las Naciones Unidas hace tres décadas), mientras que la aportación de otros países comunitarios es reducida.⁹

Como se ha señalado, la cooperación y ayuda al desarrollo es una competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea. Los Estados deciden los recursos utilizados y el destino de dichos recursos. En el caso de la ayuda de emergencia, la competencia es exclusiva de los Estados miembros y la mayor parte de la misma se vincula a la realización del gasto

⁷ El principio de subsidiaridad está contemplado en el artículo 3B del Tratado de Maastricht.

⁸ Esta cifra también abarca la contribución de los países que ingresaron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004. IP/04/Monterrey final 2, Bruselas, 11 de marzo de 2004.

⁹ Asimismo se acordó que los países —Italia, Austria, Grecia y España— con contribuciones menores aporten 0.33% de su PIB para el año 2006. Véase Reunión semestral del Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, en *La Vanguardia* (Barcelona), 14 de marzo de 2002.

en el país donante. Se deduce, por tanto, que la política de cooperación es un elemento más de su política comercial. Un observador destaca que mientras en Europa se están construyendo instituciones comunes, los distintos Estados europeos compiten entre sí a fin de imponer sus versiones particulares de la construcción estatal en terceros países.¹⁰

A continuación veremos el comportamiento de los países miembros de la UE en materia de cohesión económica, a través del análisis de las cifras en gasto social como proporción del PIB. También veremos los índices de pobreza dentro de la UE y la contribución de los países de la Unión al desarrollo en porcentaje sobre su PIB.

Características diferenciales de los Estados miembros (Informe sobre el estado de bienestar: gasto público y gasto social)

Uno de los objetivos fundamentales de la UE es la lucha contra la desigualdad social —cohesión social—. En todos los Estados miembros está presente el compromiso de la cohesión social y el peso del gasto social sobre el PIB es una manifestación de la importancia de la lucha contra la pobreza.

Todos los países miembros de la UE disponen de un estado social o de bienestar¹¹ que garantiza la cobertura de las necesidades sociales básicas de los ciudadanos, a través de amplias

¹⁰ Los ciudadanos europeos prefieren decisiones comunes europeas en la cooperación con los países en desarrollo. Véase Jacint Jordana, “La ausencia de Europa en América Latina”, *La Vanguardia Digital* (Barcelona), 12 de mayo de 2002. Jordan es profesor de ciencia política en la Universidad Pompeu Fabra.

¹¹ “El conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia”. Véase “Economía de mercado y estado de bienestar”, en *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1989, p. 25.

políticas sociales. Son cuatro los componentes de la protección social en Europa: educación, sanidad, pensiones y seguro de desempleo. A continuación veremos las diferencias que existen entre los países. Una de ellas se refiere al gasto social en protección social como proporción del gasto público.

Relación gasto social sobre el PIB

El gasto global de protección social en la UE, según el Informe sobre la Protección Social en Europa de 1999,¹² alcanzó una media de 28.5% del PIB comunitario. Mientras los países nórdicos: Suecia, Finlandia y Dinamarca asignaron alrededor de 35% de su PIB, Francia, Bélgica, Alemania y los Países Bajos destinaron 30% de su PIB en protección social. Por su parte, los países mediterráneos: Grecia, España y Portugal sólo asignaron entre 22% y 23%. Irlanda destinó 18.5%.

Si tomamos en cuenta el PIB por habitante, podemos deducir que los países con mayores ingresos, como Dinamarca, Suecia, Alemania y Francia, entre otros, tienden a asignar un mayor gasto a las prestaciones sociales, aunque la relación no es sistemática, en especial en el caso de Luxemburgo e Italia. Según este informe, las prestaciones de jubilación y viudez representan el capítulo más importante de los gastos de protección social (12% del PIB). La asistencia sanitaria ocupa el segundo lugar (6% del PIB). Los gastos ligados a las prestaciones de invalidez (8%) y de desempleo (8%) ocupan una importancia similar.

Por otra parte, los gastos vinculados a las familias y a los niños, incluidas las prestaciones de maternidad, los servicios de cuidados a los niños y las prestaciones familiares, representan una media ligeramente inferior a las prestaciones de inca-

¹² Informe sobre la Protección Social en Europa, 1999. COM (2000) 163 final, 21 de marzo de 2000, pp. 13-15.

pacidad y desempleo, mientras que los gastos relacionados con enfermedad, vivienda y exclusión social absorbieron un promedio de alrededor de 7.5% del gasto global.

Gasto social e índice de pobreza

En los países con mayor índice de gasto social sobre el PIB, el índice de pobreza es menor. Éste se refiere —según el criterio comunitario— a las personas que perciben ingresos inferiores a 50% de la renta per cápita comunitaria. El ejemplo más revelador lo ofrece Suecia, que destina 35% de su PIB a gasto social y su índice de pobreza no llega a 5%; los Países Bajos asignan 30% y su índice de pobreza es de 9%. Los países con mayor índice de pobreza son España, Grecia y Portugal; estos países se integraron a la UE posteriormente y sus economías son más débiles. Aún carecemos de índices de pobreza de los países que se adhirieron este año; sin embargo, con los que tenemos podemos comprobar que existe una fuerte relación inversa entre el porcentaje de población por debajo del umbral de la pobreza que existe en cada país y el peso del gasto social en el PIB.¹³

Esta relación nos lleva a concluir que cuanto más desarrollado está el estado de bienestar, mejor es la cobertura de las necesidades de la población más pobre: los ancianos, los desempleados, los minusválidos o incapacitados, entre otros. Por comparación, en los Estados donde el gasto social es inferior al gasto social comunitario, el índice de pobreza es superior. El economista liberal estadounidense Paul Krugman resalta esta relación al escribir un artículo sobre las tremendas desigualda-

¹³ Véase “Ingreso bruto per cápita”, en PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1999*, en “Els quinze i els cinc candidats de l’Europa Central i Oriental (PECO) L’Europa que ve”, en *Revista de Relacions i Cooperació Internacionals* (Fundació Centre d’Informació i Documentació Internacionals a Barcelona), núm. 73, febrero de 2000, pp. 4 y 5.

des que existen en Estados Unidos.¹⁴ América Latina es una de las zonas con mayor desigualdad de la población. A continuación se procede a destacar la proporción del gasto social en el Producto Interno Bruto.

Gasto social en América Latina y el Caribe

El gasto público destinado a la educación y a la salud en América Latina y el Caribe, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no supera 3.8% del PIB de los países latinoamericanos. Durante el periodo 1995 a 1997 incluso bajó a 2.9%. Sin embargo, el gasto total del servicio de la deuda que los países tuvieron que pagar durante 1999 alcanzó una media de 7.6% del PIB.¹⁵

¿Cómo alcanzar los niveles de bienestar de los países comunitarios con el pago excesivo en intereses y amortizaciones de las deudas exteriores a los países desarrollados? Durante los años ochenta la sangría de divisas por el pago de la deuda externa fue tan considerable, que ha sido denominada como la “década perdida”. El decenio de los noventa inauguró una mayor liberalización del capital especulativo a nivel mundial, que afectó a México, Argentina y otros países.¹⁶ Cabe preguntarse

¹⁴ “En Suecia son muy pocas las personas que padecen extrema pobreza, que tan extendida se encuentra en Estados Unidos. He aquí un dato: en 1994, sólo 6% de los suecos vivía con menos de 11 dólares al día, comparado con 14% en Estados Unidos”. Véase “Estados Unidos: todo para los más ricos”, en <http://www.elmundo.es/nuevaeconomia/2002/147/1036227823.html>.

¹⁵ “América Latina: evolución, características y peso del gasto público sobre el PIB”, en PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001*, Nueva York, 2001. Cit. en César Yáñez, “América Latina: entorno económico y políticas de desarrollo social”, módulo 1 de máster en economía social y dirección de entidades sin ánimo de lucro, Universitat de Barcelona e Imsero, Gupcies, 2004, p. 19.

¹⁶ La crisis financiera fue denominada “efecto tequila” porque se originó en México. Véase J. Sachs, A. Tornell y A. Velasco, “The Collapse of the Mexican Peso: What have we learned?”, en *Economic Policy*, abril de 1996, pp. 13-63.

hasta qué punto el decrecimiento económico de América Latina y el Caribe ha sido consecuencia de la falta de control sobre los operadores en los mercados financieros internacionales, o de la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas de los países desarrollados. En otras palabras, la economía internacional ha funcionado de forma injusta para los países pobres. Además, si añadimos la inestabilidad social, la inestabilidad atmosférica y los desastres naturales es previsible que América Latina y el Caribe no puedan asumir la meta de las Naciones Unidas de conseguir un crecimiento económico sostenible para reducir la pobreza en 50% antes del año 2015.

Por otro lado, también es necesario reconocer que América Latina y el Caribe deben realizar políticas económicas que redistribuyan la riqueza generada y programas de mejoramiento para la población más pobre. Al respecto cabe mencionar los esfuerzos que algunos países están realizando en materia de cohesión social. En Chile, Costa Rica y Uruguay se llevan a cabo programas ambiciosos; de hecho, son los países con menores índices de pobreza en América Latina. Por el contrario, Haití está en el otro extremo; la pobreza afecta a 42.8% de su población. Le siguen Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. A continuación se mencionan las conclusiones de un especialista en políticas sociales de América Latina sobre las estadísticas sobrecogedoras de la pobreza extrema y la marginalidad en la región:

Los pobres de América Latina no sólo son pobres porque sus ingresos de trabajo son bajos, sino que además están privados de la base material humana que les permitiría implementar acciones a favor de incrementar sus ingresos. Las bases sobre las cuales se puede producir un proceso de acumulación en "capital humano" están debilitadas: la vida para muchos es demasiado breve; sus conocimientos son escasos y no tienen incentivos para invertir en mayor educación; las condiciones sanitarias de

la vida material son insuficientes, y los primeros años de vida no aportan los fundamentos para una vida sana y de calidad, en la que la persona pueda tener realizaciones personales a través de un trabajo creativo y realizador.¹⁷

Quizás las economías de los países pobres sean vulnerables a la inestabilidad de los mercados financieros internacionales; la desigualdad en la distribución de la renta es, sin embargo, producto del mal funcionamiento de las economías locales. Los gobiernos latinoamericanos pueden mejorar su gestión y administrar con mayor transparencia para que las políticas y las instituciones políticas atiendan las necesidades mínimas de la población en cuanto a infraestructuras, salud pública, educación y otros servicios mínimos que promuevan el desarrollo humano. No es una cuestión de asistencia pública a los sectores marginados o de políticas clientelares en la búsqueda de votos, sino de una lucha frontal contra la pobreza, la marginación y la exclusión social de los sectores más vulnerables. El objetivo final sería conseguir una mayor cohesión social. En esta lucha contra la pobreza, las políticas sociales europeas son un interesante modelo, y lo serían más todavía si la UE estuviera dispuesta a asesorar con especialistas, cooperantes u organizaciones no gubernamentales, y a aportar fondos económicos para llevarlas a cabo. A continuación veremos qué posibilidades existen para que la Unión amplíe sus aportaciones económicas hacia América Latina.

¹⁷ Véase C. Yáñez, *op. cit.*, p. 22. El autor analiza las estadísticas del PNUD y la clasificación de la población según sus carencias económicas, pero no sólo desde el punto de vista del ingreso, sino de otras estadísticas que indican pobreza, como el porcentaje de la población que no abriga esperanza de sobrevivir los 40 años de edad; el porcentaje de adultos analfabetos; el porcentaje de población que no tiene acceso a las aguas mejoradas, y el porcentaje de niños menores de cinco años que no tienen peso suficiente.

Unión Europea: Ayuda Oficial al Desarrollo

La UE destina 0.36% de su PIB como Ayuda Oficial al Desarrollo, aunque no todos sus miembros contribuyen de igual manera. Actualmente logran o sobrepasan el objetivo de 0.7%: Dinamarca (1.06%), Holanda (0.82%), Suecia (0.81%) y Luxemburgo (0.7%). Otros países como: Italia (0.13%), Irlanda (0.16%), Grecia (0.20%), Austria (0.22%), España (0.24%), Portugal (0.36%) y Reino Unido (0.31%) son menos solidarios.

En la banda intermedia están: Alemania y Bélgica que contribuyen con 0.39 %; Finlandia con 0.62% y Francia con 0.63%.

Aún no contamos con las cifras de las aportaciones individuales de los nuevos socios comunitarios, pero sí tenemos las cifras que la UE destina como AOD.

El cuadro siguiente nos muestra que las cantidades aumentan tanto en miles de millones de euros como en proporción del PIB comunitario. Por ejemplo, si en 2002 destinaron 0.35% del PIB, para 2006 destinarán 0.42% de su PIB, es decir, 38.5 mil millones de euros (MDE).

Con estas aportaciones en bloque, Europa se convierte en el primer proveedor mundial de AOD con 50% del total, mientras que Estados Unidos y Japón aportan 12% y 14% respectivamente.¹⁸

¹⁸ Antoni Estevaordal, "Europa, América Latina y el Caribe; en busca del tiempo perdido", en *La Vanguardia*, 12 de mayo de 2002. Estevaordal es funcionario del BID.

Europa: Ayuda Oficial al Desarrollo
2002-2006
(Miles de millones de euros)

Año	2002	2003	2004	2005	2006	Total
AOD	28.5	30.2	31.5	33	38.5	161.7
AOD %/PIB	0.35	0.35	0.36	0.37	0.42	
Recursos Adicionales		1.7	3	4.5	10	19.2

Fuente: Elaboración propia a partir del Segundo Reporte Anual de la Comisión Europea sobre los esfuerzos de los Estados Miembros en su AOD. Bruselas, marzo, 2004, en <http://europa.eu.int/comm/dvelopment/index.eu.htm>.

De las relaciones entre gasto social, índice de pobreza y ayuda al desarrollo podemos concluir que la lucha contra la pobreza y la exclusión social se realiza con mayor énfasis en Suecia, Dinamarca y Holanda, países con un PIB por habitante superior al de la media europea, además de que disponen de un estado de bienestar muy desarrollado. También son los Estados que muestran mayor coherencia en su discurso sobre la cohesión social al interior de la UE (junto con Alemania y Luxemburgo son los países que más aportaciones hacen a la UE) y con los países en desarrollo, porque sus aportaciones sobrepasan 0.7%.

Los programas sociales no han eliminado la pobreza en los países de la UE pero han ayudado a mantener una mejor cohesión social y ponen freno a la desigualdad de los sectores más vulnerables. Por consiguiente, en ausencia del compromiso asumido por la sociedad y el Estado (compromiso que se manifiesta en el nivel de impuestos y contribuciones al fisco), difícilmente se podría hablar del grado de bienestar alcanzado por los países europeos. Sin embargo, la viabilidad económica de los programas sociales, tal y como fueron diseñados décadas atrás, peligró. En los últimos 20 años el entorno económico y social de

los países europeos ha cambiado y los sistemas de protección social no han evolucionado de conformidad con las transformaciones de índole demográfica, económica o social.

Los retos a la cohesión social y la convergencia económica: los sistemas solidarios de pensiones y la ampliación de la UE

Un cambio que influye sobre el sistema de pensiones es el envejecimiento de la población europea. Se calcula que a partir del año 2020 el coeficiente de dependencia (relación entre personas activas sobre jubilados y menores de 15 años) habrá aumentado. Actualmente hay una persona jubilada por cada cuatro personas en edad de trabajar; sin embargo, para el año 2020 habrá sólo tres personas activas por cada jubilado. El sistema de pensiones está basado en un reparto solidario porque las aportaciones de las personas que trabajan pagan las pensiones de las personas jubiladas y, según las previsiones, no serán ya suficientes y se pondrá en riesgo la viabilidad económica del sistema social.¹⁹

Estos cambios tienen lugar en el marco de una globalización creciente y de rápidos progresos técnicos que aceleran la velocidad de los cambios estructurales en la economía. Hoy en día, el europeo, que estaba acostumbrado a la seguridad en el trabajo (con contratos indefinidos) y a la seguridad en su vejez,

¹⁹ La participación de la mujer en el mercado de trabajo, así como el desempleo de larga duración son cambios que no fueron considerados en el diseño del sistema de protección europea y entrañan retos desconocidos hasta hoy; por ejemplo, el aumento de la demanda de cuidados para las personas mayores de 75 años, y el descenso de la población disponible y no remunerada para la atención familiar. Véase Informe sobre la Protección Social en Europa, 1999. COM (2000) 163 final, 21 de marzo de 2000. Este documento actualiza el análisis de los últimos informes de la Comisión Europea sobre protección social.

se ve envuelto en las nuevas circunstancias del mercado. Así, por ejemplo, se ve forzado a aceptar trabajos temporales y sin prestaciones sociales, cambios que provocan incertidumbre e inseguridad.

Tal y como está constituida la Unión Económica y Monetaria, la brecha entre las economías de los países comunitarios se amplía en vez de reducirse, porque los diferenciales de inflación entre los países hacen urgentes las reformas de sus mercados de bienes y de trabajo para evitar las perturbaciones asimétricas. Un país con una economía débil y con presiones inflacionistas se ve obligado a flexibilizar sus precios y sus salarios a la baja ya que, de lo contrario, la inflación le llevaría a la pérdida de competitividad de sus productos y a la pérdida de mercados.²⁰

En este sentido, la brecha entre los países se amplía porque sus economías se alejan de los indicadores económicos de una convergencia real entre las economías comunitarias (PIB per cápita, tasa de desempleo, prestaciones sociales por persona, retribución por hora trabajada y otros indicadores de bienestar). El riesgo para los países recién incorporados a la UE es enorme, pues no hay un espacio social europeo que obligue a los Estados miembros a homologar sus estados de bienestar y a introducir medidas que conduzcan a una convergencia real.

Apenas concluida la fase de la Unión Económica y Monetaria, la Unión Europea se enfrenta al reto de conseguir la convergencia económica de los países de Europa del Este a fin de

²⁰ Los países de la zona euro han perdido la posibilidad de devaluar sus monedas como recurso para evitar la pérdida de competitividad. Tampoco pueden hacer políticas monetarias que les ayuden a controlar la inflación. Anuladas estas posibilidades no les queda otro remedio que flexibilizar el mercado de trabajo, abaratar el despido y generar empleos temporales con bajos salarios y sin prestaciones sociales. Véase Gloria Moreno, "La Unión Económica y Monetaria Europea", Unidad Didáctica, módulo 1 del máster en economía y dirección de entidades sin ánimos de lucro, Universitat de Barcelona, Les Heures, 2002.

evitar la competencia desleal y el aprovechamiento de los diferenciales en el costo de la mano de obra para crear ventajas de competitividad. Las cuestiones que plantea y los cambios que implica este proceso quedan fuera de nuestras reflexiones; sin embargo, sí nos compete el cómo este proceso de ampliación afectará la cohesión económica comunitaria y las políticas de financiamiento y de cooperación al desarrollo.

Tomando en cuenta que el PIB per cápita de los 75 millones de europeos que acaban de integrarse a la UE es de 39.3% de la media comunitaria (100%), el reto de acercarlos a los niveles de bienestar europeo absorberá la mayor parte de los fondos estructurales. La ampliación, desde el punto de vista de las oportunidades de inversión, ampliación de mercados, costos más bajos de una mano de obra que se supone está más cualificada, es muy limitada porque la integración ha llegado a un punto en el que se han de enfrentar los retos de sintonizar las estructuras económicas de los Estados miembros con el objeto de evitar en lo posible las asimetrías y las perturbaciones a la economía europea en su conjunto.²¹

El reto actual es reducir las diferencias económicas entre los 25 Estados miembros y mejorar su calidad de vida para conseguir una mayor cohesión en defensa de la unidad de mercado. Con la ampliación hacia Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania, Eslovaquia, Malta y Chipre, el reto de la cohesión social es mayor porque hay que homologar unos estándares mínimos en los indicadores económicos con el propósito de impedir que la brecha social existente favorezca una competencia desleal por parte de aquellos países que, con costos laborales más bajos, ganan com-

²¹ Antoni Santamaría, "La ampliación hacia los países del centro y este de Europa", en *Introducción a la economía de la Unión Europea*, Universitat de Barcelona, 2000, p. 22.

petitividad.²² La pregunta es: ¿Cómo y quiénes asumirían los gastos?

Las perspectivas de financiación:
la Cumbre de Monterrey

Las palabras del secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo, dejan entrever ciertas expectativas favorables de las Naciones Unidas sobre el Financiamiento al Desarrollo:

La consulta de las Naciones Unidas sobre Financiamiento del Desarrollo, que culminará con una Conferencia Internacional en México en 2002, ofrece una oportunidad incomparable para revisar colectivamente, con espíritu constructivo, las fallas del orden financiero y comercial internacional que están afectando las posibilidades de una integración exitosa de los países en desarrollo al orden mundial.²³

Las expectativas eran crecientes y, de acuerdo con las fuentes periodísticas, el denominado Consenso de Monterrey fue aprobado “por aclamación”, como un instrumento para abatir la pobreza, por los países participantes en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Sin embargo, otras fuentes revelan cierto pesimismo:

²² En la Agenda 2000 se elaboró el presupuesto para el periodo 2000-2006, con la exigencia de que los gastos presupuestados no superen 1.27% del PIB comunitario. Véase Unión Europea. Política Regional y de Cohesión, “Reforma de las medidas estructurales: los resultados de la Cumbre de Berlín”, nota informativa, núm. 62, marzo de 1999.

²³ Discurso ante la Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, Canadá, 22 de abril de 2001. Véase C. Yáñez, *op. cit.*, p. 5.

Monterrey ha dejado fuera todo lo que podía abrir una ventana a la esperanza: la anulación total de la deuda de los países en desarrollo, aunque fuera de manera progresiva; la reducción de la volatilidad de las inversiones en dichos países; el control de los flujos de capital; la sustitución del sistema de créditos por las ayudas a fondo perdido; el establecimiento de un sistema impositivo para las transacciones especulativas internacionales.²⁴

Es cierto que la ayuda al desarrollo no es el único instrumento para sacar a los países menos avanzados de su postración. Sin embargo, la evidencia histórica nos remonta al Plan Marshall de 1947; gracias al financiamiento, la Europa de la posguerra pudo remontar en menos de un lustro un crecimiento sostenido y una prosperidad económica sin precedentes. Sin embargo, Estados Unidos, benefactor del Plan, se opone al aumento del financiamiento al desarrollo para las regiones más depauperadas del planeta. El presidente estadounidense en turno, George W. Bush, destacó en su discurso la importancia de “la contribución de la prosperidad para reducir la desesperanza y el extremismo que alimenta el terrorismo”; sin embargo, no anunció nuevos fondos a la financiación del desarrollo (actualmente su contribución es de 1.5% de su PIB, que representa 12% de la AOD). Los países europeos tampoco han sido muy generosos: “los países europeos, beneficiarios del Plan Marshall, deberían ser entusiastas benefactores, sin embargo, la Unión Europea llegó a Monterrey [...] con la ridícula propuesta de incrementarla [la ayuda al desarrollo] a 0.39% del PIB comunitario para el año 2006”.²⁵

²⁴ Palabras del profesor Spahn de la Universidad de Francfort sobre la necesidad de reformar las organizaciones económicas internacionales. Véase *El País*, 23 de marzo de 2002.

²⁵ El 3.9% fue calificado de pacato e insustancial por Joaquín Estefanía. Véase *El País*, 18 de marzo de 2002.

El combate a la pobreza no es suficiente con tan sólo la ayuda financiera —que buena falta hace—, asimismo habría que revisar las fallas del orden financiero y comercial internacional. Las crisis de los mercados internacionales han hecho que la región de América Latina esté constantemente sometida a los shocks externos que interrumpen el dinamismo de sus exportaciones y afectan “las posibilidades de una integración exitosa” al orden mundial.

A los países de América Latina, por ejemplo, se les recomienda la adopción de políticas liberales cuando, por el contrario, los países ricos son los primeros en aplicar medidas proteccionistas.²⁶ En el esfuerzo por el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo es necesaria la colaboración de los países más prósperos en la revisión de las fallas del sistema económico y la búsqueda de una mejor integración de las economías más débiles del planeta. Tal y como está diseñado el sistema económico “la pobreza es resistente al crecimiento económico”;²⁷ por consiguiente, el reto de abatir la pobreza en el mundo no podrá cumplirse. En ausencia de una economía internacional más equitativa, la lucha contra la desigualdad social será estéril.

En el siglo XXI los países de América han entrado en una dinámica de grandes transformaciones. No obstante, para que su crecimiento económico sea sostenible y combata efectivamente la pobreza se necesita un nuevo orden planetario para

²⁶ Entre otras, hay medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados sobre los productos de los países de América Latina que muestran cierta competitividad en el mercado internacional, como: las hortalizas de invierno, el atún, el tomate, las carnes y los textiles.

²⁷ César Yáñez señala una paradoja en la lucha contra la pobreza: a pesar del crecimiento económico y el incremento del gasto social, la pobreza sigue aumentando. Véase C. Yáñez, *op. cit.*, p. 4.

no volver a vivir las experiencias de las recurrentes crisis financieras.

Los países latinoamericanos deben aprender que sin el saneamiento de su sistema financiero y la introducción de un sistema fiscal equitativo, sus economías no entrarán en la senda del desarrollo sostenido y se abocarán a ciclos de expansión y crisis muy agudos.

Con base en estas consideraciones, las perspectivas de conseguir mayores fondos para financiar el desarrollo de América Latina y el Caribe no son halagüeñas:

—La UE busca consolidar su fase de integración y sus esfuerzos se destinarán a la búsqueda de la cohesión social y una mayor convergencia entre sus propios miembros para evitar choques asimétricos en sus economías.

—La ampliación hacia los países del Este relegará los problemas externos. La concentración estará puesta en los nuevos socios. En un mercado perfectamente integrado, los diferenciales de salarios existentes deberán homologarse si no se quiere un desplazamiento masivo de los europeos orientales.

Más aún, los esfuerzos de inversión y financiamiento al desarrollo se deberán centrar en las zonas de África del Norte. El desplazamiento de extranjeros hacia las fronteras comunitarias es alarmante.

—El presupuesto de la UE es magro, y las políticas de cooperación y financiamiento al desarrollo son aún competencias de los Estados de la Unión.

Sin embargo, es posible albergar ciertas esperanzas de una mayor cooperación por parte de Europa si se consigue la armonización de las políticas en lo relativo a la cooperación al desarrollo de los países europeos, y que éstos estuvieran obligados a alcanzar 0.7% de su PIB como contribución al desarrollo.

¿Cuál es la mejor forma de ayudar al desarrollo? La reforma de las organizaciones económicas internacionales

La Declaración de Laeken (15 de diciembre de 2001) señala: “¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder planetario; el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?” Europa debe pasar de las palabras a los hechos,²⁸ y disponer de acciones más decididas a favor de los países menos favorecidos. En particular con América Latina, la Unión Europea ha expresado una disposición a desempeñar una función de líder y de guiarla en la erradicación de la pobreza, pero, ¿cuál es la mejor forma de hacerlo? En el pasado, a Europa se le recriminó su etnocentrismo y las consecuencias derivadas de su falta de interés y de conocimiento sobre los problemas de América Latina.

Actualmente, por primera vez, la estrategia de Europa sobre América Latina y el Caribe parece tener en cuenta las diferencias entre las distintas subregiones y fomenta políticas segmentadas hechas a medida para cada una de ellas: el Mercosur, Centroamérica, Caribe, Países Andinos o incluso para países específicos como México y Chile.²⁹ Además, los tres pilares de la cooperación comunitaria (ayuda humanitaria, cooperación para el desarrollo y cooperación económica) podrán ser aplicados de forma diferencial o combinada, a fin de conseguir mejo-

²⁸ El discurso europeo sobre la cooperación económica es impecable, pero no todos los países de la UE son solidarios; la mayoría dista de alcanzar 0.7% del PIB en ayuda al desarrollo. Véase Joaquim Ibarz, *La Vanguardia Digital* (Barcelona), 20 de marzo de 2002.

²⁹ Comisión Europea, “Informe Estratégico sobre América Latina. Programación 2002-2006”, AIDCO/0021/2002, abril de 2002. Véase también reglamento CEE núm. 443/92, del 25 de febrero de 1992.

res resultados. En la ayuda humanitaria, por ejemplo, la lucha contra el hambre y la pobreza es incondicional y los fondos comunitarios se canalizan a las zonas de emergencia, castigadas por los desastres naturales, por la guerrilla o por grupos paramilitares. La cooperación humanitaria sigue siendo indispensable aun cuando algunos personajes corruptos medren con la ayuda. En este sentido, las instituciones comunitarias solicitan algún compromiso político. También en los programas de ayuda a la deuda externa se espera incluir una especie de condicionalidad financiera y fiscal.

En segundo lugar ha habido un cambio importante de énfasis con el concepto de “cooperación económica” en contraste con el más tradicional de “cooperación al desarrollo”. Así, por ejemplo, muchas de las recientes iniciativas de cooperación bilateral han estado vinculadas al apoyo del desarrollo productivo y comercial del sector privado en los países de la región.

La estrategia europea de vincular la cooperación económica y la comercial tiene sus pros y sus contras, principalmente porque se corre el riesgo de intentar lograr demasiados objetivos con instrumentos insuficientes, aun cuando puede permitir un proceso de desarrollo más equilibrado y sostenible en los países.³⁰ ¿Cuál puede ser la respuesta de los países latinoamericanos a la estrategia europea? A continuación hacemos unas recomendaciones, a propósito de las cuales hay una advertencia: si se quiere tener éxito en la lucha contra la pobreza, es indispensable contar con la participación de los protagonistas:

—Es importante una coordinación de las organizaciones no gubernamentales en el diseño y puesta en marcha de los programas de desarrollo, para que la sociedad a la que se desti-

³⁰ A diferencia del Plan de Miami de Estados Unidos, donde la cooperación y la agenda comercial transitan en distintas vías y a distinta velocidad. Véase A. Estevaordal, “Combinar la agenda de cooperación y la comercial puede propiciar un desarrollo equilibrado”, *El País*, 12 de mayo de 2002.

na sea la responsable de protagonizar el cambio. La cooperación económica debe encaminarse al desarrollo, a movilizar los recursos y las capacidades humanas existentes en cada país.³¹

—La cooperación también debe orientarse hacia proyectos susceptibles de desencadenar inversiones privadas. En la selección de programas se ha de considerar la participación de la población; por ejemplo, en la rehabilitación del patrimonio urbanístico y cultural de muchas localidades latinoamericanas con gran potencial turístico. Esas obras de rehabilitación generan, en un primer momento, una gran demanda de trabajo local y, a la larga, permiten que ese empleo y esa riqueza se sostengan con el turismo. En la última década ha tenido lugar un incremento espectacular del comercio de servicios turísticos en toda la región. La posición de privilegio que tienen las empresas de transportes y turismo europeas en ese comercio hace que este tipo de actuaciones resulte beneficioso para ambas partes.

—Por último, sería deseable conocer la experiencia de las iniciativas comunitarias en la cooperación regional. Los tipos de políticas de desarrollo regional y los programas con los que cuenta la UE para potenciar el desarrollo de las regiones menos favorecidas de Europa como, entre otros, Interreg, Leader, URB-AL y Pymes.

Paralelamente en el tiempo, Europa ha avanzado en el establecimiento de una agenda de cooperación basada en estrechar de forma simultánea los lazos comerciales y de cooperación económica y política caso por caso. Por ejemplo, resalta la

³¹ Antón Costas, catedrático de política económica de la Universidad de Barcelona, señala el caso de tres autonomías españolas que financiaron la construcción de tres escuelas públicas en una región centroamericana, donde no había maestros. Este ejemplo ilustra el riesgo de la falta de coordinación en la construcción de infraestructuras, con olvido del factor humano local, clave final del desarrollo. Véase “Ayudar sí, pero ¿cómo?”, *La Vanguardia* (Barcelona), 14 de mayo de 2002.

firma del Acuerdo de Libre Comercio y de Asociación con México, en el cual sobresalen los temas que se refieren a comercio, inversión, generación eléctrica y petróleo, entre otros, y que son de interés primordial tanto para México como para la UE, por su potencial de inversión, según ha expresado Pascal Lamy, comisionado Europeo para América.³² Con Chile se firmó otro acuerdo más ambicioso,³³ y el proceso de negociaciones con el Mercosur aún está en marcha.

Sin olvidarnos, por supuesto, de la relación con el Caribe a partir del nuevo acuerdo de Cotonou, firmado en junio de 2000 y basado en el concepto de reciprocidad de las concesiones comerciales entre las dos partes. Al parecer, a pesar de los objetivos inmediatos de la Unión Europea, la agenda comercial y la agenda de cooperación hacia la región América Latina y el Caribe ofrecen nuevas oportunidades de desarrollar los lazos históricos entre ambas regiones.

³² Durante su visita a México, Lamy estimó que los requerimientos de inversión en territorio mexicano en materia de telecomunicaciones ascienden a 5000 millones de dólares (MDD), mientras que en los próximos 10 años el sector eléctrico necesitará recursos por 50 000 MDD y la producción petrolera por 2000 MDD. Véase "UE, potencial de inversión en México", *Reforma*, 1 de mayo de 2002. Otras opiniones manifiestan que el acuerdo no ha sido suficientemente aprovechado por los empresarios mexicanos. Véase *Ibid.*, 9 de junio de 2002.

³³ Este acuerdo supone una apertura del mercado chileno de 92.5%. Véase *El País*, 28 de mayo de 2002.