

La solidaritat externa de la Unió Europea

Francesc Granell i Trias (*)

Abstract

The European Union has several policies to develop poor countries, which cannot overcome their deficits alone. Official aid is far from the target of 0.7% of GNP, at 0.25% in OECD countries and falling. Europe has preferential trade agreements and also financial and technical cooperation. However a conflict with the USA has arisen whether these agreements follow WTO rules. In addition to trade, Europe has urgent humanitarian aid and external solidarity which amounts to 10% of the EU budget, four times less than expenditure on common agricultural policy. The European Union is coordinating with European governments and with international agencies to improve the good use of aid. The addition of new members to the EU and the introduction of the euro will change the way aid is implemented, especially because Third World debt with Europe will be in euros instead of dollars.

La cortina de pobresa separa Nord i Sud

A la Societat Catalana d'Economia es parla de molts temes. Jo mateix, fa uns anys, vaig parlar de l'exportació i del grau d'obertura de l'economia de Catalunya; però són pocs els casos en què s'ha parlat del Tercer Món i dels seus problemes com no sigui en el contexte de conferències referides al nostre Planeta Interdependent o a certes crisis que afecten o han afectat el Sistema Monetari Internacional o el Sistema Comercial Mundial. Tenir, per això, la possibilitat de parlar dels problemes del paísos pobres i de l'acció que la Unió Europea està portant a terme per a pal·liar-los en el contexte del que són les relacions exteriors d'Europa representa, per a mi, una íntima satisfacció. Sé, com a membre d'aquesta Societat Catalana d'Economia des de fa, ja, molts anys, queestic entre persones que coneixen bé els problemes de les desigualtats del nostre Món. Veig, entre l'auditori aquest vespre, algunes persones que estan integrades a algunes Organitzacions no Governamentals de Desenvolupament amb les que he tingut oportunitat de dialogar sobre algunes coses de les que avui els hi explicaré a continuació. Pero sé, també, que sempre és bo que aquests temes es vagin parlant en qualsevol fòrum en que es pugui per la senzilla raó de que la consciència ciutadana sobre els problemes del món subdesenvolupat només es sensibilitza quan es produeixen catàstrofes naturals o quan es produeixen guerres o genocidis i això no és el que hauria de succeir.

El món actual té molt malament repartides les rendes. Dels prop de 6.000 milions d'habitants que poblem la Terra, 5.000 viuen a paísos subdesenvolupats i dels prop de 200 paísos i territoris que conformen l'actual sistema internacional uns cent no arriben a tenir 2.000 dòlars per càpita, la qual cosa no és molt si pensem que els habitants de Luxemburg o de Suïssa en tenen 45.000, que els nord-americans tenen 30.000 i que els espanyols -que rebem ajuda al desenvolupament de la resta de paísos de la UE a través dels fons estructurals- estem entorn als 15.000.

(*) Director de la Direcció General de Desenvolupament de la Comissió Europea, Catedràtic de la Universitat de Barcelona

I el problema no queda aquí. Les projeccions de renda i població ens diuen que aquest desequilibri s'agreuja en el futur perquè les tendències demogràfiques actuals mostren que els països rics no creixen, mentre que els països pobres sí que ho fan per molt que alguns organismes internacionals i alguns dels grans països subdesenvolupats -per exemple Xina i Índia- tractin de frenar la natalitat descontrolada. Tots sabem que la demografia no ho és tot, però molts cops una demografia galopant impedeix que la creació de capital social pugui seguir a un ritme adequat. Per adonar-se de la importància d'aquest fenomen no cal anar gaire lluny. La Barcelona dels seixanta, que oferia oportunitats de treball a molts immigrants de la resta d'Espanya, no donava l'abast a crear infraestructures que només ara -amb la frenada de la immigració derivada de la manca de projectes econòmics capaços de generar un alt nivell de creació de llocs de treball- es poden anar mica en mica millorant.

Molts dels països pobres pateixen, també, de problemes derivats del funcionament de les relacions internacionals entre els Estats rics i entre els pobres. És evident que després de la desaparició de la cortina de ferro que separava Est i Oest ara es veu, més que mai, la cortina de pobresa que separa Nord i Sud.

La pobresa sense resoldre

Davant aquesta realitat, ni el món en el seu conjunt ni els països pobres no semblen capaços de trobar mesures correctores adequades. Un dels líders històrics carismàtics africans, Julius Nyerere, ha dit ben clar que als 30 ó als 40 anys de la independència dels països africans els dirigents d'aquests països no poden seguir justificant-se en la idea de que la pobresa actual és només conseqüència del colonialisme. No, aquesta no és la veritat total. Són molts els països que, amb conflictes interns de tota mena o com a conseqüència d'administracions dictatorials i corruptes, ni han fet res pels seus pobles ni han sabut crear el marc facilitador per a fer possibles les inversions privades i el desenvolupament.

Segurament això ha desencisat una part de l'opinió pública dels països rics i ha sigut una de les causes de la fatiga dels donants que es produeix al món ric i que fa que, en comptes d'anar-nos apropant al 0,7% com a montant de l'ajuda pública al desenvolupament, més aviat ens anem allunyant de l'objectiu. Les xifres del Comitè d'ajuda al desenvolupament de l'OCDE ens diuen que ara estem al 0,25% i que la xifra està a la baixa any rere any. No ens podem, però, enganyar, per molt que la plataforma del 0,7% tracti de mobilitzar governs, parlaments, ONGs i opinió pública per a augmentar el fluxe de recursos financers concessional cap al Tercer Món. Els problemes del Tercer Món són en part financers però són, també, en gran part de tota altra mena. Els diners no ho arreglen tot, tant al Nord com al Sud.

En tot aquest contexte, la Unió Europea, com a potència mundial, no pot oblidar els problemes del Tercer Món perquè tots som perfectament conscients de que si no ajudem a solucionar-los una sèrie d'interdependències negatives pot fer-nos la vida difícil. Els problemes de les migracions clandestines, el tràfic de drogues i el blanqueig de diners negres, la difusió mundial de malalties provinents del Sud com la sida són alguns exemples de com pot jugar negativament per a nosaltres la globalització Nord-Sud-Est-Oest si no som capaços de tenir una acció solidària externa eficaç.

L'ajuda al desenvolupament de la Unió Europea

La primera forma d'ajuda al desenvolupament que la Unió Europea presta és l'accés preferencial en relació al rebut per les mercaderies originàries dels països rics que reben les mercaderies originàries dels països pobres. En aquest sentit existeixen diferents sistemes preferencials. L'un és el Sistema de Preferències Generalitzades que es va posar per primer cop en marxa el juliol de 1971 d'acord amb les recomanacions de l'Unctad i que s'han anat modificant al llarg dels anys fins a la situació actual en que alguns països andins als que es vol ajudar a sortir-se del problema de la droga i alguns països centreamericans les reben a un nivell superior al de la resta de països en desenvolupament.

L'altre són les preferències comercials atorgades als països d'Àfrica, els Caraïbs i el Pacífic (ACP), associats a la Comunitat pel Conveni de Lomé. Alguns països ACP tenen la possibilitat de vendre els seus productes tradicionals d'exportació als mercats comunitaris a un preu més alt que el preu mundial, dins d'una quota prèviament establerta en els corresponents protocols per productes. L'adquisició de bananes els hi suposa als subministradors ACP tradicionals un sobrepreu de 431 milions d'ecus, mentre que els protocols establerts pel sucre, la carn i el rom suposen uns sobrepreus respectius de 854,107 i 224 milions d'ecus.

Conflicte UE-USA pels acords

L'altre gran paquet de la solidaritat externa de la Unió Europea respecte als països pobres és la cooperació financera i tècnica. L'acció solidària financera externa de la Unió Europea actual no és res de nou. Els Sis, quan varen crear la Comunitat Econòmica Europea pel Tractat de Roma de 1957, ja dedicaren una part del Tractat a l'Associació amb els països d'Ultramar. Recordem que en aquells moments alguns dels Estats fundadors de la CE tenien encara colònies i que no podien oblidar-se'n. Per tal d'ajudar a aquelles colònies, poc després esdevingudes independents, es va crear el Fons Europeu de Desenvolupament i es van establir una sèrie d'avantatges per a aquells territoris.

Després, poc a poc, el concepte d'ajudar els països i territoris d'Ultramar va anar estenent-se a mida que la Comunitat anava mundialitzant la seva influència. El pas més fonamental en aquest sentit es va produir quan, com a conseqüència de la primera ampliació de la Comunitat, el Regne Unit va voler que els països i territoris subdesenvolupats de la Commonwealth rebessin, també, ajuda comunitària. Això va donar lloc a que la Comunitat ampliada signés, el 1975, el Primer Conveni de Lomé amb 46 països d'Àfrica, els Caraïbs i el Pacífic (ACP) que havien format part dels imperis colonials dels membres de la CE. Des de llavors el grup ACP ha anat ampliant-se. Quan Portugal i Espanya esdevingueren membres de la CE les antigues colònies portugueses, Haití i la República Dominicana van accedir a la Convenció ACP-CE. Quan Namíbia va arribar a la independència va entrar-hi i quan Suràfrica va abandonar l'apartheid va fer-ho també.

Com a conseqüència d'aquesta evolució el Conveni de Lomé ha arribat a la seva versió IV-bis que, per cert, va signar-se a l'Illa Maurici sota la presidència espanyola amb el ministre Javier Solana el mes de desembre de 1995. Aquest Conveni associa ara els 15 Estats membre de la UE i

71 Estats ACP i expirarà al febrer de l'any 2000, per la qual cosa a finals de setembre de 1998 han començat les negociacions sobre el que serà el futur acord de Partenariat. Donats els problemes que la UE està tenint amb els Estats Units a l'Organització Mundial de Comerç (OMC) haurà de fer-se de forma compatible amb les seves regles. És a dir, sense confiar en l'obtenció d'una derogació, com l'actualment existent que permet a la UE donar un tractament més preferencial als Estats ACP que a la resta de països subdesenvolupats. Posant a la picota les preferències bananeres que la UE atorga als països ACP i no als països Llatinoamericans, Washington vol fer palès que vol que tothom s'adapti a la regla de l'OMC.

El pitjor és, però, que l'única sortida viable és la creació de zones de lliure comerç UE-països ACP. És el que al Llibre Verd sobre el futur de les relacions ACP-UE anomenen Acords Regionals de Partenariat Econòmic o REPAs. També hi ha l'extensió de l'actual Sistema Generalitzat de Preferències Duaneres en favor del Tercer Món que pot acomodar-se per a l'inclusió de tots o el conjunt de països ACP que no puguin adaptar-se a les REPAs. Així és difícil en uns moments que alguns països en desenvolupament estan també pensant en la signatura d'un eventual acord de lliure comerç amb els Estats Units i en preparar-se per a la Ronda del Mil·leni que tothom espera que l'OMC pugui llançar a partir de l'any 2000.

Les accions externes de la UE

El Conveni de Lomé és l'exemple de més àmplia col·laboració entre la UE i un determinat subconjunt de països en desenvolupament. Comporta el paquet financer anomenat Fons Europeu de Desenvolupament, dotat extrapressupostàriament pels Quinze a través d'un sistema de repartiment directe. Amb aquest fons, que pel quinquenni 1995-2000 està dotat de 15.000 milions d'ecus (comprentent tant les donacions com alguns crèdits tous del Banc Europeu d'Inversions), els països ACP veuen dotats els seus programes indicatius nacionals de cooperació amb l'UE i poden rebre diners per a ajudar el seu Ajustament Estructural, així com rebre suport STABEX per compensar la caiguda d'ingressos per l'exportació de matèries primes, i recursos SYSMIN per les activitats mineres o de diversificació a partir d'activitats mineres en declivi.

Els països ACP són també elegibles als recursos que el Pressupost General de la Unió Europea preveu per a la solidaritat externa respecte a tots els països subdesenvolupats del món (ACP i no ACP): subvencions per ajuda i seguretat alimentària, cofinançament amb les ONG, protecció de boscos tropicals, lluita contra la droga i la sida, protecció del medi ambient, democratització i protecció dels drets de l'home, mines antipersona, etc.

La partida 4 del pressupost de la UE cobreix les accions externes. Per a totes elles es preveuen uns 6.000 milions d'ecus per any, xifra que inclou les accions humanitàries d'emergència a tot el món, les línies d'assistència a tots els països abans esmentades, i la cooperació financera i tècnica amb tres grups de països amb els quals es fa solidaritat externa però que no estan coberts pel Conveni de Lomé: els països d'Àsia i Amèrica Llatina, els països mediterranis coberts pel procés de Barcelona, i els països del centre i est d'Europa. Aquests darrers constitueixen una categoria especial de països que, si bé no poden considerar-se subdesenvolupats clàssics, sí estan necessitats d'assistència per transformar-se cap a la democràcia i l'economia de mercat i inclús,

alguns d'ells, per rebre assistència preadhesió com a participants en el procés d'ampliació de la Unió Europea inaugurat a Londres al mes de març de 1998.

En grans trets pot dir-se que les dotacions anuals previstes per America Llatina sumen uns 300 milions d'ecus, per Àsia uns 400, pel Mediterrani uns 1.000, pel programa PHARE destinat als països de centre i est d'Europa uns 1.400, i per Rússia i els països de l'antiga Unió Soviètica uns 2.400. Aquestes xifres venen a suposar que l'acció solidària externa de l'UE pròpiament dita - sense sumar la bilateral que administra cadascun dels Estats Membres de l'UE des de la seva respectiva capital - puja uns 9.000 milions d'ecus que ve a suposar una mica menys del 10% dels recursos que la Unió Europea mobilitza anualment. Aquesta xifra pot comparar-se amb el més del 40% del pressupost que s'esmerça en agricultura o el 35% en les polítiques estructurals internes.

Malgrat que el seu caràcter és diferent, donat que els pagaments es compensen pel dret de pesca en la seva respectiva Zona Econòmica exclusiva, el conjunt de països coberts pels acords de pesca reben prop de 300 milions d'ecus a l'any. La finalitat d'aquests acords és comercial, la qual cosa no impedeix que una part dels seus recursos es destini a qüestions lligades al desenvolupament pesquer sostenible.

Solidaritat externa de desenvolupament i acció humanitària d'urgència

La solidaritat externa de desenvolupament no s'ha de confondre amb l'acció humanitària d'urgència que tan preocupa al món, com a conseqüència del boom mediàtic i de que la nostra societat de informació fan avui evidents algunes de les crisis que, malgrat que sempre havien existit, ara les podem seguir en temps real. A aquesta acció humanitària encaminada a salvar vides humanes, la UE destina uns 700 milions d'ecus a l'any, que són administrats per l'Oficina Comunitària d'Acció Humanitària (ECHO).

L'acció solidària externa de desenvolupament pretén, en canvi, aixecar el nivell de vida dels països i el corresponent nivell de desenvolupament humà, crear les condicions necessàries al seu desenvolupament sostenible i crear el quadre de governabilitat i d'inserció dels països pobres en l'economia mundial. Aixó és un repte que la Comissió Europea no pot aconseguir només amb els recursos que els contribuents europeus posen al seu abast a través del Fons Europeu de Desenvolupament i del Pressupost de la UE -i que equivalen a una xifra que oscil·la entre el 15% i el 20% del paquet financer total que cada un dels Quinze destina a la seva ajuda amb el Tercer Món-. És per aquesta evidència que el capítol del Tractat de Maastricht referit a la cooperació al desenvolupament diu que l'Ajuda Comunitària és complementària a l'Ajuda Bilateral que cada un dels Estats membres de la UE dedica als països del Tercer Món. Per altra banda, diu que aquestes accions -la Comunitària, la bilateral i la que fan els organismes del Sistema de las Naciones Unides i altres països rics en favor dels països pobres- s'han de coordinar per a trobar una major efectivitat.

Tot això està fent que la Comissió Europea assumeixi una funció central de coordinació de les ajudes, tant al nivell del treball sobre el terreny -tenint en compte que la Comissió té Delegacions residents a gairebé 100 països en desenvolupament (la qual cosa és més que el nom-

bre d'ambaixades obertes per cadascun dels Quinze)- com a nivell polític a les seus del Parlament Europeu i del Consell de Ministres i l'exercici del treball diari d'execució per part de les Direccions Generals implicades en l'acció solidària externa.

A més a més la Comunitat Europea, en tant que tal, forma part de diferents organismes internacionals de cooperació solidària externa (per exemple el comitè d'ajuda al desenvolupament de l'OCDE) o hi participa d'una forma més o menys completa al seu treball. Exemples en aquest sentit són la FAO, el PNUD, el Banc Mundial i l'FMI. En alguns casos és del diàleg entre tots aquests donants i els Estats beneficiaris d'on surten les condicionalitats que han de governar la bona administració. Són tan de caire polític (democràcia, respecte als drets de l'home, governabilitat correcta) com econòmic (sostenibilitat dels projectes, gestió correcte d'infraestructures, cost/benefici adequat, efectivitat de les ajudes respecte als recursos humans i materials disponibles a nivell local, complementarietat amb el que fan els altres donants).

En uns casos es financien simples proveïments d'inputs importats, que el país beneficiat necessita importar per eliminar els colls d'ampolla en processos productius; en altres, projectes del més divers ordre: sanitaris, educatius, infraestructures. A vegades es financien programes integrats tractant de millorar sistemes globals: diversificació de sectors sense futur cap a sectors sostenibles, com pot ésser el turisme per certs països fins ara monoprodutors bananers dels Caraïbs. En casos en que es veu que la incorrecta gestió macroeconòmica és la que impedeix un país desenvolupar-se, es coordina amb l'FMI i el Banc Mundial cara a assistir el país per a fer un Pla d'Ajustament Estructural.

La UE com donant actiu

El que he dit fins ara posa de manifest que la Unió Europea és un donant actiu dins del Sistema Internacional, en complement al que fan separatament cadascun dels Quinze Estats membres, però no vull acabar aquesta meua intervenció a la Societat Catalana d'Economia sense posar de manifest que el Sistema Comunitari de Solidaritat Externa en favor dels països en desenvolupament està en constant evolució per a adaptar-se a les noves situacions per les que travessa el Sistema Mundial i la realitat de la Integració Europea.

El Sistema Mundial imposa a l'ajuda comunitària noves línies de preocupació: els plans d'acció aprovats per les grans conferències internacionals de les Nacions Unides (Rio, Pekin, El Cairo, etc.). I una més gran exigència i rigor respecte les definicions, la coherència entre la política comercial comunitària i les normes de l'OMC, entre els standards de productes adequats a les pretensions dels consumidors i les possibilitats d'exportació dels països pobres amb baixos nivells tecnològics, la lluita contra la corrupció, les clàusules democràtiques i de bon govern, la protecció de la natura cara a les noves generacions, una major participació del sector privat (empreses domèstiques i transnacionals) en el finançament del desenvolupament front a uns pressupostos cada cop més restrictius, i el protagonisme de la societat civil i les ONG en els processos humanitaris i de desenvolupament.

El Sistema Europeu i la seva evolució ha anat modificant i obligarà a modificar aspectes, també, de la solidaritat comercial i financera comunitària respecte a l'exterior. Si abans he dit que

l'ingrés del Regne Unit i d'Espanya a la Comunitat Europea van obligar a ampliar el marc geogràfic de la cooperació solidària europea, el nou exercici ampliadori que ha començat amb la Conferència Europea de Londres de març de 1998 està obligant a una àmplia reconsideració de la Política Agrícola Comuna i de les polítiques estructurals, així com del conjunt de les perspectives financeres comunitàries i una sèrie d'aspectes institucionals. Tot això tindrà, per descomptat, efectes sobre l'ajuda externa. El mateix podem dir respecte el que significarà la Unió Econòmica i Monetària (UEM) i l'adveniment de l'euro que obligarà les administracions fiscals de tots els països europeus a ésser més exigents en el moment d'analitzar què es fa amb els diners dels contribuents al nivell comunitari, al temps que obligarà als països ajudats a acceptar l'euro com a alternativa al dòlar en el sistema internacional de pagaments.

Tot això, -i el nou paper que el Banc Central Europeu i la UEM han de jugar en l'FMI, el G-7 i altres fòrums internacionals on es debateixen problemes de tant interès pel Tercer Món com l'endeutament extern, les polítiques de suport als països pobres o les quotes disponibles per a fer front a les crisis internacionals-, farà que la solidaritat externa de la UE del segle XXI no podrà seguir essent igual a la que ha estat en l'última part del segle XX.