

La estructura jurídica y financiera de la UE: consecuencias para los derechos humanos básicos

El objetivo de la política de desarrollo de la Comisión Europea es la erradicación de la pobreza. Desde 1992, el respeto por los principios democráticos, los derechos humanos y el imperio de la ley constituyen elementos esenciales en todos los tratados con terceros países o colectivos regionales. Al mismo tiempo, la tendencia mundial hacia la liberalización y la desregulación, también medular en la cooperación para el desarrollo de la Unión, no se evalúa en función de su impacto sobre la erradicación de la pobreza. Esto hace que se descuide y subfinancie la ayuda a los sectores sociales y a derechos humanos básicos, como la educación, la salud y el empoderamiento de las mujeres.

Mirjam van Reisen
Europe External Policy Advisors (EEPA)
Simon Stocker¹
Eurostep

El objetivo global de la política de desarrollo de la Comisión Europea (CE) es la erradicación de la pobreza, con atención explícita sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los derechos humanos. La definición de los derechos humanos puede ser muy amplia. Dentro de la cooperación para el desarrollo incluye aspectos como los derechos sociales, políticos, económicos y de las mujeres, así como la gobernanza y la apropiación local. Sin embargo, en su sentido más amplio se puede entender como el derecho a no vivir en la pobreza: dondequiera que exista pobreza existen múltiples violaciones de los derechos y dignidad de los humanos.

Aunque la CE coincide con este concepto en teoría, varios análisis señalan la escasa coherencia que existe entre el enfoque utilizado y el objetivo declarado: con la atención puesta en el fomento de la competitividad europea en el exterior, la Unión Europea (UE) utiliza la ayuda para apoyar la tendencia hacia la liberalización y la desregulación. Posiblemente esta sea la raíz de tendencias negativas en cuanto a pobreza: informes recientes muestran que, a pesar del elevado crecimiento económico de la mayoría de los 49 Países Menos Adelantados, la cantidad de personas que vive en la pobreza va en aumento².

El presupuesto, prioridades e instrumentos utilizados por la UE para su asistencia al desarrollo tienen su impacto en el fomento de los derechos humanos, directa o indirectamente. Cuando evaluamos los distintos instrumentos presupuestarios de la CE es evidente que, en varios ámbitos, no logran promover los derechos humanos básicos³.

Estructura de la financiación

En la actualidad la CE administra aproximadamente 20% de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) de la UE. Para el período 2007-2013, la ayuda a los países en desarrollo gestionada por la CE ascenderá aproximadamente EUR 52.000 millones.

Tres principales instrumentos jurídicos proporcionan la base de la financiación de la UE para su cooperación con los países en desarrollo: el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD).

El FED es el principal instrumento de financiación de la cooperación para el desarrollo de la UE con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Otorga los recursos para el Acuerdo de Cotonou y abarca también el diálogo político y el comercio. El FED no forma parte del presupuesto regular de la UE y se financia de manera separada, a través de pagos directos de los Estados Miembros de la UE. Para el período 2008-2013, el 10º FED asciende aproximadamente a EUR 22.600 millones.

El IEVA es el instrumento financiero para los países abarcados por la Política Europea de Vecindad (PEV). La PEV es responsable de la cooperación de la UE con los países vecinos al sur y este.

El ICD, creado en diciembre de 2006, abarca a los países en desarrollo no incluidos en los otros dos instrumentos, principalmente los de Asia y América Latina. El ICD también abarca la financiación de una serie de programas temáticos aplicables a los países en desarrollo de todo el mundo.

El ICD en 2007 apuntó a implantar la política de desarrollo de la UE como el marco político principal para la cooperación de la UE con todos los países en desarrollo. Las disposiciones de los tratados de la UE establecieron los objetivos generales de esta política, siendo el principal la erradicación de la pobreza. El abordaje de la desigualdad de género se declara fundamental para alcanzar este objetivo. También se prioriza la inversión destinada a la prestación de servicios sociales como base fundamental para el desarrollo, incluyendo un requisito para que al menos 20% de la ayuda de la CE se destinara a tal fin. A lo largo del período 2007-2013 se desembolsarán aproximadamente EUR 16.900 millones bajo el ICD⁴.

4 *Ibid.*

Prioridades programáticas en los planos nacional y regional

En el contexto de la cooperación externa de la CE, la programación es un proceso esencial de toma de decisiones dirigido a definir la estrategia de la CE para los países que reciben asistencia externa. La estrategia resultante – que se presenta en los documentos de estrategia país (DEP), los documentos de estrategia regional (DER) y los programas temáticos – debería reflejar las políticas y principios fundamentales de la UE. Asimismo, el proceso de toma de decisiones debe incluir la consulta con el gobierno y las organizaciones de sociedad civil en los países socios, así como con los Estados Miembros de la UE y demás donantes. Lamentablemente, no existe una estrategia para la participación sistemática de la sociedad civil en estos procesos de consulta que asegure su inclusión en la fijación y aplicación de políticas a nivel nacional.

La CE contribuye con la promoción de los derechos sociales y humanos básicos en su ayuda para el desarrollo, al elaborar juegos de herramientas y pautas programáticas sobre la inclusión de temas como la salud, el VIH/SIDA y la igualdad de género, y con la preparación de Programas Indicativos Nacionales (PIN) y Regionales (PIR), así como Acuerdos Financieros que incluyan fuertes indicadores sobre problemas sociales.

Sin embargo, fueron escasos los avances reales en su implementación sistemática. Los indicadores de los Programas Indicativos y los Acuerdos Financieros, que establecen los aportes financieros a cada país socio, suelen no incluir de manera cabal la igualdad de género, la pobreza ni el hambre.

Lamentablemente, muy a menudo es este el resultado de que las prioridades fijadas en los programas estratégicos no se acuerden con plena participación de los gobiernos socios. No hay la debida participación de los parlamentos nacionales, así como de consulta a la sociedad civil en los países socios. La comparación entre los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELPE) producidos en cada país con los DEP de la UE muestran que las prioridades suelen diferir sustancialmente. Hay evidencia de que los organismos oficiales del sector social de los gobiernos de ACP no suelen estar incluidos en el proceso de preparación de los DEP, mientras otros organismos, relacionados con el comercio y el transporte, lo son periódicamente y por extenso. Esta evidencia llevaría a sugerir que, en realidad, sólo parte de los gobiernos de los países en desarrollo deciden cuáles

1 Los autores agradecen a Ann-Charlotte Sallmann por la preparación del borrador de este informe.

2 UNCTAD, "Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership", Informe de los Países Menos Adelantados 2008, Nueva York y Ginebra, 2008.

3 Eurostep, "Europe's global responsibility", Documento informativo, Bruselas, febrero de 2008.

son los sectores prioritarios. En ese sentido, el principio de apropiación, acordado en la Declaración de París, a la cual la CE apoya sin convicción, es en gran medida ignorado en la práctica. Esto lleva al descuido y la subfinanciación de la ayuda a los sectores sociales y los derechos humanos básicos, como la educación, la salud y el empoderamiento de las mujeres.

En la implementación del último período de financiación (2007-2013) se le dio prioridad a áreas como el transporte, la infraestructura y el comercio. Mientras los programas nacionales para Asia y América Latina reflejan el intento de cumplir con el objetivo declarado de contribuir con los derechos sociales básicos, este no es el caso para los países de ACP. A pesar de que distintos estudios internacionales concluyen que África es la que está más lejos de alcanzar los ODM, información provisional sobre 70 borradores de DEP de ACP-UE muestra que la salud ha sido incluida como prioridad tan sólo para ocho países, y la educación para nueve.

En cuanto a la gobernanza, los criterios utilizados para decidir sobre fondos de incentivo adicionales tienen que ver tanto con problemas que radican en los propios intereses de la UE – como la migración, el contraterroismo y la liberalización del comercio – como con conceptos centrales universalmente acordados, referidos a la gobernanza democrática, la gestión de finanzas públicas y la promoción de los derechos humanos. Igualmente, mientras la liberalización de las adquisiciones estatales suele acordarse específicamente como condición para los acuerdos financieros de los programas de Respaldo al Presupuesto General, los fondos para, por ejemplo, el fortalecimiento de las instituciones democráticas siguen siendo, en gran medida, insuficientes.

Los DER actuales dan prioridad al respaldo al comercio a costa de otros programas regionales, a pesar de que se asegura que surgiría ayuda bajo especie de fondos adicionales que compensen las pérdidas que se estima puedan ocurrir bajo los arreglos comerciales de la UE con los países socios. En los programas regionales con los grupos de países de ACP, parece existir muy poco espacio para la inclusión de sectores focales aparte de las actividades relacionadas con los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), actualmente en negociación entre la CE y los países ACP. Esto no sólo socava la continuación de actividades de cooperación emprendidas bajo los FED anteriores, sino que también desvía los recursos de otros objetivos de desarrollo. Aún no se cumplió la promesa de que el respaldo al comercio para realizar la adaptación necesaria a los AAE se financie aparte (y además) del actual 10^o FED.

Respaldo presupuestario

La CE se comprometió con la ambiciosa meta de canalizar 50% de la asistencia gobierno a gobierno a través de sistemas nacionales, o sea ofreciendo Apoyo Presupuestario General y Sectorial. Las ONG tienen opiniones encontradas sobre los beneficios del respaldo presupuestario, pero en general aprueban la idea de garantizar fondos previsible y de largo plazo para costos recurrentes, como los sueldos de los maestros y los trabajadores de la salud. Sin embargo, el empleo del respaldo presupuestario exige indicadores cuidadosamente seleccionados.

En noviembre de 2005, el Comisionado Europeo para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, Louis Michel, aseguró a los representantes de la campaña Alliance2015 Stop Child Labour que la CE jamás brindaría respaldo presupuestario a países socios no comprometidos con el combate al trabajo infantil. No obstante, ninguno de los acuerdos financieros analizados en el presente estudio incluyó indicadores sobre trabajo infantil⁵.

De manera similar, a pesar del compromiso declarado de la CE con la promoción de la igualdad de género y la salud y los derechos sexuales y reproductivos, una investigación realizada en el otoño boreal de 2007 reveló que los indicadores sobre estos temas están prácticamente ausentes de los acuerdos financieros de la CE con sus países socios⁶.

Los programas de apoyo presupuestario no son coherentes con respecto a las condicionalidades. Aunque la CE dio pasos hacia la condicionalidad basada en los resultados, como respuesta al fracaso de pasadas condicionalidades políticas, sigue exigiéndole al país receptor que tenga un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, por lo tanto, que esté limitado por las condiciones políticas del FMI. Un segundo problema es la incoherencia entre el propósito declarado de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea, que es la “reducción y erradicación de la pobreza”, y el impacto de los programas del FMI, que suelen incluir recetas políticas que socavan las estrategias de reducción de la pobreza. Por ejemplo, al imponer metas rigurosas para la inflación y los niveles de reservas se reduce el espacio presupuestario para que los gobiernos gasten en los sectores sociales.⁷

Acuerdos de Asociación Económica (AAE)

Los AAE son tratados comerciales que se negocian entre la UE como bloque y grupos de países de ACP. La CE, autorizada por los Estados Miembros a manejar las negociaciones, considera que entre la ayuda y el comercio existe un estrecho vínculo.

Para los países de ACP, el campo de acción para negociar los AAE estaba plasmado en el Acuerdo de Cotonou. Las negociaciones comerciales fueron sometidas a gran controversia y acaloradas discusiones. Muchos consideran que los AAE representan una amenaza, no sólo para los ingresos de los gobiernos, los productores y las industrias locales, la soberanía alimentaria, los servicios públicos esenciales y la integración regional de los países africanos, sino también para el derecho y capacidad de esos países de desarrollar sus economías según las necesidades de sus pueblos y prioridades nacionales, regionales y continentales.

La presión para que los países de ACP reduzcan sus aranceles en los AAE eliminará la única protección que los gobiernos africanos pueden ofrecer a sus propios agricultores, ya que los condicionamientos adjun-

tos a los préstamos y ayuda les impiden subvencionar. Las reglas relativas al acceso a los mercados, aranceles y subsidios limitan severamente la capacidad estatal para proteger la producción agrícola nacional, donde predominan las mujeres. Dentro del contexto de las relaciones de género vigentes en África y de experiencias pasadas en liberalización comercial, queda claro que las mujeres terminan por pagar por los problemas de seguridad social para sus familias y comunidades.

Debido a las fuertes críticas recibidas durante las negociaciones, la UE prometió proporcionar ayuda al comercio para apoyar los costos de adaptación a los AAE, una vez vigentes. Aunque la importancia de tal compensación está fuera de discusión, aún está por verse cómo habrá de proporcionarse.

En 2007 la CE indicó que aumentaría los fondos para las actividades de apoyo relacionadas con los AAE, al redistribuir fondos de varios PIR en respaldo a esas actividades. Existe la inquietud de que esto reduzca el monto de los fondos de los PIR para otras actividades, especialmente el apoyo a los sectores sociales, y que, dado su vínculo con las negociaciones de los AAE, sólo estarían disponibles a aquellos países de ACP que firmen tratados comerciales con la UE.

El Tratado de Lisboa: el camino por delante

Como parte de las preparaciones para las actuales perspectivas financieras se revisaron los instrumentos jurídicos que rigen el uso de los fondos de la UE y se tomaron medidas significativas para asegurar que la cooperación para el desarrollo de la UE se implemente como parte de una política mundial de desarrollo.

Las ONG que han seguido las iniciativas para modificar los Tratados de la UE, desde que el Consejo de 2002 inaugurara el proceso que culminó con el Tratado de Lisboa, han argumentado sistemáticamente que la política de desarrollo de la UE y sus objetivos deben definir el marco para las relaciones de la UE con todos los países en desarrollo (como los define la OCDE/CAD), sin discriminación regional alguna.

La política de desarrollo de la UE se tornó central para las disposiciones que abarcan el uso de los fondos para el desarrollo de la UE, en Asia y América Latina en particular y en menor grado en países del sur del Mediterráneo, Cáucaso del sur y Europa Oriental abarcados por la PEV. En consecuencia, se reforzó la coherencia en la implementación de la política de desarrollo de la UE hacia las distintas partes del mundo en desarrollo⁸.

Para avanzar en las disposiciones del nuevo Tratado – que aún debe ratificarse – se considera vital que el FED se incorpore también al marco del presupuesto general de la UE. Esto permitirá un adecuado escrutinio democrático y asegurará una política concentrada en la erradicación de la pobreza sin discriminación regional. En su papel como uno de los colegisladores para establecer los instrumentos jurídicos revisados, el Parlamento Europeo (PE) asegura que los fondos proporcionados a través del ICD deben financiar actividades de desarrollo legítimas. Para asegurar el escrutinio democrático pleno y la identificación de cualquier laguna en la promoción, por parte de la UE, del derecho a no vivir en la pobreza, los poderes del PE deben ser extendidos a fin de que abarquen las regiones de ACP ■

5 Alliance2015, “The European Commission’s commitment to education and the elimination of child labour”, p. 37, editor: EEPA, Bruselas 2007.

6 EEPA “Gender and Sexual and Reproductive Health indicators in the EU Development Aid”, Documento informativo 8, Bruselas, diciembre de 2007. Eurostep, Día Internacional de la Mujer: “Time to indicate progress towards gender justice Gender Equality Indicators in EU Development Cooperation Strategy”, documento de posición, Bruselas, marzo de 2008.

7 Ver nota 5.

8 Ver nota 3.