

El Tratado de Lisboa y las nuevas perspectivas para la política de desarrollo de la UE

El Tratado de Lisboa contiene disposiciones para enfrentar la pobreza y la exclusión social dentro de la UE, algo particularmente importante en este 2010 que ha sido declarado como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, y en un momento en que el 16% de su población es pobre. Los fondos europeos de cooperación para el desarrollo han seguido aumentando en años recientes. Sin embargo, los aportes al sector social de los países en desarrollo, especialmente en África Subsahariana, se han reducido considerablemente. La disminución drástica del aporte de la Comisión Europea a la educación y la salud en los países en desarrollo es inaceptable y debe ser revertida.

Mirjam van Reisen
EEPA
Simon Stocker
Eurostep

Se esperaba que el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1° de diciembre de 2009, dotara a la Unión Europea (UE) de "instituciones modernas y métodos de trabajo perfeccionados" para enfrentar los retos del mundo actual de manera tanto eficiente como eficaz¹. El Tratado ha incorporado cambios para atender la gran necesidad que tenía la UE de métodos de trabajo simplificados y también la necesidad de transparencia, y ha establecido nuevas reglas democráticas. En términos de política exterior se han destacado los objetivos políticos y la creación de nuevos instrumentos de relaciones internacionales para enfrentar los problemas de nuestro mundo en rápida evolución e impulsar a la UE como actor en la escena global.

Después de la ratificación del Tratado de Lisboa por todos los estados miembros de la UE, se ha definido con claridad el objetivo de la política de cooperación para el desarrollo. El Tratado dispone que se orientarán todos los esfuerzos de políticas para "la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza" (Art. 208).

El Tratado también contiene disposiciones específicas para enfrentar la pobreza y la exclusión social dentro de la UE. Según el Artículo 9, "en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana". Además, el Artículo 3 establece claramente que la Unión "combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales"². Se ha declarado a 2010 el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Esto reviste especial importancia en 2010 ya que Europa está en vías de determinar cómo respon-

derá al reto de la estabilidad financiera del euro, que ha desafiado a la UE en su totalidad.

Se han dado nuevos poderes al Parlamento Europeo para la aprobación de acuerdos comerciales; ahora el Parlamento Europeo tiene un comité de comercio para garantizar mayores controles en el monitoreo de las relaciones comerciales de la UE con terceros países. Además, el Parlamento Europeo ha logrado un papel más importante en las relaciones internacionales, y la baronesa Catherine Ashton, Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se ha comprometido a presentar informes periódicos al Parlamento Europeo.

Relaciones de la UE con los países en desarrollo

Las relaciones de la UE con los países en desarrollo se basan en el principio de no discriminación, y un objetivo fundamental es la erradicación de la pobreza. El Tratado también identifica cuatro elementos clave: coherencia, consistencia, complementariedad y coordinación. El principio de "coherencia" es de importancia fundamental para lograr los objetivos de las políticas de cooperación para el desarrollo, ya que establece que "La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo" (Tratado de Lisboa, artículo 208). Este objetivo se aplica a todas las instituciones de la UE, incluso al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). En noviembre de 2008, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) emitió un fallo por el que las operaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en los países en desarrollo deben priorizar el desarrollo sobre cualquier objetivo económico o político.

La aplicación del Tratado de Lisboa prevé el establecimiento del SEAE, cuyos cometidos han sido muy discutidos. El establecimiento del SEAE marca un cambio considerable en el marco actual de la política europea de desarrollo. Su objetivo primordial es darle a la UE un solo servicio diplomático, que apoyará a la baronesa Ashton. En una opinión jurídica para Eurostep redactada por Daniel R. Mekonnen se señala que: "La UE necesita un sistema de asistencia para el desarrollo y cooperación que contenga este sistema de controles. En su calidad de socio que declara los criterios de la buena gobernanza en sus relaciones con los demás, especialmente con contrapartes más débiles,

la UE estará en mejor posición si puede abogar por la buena gobernanza no sólo como principio sino también en la práctica"³. Existe un amplio consenso acerca de que el SEAE debe fomentar la coherencia de las políticas para el desarrollo, puesto que el Tratado de Lisboa—que fija la erradicación de la pobreza como objetivo central de las relaciones de la UE con los países en desarrollo—se aplica a sus competencias.

La comunicación de la Comisión Europea sobre "Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo—Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio" subrayó el hecho de que la ayuda por sí sola no es suficiente para alcanzar los ODM⁴. Abarca 12 ámbitos principales: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, acuerdos de pesca bilaterales, políticas sociales (empleo), migraciones, investigación e innovación, tecnologías de la información, transporte y energía. Este documento sobre la coherencia de las políticas señala que el comercio y la agricultura son los dos ámbitos en que deben aplicarse las mejoras del Sistema Generalizado de Preferencias de la UE y su actual patrón de producción agrícola.

Resulta sorprendente que en esta lista de prioridades no se mencione el cambio climático dada la preocupación de los ciudadanos europeos por este asunto. Según el Eurobarómetro, el sistema de encuestas de la UE, el 63% de los ciudadanos considera el cambio climático un problema muy serio y el 24%, bastante serio. La mayoría de los europeos (el 62%) cree que el cambio climático no es inevitable; sólo el 10% considera que no es un problema serio y el 3% no sabe. Además, el 47% de los entrevistados considera que el cambio climático es uno de los dos problemas más serios que enfrenta el mundo hoy en día. Es interesante notar que sólo la pobreza preocupa más, ya que el 69% de los encuestados la ubicaron entre los dos problemas más serios. Por este motivo, un abordaje conjunto de la protección ambiental/cambio climático y la pobreza es particularmente atractivo y pertinente. Se acepta que el

1 Texto completo disponible en: <www.europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_es.htm>.

2 Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponibles en: <register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06655.en08.pdf>.

3 Daniel R. Mekonnen, "The draft council decision on the establishment of the European External Action Service and its compliance with the Lisbon Treaty—Legal Opinion Drafted for European Solidarity Towards Equal Participation of People", Eurostep, mayo de 2010. Disponible en: <www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/Mekonnen_Legal_Opinion_100511.pdf>.

4 Disponible en: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:EN:PDF>.

desarrollo sostenible es un componente clave de la erradicación de la pobreza, pero es urgente impulsar una visión conjunta de la UE y los países en desarrollo que incluya buenos ejemplos y oportunidades que muestren cómo llevar los principios a la práctica.

De acuerdo con la comunicación de la CE, en mayo de 2010 el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo (CPD) con más de 70 recomendaciones. La resolución señaló que:

- Los denominados “temas de Singapur”⁵, tales como la liberalización de los servicios, la inversión y las adquisiciones gubernamentales, las nuevas normas de competencia y un mayor respeto de los derechos de propiedad intelectual, no colaboran en alcanzar los ocho ODM.
- Los subsidios de la UE a la exportación de productos agrícolas europeos tienen un efecto desastroso sobre la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agrícola que sea viable en los países en desarrollo.
- Las contribuciones financieras de la UE en el marco de los Acuerdos de Asociación en el Sector Pesquero (AAP) no han contribuido a la consolidación de las políticas pesqueras de los países asociados, debido en buena medida a la falta de seguimiento de la aplicación de estos acuerdos, la lentitud con que se entrega la asistencia y hasta la no utilización, a veces, de esa asistencia.
- Como uno de los grandes exportadores de armas, la UE exporta o facilita el envío de armas a los mismos países donde se gastan millones en asistencia para el desarrollo; la UE-15 gasta unos EUR 70.000 millones por año en asistencia para el desarrollo, mientras que el valor de las exportaciones de armas de la UE es de unos EUR 360.000 millones por año.
- “Una Europa global: competir en el mundo”, un documento que resume la estrategia comercial de la UE, muestra que las estrategias de acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales promueven el acceso de la UE a los mercados de materias primas de los países en desarrollo, incluso los de productos agrícolas básicos, abriéndolos a las grandes empresas de la UE a costa de los pequeños agricultores y las industrias incipientes.
- La liberalización financiera, que incluye flujos financieros especulativos y volátiles, sobre la cual los países en desarrollo carecen de control, ha

generado una inestabilidad considerable a escala internacional con efectos desastrosos sobre las economías de los países en desarrollo⁶.

El Parlamento Europeo concluyó que hay muchos casos más de incoherencia que impactan negativamente en la consecución de los ODM y que la Comisión Europea debería abordarlos.

El impacto de la crisis financiera sobre la pobreza en la UE

El Tratado de la UE establece un marco legal claro para erradicar la pobreza dentro y fuera de la Unión Europea; pero, en realidad, la pobreza ha aumentado en Europa y en los países en desarrollo a causa de la crisis financiera. Las estadísticas de Eurostat indican que los efectos de la crisis sobre el mercado laboral europeo están lejos de disiparse. De hecho, en 2009 el desempleo aumentó en más de 5 millones de personas para alcanzar unos 21,4 millones en la UE, en buena medida debido a los empleos perdidos en los últimos 12 meses⁷. Según la UE, unos 80 millones – o el 16% de la población – viven hoy en la pobreza⁸.

La crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo, con sus importantes consecuencias desfavorables para los bancos, los mercados financieros y la economía real en todo el mundo, arroja luz sobre las ineficiencias de la normativa de la UE y su capacidad para tomar medidas adecuadas que protejan de las especulaciones contra el euro. Después del efecto inicial de la crisis en Europa y el colapso financiero en Grecia, la UE ha fortalecido su enfoque común de ejercer mayor control sobre los presupuestos nacionales europeos. Se ha amenazado a los gobiernos de Europa con la posibilidad de sanciones por la gestión de sus economías; y los líderes europeos han subrayado la intención de ser más estrictos en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que fija un límite al déficit excesivo y la deuda de los estados miembros.

Sin embargo, aparte de reforzar los controles a los presupuestos nacionales y establecer un sistema de “vigilancia preventiva”, la UE no tiene un plan para proteger a los ciudadanos pobres de la UE de las consecuencias de las medidas de austeridad, ni una política sobre la protección de los sectores sociales de Europa. Como subrayó Lázlo Andor, comisionado

europeo para empleo y asuntos sociales, “todos deberíamos darnos cuenta de que todavía estamos en una etapa de recuperación frágil”. Andor hizo hincapié en que hasta que vea “un crecimiento robusto en todos los estados miembros” su preocupación será que “la austeridad prematura pueda socavar tanto la recuperación económica como el aumento de empleos”⁹.

Ciertamente, están apareciendo nuevas formas institucionales que no están previstas en el Tratado de Lisboa. Un buen ejemplo es que Herman Van Rompuy, el presidente del Consejo Europeo, encabeza un grupo de trabajo sobre asuntos económicos europeos formado por los ministros de finanzas de casi todos los 27 estados miembros y representantes de las instituciones de la UE (como Jean Claude Trichet, presidente del Banco Central Europeo). Si bien este grupo trabaja sobre la sostenibilidad fiscal y la mayor disciplina presupuestaria, una de sus prioridades es “la necesidad de fortalecer nuestro conjunto de reglas fiscales: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, como señaló Van Rompuy¹⁰. El marco institucional evoluciona, pues, hacia las políticas de austeridad.

Hay preocupación de que el rechazo a un enfoque nekeynesiano de adoptar medidas anticíclicas contra la recesión conduzca a un aumento de la pobreza en los países europeos y profundice la recesión económica en Europa. En un reciente discurso a inversores, Van Rompuy destacó la fortaleza de la UE al combinar una economía sólida y un sistema de apoyo social bien desarrollado, que incluye una población altamente educada, además de “lo atractiva que es Europa para inversores y emprendedores... De hecho, este doble atractivo es lo que hace excepcional a nuestro continente. El mensaje de Europa al mundo es que se puede tener las dos cosas. Crecimiento económico y justicia social. Decisiones políticas eficientes y responsabilidad democrática. Adaptación a la época y conservación del patrimonio de cada uno. Un buen lugar donde invertir y donde vivir”.

El presidente de la UE también indicó que no se aceptarán recortes en asuntos de educación, clima e inclusión social: “Nos aferraremos a cinco metas principales, todas cuantificables. Investigación y desarrollo e innovación, educación, empleo, clima e inclusión social. (...) Debemos preservar este tipo de gastos (por ejemplo en educación) y deducciones impositivas en una época de recortes presupuestarios. Esto no es una alternativa fácil”¹¹.

5 Se refiere a cuatro grupos de trabajo establecidos en la Conferencia Ministerial de 1996 de la Organización Mundial del Comercio en Singapur.

6 Comisión de Desarrollo del Parlamento, *Report on the EU Policy Coherence for Development and the ‘Official Development Assistance plus’ concept: explanatory statement*, 2009, 17. Disponible en: <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0140&language=EN#title2>.

7 Remko HJMAN, “Population and social conditions”, *Eurostat Statistics in Focus*, 79/2009, 1. Disponible en: <www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-013/EN/KS-SF-10-013-EN.PDF>.

8 Comité de las Regiones, *Local and regional responses to poverty and social exclusion*, junio de 2010.

9 European Voice, “Andor warns of hasty austerity measures”, 24 de junio de 2010, 2.

10 Discurso de apertura de Herman Van Rompuy, presidente del Consejo Europeo, en la Conferencia Mundial de Inversiones, “Europe’s Attractiveness in a Changing World”, La Baule, Francia, 2 de junio de 2010, 3. Disponible en: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/114883.pdf>.

11 *Ibid.*

Repercusiones fuera de la UE

En una época de crisis económica, los países en desarrollo necesitan el apoyo de la UE más que nunca. Está claro que la Comisión Europea y los estados miembros de la UE deberán cargar con el peso de las asociaciones. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, el hecho de que los estados miembros europeos respondan a la crisis con austeridad económica tendrá efectos negativos muy fuertes en sus golpeadas economías. Según el Banco Mundial: “en los países pobres, la recesión ha causado un recorte brutal de las rentas públicas. A menos que los donantes acudan a taponar la brecha, las autoridades de esos países pueden verse obligadas a reducir la asistencia social y humanitaria precisamente cuando es más necesaria”¹².

Los fondos europeos de cooperación para el desarrollo han seguido creciendo de USD 11.200 millones en 2005 a USD 15.400 millones en 2009¹³. Sin embargo, los aportes al sector social en los países en desarrollo, especialmente en África Subsahariana, se han reducido considerablemente. En su informe de 2009, el Tribunal de Cuentas Europeo indicó que “en el África Subsahariana, los ODM de salud fueron los que más se salieron de curso”¹⁴. Según un reciente artículo, “la asistencia para el desarrollo destinada

a la salud (DAH) que se entregó al Gobierno tuvo un efecto tan negativo e importante sobre el gasto público nacional en salud que, por cada USD 1 de DAH, los gastos del Gobierno en salud a partir de recursos internos se redujeron en USD 0,43 a USD 1,14”¹⁵. Parecería que el apoyo al sector social por medio del apoyo presupuestario general no da como resultado un aumento automático del gasto en esos sectores.

Un estudio de los compromisos europeos indica que las asignaciones para atención básica de la salud y educación han disminuido en forma constante desde 2005. Como indicó Alliance 2015: “en consecuencia, en 2008 sólo el 5,7% de toda la asistencia gestionada por la Comisión Europea ha sido asignada para la atención básica de salud y educación, lo que es menos que el 11% asignado en 2005”¹⁶. En África Subsahariana las asignaciones para atención básica de la salud y educación han caído del 8% del total de la asistencia asignada en 2005 al 1,5% en 2008¹⁷. Las cifras muestran que el porcentaje asignado para alimentos cayó del 4% del total de los fondos en 2005 al 1,5% en 2008; para atención básica de la salud del 4,7% (2005) al 1,3% (2008) y para educación básica del 2,7% (2005) al 1,1% (2008)¹⁸. Según Alliance 2015, para

alcanzar los ODM a tiempo “la CE debería aumentar los fondos de EUR 605 millones a EUR 971 millones por año para educación y de EUR 460 millones a EUR 1.500 millones para salud, a fin de cubrir esta brecha no financiada”¹⁹.

En 2009 se alcanzó para Asia y América Latina la meta presupuestaria de destinar el 20% de la asistencia total para atención básica de la salud y la educación. Sin embargo, como se ha señalado, la preocupación es que con relación a África el objetivo de gastos está cayendo en picada. Sobre la base del principio fundamental de no discriminación consagrado en el Tratado de Lisboa, la comunidad europea debe aplicar el objetivo del 20% a todas las demás regiones.

La resolución sobre Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo tiene como objetivo central que la Unión Europea aplique su norma de equilibrar lo económico y lo social como una medida del progreso tanto hacia adentro como en el extranjero. La Comisión Europea y el SEAE deberán enseñar con el ejemplo, especialmente porque cada vez más van a representar a toda la UE en el exterior. La drástica disminución del aporte de la Comisión Europea a la educación y la salud en los países en desarrollo es inaceptable y debe ser revertida. ■

12 Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth*, Washington, DC, 2010. Disponible en: <sitesources.worldbank.org/INTGEP2010/Resources/GEP2010-Full-Report.pdf>.

13 Mirjam Van Reisen, ed., *The EU's Contribution to the Millennium Development Goals: Keeping the goals alive* (Praga: Alliance 2015, 2010).

14 European Public Health Alliance, “European Court of Auditors slams EC development health financing”. Disponible en: <www.epha.org/a/3373>.

15 Lu, C. et al., “Public financing of health in developing countries: A cross-national systemic analysis”, *The Lancet*, 9 de abril de 2010.

16 Alliance 2015, *op cit.*, 21, table 2.1.

17 *Ibid.*, tabla 2.2.

18 “Alliance 2015 calls on the EU to agree to binding aid targets to reach MDGs,” 2 de junio de 2010. Disponible en: <www.alliance2015.org/index.php?id=25&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=69&tx_ttnews[backPid]=9>.

19 *Ibid.*