

Cooperación de la UE: Baja prioridad para el desarrollo social

La Unión Europea (UE) está planificando sus programas de ayuda para los países en desarrollo hasta 2013. La Comisión Europea redujo sensiblemente la prioridad dada al apoyo de los sectores sociales. Los intereses de la propia UE, en función de las inversiones y de su propia competitividad, ocupan un lugar preponderante en la agenda de la cooperación, y tienen fuertes conexiones con asuntos relacionados con el antiterrorismo y la migración. En el caso de África, se quita prioridad al desarrollo social, mientras se priorizan el comercio y el apoyo a los transportes y la infraestructura. Por otra parte, la falta de inclusión del proceso de programación de la ayuda limitó en gran medida la apropiación de los programas de la UE propuestos para los países en desarrollo.

Mirjam van Reisen
EEPA¹
Simon Stocker
Eurostep²

Los intereses de la Unión Europea (UE) en términos de inversión y de su propia competitividad tienen un perfil alto en la agenda de cooperación, en la que también se hace gran énfasis en las cuestiones referidas a la lucha antiterrorista y la migración. Resulta mucho menos claro cómo se traduce el marco del fortalecimiento legal para la erradicación de la pobreza en acciones concretas, especialmente para apoyar el desarrollo social en sectores como la salud, la educación y la igualdad de género. Los programas nacionales tampoco prestan prioridad alguna al medio ambiente.

Un aspecto importante a destacar es que los programas nacionales carecen de transparencia y responsabilidad pública. Rara vez las consultas se realizan con otras partes interesadas aparte de los foros comerciales regionales de la UE. La sociedad civil ha sido sistemáticamente excluida del proceso en la mayoría de los países en desarrollo, y sólo en raras ocasiones se ha consultado a los parlamentos nacionales. En general, tampoco se incluyeron los ministerios de educación, salud y mujer a la hora de establecer las prioridades de los programas nacionales. Esta falta de participación limitó seriamente el sentimiento de apropiación o compromiso de los gobiernos con los programas de la UE propuestos para los países en desarrollo.

El marco legal para la cooperación internacional

La UE ha realizado algunos avances positivos en el marco legal de su cooperación internacional. En primer lugar, las negociaciones sobre un nuevo Tratado para la UE incluyen especificaciones y aclaraciones útiles respecto de la base legal para la ayuda al desarrollo, la que está específicamente relacionada con todos los países en desarrollo tal

como lo define el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La base legal estipula que la ayuda prestada por la UE tiene como objetivo la erradicación de la pobreza, reemplazando con ello la anterior formulación en cierta forma más confusa del Tratado. Llamado originalmente Tratado Constitucional, su nivel de ambición ha sido modificado recientemente para adecuarse a las expectativas más modestas de los ciudadanos europeos³. Sin embargo, las señales actuales son que la base legal permanecerá incluida en su formulación específica, expresando la intención de los ODM (documento preliminar de la presidencia del 23 de julio de 2007).

En segundo lugar, se adoptó una nueva base legal para la cooperación para el desarrollo, llamada Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD). Si bien originalmente era una propuesta débil de la Comisión Europea, que combinaba la cooperación con países en desarrollo y países que no están en desarrollo, el resultado final de la base legal es fuerte y enfoca la ayuda para el desarrollo de la UE en la erradicación de la pobreza.

En el ICD se hicieron dos logros muy importantes. Uno fue el reconocimiento del objetivo introducido por el Parlamento europeo de lograr 20% de salud y educación básicas en 2009. El segundo es el derecho del Parlamento europeo de inspeccionar los planes de desarrollo de la Comisión Europea específicos de cada país, así como la responsabilidad de controlar y asegurar que estén de acuerdo con las disposiciones legales del Tratado y con las disposiciones legales en general.

“Nosotros decidimos, ustedes se apropian”

La elaboración de los programas nacionales fue duramente criticada por organizaciones no gubernamentales del Sur y de Europa. En el informe *We Decide, You Own*, GRAPAD, OAG, COASED, CCGDP y Eurostep documentaron varias debilidades en los procesos de consulta de la Comisión Europea⁴.

Si bien la Comisión sostenía que el centro de su proceso estaba determinado por los países en desarrollo, las ONG concluyeron que no se habían realizado consultas, lo cual debilitaba seriamente la afirmación de que las propuestas de la Comisión habían concitado un sentimiento de apropiación en el Sur.

En una reunión realizada en noviembre de 2006, la directora de Oxfam Novib, Sylvia Borren, calificó a la apropiación de los programas como “la apropiación de las elites”. Eurostep y sus asociados argumentaron que sin la participación de la sociedad civil no había apropiación alguna, y demostraron que en el contexto de los procesos de formulación de los programas había pruebas contundentes de que la participación de la sociedad civil era insuficiente.

Los sectores sociales en los programas nacionales

En especial con relación a África, la Comisión Europea ha dejado de priorizar en grado preocupante el apoyo a los sectores sociales. En una publicación llamada 2015 Watch, que marca el punto medio de los ODM, Alliance 2015 señaló que desde 2001 el presupuesto de la UE ha incluido metas para asignar ayuda a la salud y la educación básicas. Ninguna de esas metas se ha cumplido. En el caso de la educación básica, la proporción de ayuda en realidad ha caído de 3,99% en 2000 a 2,73% en 2005. Además, el análisis de los programas nacionales de la UE para el período 2007-2013 sugiere que Europa continuará incumpliendo sus metas.

El informe identificó asuntos clave relacionados con los programas para África. De 61 programas nacionales considerados, sólo cinco ubicaron como prioridad la educación y solamente dos dieron prioridad a la salud. No se identificó acción alguna en materia de VIH/sida pues se entendía que este tema ‘atravesaba’ los demás. En un solo país se identificó la igualdad de género como sector prioritario.

La Comisión Europea cita el principio de ‘apropiación’ como justificación de su creciente énfasis en el transporte. El análisis de 2015 Watch de los programas nacionales de la UE durante el período 2007-2013 sugirió que el transporte sería una de las principales prioridades: 19 de los 61 programas nacionales disponibles consideran que el transporte es un sector de prioridad para recibir el apoyo de la UE. Además, se ha dispuesto que se incrementará

1 <www.eepa.eu>

2 <www.eurostep.org>

3 Van Reisen, M. (2007). “Note on the separation of a legal base between Development Co-operation and Co-operation with Third Countries”. Documento informativo, Bruselas, EEPA, julio.

4 Eurostep (2006). “We Decide, You Own! An Analysis of the Implementation of European Community Aid to Developing Countries”, noviembre.

el volumen general de ayuda disponible para este sector⁹.

Dos informes independientes publicados sobre la política de salud de la Comisión Europea concluyeron que los montos asignados a la salud disminuyeron de 7% en 1996 a 5% en 2005⁶.

Escrutinio democrático

En 2007 se adoptaron los programas de ayuda de la UE para Asia, América Latina y países vecinos. Abarcan el periodo 2007-2013 y fueron examinados por el Parlamento europeo. Ese examen siguió a una batalla en la cual el Parlamento insistió en que debería haber un control democrático sobre los planes de cooperación para el desarrollo de la UE con terceros países.

En los meses subsiguientes la siguiente generación de programas de ayuda para África estaría terminada. En febrero de 2007 la presidencia alemana anunció que aseguraría que esos programas también serían examinados por el Parlamento. La Comisión Europea todavía debe tomar posición sobre esta intención y la presidencia alemana no ha vuelto a plantear el tema.

Mientras tanto, han surgido dudas en el Parlamento europeo que reconocen la necesidad de que haya un examen más estricto de los programas nacionales, especialmente los vinculados con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Con relación a los programas nacionales de otras regiones, el Parlamento europeo ya lo ha asumido. Las ONG insisten en que no deberían hacerse distinciones con los programas nacionales de los países ACP, que se beneficiarían igualmente de un escrutinio democrático⁷.

La Comisión Europea pone fuerte énfasis en la buena gobernanza de África. Es totalmente inaceptable que no se permita que los programas de ayuda para los países africanos pasen por el escrutinio del Parlamento europeo, en especial porque este escrutinio se aplicó en el caso de Asia, América Latina y países vecinos.

¿Promoviendo la gobernanza o los intereses de la UE?

Mientras siguen pendientes las interrogantes sobre el escrutinio democrático de los programas nacionales para África, la Comisión Europea pone fuerte énfasis en un instrumento destinado a la gobernanza para África que ha provocado muchas críticas. De un total

de 23 indicadores, sólo uno está relacionado con los ODM. Otros indicadores se centran en cuestiones tales como migración, liberalización del comercio y lucha antiterrorista, con el propósito de negociar una respuesta a los intereses europeos a cambio de la ayuda de la UE. No resulta claro si la firma de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), que establecen nuevos acuerdos de cooperación comercial entre los países ACP y la UE, también tendrá un impacto en la evaluación de la 'gobernanza' del país contraparte.

Se ha criticado mucho la vinculación de la ayuda para la erradicación de la pobreza con los intereses europeos a través de un instrumento que supuestamente promueve la gobernanza. Se ha dado a entender que el instrumento de gobernanza debería especificar cómo juzga y promueve la calidad de la gobernanza. Ha habido interrogantes acerca de por qué los derechos humanos y la gobernanza democrática no son el centro del instrumento de gobernanza. También se han planteado algunas cuestiones sobre la falta de transparencia con relación a cómo se utiliza dicho instrumento para medir la gobernanza de los países en desarrollo. El instrumento no incluye ningún tipo de participación de la sociedad civil en la evaluación y promoción de la gobernanza en los países en desarrollo.

Apoyo al presupuesto y contratos ODM

La Comisión Europea está incrementando su apoyo al presupuesto general para los países en desarrollo. Para los países ACP ha fijado como meta el 50% de todos los recursos. Las últimas estimaciones indican que aproximadamente un tercio de los recursos serán asignados como apoyo al presupuesto general. Por su parte, las ONG se han enfocado a asegurar que se concreten los beneficios del apoyo al presupuesto general, especialmente con relación a garantizar una financiación predecible a largo plazo para costos recurrentes tales como los salarios de los maestros de escuela y los trabajadores de la salud necesarios para la educación y la salud. Un informe de Oxfam Internacional estima que se necesitan más de 4 millones de trabajadores de la salud⁸, mientras que Education International ha calculado que se necesitan 18 millones de maestros.

Luego de una conferencia sobre contratos ODM en julio de 2007, un funcionario declaró a la agencia de noticias IPS que la idea de los contratos ODM había surgido después que la Comisión Europea se había enterado por algunos ministerios de hacienda, que no utilizan el presupuesto de ayuda para contratar doctores y maestros porque la ayuda había sido para el corto plazo. Según declaraciones del funcionario, que habló pidiendo guardar el anonimato: "La idea de los contratos ODM es dar a los países mayor

certeza, generándoles así mayor confianza de que pueden contar con esos recursos". El funcionario reconoció que como esta ayuda entraría al tesoro como apoyo al presupuesto general, sería difícil hacer un seguimiento sobre qué cantidad se destina realmente a escuelas u hospitales, y añadió, "Esta ayuda estaría mezclada con las de otros donantes. No nos importa si es nuestro dinero el que financia una escuela. Lo que importa realmente son los resultados verdaderos que logran esas políticas."⁹

En la misma conferencia sobre contratos ODM, el ministro de hacienda de Madagascar aplaudió la idea de fondos predecibles a largo plazo. También explicó que los fondos para educación estaban en gran medida asegurados por la Iniciativa Vía Rápida (IVR) de Educación para Todos y que los recursos disponibles a través del IVR ya estaban apartados en un banco comercial y no en el tesoro, para asegurar que se destinaran a la educación.

A pesar de los interrogantes planteados con relación al apoyo al presupuesto y los contratos ODM, la idea de éstos ha sido adoptada como una posibilidad que permitiría dar mayor margen a los servicios esenciales en materia de salud y educación¹⁰.

Al mismo tiempo se ha pedido cautela con relación a la intención de la Comisión de considerar el apoyo al presupuesto general como ayuda para salud y educación. Dado que el apoyo al presupuesto general torna imposible la asignación del dinero donado a sectores específicos, una reunión de expertos en este tema llamó a la prudencia¹¹. ■

Enmarcando la ayuda de la UE

Preocupadas por la falta de dirección de la ayuda de la Comisión Europea para apoyar los ODM, algunas organizaciones de la sociedad civil lanzaron una campaña para establecer marcos de referencia claros, de forma de recuperar parte del sentimiento de apropiación sobre el proceso del programa de ayuda de la CE para el Sur. Es posible adherir a la campaña en: <www.eurostep.org/benchmark>.

5 2015-Watch (2007). "The EU's Contribution to the Millennium Development Goals. Halfway to 2015: Mid-Term Review". Ed. Mirjam van Reisen, Alliance 2015, junio.

6 Van Reisen, M. y Moore, B. (2007). "An Unhealthy Prognosis. The EC's development funding for health". Action for Global Health, mayo. Action for Global Health (2007) "Health Warning. Why Europe must act now to rescue the health Development Millennium Development Goals", julio.

7 Ramachandran, J. (2007). "EU-ACP: More Power to Euro-Parliamentarians urged". IPS News, 16 de julio.

8 Oxfam International (2006). "In the Public Interest, Health, Education and Water and Sanitation for All".

9 Cronin, D. (2007). "New EU contract could fail MDGs". IPS, 14 de julio.

10 EEPA (2007). "MDG contracting: Making the Case for More Long-Term, Predictable Budget Support from the European Commission". Documento informativo, Bruselas, EEPA, 25 de junio.

11 Alliance 2015 (2007). "Expert Meeting: Measuring the contribution of General Budget Support to social sectors". Bruselas, EEPA, 28 de febrero.