

• CAROLINE DE LA PORTE
MIRJAM VAN REISEN

Aunque existen muchas tradiciones diferentes de políticas sociales entre los 15 estados miembros de la Unión Europea, la Europa social se muestra ante el exterior, unida y fuerte: «*Nuestras estructuras sociales están (...) basadas en valores compartidos de igualdad y se distinguen por su carácter universal y por la extensión de sus sistemas de apoyo social (...). Los niveles sociales europeos son más altos y más fuertes que aquellos de todas las demás economías comparables (...). Las transferencias sociales en los estados miembros de la UE nos ayudan a impedir la pobreza (...). La política social es un factor productivo que brinda beneficios a la economía, al empleo y a la competitividad.*»¹

La política social ocupa un lugar central y más permanente en la agenda de la UE como resultado de: la estructura demográfica cambiante con el envejecimiento de la población, la Unión Económica y Monetaria (UEM), la recesión y el consiguiente aumento en el nivel de desempleo en la década de 1990. El lugar de la protección social fue reforzado el 29 de noviembre de 1999 cuando el Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales decidió implementar un grupo de trabajo de alto nivel con el mandato de producir planes de acción entre los estados miembros de la UE para pensiones sustentables, servicios de salud, inclusión social y mejor remuneración en el trabajo.²

La política social se está asegurando un lugar más significativo en las políticas de la UE no a través de disposiciones legalmente vinculantes (Tratado de la CE, incluyendo regulaciones y directivas), sino a través de una «ley blanda». Esto quiere decir que, esencialmente, las políticas nacionales son las que definen la topografía de la protección social en la UE para los asuntos internos.

LA INCOHERENCIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EXTERNA DE LA UNIÓN EUROPEA

LA POLÍTICA HACIA EL SUR

Una nueva comisión instalada en el verano de 1999 arrojó luz de una manera muy particular sobre la política social en el discurso de la cooperación para el desarrollo. Nielson, el candidato a dirigir la comisión, declaró ante el Parlamento Europeo: «*Yo aprendo mucho las preguntas acerca del desarrollo social. Aprendimos en nuestra historia que el fracaso de las políticas de desarrollo puede crear problemas sociales que socavan nuestros esfuerzos y también que un enfoque en el desarrollo económico no alcanza por sí solo. Es más, un enfoque desmesurado en la economía también puede resultar perjudicial – creando desigualdades que dañan el entramado social; se reconoce cada vez más que el buen funcionamiento del entramado social es un vehículo importante para el desarrollo.*»

En términos legales formales, la campaña contra la pobreza y la meta de alcanzar el desarrollo social sostenible son reconocidos como los primeros objetivos de la asistencia al desarrollo europeo y fueron incorporados al tratado de Maastricht. La Convención de Lomé IV³ y la nueva Convención de ACP-UE también definieron a la reducción de la pobreza como un objetivo central. En términos políticos, estas obligaciones legales se transformaron en resoluciones del Consejo.

Existen opiniones encontradas en cuanto al éxito de la Comisión al traducir estas obligaciones legales en estrategias de implementación. La Comisión afirma que «*la introducción de indicadores de género ha (...) ocurrido gradualmente desde 1998 junto con otros indicadores en otros temas*»⁴ y menciona una variedad de medidas que se tomaron para fortalecer la política y su implementación en la campaña contra la pobreza y por el de-

1 QUINTIN, O. Ponencia en la reunión de coordinadores de PHARE de los diez países candidatos. El Desarrollo del Empleo Europeo y las Políticas Sociales, DGV, Comisión Europea, 2 de marzo de 1999.

2 Conclusiones del Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales, 29 de noviembre de 1999.

3 La Convención de Lomé IV es un acuerdo no recíproco de cooperación, tanto financiera como técnica, ayuda de emergencia y un sistema preferencial de comercio de la comunidad Europea hacia el grupo ACP (África, Caribe y Pacífico).

4 Parlamento Europeo. El Proceso de Descarga de 1998. *Primer documento de trabajo. Respuestas de la Comisión al primer cuestionario de Max van den Berg, relator de la Comisión del Parlamento Europeo sobre Desarrollo y Cooperación para el proceso de descarga*, enero de 2000, p. 2.

sarrollo social. En su último análisis, la Comisión para la Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE también apreció los pasos dados por la Comisión en el sector social.⁵

Lamentablemente, no es fácil demostrar que los esfuerzos declarados por la Comisión han tenido resultados comprobables. La evaluación del Programa de Lomé, encargada por la Comisión Europea, concluye que «*el impacto del programa de asistencia de la CE sobre la pobreza ha sido hasta ahora limitado.*»⁶ Según esa evaluación, los efectos del Apoyo para el Ajuste Estructural fueron por lo general limitados por su incapacidad para proteger los presupuestos destinados al gasto social en el Sur. El impacto de los proyectos de ayuda sobre la pobreza sufrió de «*una concentración insuficiente en las políticas y las instituciones, y por las actividades específicas que se realizaron.*»⁷ Solamente en el ámbito de los microproyectos y de la cooperación de la Comisión con ONG hubo una clara mejoría en la vida de las personas en situación de pobreza, «*al fomentar la capacidad de la gente para el desarrollo*», concluye el informe evaluatorio.⁸

En su evaluación del año financiero 1998, la Corte Europea de Auditores destacó, con respecto a la implementación de la Convención de Lomé, que: «*se hace muy poco para formular objetivos operativos y criterios para lograr la meta general de la reducción de la pobreza*»⁹ En el caso de los programas dirigidos a América Latina y Asia, la Corte puntualiza que la Comisión, «*a nuestro entender, no ha tomado ningún paso específico (...) a efectos de concentrarse más específicamente en el tema de la pobreza. No se manifiesta en los documentos de estrategia del país que se adoptan en la actualidad.*»

La Comisión considera que la causa del problema se debe a la ausencia de mecanismos para informar. Los informes de los programas de ayuda de la UE no han sido coherentes con las categorías de la CAD, en cuanto a la distinción entre los Países Menos Adelantados (PMA) y los que no pertenecen a esta categoría; los países en desarrollo e industrializados y el desembolso sectorial. La Comisión anunció que a partir del 2001 informará usando las categorías acordadas por la CAD y que «*se harán esfuerzos adicionales para 'traducir' los informes periódicos para que cumplan con los requisitos de la OCDE.*»¹⁰ La Comisión también ha declarado su intención de informar sistemática y globalmente sobre el impacto de las políticas de género a partir del 2001. Además, la Comisión señala que se están incorporando indicadores sociales para medir el de la inversión en los sectores sociales,

principalmente desembolsados a través del apoyo presupuestario; pero llevará varios años hasta que estos esfuerzos redunden en «*garismos generales confiables*».¹¹

La incapacidad para demostrar resultados en materia de desarrollo social se confirma examinando la evaluación que la propia comisión ha hecho de sus programas. La 'meta-evaluación' se refiere a 'pobreza', 'participación' y 'asociación', y concluye que: «*...una falla en muchos (pero no todos) de los informes evaluatorios es que éstos (...) y otros conceptos básicos a menudo se mencionan brevemente, y de una manera formal en vez de analítica.*»¹²

El incremento en la atención a la erradicación de la pobreza y al desarrollo social sustentable tuvo su impacto sobre el organigrama del Directorio General para el Desarrollo, pero no se tradujo en un aumento serio de disponibilidad de expertos en estas áreas. De los más de mil empleados del Directorio General para las Relaciones Exteriores (RELEX DG) (excluyendo a Europa oriental), sólo 12 trabajan directamente en políticas de desarrollo social. Las cifras a continuación, indican los niveles de empleo en desarrollo social, derechos humanos y el medio ambiente para los países en desarrollo. El personal disponible debe asegurar que los programas que desembolsen alrededor de 4-5 mil millones de Euros incluyan una perspectiva de desarrollo social (ver Cuadro 1).

Los escasos recursos humanos dedicados a los programas de desarrollo social en el Sur se explican parcialmente debido a la transferencia de recursos a los programas de ayuda de Europa Central y del Este y del Directorio General para la Ampliación. Esta transformación no ha afectado sólo el equilibrio dentro de la UE y las perspectivas de los programas de asistencia de la UE, sino que también está cambiando gradualmente la naturaleza de la UE a medida que los países se hacen miembros.

AMPLIACIÓN

En 1993, en el Consejo Europeo de Copenhague, los estados miembros tomaron medidas hacia la ampliación actual acordando que «*los países asociados de Europa Central y de Europa del Este que así lo deseen serán miembros de la Unión Europea.*» El Consejo Europeo decidió que: «*el acceso tendrá lugar*

5 CAD, Unión Europea. *Series de Análisis sobre Cooperación y Desarrollo*. OCDE, 1998.

6 Comisión Europea. Evaluación de la Ayuda de la Unión Europea a Países de África, el Caribe y el Pacífico administrada por la Comisión. *Synthesis report*, noviembre de 1998, p. 13. El informe también se refiere al problema de los limitados compromisos que asumieron los gobiernos de APC con el objetivo de la reducción de la pobreza.

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 Parlamento Europeo. *Respuestas a las preguntas dirigidas a la corte por Max van den Berg (MEP), relator de la Comisión de Desarrollo para el procedimiento de descarga, 21 de diciembre de 1999*, pp. 10-11.

10 Parlamento Europeo, *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 Comisión Europea. *Una Evaluación del Proceso de Evaluación de los Programas de Ayuda Externa de la CE. Una A meta-evaluación encargada por la SCR y realizada por el profesor Christopher Politt (Universidad Erasmo de Rotterdam) y la profesora Helen O'Neill (University College Dublin)*. Copia Final 12-14-99.

CUADRO 1.

Personal de la Comisión Europea dedicado al desarrollo social, los derechos humanos y el medio ambiente en el Sur ¹³				
Desarrollo Social		Derechos Humanos	Medio ambiente	
Género	1		Formulación de Políticas y programación de país	8 dp
Salud	7		Negociaciones internacionales	3 dt 13 dp
Educación	4		Cooperación en investigación con países en desarrollo	1 dp
			Preparación e implementación de proyectos	6 dt 4 dp
Total	12	12 (excl SCR) [*]		9 dt 26 dp

dt=dedicación total; dp=dedicación parcial

* Service Commun Relex, expresión en francés: Servicio Conjunto para las Relaciones Exteriores.

ni bien el solicitante pueda asumir las obligaciones de los miembros cumpliendo con las condiciones económicas y políticas requeridas.» Los estados miembros elaboraron los criterios necesarios para serlo, a menudo citados como los Criterios de Copenhague, que constituyen los siguientes principios para lograr la aceptación de los países candidatos:

- Estabilidad de instituciones garantizando la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos, el respeto de las minorías y su protección;
- La existencia de una economía de mercado funcional, junto con la capacidad para manejar la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;
- La capacidad de cumplir con las obligaciones de ser miembro, incluyendo compartir los objetivos de una unión política, económica y monetaria.

Se alienta a los países fuera de la UE, sobre todo a los candidatos a integrar la UE, a: invertir en sus sistemas de protección

social nacionales; asegurar una amplia cobertura de riesgos sobre la base de un sistema solidario; otorgar al Estado un papel significativo; y asegurar la participación de los actores sociales.¹⁴ A pesar de ocasionales declaraciones sobre la política social de la UE, que incluyen la dimensión externa, la política social no está dentro de los criterios para el acceso a la UE. Además, la información que se proyectaba publicar en 1998 sobre la dimensión externa de la política social de la UE con respecto a los países de Europa central y del este, pero también a otras zonas en las que la UE es un importante donante, nunca se publicó debido a problemas entre los diferentes Directorios Generales y servicios de la Comisión.¹⁵

El programa de ayuda externa de la UE para los PECE (Países de Europa Central y del Este), PHARE,¹⁶ se implementó por primera vez en 1989 para erradicar la pobreza en Polonia y Hungría, y luego se extendió a 14 PECE. El mecanismo guía para la asignación de la ayuda fue «orientado a la demanda», que significó que los PECE determinaron sus necesidades independientemente. Esto implicó que PHARE actuara más como un «receptor» que como un «formulador de políticas», aceptando los programas y políticas propuestos por los gobiernos de los países receptores. Durante esta primera etapa de la vida de PHARE, los objetivos se definieron vagamente, al igual que los resultados esperados. Los resultados tangibles fueron pocos, y en lugar de ser capaces de especificar el aporte de cada proyecto, sólo se pudo rastrear una contribución general.¹⁷

Las reuniones del Consejo Europeo en Essen (diciembre de 1994) y en Madrid (diciembre de 1995) reenfocaron la orientación del programa como un instrumento financiero de una estrategia previa a la integración. Durante este proceso, la Comisión afianzó su rol de formuladora de políticas para la región. La Comisión reorientó su programa PHARE en 1997 para transformarlo en un fondo estructural orientado a la integración; se propuso desarrollar el sector privado y construir la infraestructura en los PECE. En este marco, 70% de los fondos de PHARE se volcaron hacia la financiación de las inversiones y 30% para la construcción de instituciones.¹⁸

El aspecto de la formulación de políticas resultó en gran medida limitado. En muchos proyectos de reforma de las políticas sociales, por ejemplo, el objetivo principal es brindar información sobre los puntos débiles, las ventajas y la capacidad de los PECE para mantener la reforma y para evaluar su capacidad de adoptar e implementar el *acquis* europeo (obligaciones para ser miembro de la UE) con relación a la incorporación.¹⁹ **La mayor**

13 Parlamento Europeo. *El procedimiento de descarga de 1998. Respuestas de la Comisión al segundo cuestionario por Max van den Berg, relator de la Comisión de Desarrollo y Cooperación del Parlamento Europeo para el procedimiento de descarga*, enero del 2000, 26 de enero del 2000, D (2000) 20024, pp. 11–12.

14 LARSSON, A. Discurso en la reunión del Consejo del Directorio del Programa Consenso, 14 de diciembre de 1998, p. 4

15 Comisión Europea. *Programa de Acción Social 1998–2000*. DG V/1, abril de 1998

16 Programa para Europa Central y del Este.

17 Comisión Europea. *The PHARE Programme: an interim evaluation report*, DG1A/F5. Junio de 1997, pp. 17–18.

18 *Ibid.*; Corte de Auditores, Informe Especial No 11/98 sobre el desarrollo del sector privado de PHARE y TACIS para el período de 1991 a 1996 (programas en apoyo a las SMEs, desarrollo regional y la reorganización del comercio) en conjunto con las respuestas de la Comisión, *Revista Oficial de las Comunidades Europeas*, C 335, Vol. 41, 3 de noviembre de 1998.

19 Interview Contractor 1, 5 de noviembre de 1999.

parte de los proyectos de políticas sociales de la UE tratan de las reformas en la infraestructura administrativa, en lugar de ayudar a modificar los temas políticos, lo que permite que otros donantes, como el Banco Mundial, determinen la dirección de la reforma en las políticas. Es un síntoma preocupante que habla de la debilidad de identidad política y de la falta de unidad de la UE en general el que influya menos sobre las políticas sociales de los PECE que el Banco Mundial y otros donantes –a pesar de que esos países van a ser miembros de la UE.

APOYO AL SECTOR SOCIAL EN EUROPA DEL ESTE

Como el programa PHARE carecía de un enfoque específico sobre el desarrollo social, el Programa Consenso fue creado como parte de él en 1995 para rellenar la brecha en cuanto a la reforma de la protección social en los PECE. La idea básica del programa fue al comienzo un mecanismo típico-ideal para promover principios democráticos en lugar de ser un marco preciso para las políticas sociales. El Programa Consenso duró dos años y costó 10 millones, financiado por PHARE. El Consenso I se implementó entre 1995 y 1997, y el Consenso II entre 1997 y 1999. A fines de 1999, la Comisión decidió terminar el programa en el marco de una decisión política más amplia que consistió en eliminar los proyectos entre y dentro de los países.

No hubo recomendaciones sobre políticas sociales en el Programa Consenso. Después de un breve período de prueba durante el comienzo del programa, quedó claro que los PECE no concebían implícitamente la protección social como lo hacía la Comisión. A la larga, los expertos de Consenso, incluyendo representantes de compañías consultoras, instituciones académicas y de la Comisión—un médico en lugar de un experto en políticas sociales—acordaron en diciembre de 1996 definir el alcance de la protección social (ver Cuadro 2).

El diseño y estructura del programa fueron complejos, y los proyectos se implementaron por consultores externos en ambas fases de su duración. El poder de las políticas de protección social con relación a PECE se entregó en gran parte a actores externos. Los consultores que implementan los proyectos PHARE o Consenso se seleccionan por licitación, basado en el interés expreso del ofertante o mediante selección de la base de datos de expertos de PHARE o Consenso. Esta base de datos se organiza según criterios laxos, y no sobre la evaluación de participación anterior en dichos proyectos. Esto explica parcialmente por qué la calidad de un experto puede variar drásticamente y por qué los países receptores consideran que obtener la ayuda a través de los programas de asistencia externa de la UE es similar a ganar la lotería.

CUADRO 2.

La definición de protección social planteada dentro del marco del Programa Consenso, y adoptada en diciembre de 1996 por el consejo directivo del Programa (CDP) es:

La protección social debe incluir todos los programas obligatorios o voluntarios realizados con la intención de darles beneficios a los individuos u hogares, destinados a asistirlos o aliviarlos en caso de alguna contingencia social específica (término equivalente a riesgo social) o necesidades sociales. Las contingencias sociales relevantes deben incluir: vejez, discapacidad, muerte del jefe de familia, accidentes y enfermedades laborales, un estado que requiera atención derivada de enfermedad, maternidad o accidente, responsabilidad familiar por la crianza de los niños, desempleo involuntario, la ausencia de los recursos mínimos para sobrevivir. Las funciones específicas de las que se encarga la protección social según la definición anterior son:

- mantener el ingreso;
- compensar el ingreso;
- asegura el acceso a la salud y la atención médica, independientemente del ingreso individual.

Para la supervisión general del Programa Consenso, un representante de la Comisión en DG1A²⁰ tuvo que aprobar todas las decisiones, mediante un mecanismo descentralizado. Visto el poder significativo otorgado a los actores externos, se debe puntualizar que el representante designado en DG1A para el control general del Programa Consenso no era un experto en políticas sociales o de protección. Un representante de la Comisión en DGV,²¹ que sí era un experto en políticas sociales, también participó en el monitoreo general del programa, al principio como consultor y luego (a partir de 1998) de manera más vinculante y oficial. Dos representantes de la Comisión, de los cuales sólo uno era experto en políticas sociales, controlaron la supervisión de la transposición de la política social a la acción. Las modalidades de implementación se dejaron a cargo de contratistas.

CONCLUSIONES

La imagen creada por la UE de una Europa social basada en los principios compartidos de igualdad no es coherente con sus

²⁰ Directorio General 1A, a cargo de las relaciones exteriores con América Latina, Asia y los países del Mediterráneo.

²¹ Directorio General a cargo de los Asuntos Sociales.

políticas externas en que las dimensiones sociales quedan relegadas, en el mejor de los casos, a un segundo lugar.

El discurso de la UE sobre la dimensión externa de las políticas sociales es más bien amplio, pero no unido. Comprende no sólo el limitado *acquis legal*, sino también los principios más amplios de la política social europea: *el acquis blando*. Esta política social externa, sin identidad, es especialmente preocupante teniendo en cuenta que los PECE pronto serán miembros de la UE.

- La Comisión debe asegurar la producción de un discurso sobre políticas sociales orientado hacia el exterior (como se proyectara en el Programa de Acción Social 1998– 2000) y que se anticipen medidas para trasponer las prioridades planteadas en el discurso a nivel programático.
- Los programas de los países de la UE que planteen políticas de asistencia a terceros deben especificar de qué manera esa ayuda contribuirá con el desarrollo social. Esto incluye la asistencia dada a países de Europa Central y del Este.
- La Comisión Europea debe desarrollar indicadores para medir los resultados de la ayuda otorgada a los sectores sociales e

informar sobre la cantidad de recursos dedicados a las áreas sociales.

- La Comisión debe asegurar que haya suficiente personal y expertos en el sector de desarrollo social para implementar sus programas de ayuda externa. Esto incluye a expertos en equidad de género.
 - La Comisión debe reorganizar su base de datos de expertos según criterios más rigurosos y crear un archivo a largo plazo de aquellos que implementaron «bien» los proyectos a los efectos de reducir la inconsistencia en la calidad de estos.
 - El *acquis legal* debe reflejar los objetivos de una Europa social. La Conferencia Intergubernamental debe, por lo tanto, incorporar un artículo que asegure que las políticas de la UE, internas y externas, no contradigan criterios sociales básicos. En otras palabras, los requisitos de la protección social deben integrarse a la definición e implementación de las actividades y políticas comunitarias.
- Eurostep. Coordinación europea integrada por 22 organizaciones para el desarrollo.
mranreisen@eurostep.org