

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales



**LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA DE LA
COOPERACIÓN AL DESARROLLO: LAS SANCIONES A
LA AYUDA INTERNACIONAL**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Juan Pablo Prado Lallande

Bajo la dirección del doctor:
José Ángel Sotillo Lorenzo

Madrid, 2006

- **ISBN: 978-84-669-2959-2**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS DOCTORAL

**LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA DE
LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

LAS SANCIONES A LA AYUDA INTERNACIONAL

Presenta:
Juan Pablo Prado Lallande

Asesor:
Dr. José Ángel Sotillo Lorenzo

Comunidad de Madrid, Somosaguas, mayo, 2005

...no se puede esperar a que las naciones africanas sean un modelo de gobernación y democracia para ayudar a los que sufren. La comunidad internacional no esperó a que España, Corea del Sur, Indonesia, Singapur, Turquía, y últimamente China y Vietnam fueran democracias para distinguirlas con su ayuda y sus inversiones. Esperar a que las naciones africanas sean democracias perfectas para otorgarles más ayuda sólo perpetuaría el círculo vicioso de la pobreza y de la fragilidad de la democracia. Hay que ayudar ahora para que la salud, el desarrollo, el progreso social y la democracia sean una realidad en África.

Luis de Sebastián

La condicionalidad de la ayuda no es un instrumento adecuado para alterar las conductas de los receptores, e inclusive, puede llegar a ser contradictoria en este sentido. Si los donantes verdaderamente creyesen que las políticas conminadas a terceros son las correctas, ¿por qué tienen que exigir las a sus receptores? ¿Serán los donantes capaces de presentar evidencias de los beneficios tras la instrumentación de las reformas exigidas? El problema central es que recurrentemente la evidencia es menos que persuasiva.

Oliver Morrissey

*A Luz Anyela, mi Annie;
ángel y luz de mi vida.*

*A mis padres y hermanos,
por su siempre apoyo y cariño.*

Índice

Índice	5
Siglas y acrónimos	11
Índice de cuadros.....	14
Índice de gráficas.....	16
Índice de anexos.....	17
Índice de mapas políticos.....	18
Prefacio.....	19

PARTE I. EL MARCO GENERAL DE ANÁLISIS DE LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE LAS SANCIONES A LA AYUDA INTERNACIONAL

24

1. Introducción. Planteamiento general de la investigación	25
1.1 Estado de la cuestión y relevancia de la investigación	25
1.2 Conceptos básicos.....	32
1.2.1 La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo.....	32
1.2.1.1 La condicionalidad positiva o vinculación constructiva	32
1.2.1.2 La condicionalidad negativa o las sanciones a la ayuda internacional.....	33
1.3 Planteamientos teóricos sobre la condicionalidad y las sanciones.....	33
1.3.1 El neorrealismo.....	33
1.3.2 El neoliberalismo institucional.....	34
1.3.3 El constructivismo	34
1.4. Hipótesis de la investigación	34
1.4.1 Hipótesis neorrealista	34
1.4.2 Hipótesis institucionalista neoliberal.....	35
1.4.3. Hipótesis constructivista.....	35
1.4.4 Hipótesis general	35
1.5 Objetivo general.....	36
1.5.1 Objetivos particulares.....	36
1.6 Metodología y organización de la investigación.....	37

2. Las sanciones económicas en las relaciones internacionales. El caso de las sanciones a la ayuda al desarrollo.....	44
2.1 Las sanciones económicas como instrumentos de poder en las relaciones internacionales....	46
2.2 La vinculación constructiva	56
2.3 Las sanciones económicas	62
2.4 La normativa y la efectividad de las sanciones económicas.....	67
2.5 Las sanciones a la ayuda al desarrollo	80

PARTE II. LA PRÁCTICA DE LA CONDICIONALIDAD Y DE LAS SANCIONES A LA AYUDA INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA: PASADO Y PRESENTE

88

3. Sanciones económicas y sanciones a la ayuda internacional mediante condicionalidad política durante la guerra fría.....	89
3.1 El contexto político e ideológico de la condicionalidad política durante la guerra fría.....	91
3.2 Objetivos de los donantes mediante el otorgamiento de ayuda durante la guerra fría.....	105
3.3 Condicionalidad política; algunas definiciones y características.....	113
3.4 Algunos casos y efectos representativos de condicionalidad política durante la guerra fría	122
4. La dinámica actual de las sanciones a la ayuda al desarrollo	128
4.1 El nuevo orden mundial y su incidencia en la cooperación internacional.	128
4.2 Germen, evolución y desarrollo de la condicionalidad en los últimos años	150
4.3 Aproximaciones conceptuales, analíticas y teóricas para el estudio de la nueva condicionalidad.....	165
4.4 La condicionalidad positiva y la negativa.....	175
PARTE III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO.....	181
5. Algunos factores que intervienen en la dinámica y el impacto de la condicionalidad política de la ayuda internacional.....	182
5.1. Coyuntura histórica.....	184
5.2 Capacidades y vulnerabilidades del donante y la condicionalidad	187
5.3 Capacidades y vulnerabilidades del receptor y la condicionalidad.....	189
5.4 Los factores que determinan el alcance o eficacia de la ayuda según Olav Stokke.....	191
5.4.1 Las características internas del Estado receptor	191
5.4.2 La habilidad del receptor para utilizar la presión externa a favor del gobierno presionado	191
5.4.3 La magnitud de dependencia del receptor respecto a la ayuda.....	192
5.4.4 La intensidad y relevancia de las relaciones bilaterales	193
5.4.5 La posibilidad de que una sanción unilateral a la ayuda genere el efecto “bola de nieve” entre otros donantes y sea efectiva	194
5.4.6 Interés del receptor por llevar a cabo las reformas exigidas.....	194
5.5 Los niveles de intervención de la condicionalidad	198
5.5.1 Nivel sistémico	198
5.5.2 Nivel específico	199
5.5.3 Nivel programa/proyecto.....	199
5.5.4 Nivel estructural o sistémico	200
6. Objetivos, justificaciones y algunos problemas y tendencias de la condicionalidad	202
6.1 Los objetivos y las justificaciones de la condicionalidad política	202
6.1.1 Las justificaciones “transparentes” de la condicionalidad.....	202
6.1.2 Las justificaciones “oscuras” de la condicionalidad.....	207
6.2 La fragmentación interna de los Estados respecto a sus políticas de ayuda al desarrollo y su condicionalidad.....	216
6.3 La fragmentación internacional entre los donantes respecto a la condicionalidad de la ayuda (incoherencia)	220
6.3.1 La fragmentación de los donantes por área temática.....	224
6.3.1.1 Derechos humanos	224

6.3.1.2 Democracia	226
6.3.1.3 Buen gobierno	228
6.3.2 La fragmentación de la condicionalidad por tipo de donante	230
6.3.2.1 El BM, el buen gobierno y la condicionalidad: una estrategia eficaz para incrementar su poder en el sistema internacional de ayuda	230
6.3.2.2 Estados Unidos de América y la democracia	255
6.3.2.3 Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el buen gobierno	263
6.3.2.4 Suecia. La democracia y las reformas al mercado	266
6.3.2.5 El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), la condicionalidad y su orientación hacia las acciones positivas	268
6.4 Las nuevas tendencias de la condicionalidad política	271
6.4.1 La selectividad	271
6.4.2 La inmigración	277
6.4.3 El terrorismo	280

PARTE IV. LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ACCIÓN: ZANAHORIAS (COLABORACIÓN) Y GARROTES (SANCIONES A LA AYUDA INTERNACIONAL)..... 285

7. Instrumentos positivos de la Unión Europea para promover los derechos humanos y la democracia en el ámbito internacional..... 286

7.1 La Unión Europea, la democracia y los derechos humanos en el ámbito internacional	287
7.2 Estrategias comunes	295
7.3 Acciones comunes	296
7.4 Posiciones comunes	297
7.4.1 Birmania/Myanmar	298
7.4.2 Somalia	298
7.4.3 Zimbabwe	298
7.4.4 Liberia	299
7.4.5 Cuba	299
7.5 Otras acciones	300
7.5.1 Declaraciones del Consejo	300
7.5.2 Diálogo político	301
7.5.2.1 China	301
7.5.2.2 Irán	302
7.5.3 Consultas	303
7.5.4 La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).....	304

8. La aplicación de sanciones a la ayuda al desarrollo por parte de la Unión Europea y otros donantes por incumplimiento de disposiciones en materia de democracia y derechos humanos 311

8.1 Los instrumentos jurídicos – coercitivos para promover las cláusulas democráticas y de derechos humanos	312
8.1.1 Los primeros esfuerzos por regular los derechos humanos y la democracia en las relaciones de la Comunidad Económica Europea con terceros Estados	312
8.1.2 Nuevos escenarios y nuevas disposiciones europeas sobre la democracia y los derechos humanos	319
8.2 Tipología de las cláusulas democráticas y de derechos humanos	331

8.2.1. Cláusula de “principios democráticos”	332
8.2.2. Cláusula “elemento esencial”	332
8.2.3. Cláusula báltica	333
8.2.4. Cláusula búlgara	334
8.2.5. La cláusula “de no-ejecución”	335
8.2.6. La Declaración de Interpretación de la cláusula “de no-ejecución”	336
8.3 El proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en materia de sanciones.....	337
8.4 La tipología de las sanciones a la ayuda al desarrollo y algunos problemas para su instrumentación.....	341
8.5 Algunos casos representativos de práctica (y no práctica) de sanciones a la ayuda al desarrollo a partir de la década de los noventa	347
8.5.1 Países ligeramente sancionados.....	368
8.5.1.1 Malawi. Nuevos proyectos de cooperación suspendidos	368
8.5.1.2 Kenia. Reducción de la cooperación	370
8.5.2 Casos con repercusiones distintas.....	373
8.5.2.1 República Popular China. Nuevos proyectos de ayuda suspendidos temporalmente	373
8.5.2.2 Colombia. Un caso particular.....	376
8.5.3 Otros casos.....	384
8.5.3.1 República Árabe de Egipto	384
8.5.3.2 Indonesia	389
8.5.3.3 Argelia.....	394
8.6 La ley de la correlación inversa de Katarina Tomasevsky y el <i>círculo vicioso</i> de la condicionalidad.....	401

PARTE V. LA “REPRODUCCIÓN” DE LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL SUR Y SUS CONSECUENCIAS. EL CASO MEXICANO **414**

9. México y la condicionalidad política.....	415
9.1 Las tres fases de la política exterior mexicana y de cooperación internacional.....	416
9.1.1 Posición neutral (1917-1982)	417
9.1.2 El papel “defensivo” y “pasivo” de México respecto a la condicionalidad (1982-1997)	419
9.1.2.1 Los Acuerdos de Cooperación México-Unión Europea y las cláusulas democráticas	422
9.1.3 El nuevo papel “activo” de México respecto a la condicionalidad y la defensa internacional de la democracia y los derechos humanos (2000-?): ¿política de Estado o de gobierno?	426
9.1.3.1 La cláusula democrática en el Plan Puebla - Panamá	431
9.1.3.2 El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y... ¡la democracia!	434
9.1.3.3 La OEA y la Carta Democrática Interamericana.....	435
9.1.3.4 El Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos entre México y la Unión Europea	439
9.2 México: ¿en capacidad de erigirse como un promotor de la democracia y los derechos humanos a escala internacional?.....	441

PARTE VI. EVALUACIÓN DE LAS SANCIONES A LA AYUDA INTERNACIONAL Y ALGUNAS PROPUESTAS CONDUCENTES HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN “RÈGIMEN INTERNACIONAL DE LA CONDICIONALIDAD” 465

10. La (in) eficacia de las sanciones a la ayuda al desarrollo.....	466
10.1 ¿Funcionan las sanciones a la ayuda al desarrollo?	466
10.2 ¿Es la condicionalidad capaz de inducir a los receptores a realizar reformas económicas de primera generación promovidas por el FMI y el BM?.....	467
10.3 ¿Las sanciones a la ayuda son capaces de inferir decididamente en los receptores para instrumentar las reformas políticas de segunda generación?	483
10.4 ¿Por qué las sanciones a la ayuda no son eficaces?	502
10.4.1 Algunas razones que explican el fracaso de las sanciones a la ayuda	502
10.4.1.1 Las características internas del Estado receptor	503
10.4.1.2 La habilidad del receptor para utilizar la presión externa a su favor.....	503
10.4.1.3 La magnitud de la dependencia del receptor respecto a la ayuda.....	505
10.4.1.4 La intensidad y la relevancia de las relaciones bilaterales	505
10.4.1.5 La difícil posibilidad de que una sanción unilateral a la ayuda genere el efecto “bola de nieve” entre otros donantes y sea eficaz	507
10.4.1.6 La astucia de los donantes para evadir los efectos de las sanciones	508
10.4.1.7 La (in) precisión de las reformas exigidas	509
10.4.1.8 Intereses económicos y estratégicos entre donantes y receptores	509
10.4.1.9 El interés del donante para que las reformas sean instrumentadas.....	512
10.4.2. Otros elementos que inciden en la eficacia de las sanciones a la ayuda.....	514
10.4.2.1 Debilidad de la ayuda y de otros créditos para constituirse en instrumentos de coerción internacional	515
10.4.2.2 Fortaleza política de los gobiernos receptores	517
10.4.2.3 Grado o nivel de las sanciones impuestas	518
10.4.2.4 La relevancia de otras acciones punitivas complementarias	518
10.4.2.5 Insuficiente coordinación entre los donantes y su discrecionalidad.....	519
10.4.2.6 Falta de capacidad del gobierno receptor para realizar las transformaciones económicas, políticas o administrativas exigidas por el donante.....	520
10.4.2.7 Ausencia de interés por parte de los gobiernos receptores para llevar a cabo las reformas estipuladas (apropiación)	520
10.4.2.8 Otros países, a pesar de no cumplir con las estipulaciones dictadas por los donantes, no son sancionados (inconsistencia)	527
10.4.2.9 La <i>disuasión nuclear</i>	530
10.4.2.10 Dificultad para monitorear y evaluar las reformas realizadas.....	540
10.4.2.11 Desgaste de las relaciones bilaterales	542
10.5 ...y entonces, ¿cuándo son eficaces las sanciones a la ayuda al desarrollo?	542
10.6 ¿Las reformas llevadas a cabo mediante la condicionalidad generan los resultados esperados?.....	545
10.7 Luego entonces, ¿a quién le es funcional la condicionalidad política de la cooperación internacional?.....	563
10.7.1 Tres teorías de las relaciones internacionales para explicar la funcionalidad de la condicionalidad de la cooperación internacional y su papel en las relaciones internacionales	565
10.7.1.1 El realismo político	565
10.7.1.2 El neoliberalismo institucional.....	569
10.7.1.3 El constructivismo.....	572

11. Algunas propuestas en materia de condicionalidad política	575
11.1 “Democratizar” a la primera generación de condicionalidad	575
11.2 Definir con mayor precisión la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno	578
11.3 Regular jurídicamente los distintos tipos de sanciones a la ayuda al desarrollo.....	580
11.4 “Reevaluar” la condicionalidad política de segunda generación	581
11.5 “Compatibilizar” la condicionalidad política de primera y de segunda generación	582
11.6 Coordinar a los donantes en el ejercicio de las sanciones a la ayuda	583
11.7 Monitorear sistemáticamente el grado de cumplimiento de los elementos condicionados.	584
11.8 “Multilateralizar” a la condicionalidad política de la cooperación internacional	585
11.9 “Desmitificar” las razones del fracaso de las reformas obtenidas tras la puesta en marcha de la condicionalidad de la cooperación	587
11.10 “Revertir” la condicionalidad unilateral	589
11.11. Privilegiar a la condicionalidad positiva respecto a la negativa	591
11.12 Imposición de sanciones a la ayuda como último recurso	592
11.13 Evaluar los efectos de las sanciones a la ayuda al desarrollo	596
11.14. Hacia la conformación de un “régimen de la condicionalidad política de la cooperación internacional”	597
 Conclusiones y consideraciones finales	 600
 Anexos	 622
 Referencias.....	 635

Siglas y acrónimos

Acta Común Europea (ACE)
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)
Agencia para la Asistencia al Desarrollo de Estados Unidos (USAID)
Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU)
Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)
Asistencia Oficial (AO)
Asociación de Cooperación Asia – Pacífico (APEC)
Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ANSEA)
Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Banco Mundial (BM)
British Petroleum (BP)
Carta Universal de los Derechos Humanos (CUDH)
Central Intelligence Agency (CIA)
Colegio de México (COLMEX)
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (CICR)
Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)
Comité de Receptores de Asistencia al Desarrollo (CRAD)
Comité para el Desarrollo Global (CDG)
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (CEDAW)
Comprehensive Development Framework (CDF)
Comunidad Económica Europea (CEE)
Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM)
Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)
Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)
Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON)
Consejo Económico y Social (CESCO)
Convención Americana de Derechos Humanos (CAH)
Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH)
Corte Penal Internacional (CPI)
Country Assistance Strategy (CAS)
Economic Support Funds (ESF)
Ejército de Liberación Nacional (ELN)
Enhance Structural Adjustment Facility (ESAF)
Extended Fund Facility (EFF)
Frente Islámico de Salvación (FIS)
Frente Militar de Liberalización Militar Farabundo Martí (FMLN)
Fondo Europeo de Desarrollo (FED)
Fondo Monetario Internacional (FMI)
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)
Global Evaluation of Swedish Programme Aid (GESPA)

Grupo Asia – Pacífico – El Caribe (ACP)
Grupo de los Siete (G-7)
Iniciativa Andina Contra las Drogas (IACD)
Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)
Institute of Development Studies (IDS)
Instituto Federal Electoral (IFE)
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)
International Development Association (IDA)
Inversión extranjera directa (IED)
Izquierda Unida (IU)
Izquierda Verde por Cataluña (IPC)
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
Millenium Challenge Account (MCA)
Millenium Challenge Corporation (MCC)
Mission de Police de l'Union Européenne (MPUE)
Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)
Operations Evaluation Department (OED)
Países del Sur y del Este Mediterráneos (PMSE)
Partido Acción Nacional (PAN)
Partido de la Revolución Democrática (PRD)
Partido Popular (PP)
Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)
Plan Puebla – Panamá (PPP)
Población económicamente activa (PEA)
Política Europea de Cooperación (PEC)
Prevention of Terrorism Act (POTA)
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)
Programa de Asistencia para la Reconstrucción de Polonia y Hungría (PHARE)
Quality Assurance Group (QAG)
Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO)
Organización Civil Internacional (OCI)
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)
Organización de Países Exportadores de petróleo (OPEP)
Organización Mundial de la Salud (OMS)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
Organización de Estados Americanos (OEA)
Organización de la Unidad Africana (OUA)
Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)
Organización Mundial de Comercio (OMC)
Overseas Development Administration (ODA)
Países de Europa Oriental y Central (PECOS)

Países Menos Adelantados (PMA)
Policy Framework Papers (PFPs)
Política Comercial Común (PCC)
Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)
Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)
Programa de Apoyo a las ex Repúblicas Soviéticas (TACIS)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Producto interno bruto (PIB)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)
Servicio Exterior Mexicano (SEM)
Sistema Económico Latinoamericano (SELA)
Structural Adjustment Facility (SAF)
Structural Adjustment Credits (SACs)
Structural Adjustment Loans (SALs)
Structural Adjustment Programmes (SAP)
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)
Unión Africana (UA)
Universidad Complutense de Madrid (UCM)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Índice de cuadros

Cuadro 1. Condiciones que aumentan la efectividad de la coerción económica según Kal H. Holsti	74
Cuadro 2. Ayuda a ex colonias proveniente de distintos donantes	100
Cuadro 3. Volumen de AOD comparada con inversión extranjera directa proveniente de los países miembros de la OCDE	102
Cuadro 4. Objetivos de los donantes de ayuda durante la guerra fría.....	108
Cuadro 5. Objetivos de Desarrollo del Milenio	131
Cuadro 6. Crecimiento global y por regiones	137
Cuadro 7. Número de personas que vivieron con menos de un dólar al día durante la década de los noventa.....	138
Cuadro 8. Principales receptores de AOD por periodos 1979-1980, 1989-1990 y 1999-2000	142
Cuadro 9. Flujos de AOD, 1990-2004	143
Cuadro 10. Sanciones a la ayuda como consecuencia de violaciones a los derechos humanos, 1960-1996	153
Cuadro 11. Principales receptores de AOD 1960-1983	164
Cuadro 12. Coyuntura histórica, capacidades y vulnerabilidades de donantes y receptores como elementos que contribuyen al alcance de la condicionalidad	184
Cuadro 13. Objetivos por los que los donantes aceptan explícitamente el uso de la condicionalidad.....	207
Cuadro 14. Conceptos sobre derechos humanos de cuatro donantes de ayuda.....	225
Cuadro 15. Conceptos sobre democracia de cuatro donantes de ayuda.....	227
Cuadro 16. Conceptos sobre buen gobierno de cuatro donantes de ayuda	229
Cuadro 17. Conceptos de buen gobierno de diversas instituciones	253
Cuadro 18. Condicionalidad, condicionalidad vieja, nueva y selectividad de la ayuda al desarrollo	272

Cuadro 19. Algunas reacciones de los donantes en caso de violación a la cláusula democrática por parte del receptor	341
Cuadro 20. Sanciones a la ayuda al desarrollo ejercidas por la Unión Europea, 1989-2005.....	351
Cuadro 21. Sanciones a programas de cooperación internacional de la Comisión Europea, 1990-1996.....	355
Cuadro 22. Sanciones a la ayuda al desarrollo impuestas por cuatro donantes	357
Cuadro 23. Principales receptores de AOD y AO de Estados Unidos, 2001-2002	385
Cuadro 24. Principales receptores de AOD y AO mundial, 2001-2002	403
Cuadro 25. Cronología de las medidas del programa de estabilización económica en México realizadas mediante condicionalidad, 1987-1991	421
Cuadro 26. Contribución de las sanciones a la ayuda al desarrollo a favor de los derechos políticos y las libertades civiles	486
Cuadro 27. Contribución de las sanciones a la ayuda al desarrollo a favor de la democracia y los derechos humanos.....	487
Cuadro 28. Eficacia de las sanciones a la ayuda realizadas por Estados Unidos, Reino Unido, Suecia y la Unión Europea, 1990-1995	489
Cuadro 29. Tasas de variación anual media del PIB per capita por regiones, 1974-1990 y 1991-1995.....	546
Cuadro 30. Tasas de variación anual media del PIB per capita por regiones, 1981-2000.....	547
Cuadro 31. Previsiones sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	560

Índice de gráficas

Gráfica 1. <i>El juego de la condicionalidad</i>	178
Gráfica 2. Comparación de sanciones impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea a países que no respetaron los derechos humanos.....	293
Gráfica 3. Comparación de medidas positivas en terceros países a favor de los derechos humanos apoyadas por Estados Unidos y la Unión Europea	295
Gráfica 4. Promedio del número de reformas estructurales condicionadas por año por parte del FMI 1987-1999	474
Gráfica 5. Fuentes y flujos de financiación internacional al desarrollo	532
Gráfica 6. Relación entre entradas y salidas netas de inversión extranjera directa en América Latina y El Caribe, 1990-2003.....	551

Índice de anexos

Anexo 1. Principales beneficiarios de la AOD proveniente de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo	621
Anexo 2. Principales beneficiarios de la AOD proveniente de la Comisión Europea	622
Anexo 3. Principales beneficiarios de la AOD proveniente de Estados Unidos	623
Anexo 4. Relación de la AOD respecto al PIB de Malawi, Kenia, China, Colombia, Egipto, Indonesia y México, 1996-2000	624
Anexo 5. Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países	625

Índice de mapas políticos

Índice de mapas políticos

Mapa 1. Malawi.....	369
Mapa 2. Kenia.....	371
Mapa 3. República Popular China.....	374
Mapa 4. Colombia	383
Mapa 5. República Árabe de Egipto.....	387
Mapa 6. Indonesia.....	392
Mapa 7. República Democrática y Popular de Argelia	399
Mapa 8. Estados Unidos Mexicanos.....	433

Prefacio

Escribir es bueno, pensar es mejor. La inteligencia es buena, la paciencia mejor.

Hermann Hesse

El realizar una investigación como la que en esta oportunidad se presenta amerita, obligadamente, además del correspondiente rigor y orden académico necesarios para llevarla a buen puerto, comprometer otros ámbitos de la vida del autor durante el tiempo de su redacción. Esta tesis doctoral ha requerido de cinco años para pensarla, estructurarla, escribirla y terminarla, proceso durante el cual mi perspectiva académica y personal sobre las relaciones internacionales se ha ampliado y modificado sustancialmente.

La primera ocasión en que escuché una referencia sobre la condicionalidad de la cooperación internacional fue en el año de 1996, en la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS)** de la **Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)**. En esa ocasión, **María Cristina Rosas**, profesora de asignatura de Relaciones Internacionales en esa Facultad, se refirió a los Acuerdos de Lomé, cuya condición fundamental para que los países del grupo África- el Caribe- Pacífico pudiesen acceder a este mecanismo de colaboración comunitaria era que debían respetar una serie de consideraciones vinculadas a la democracia y a los derechos humanos. ¿Cuáles podrían ser los efectos en las relaciones Norte-Sur tras la puesta en marcha de la condicionalidad? Este cuestionamiento elemental, si bien no fue abordado a profundidad en ese momento, me acompañaría a partir de los siguientes años, esperando la oportunidad para ser analizado con mayor profundidad en el futuro.

En 1997, tras terminar las asignaturas correspondientes en la FCPyS inicié la redacción de mi tesis de Licenciatura, la cual versó sobre la cooperación entre el Gobierno Mexicano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para combatir la pobreza en mi país. Haciendo la investigación documental correspondiente, tuve mi primer contacto con la **Universidad Complutense de Madrid (UCM)**, mediante la página electrónica del **Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)**. Recuerdo bien la

emocionante impresión al percatarme que en España existía una institución universitaria que atendía, analizaba y capacitaba justamente en el tema que ya desde entonces era mi prioridad académica y profesional y que lamentablemente en México no se ha abordado con la importancia que se merece: la cooperación internacional para el desarrollo.

Luego de cuatro años de trabajar en la **Dirección General de Cooperación Técnica y Científica** de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** de México (1997-2000), mi interés por ahondar en el estudio y la comprensión de los diversos factores que intervienen en la dinámica de la cooperación internacional, me llevó a solicitar una beca al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología** de México (CONACYT) para estudiar el **Magister de Cooperación Internacional** impartido por el IUDC de la UCM.

Fue así como en otoño del año 2000, dejando mi país, y todo lo que ello conlleva, partí hacia España. Durante el periodo del curso, el tema de la condicionalidad política de la cooperación recurrentemente se hacía presente, ya sea en lecturas, clases o en las discusiones grupales. Fue entonces cuando decidí que mi tesina abordaría este interesante, aunque aún desconocido tema de la realidad internacional.

Durante la redacción de este escrito del Magíster, intitulado “La evolución de la condicionalidad política de la cooperación internacional”, me percaté que resultaba imposible abordar en una tesina las múltiples circunstancias y efectos que intervienen en el desarrollo de esta controvertida actividad.

Debido a ello, y a mi motivación por continuar ahondando en el análisis de las relaciones internacionales, solicité una nueva beca a CONACYT para cursar el **Doctorado en Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización** de la UCM, curso que inicié en invierno del 2001.

A partir de entonces, **José Ángel Sotillo**, profesor del Doctorado y director del IUDC, atendiendo a mis solicitudes, no ha dejado de motivarme y apoyarme en el estudio sobre la

condicionalidad que, de nueva cuenta, fue mi principal (aunque no exclusiva) meta académica durante el Doctorado.

En esta misma línea de investigación, retomé el tema de la condicionalidad en el **Diploma de Estudios Avanzados** (2002), cuyo trabajo fue asesorado magistralmente -y con una enorme paciencia- por **José Antonio Sanahuja**, siendo a partir de entonces y de manera formal, el tópico de la tesis doctoral que ahora se presenta.

Esta investigación ha requerido de la revisión y el estudio de una amplia gama de referencias bibliográficas, hemerográficas y electrónicas, tanto clásicas como las más actualizadas disponibles, así como de consultas personalizadas a diversos expertos en el ámbito de la condicionalidad de la ayuda. Para ello, fue obligadamente necesario mi traslado a centros especializados en esta temática. En 2003 residí en el Reino Unido, con el fin de realizar una estancia de investigación en el *Institute of Development Studies* (IDS) de la *University of Sussex*, donde fui asesorado por **Gordon Crawford**, profesor del IDS y uno de los más connotados expertos en el tema citado. Sería imposible hacer referencia a esta estancia de investigación sin mencionar el apoyo y asesoría de mi entrañable amigo **Enrico Ramírez Ruiz**, en ese momento doctorante en la *University of Cambridge*.

Ya que conforme descubría nuevos planteamientos sobre la condicionalidad, mis preguntas sobre la materia aumentaban, mientras que se incrementaba la necesidad de acceder a información especializada, contendí a la convocatoria internacional de la **Comisión Europea** para realizar una estancia de prácticas profesionales en *EuropeAid*, la agencia de cooperación para el desarrollo de la **Unión Europea**, misma que me fue concedida (2004).

En Bruselas, y gracias a mi estatus como *stagiaire* de la Comisión Europea, tuve la oportunidad de investigar en las bases de datos, *intranet* y documentos oficiales sobre la condicionalidad en las distintas instituciones europeas. Al respecto, fue especialmente valioso el apoyo de mi supervisora, **María Sánchez**, quien continuamente aminoraba mi carga laboral en la oficina para que estuviese en capacidad de dedicarle el mayor tiempo posible a mis tareas universitarias.

Asimismo, la atención concedida por **Elena Fierro, Hadewych Hazelzet y Charles Whiteley**, funcionarios de *EuropeAid*, del **Consejo Europeo y de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión (RELEX)**, respectivamente; todos ellos expertos en sanciones a la ayuda al desarrollo, propició un avance significativo en el alcance de mi investigación.

Si bien durante los últimos cinco años he estado fuera de mi país de origen, en este lapso de tiempo he contado con el respaldo académico de **Carlos Uscanga Prieto**, profesor de la FCPyS, y con quien comparto el interés por promover en México los estudios de la cooperación internacional. El hecho de considerarme en diversos proyectos académicos durante mis estudios en el extranjero han tenido un especial valor y han conseguido que desde Europa la lejanía con las instituciones académica mexicanas se haya aminorado. De igual forma, la permanente presencia y apoyo de **Luis García y Erdmann**, cuyo temple y valor en momentos difíciles no deja de motivarme, así como de **Miguel Ferman Osornio** forman también parte de la historia no documentada de este trabajo.

Al referirme a mis estudios de Magister y Doctorado, dos son las personas a quienes tengo un particular aprecio y agradecimiento: **José Ángel Sotillo**, asesor de esta tesis, quien en toda circunstancia se ha mostrado atento y receptivo ante mis consultas sobre la condicionalidad y otras cuestiones relacionadas con la cooperación internacional, y quien generosamente me ha abierto espacios para colaborar en la **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**. De igual forma, **María Cristina Rosas**, quien gracias a sus constantes solicitudes de capítulos y artículos para ser publicados en diversos medios mexicanos, me ha permitido actualizarme en otros ámbitos de las relaciones internacionales que todo aprendiz de esta disciplina no puede desatender.

En el ámbito institucional, no puedo dejar de agradecer al pueblo y Gobierno Mexicano que, a través de CONACYT, ha financiado mis estudios y a esta investigación, refrendando mi compromiso para poner al servicio de mi país y de mi gente los conocimientos académicos y profesionales adquiridos durante estos años.

Al hacer una referencia general sobre el proceso de redacción de este escrito, no puedo dejar de mencionar el hecho de que esta maravillosa experiencia me ha brindado la oportunidad para viajar a distintos países, conocer sitios y personas extraordinarias de diversas latitudes y culturas, que en esta oportunidad me resulta imposible de describir. Al respecto, sin duda alguna lo más valioso en este sentido ha sido (y es) la posibilidad de encontrar en Madrid a **Luz Anyela Morales**, hoy en día mi esposa, artífice de buena parte de mi motivación para culminar este reto académico y personal.

Finalmente, un sincero agradecimiento a mi familia – especialmente a **Juan B. Prado Flores**, mi padre, quien ha leído cada palabra del texto- y a mis entrañables amigos de México y del mundo, quienes también han contribuido -más de lo que creen- no únicamente en este proyecto de investigación, sino también en mi propia experiencia de vida en el extranjero que, como estas páginas, con sus aciertos y desaciertos, permanecerán en el papel, mi memoria y corazón.

Juan Pablo Prado Lallande
Comunidad de Madrid, Somosaguas, mayo de 2005

**PARTE I. EL MARCO GENERAL DE ANÁLISIS DE LA CONDICIONALIDAD
POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE LAS SANCIONES
A LA AYUDA INTERNACIONAL**

Capítulo 1. Introducción. Planteamiento general de la investigación

Yo defiendo a la condicionalidad de la ayuda, pero no lo hago incondicionalmente

Franz Nuscheler

1.1 Estado de la cuestión y relevancia de la investigación

La cooperación internacional al desarrollo, como instrumento puesto en marcha por diversos actores del sistema internacional, se ha caracterizado a través de su trayectoria por procurar conseguir una amplia gama de objetivos, que pueden ir desde propósitos desarrollistas y solidarios, hasta aquellos de carácter político, económico o geoestratégico.

En el marco de la guerra fría, cuando esta actividad comenzó a llevarse a cabo de manera sistematizada, sus propósitos fundamentales consistieron, por un lado en apoyar la reconstrucción de los países europeos devastados a causa de la guerra, y por el otro procurar afianzar y/o expandir las alianzas político-ideológicas promovidas por los dos bandos enfrentados mediante ciertas estrategias que procuraban fortalecer el crecimiento económico de los países apoyados.

En este contexto de contención bipolar, donde la protección de la democracia y de los derechos humanos no era prioritaria, varios donantes encontraron en la ayuda que ofertaban a terceros países un eficiente método complementario a la tradicional coerción política y militar para mantener su presencia e influencia en sus respectivas ex colonias y áreas de interés geoestratégico. Así, la ayuda al desarrollo, además de proponerse objetivos a favor de los receptores, también fue utilizada en diversas ocasiones como un instrumento discrecional de poder, cuya finalidad consistía en intentar que los países receptores se comportasen conforme los designios del donante.

De esta forma, los donantes tras aplicar ejercicios tanto de promoción a la cooperación (denominada vinculación constructiva) como de coerción (sanciones a la ayuda), entre otros mecanismos de presión, han condicionado el comportamiento de sus receptores, con la

finalidad de procurar influenciarles y, de esta forma, lograr determinados propósitos en un momento dado.

Esta condicionalidad, obligaba tácitamente (es decir no públicamente) a los receptores a emprender ciertas acciones o actitudes a favor del donante. Así, el receptor, como efecto colateral o costo político de la ayuda recibida, debía devolver al donante la colaboración otorgada mediante –por ejemplo- apoyos políticos atados en foros de organismos internacionales, concesiones económicas y comerciales ventajosas, o al menos cierto grado de docilidad en las relaciones bilaterales a favor del donante.

Para varios estudiosos del tema, esta realidad significó la práctica del denominado neocolonialismo; es decir, una continuidad de promoción de lazos de dependencia y sumisión del receptor respecto al donante, en donde el oferente obtendría mayor beneficio relativo en los ámbitos económicos y políticos de la relación bilateral.

Ante el establecimiento de un nuevo orden mundial, la cooperación internacional al desarrollo se ha transformado radicalmente. Un ejemplo de ello es que a partir de entonces, la condicionalidad política de la ayuda explícitamente ha adoptado a las reformas económicas de carácter estructural, así como la promoción de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno como los principales ejes temáticos para su promoción y exigencia en el Sur.

Lo anterior significa que hoy en día la condicionalidad de la cooperación es abiertamente practicada por los donantes y constituida -en principio- como un instrumento que, lejos de las consideraciones políticas características de la guerra fría y del mundo bipolar, procura hacer de la ayuda internacional un instrumento renovado y más eficaz de promoción al desarrollo.

Así, la actual condicionalidad política de la cooperación, que exige e incentiva el libre mercado, la democracia, el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho y el buen gobierno en los receptores, se ha constituido formalmente como una herramienta de gestión

de la ayuda, la cual más que un fin en sí misma, pretende asegurar la correcta utilización de los apoyos externos otorgados por el receptor, ya sea éste de carácter bilateral o multilateral.

Sin embargo, más allá de esta política moralmente loable y ampliamente difundida en discursos y estatutos de distintas instituciones de cooperación, lo que ha ocurrido es que se han generado varias polémicas ocasionadas por la ausencia de parámetros definidos sobre el significado de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, así como de modelos transparentes, claros y verificables para evaluar a sus respectivos receptores.

Dicha situación ha generado una amplia discrecionalidad de los donantes sobre los parámetros utilizados para “calificar” (y por ende colaborar o sancionar) a sus receptores respecto a los objetivos previamente señalados.

Es decir, se ha corroborado que en varios casos existe una falta de congruencia entre la dimensión en la instrumentación de reformas económicas, y sobre todo, del grado de violaciones a los derechos humanos, del fomento a la democracia y de otros parámetros de buen gobierno, respecto a las sanciones a la ayuda que determinados receptores, por su incorrecto comportamiento en dichos ámbitos, se han hecho acreedores.

En otras palabras, las nuevas reglas del juego de la cooperación internacional y de su inherente condicionalidad en materia de reformas económicas, democracia, derechos humanos o buen gobierno no han sido aplicadas con los mismos parámetros entre los distintos receptores de ayuda, lo cual ha desacreditado a la actual política de cooperación internacional en estos temas.

Lo anterior se explica en buena medida si se considera que, a pesar del supuesto compromiso universal por el respeto y la promoción de la democracia, de los derechos humanos y de la *buen*a gestión pública, al igual que durante la guerra fría, para distintos donantes continúa primando la importancia geoestratégica y, sobre todo, la económica de sus receptores. Debido a ello, varios países del Sur que se caracterizan por sus estrechos

vínculos con el Norte, aunque no respeten los actuales lineamientos de la condicionalidad, no han sido sancionados severamente por sus donantes, ya que ello significaría la fractura de sus relaciones bilaterales, afectando a su vez los intereses políticos y económicos entre ambas partes.

Mientras tanto, hay evidencia de que países con menores capacidades y peso específico en las relaciones internacionales (es decir, los que más apoyo por parte de la comunidad internacional requieren), son sancionados con mayor rigidez debido a las mismas causas por las que otros países del Sur más relevantes no son tratados con la misma severidad.

Sin embargo, también existen casos donde países que disponen de un mejor estatus en la escena internacional, también han sido sancionados por los donantes, aunque no en proporción respecto a sus reprobables conductas en materia de democracia y derechos humanos.

De esta forma, el tema de las reformas económicas estructurales, la promoción internacional de los derechos humanos y de la democracia a través de la condicionalidad política de la cooperación prestada a terceros países constituye hoy en día uno de los temas más actuales, dinámicos y controvertidos de la agenda internacional, ya que aún falta por definir con mayor precisión la multiplicidad de relaciones causales y efectos que conforman y emanan de dicha polémica actividad.

Con base en estos planteamientos sobre el antiguo y el renovado papel de la condicionalidad política de la cooperación internacional se considera pertinente preguntar:

- ¿La actual condicionalidad política de la cooperación al desarrollo, a través del aumento o el recorte a la ayuda, además de fungir como un instrumento de gestión para impulsar su eficacia, constituye más bien (o también) un mecanismo renovado de poder, a fin de procurar que los receptores se comporten como los donantes lo establezcan?

- ¿Existe relación directa entre los donantes, tanto a nivel bilateral como en el multilateral, en los “niveles” de democracia, derechos humanos o buen gobierno exigidos a los receptores respecto a las estrategias del Norte de cooperación internacional para incentivar de manera propositiva y coordinada dichos objetivos en terceros países? ¿Cuál es la envergadura y el alcance de los resultados de dichos programas a favor de los citados valores?
- ¿Las sanciones a la ayuda al desarrollo por la vía de la condicionalidad política llevada a cabo por los donantes han sido instrumentadas de tal forma que trate con los mismos parámetros de exigencia a todos los receptores de ayuda?
- ¿Las reformas económicas (por ejemplo, las reformas estructurales, conocidas como condicionalidad de primera generación) exigidas mediante condicionalidad han tenido el mismo peso tanto en su fomento como en el grado de exigencia por parte de los donantes respecto a las reformas políticas en materia de democracia y derechos humanos (condicionalidad de segunda generación)?
- ¿Será que la práctica de condicionalidad política en su modalidad sancionadora se aplica de manera consistente? O, como lo cuestiona Gordon Crawford “¿es que en realidad la democracia y los derechos humanos son subordinados a situaciones en donde predominan los intereses comerciales? (Crawford, 1995: 36).
- ¿Las acciones de cooperación para el desarrollo de la democracia, los derechos humanos y del buen gobierno corresponden con los objetivos planteados en los discursos oficiales de los donantes a favor de dichos valores?
- ¿Cuál es el papel de la Unión Europea (UE), como obligado referente de ayuda al desarrollo en materia de condicionalidad, específicamente en lo que respecta a la coherencia, coordinación y complementariedad de sus políticas de desarrollo en terceros países? ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones y el sustento jurídico por

parte de la UE para establecer sanciones a la ayuda al desarrollo en determinados países?

- ¿Será que las sanciones a la ayuda al desarrollo son especialmente aplicadas a un creciente número de países “no elegibles”, a fin de justificar el tradicional reducido presupuesto de ayuda asignada a estos países?
- ¿Coinciden las percepciones sobre la democracia, los derechos humanos y/o el buen gobierno entre los donantes de ayuda, así como entre donantes y receptores?
- ¿Las sanciones a la ayuda al desarrollo constituyen mecanismos eficaces para promover la democracia, el respeto a los derechos humanos o el Estado de derecho en los receptores? y en su caso ¿cómo y por qué lo consiguen?
- El apoyo a la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno etc., lo que podríamos llamar el nuevo paradigma ortodoxo de la ayuda (Archer, 1995: 8), promovidos ya sea por voluntad propia de los Estados o a través de condicionalidad de la ayuda u otras acciones coercitivas ¿constituyen instrumentos probados que promuevan con certidumbre un clima de estabilidad política, crecimiento económico sostenible, desarrollo y repartición de la riqueza en esos países?
- Es decir, ¿la democracia, el buen gobierno y la promoción de los derechos humanos son elementos que incentivan el crecimiento económico y el desarrollo de los países? Luego entonces, ¿los objetivos e instrumentos de la condicionalidad pueden ser considerados como medios eficaces para incentivar el desarrollo?
- ¿Cómo ha influido el ejercicio de la condicionalidad política de la ayuda al desarrollo en las relaciones Norte-Sur? Es decir, ¿es capaz la condicionalidad de promover mayores espacios de democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo en terceros países, o más bien esta actividad funge como un instrumento para legitimar el sistema de cooperación al desarrollo del siglo XXI, bajo el

propósito de que los donantes estén en capacidad de argumentar que “se está haciendo algo funcional y novedoso” a favor del desarrollo de los países del Sur?

- Las consideraciones anteriores llevan a preguntar ¿qué tanto han variado las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre el Norte y el Sur en las últimas décadas? ¿Cuál es el papel de la cooperación internacional al desarrollo y de la condicionalidad en este tema? ¿Qué efectos ha tenido el ejercicio de la condicionalidad en el sistema internacional de cooperación y cuál será el previsible papel de dicho recurso en las relaciones internacionales del siglo XXI?

Al hablar sobre la cooperación vinculada a determinadas conductas de los receptores, no puede aseverarse que los donantes de cooperación son los exclusivos interesados en incluir condicionantes en la dinámica del sistema de cooperación al desarrollo. Distintos actores internacionales (tanto donantes como receptores, así como sancionadores e, inclusive sancionados), han obtenido beneficios, aunque en sentidos distintos, como producto de la instrumentación de lo que denomino el “juego de la condicionalidad” de la ayuda.

Además, no existen evidencias contundentes respecto a que los donantes que incluyen en las nuevas condicionantes a las reformas estructurales y, sobre todo, a los derechos humanos, la democracia o el buen gobierno, lo hagan con el mero propósito de influir incisivamente o egoístamente en sus receptores, en aras de obtener únicamente beneficios propios y que no procuren resolver problemas en términos de desarrollo en el Sur.

El asunto de fondo es que a pesar de la utilización de la condicionalidad, ya sea mediante la cooperación positiva o las sanciones, esta actividad es convencionalmente percibida por los gobiernos e instituciones financieras multilaterales como una instancia eficaz para impulsar (o comprar) determinadas reformas económicas o políticas en los receptores. Sin embargo, una amplia gama de investigaciones sobre el tema muestran que el ejercicio de este instrumento, que se debate entre la colaboración y la coacción, en la mayoría de los casos no es capaz de conseguir los propósitos expresamente planteados.

Ante tales hechos, las preguntas consecuentes son ¿por qué la condicionalidad política de la cooperación no ha sido capaz de generar los resultados esperados, y por qué, ante tales evidencias negativas sobre su eficacia, este recurso continúa practicándose y erigiéndose como el sustento doctrinario del sistema de cooperación al desarrollo de nuestros días?

1.2 Conceptos básicos

Independientemente de que en el transcurso de este trabajo se incluyan y se analicen las distintas concepciones sobre la condicionalidad política de la cooperación al desarrollo y de las sanciones a la ayuda, es necesario esclarecer el significado de ambos conceptos, con la finalidad de evitar confusiones sobre sus respectivos significados.

1.2.1 La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo

La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo es un instrumento de persuasión, cuyo objetivo final es que el receptor se comporte como lo estipule el donante.

En la actualidad, la condicionalidad política se refiere a las reformas económicas y a los cambios políticos solicitados por las agencias donantes de ayuda, mismas que un gobierno receptor debe instrumentar, con la finalidad de obtener o mantener el apoyo otorgado por el donante.

Ahora bien, dependiendo de la reacción del receptor respecto a las solicitudes exigidas por el donante, la condicionalidad política de la cooperación al desarrollo opera mediante dos estrategias fundamentales: La primera, llamada condicionalidad positiva o vinculación constructiva, consiste en el estímulo, la cual se materializa en la gratificación a través de actividades de colaboración entre donante y oferente. La segunda se refiere a los castigos, ejercidos mediante sanciones a la ayuda internacional en contra del receptor.

1.2.1.1 La condicionalidad positiva o vinculación constructiva

Esta actividad consiste en el otorgamiento o el aumento de programas de cooperación internacional (técnica, científica cultural, financiera, por ejemplo, por la vía de la Asistencia

Oficial para el Desarrollo –AOD-, etc.) o de determinadas concesiones políticas y/o comerciales al receptor, como pago, compensación o reconocimiento ante la instauración por parte del gobierno receptor de las conductas o reformas previamente solicitadas por el país u organismo donante.

En otras palabras, la condicionalidad positiva se refiere al mantenimiento o al aumento de los flujos de cooperación internacional o del estrechamiento de relaciones económicas y políticas bilaterales a favor del receptor, como gratificación tras haber atendido las conductas (reformas) planteadas por el donante.

1.2.1.2 La condicionalidad negativa o las sanciones a la ayuda internacional

A diferencia de la condicionalidad positiva, las sanciones a la ayuda consisten en el retraso, la disminución o la suspensión definitiva de los flujos de ayuda, ya sea ésta AOD ó Ayuda Oficial (AO) a los gobiernos receptores, como una medida de presión económica y política exterior, tendiente a conseguir que el gobierno afectado atienda las estipulaciones exigidas por el donante.

1.3 Planteamientos teóricos sobre la condicionalidad y las sanciones

Como se verá en el desarrollo de esta investigación (especialmente en los capítulos tres y cuatro), las teorías de las relaciones internacionales más convenientes para estudiar a la condicionalidad de la cooperación para el desarrollo son el neorrealismo, el institucionalismo neoliberal y el constructivismo. El énfasis que cada una de estas teorías le otorgan a las razones por las cuales los donantes condicionan su ayuda a los receptores son los intereses políticos, económicos y seguridad (neorrealismo), instituciones y/o regímenes internacionales (neoliberalismo institucional) y normas universales a favor de la democracia y los derechos humanos (constructivismo).

1.3.1 El neorrealismo

En resumen, el neorrealismo, el cual asume que el interés nacional es el objetivo principal del Estado (entendido como una estructura unitaria y sin contradicciones entre sus diversas instancias), asegura que el nivel y la cantidad de sanciones aplicadas contra los gobiernos trasgresores de estas normas es inversamente proporcional respecto a la importancia económica, política y estratégica del receptor.

1.3.2 El neoliberalismo institucional

El neoliberalismo institucional, que privilegia la cooperación respecto a las sanciones a la ayuda, señala que la condicionalidad de la cooperación será menos costosa y funcional para promover las reformas estipuladas en caso de imponerse colectivamente a través de la comunidad de donantes (consenso en las Naciones Unidas o mediante las instituciones de la Unión Europea) y menos consistentes si se aplican de forma unilateral.

1.3.3 El constructivismo

Por su parte, el constructivismo asevera que la condicionalidad, más que aspirar a sancionar a países rivales, pretende constituir una estrategia para animar a terceros países a aceptar la práctica de normas y comportamientos de organización interna e internacional de corte liberal, alejados de los que predominaron durante la guerra fría. Luego entonces, cualquier país, independientemente de sus lazos con el Norte, puede ser sancionado.

1.4. Hipótesis de la investigación

Considerando los postulados generales de estas tres teorías, es posible establecer las siguientes hipótesis generales sobre la relación entre el comportamiento de los receptores y la manera en que la condicionalidad política de la cooperación es aplicada:

1.4.1 Hipótesis neorrealista

Entre mayor importancia económica, política y geoestratégica disponga un receptor de ayuda respecto a los intereses del donante, la posibilidad de que este sea sancionado por no

respetar las nuevas “reglas del juego” de la condicionalidad será menor. Es decir, aunque ciertos los receptores no respeten la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, éstos no serán sancionados o en su caso no los serán de manera severa, ya que otros intereses respecto a estos valores predominan en la agenda de los donantes.

1.4.2 Hipótesis neoliberal institucional

A medida de que las nuevas estipulaciones sobre la condicionalidad de la cooperación internacional han sido institucionalizadas durante los últimos años, y ya que la colaboración es más eficaz que las sanciones, las acciones punitivas impuestas a países que no promueven la democracia, los derechos humanos y/o el buen gobierno, tenderán a no ser impuestas. En otras palabras, aunque algunos receptores no cumplan cabalmente con las nuevas estipulaciones de la ayuda, no serán severamente sancionados y continuarán accediendo a la cooperación.

1.4.3. Hipótesis constructivista

Ya que la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno a favor de los individuos son más relevantes que los intereses económicos, políticos y geoestratégicos de carácter intergubernamental, la promoción de estos primeros valores, ya sea mediante cooperación o sanciones, será la pauta a seguir en las relaciones internacionales contemporáneas. Lo anterior significa que si esta teoría es correcta, entre más violaciones a la democracia, los derechos humanos y al buen gobierno se presenten en los donantes, los donantes les impondrán mayor cantidad de sanciones.

1.4.4 Hipótesis general

Con base en las hipótesis anteriores, este trabajo descansa en la hipótesis general de que si la actual práctica de la condicionalidad política de la cooperación continúa siendo de carácter discrecional, ello es con el fin de que mediante sus imprecisos y selectivos mecanismos de implementación, y a través su draconiano sistema de incentivos (*zanahorias*) y/o de sanciones (*garrotes*), tanto donantes como receptores puedan encontrar

múltiples posibilidades para satisfacer determinados intereses en el escenario internacional en lo general, y en el sistema de cooperación al desarrollo en lo particular, aunque esta paradójica circunstancia no contribuya satisfactoriamente (como en principio se tiene estipulado) a impulsar el desarrollo internacional, especialmente en torno a la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno.

Ahora bien, ante esta aseveración lo conducente es explicar de qué manera es practicada y utilizada la condicionalidad política de la cooperación por ciertos actores internacionales para fungir como un renovado instrumento para la consecución de sus respectivos intereses, indagar en qué medida éstos intereses corresponden a los objetivos expresamente planteados en “el nuevo paradigma de la ayuda” respecto a las reformas económicas, la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno y en sí, al desarrollo, así como verificar en qué teoría (s) de las relaciones internacionales puede acogerse estas explicaciones.

1.5 Objetivo general

El objetivo general de esta investigación consiste en analizar el papel de la condicionalidad política de la ayuda en el sistema internacional de cooperación al desarrollo en lo particular y en las relaciones Norte - Sur en lo general, su evolución histórica, sus objetivos, su dinámica de ejercicio, su funcionalidad, los efectos generados tras su instrumentación, así como las razones que explican la incapacidad del referido mecanismo para constituirse como una estrategia viable de promoción al desarrollo.

1.5.1 Objetivos particulares

Asimismo, este trabajo pretende hacer énfasis en la identificación de los distintos objetivos (declarados y no declarados) que los practicantes de la condicionalidad política de la cooperación al desarrollo pretenden conseguir, explicando la(s) manera(s) de cómo lo hacen.

Entre los objetivos particulares de esta investigación se encuentran:

- a) analizar teóricamente las características de la instrumentación de la condicionalidad política en sus dos principales facetas, la vinculación constructiva (el fomento a la colaboración) y las sanciones;
- b) explicar desde el punto de vista histórico la evolución que ha registrado la condicionalidad desde el inicio de su práctica durante la guerra fría hasta nuestros días;
- c) definir mediante la comparación de los estatutos jurídicos sobre condicionalidad respecto a la evidencia práctica si este instrumento es en la actualidad aplicado de manera selectiva a gobiernos o regiones con los que se intenta ejercer medidas de coerción, abstrayendo de las sanciones correspondientes a aquellos países que, por su relativo mayor peso específico en las relaciones internacionales, no resulta conducente provocar fricciones políticas o comerciales;
- d) analizar la eficacia de la cooperación internacional a través de la condicionalidad como herramienta de los donantes para impulsar el buen gobierno ente los receptores, a fin de que éstos se encuentren en mejor capacidad para promover crecimiento económico y desarrollo en sus respectivos territorios, así como determinar qué actores internacionales resultan beneficiados y cuáles afectados como efecto de la puesta en marcha de este mecanismo de coerción; y
- e) determinar qué teorías de las relaciones internacionales (neorrealismo, institucionalismo neoliberal y/o constructivismo) pueden contribuir a explicar con mayor precisión el papel, el alcance y los objetivos de la condicionalidad de la cooperación para el desarrollo.

1.6 Metodología y organización de la investigación

La presente investigación aborda un asunto específico de las relaciones internacionales mediante el análisis de la condicionalidad de la cooperación internacional, principalmente mediante la perspectiva política, aunque también desde el punto de vista teórico, histórico, jurídico y práctico del citado instrumento.

Para conseguir dichos objetivos este trabajo aborda el amplio tema de la condicionalidad mediante recursos descriptivos, analíticos y comparativos, a través de su estructuración en once capítulos.

En el primero se expone el planteamiento general de la investigación, los conceptos básicos sobre la condicionalidad política de la cooperación al desarrollo y de las sanciones a la ayuda internacional, las directrices teóricas del trabajo, así como las hipótesis planteadas y los objetivos trazados.

En el segundo se hace un estudio teórico sobre la manera en que determinados actores, en el marco de las relaciones de poder, procuran lograr que otros actúen de la manera estipulada por ellos. Para ello se recurre al estudio teórico de las sanciones económicas y de las sanciones a la ayuda al desarrollo para analizar la manera en que los Estados, mediante la vinculación constructiva (*zanahorias*) y las sanciones (*garrotes*), procuran lograr dicho propósito.

El tercer capítulo establece las bases teóricas, conceptuales y las principales características de la condicionalidad política de la cooperación internacional durante su primera etapa de instrumentación; es decir, a partir del término de la Segunda Guerra Mundial hasta inicios de la década de los ochenta, donde el realismo constituye el principal eje teórico de estas explicaciones. Lo anterior en razón de precisar el marco histórico, conceptual y teórico de referencia del tema, el cual además por rigor metodológico, resulta imperativo delimitar y comprender.

El siguiente capítulo inicia con un breve estudio de las características fundamentales del contexto mundial registrado a partir de final de los ochentas y la década de 1990, con el fin

de analizar de manera general sus repercusiones en el sistema internacional de cooperación internacional al desarrollo y de su inherente condicionalidad política. Asimismo, se presenta un breve estudio de las diversas concepciones sobre la condicionalidad política de nuestros días, así como algunas consideraciones y características generales de su aplicación mediante las cláusulas democráticas incluidas en distintos acuerdos comerciales, de asociación y colaboración que la Unión Europea mediante la Comisión ha formado con terceros países. Para conseguir estos propósitos, además de considerar al realismo como fundamento teórico de la condicionalidad, se recurre a los postulados del neoliberalismo institucional y del constructivismo como modelos analíticos para comprender el papel de la condicionalidad en la conformación de un incipiente régimen y normas internacionales promotores de la democracia y los derechos humanos.

En el quinto capítulo se analizan los distintos factores que intervienen en la dinámica, la eficacia y la dimensión de la condicionalidad de la cooperación internacional. Para ello se estudia la coyuntura histórica en que la condicionalidad es realizada en un momento dado, la relación entre las capacidades y vulnerabilidades entre donante y receptor, así como las características generales de la relación entre ambos; elementos que en conjunción inciden, ya sea positiva o negativamente, en la efectividad de este instrumento diseñado por los donantes para procurar que el receptor se comporte como lo estipule el donante.

El sexto capítulo dedica su contenido a los objetivos, las justificaciones, así como a algunos problemas y tendencias actuales de la condicionalidad de la cooperación practicada en los últimos años. Estos objetivos, catalogados en esta investigación como “transparentes” y “oscuros” pretenden explicar los distintos motivos que se buscan conseguir mediante la condicionalidad, siendo éstos no siempre de carácter claro o preciso. Asimismo, en esta sección se incluyen las más recientes orientaciones temáticas que esta actividad ha registrado, tales como la migración y el terrorismo.

En el capítulo séptimo se hace alusión a los instrumentos positivos de la Comisión Europea (el quinto donante de AOD) para promover en distintos receptores la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno. Las estrategias, las posiciones y las acciones

comunes, como referencia obligada en este asunto, son consideradas y ejemplificadas a través del estudio de distintos casos puntuales en este sentido tales como Zimbabwe, Cuba, Siria, China o Irán, entre otros. Igualmente, y de manera destacada, se explican los objetivos y principales acciones de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, así como el papel de la cooperación y las sanciones (actividades restrictivas, en el léxico comunitario) en la nueva Constitución Europea.

La aplicación de sanciones a la ayuda al desarrollo por parte de distintos donantes europeos es el tema central del octavo capítulo. Mediante el análisis de una gama de casos representativos, se ejemplifica la dinámica actual en que este tipo de medidas punitivas se han llevado a cabo en los últimos años. Para ello se establecen tres grupos de países que han cometido violaciones a las estipulaciones convencionales sobre democracia y derechos humanos, siendo éstos los países sancionados (Malawi y Kenia), países con repercusiones distintas (China y Colombia) y otros Estados que prácticamente tampoco no han sido sancionados de manera severa a pesar de su cuestionable récord en estos ámbitos (Egipto, Indonesia y Argelia).

Por motivos académicos y personales, en el capítulo noveno se analiza el caso de México respecto a la condicionalidad de la cooperación internacional. El contenido de este capítulo atiende la sensible evolución de la postura mexicana respecto a la promoción y la protección nacional e internacional de la democracia y los derechos humanos, haciendo énfasis en la actual posición “activa” del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada para intentar ubicar a México como una novedosa (aunque cuestionable) instancia para defender y expandir dichos valores a escala internacional.

El capítulo décimo, de importancia nodal en este trabajo, se destina a analizar con el detenimiento necesario la multiplicidad de elementos que explican la incapacidad de la condicionalidad de la cooperación internacional para cumplir debidamente con sus cometidos declarados: profundizar las reformas estructurales, mejorar la gestión de la ayuda, animar y/o capacitar a los receptores para que cuenten con mejores índices de buen gobierno, democracia y respeto a los derechos humanos. A la vez, se analiza si dichos

objetivos pueden ser considerados medios eficaces para procurar crecimiento económico y democracia, tal y como lo dicta la doctrina neoliberal de nuestros días.

Con base en los capítulos anteriores, el décimo primer y último capítulo incluye una serie de recomendaciones para que “el juego de la condicionalidad”, caracterizado por su alto grado de discrecionalidad, reducida apropiación, selectividad, y por ende, ineficacia, aspire a convertirse en un verdadero “régimen de la condicionalidad”, donde donantes y receptores, tras establecer objetivos claros, viables y objetivamente alcanzables y verificables, sea un modelo de colaboración que, atendiendo los intereses del Norte y el Sur, contribuya decididamente a reforzar el sistema internacional de cooperación al desarrollo.

En las conclusiones y consideraciones finales se incluyen diversos señalamientos puntuales respecto a las principales cuestiones sobre la condicionalidad encontradas durante la realización de esta investigación.

Por ejemplo, se concluye que la condicionalidad ha servido para tres objetivos distintos, aunque a su vez complementarios: en primer lugar, como una medida de presión (no siempre coercitiva) para que los países del Sur atendiesen las reformas económicas solicitadas por el Norte y sus instituciones financieras multilaterales. En segundo lugar, la condicionalidad se ha ejercido para promover la democracia y los derechos humanos, si bien en aras de fomentar las condiciones de vida de los ciudadanos del Sur, también para consolidar al principal objetivo actual de la agenda internacional: el sistema político-ideológico neoliberal que en principio requiere de la práctica de ambos valores para su aplicación a escala global. En otras palabras, se concluye que la reforma política impulsada mediante la condicionalidad de la ayuda ha servido para profundizar la liberalización económica, lo cual como se sustenta en este trabajo, no ha contribuido precisamente a los intereses de las capas poblacionales más vulnerables, sino que en realidad ha hecho lo contrario.

En tercer lugar, se concluye que “el juego de la condicionalidad” se ha practicado también para mantener líneas de presión, regulación, coerción y en sí de dominación por parte de algunos gobiernos del Norte y de sus instituciones financieras multilaterales hacia los países del Sur (evidentemente, a algunos más que a otros). Simultáneamente y aunque parezca paradójico, la condicionalidad de la ayuda ha servido también para que ciertos receptores estén en capacidad de resistirse ante presiones externas que pongan en peligro su estabilidad o inclusive soberanía nacional en un momento dado, lo cual han hábilmente aprovechado a favor de sus intereses nacionales (por ejemplo, en aras de la defensa de la soberanía nacional). De ahí que se afirme que desde esta perspectiva, en el “juego de la condicionalidad” todos los actores internacionales (sancionadores y sancionados), al recabar beneficios (aunque diferenciados) mediante la práctica de la condicionalidad pueden “ganar”.

Desafortunadamente, quienes han resultado mayoritariamente afectados tras la puesta en marcha de las sanciones a la ayuda al desarrollo son los grupos poblacionales más vulnerables del Sur, quienes tradicionalmente han visto disminuir sus derechos fundamentales a causa de acciones reprobables ejercidas contra ellos por sus propios gobiernos. Al fin y al cabo, las sanciones a la ayuda son en realidad medidas restrictivas en contra de los pueblos para que los gobiernos (tradicionalmente insensibles a las demandas de sus ciudadanos) transformen sus conductas a favor de los más desposeídos.

Dado lo anterior, desde este otro punto de vista, se argumenta que en el “juego de la condicionalidad” en realidad “todos pierden”, ya que debido a la discrecionalidad con que se emplea y aplica este instrumento de poder, y ante sus cuestionables resultados, se ha desaprovechado la posibilidad de otorgarle a este interesante recurso de la capacidad para erigirse como una vía más certera de promoción al desarrollo económico, político y social de los ciudadanos del planeta. De ahí la propuesta central de este escrito en el sentido de conformar un “régimen de la condicionalidad” que otorgue mayor claridad y eficacia a esta modalidad de relación entre gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil.

Dado lo anterior, la investigación argumenta que el realismo y neorrealismo continúa teniendo una importante vigencia para estudiar a la condicionalidad política de la cooperación internacional, aunque en determinados casos el neoliberalismo institucional y, en menor medida, el constructivismo, también pueden contribuir al análisis de este tema.

Por último se asevera que el estudio de la condicionalidad de la cooperación puede ayudar a integrar explicaciones teóricamente y empíricamente destacables para contribuir al análisis de las relaciones internacionales en lo general y de los estudios sobre la cooperación internacional para el desarrollo en lo particular, máxime si se considera la previsible recurrencia de dicho instrumento por parte de los donantes durante los años venideros.

Capítulo 2. Las sanciones económicas en las relaciones internacionales

El caso de las sanciones a la ayuda al desarrollo

La noción de intentar influir en otros mediante las sanciones es tan antigua como la diplomacia.

Kal J. Holsti

Tras el final de la guerra fría las relaciones internacionales se caracterizan por la creciente interdependencia entre sus diversos actores, lo que propicia un contexto global donde se privilegia la cooperación respecto al enfrentamiento.

Sin embargo, en este marco de creciente colaboración, el incremento de las interacciones económicas, políticas, culturales, etc., entre diversos miembros del sistema internacional, también induce a diferencias y divergencias entre los mismos.

Las distintas medidas aplicadas por algunos Estados para la consecución de sus intereses no escapan a la dinámica arriba señalada. Es decir, las relaciones entre los Estados y otros actores internacionales se caracterizan por desarrollarse en un complejo marco donde se presentan continuamente ejemplos de colaboración y fricción. Ambas posturas, en principio antagónicas entre sí, han sido utilizadas invariablemente por diversos actores internacionales como estrategias para lograr determinados intereses, en función de la relación entre los objetivos planteados, el contexto presente y las capacidades de acción y reacción de las partes involucradas.

Lo relevante en el actual marco de globalización, donde las relaciones entre los diversos actores del sistema internacional se multiplican de manera exponencial, es precisamente el hecho de que algunos actores internacionales han insaturado renovados y novedosos mecanismos tanto de colaboración como de coerción.¹ Ello con la finalidad de continuar

¹ Joan M. Nelson y Stephanie J. Eglinton señalan que los diversos actores internacionales (gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG's), etc.) continuamente pretenden influenciar la conducta de otros actores internacionales. Para conseguir estos propósitos, existen básicamente tres estrategias, a saber, la persuasión, la colaboración y la presión. La persuasión (o diálogo político) consiste en las acciones emprendidas para convencer a un gobierno de que llevar a cabo

ejerciendo influencia en otros mediante la instrumentación de nuevos mecanismos que, adaptados al contexto actual, aseguren o al menos aumenten la posibilidad de conseguir los resultados estipulados.

Es por ello que el estudio de la conexión entre colaboración y coerción en que diversos actores internacionales se relacionan entre sí resulta esencial para comprender en mayor medida el desarrollo de las relaciones internacionales de nuestros días.

Trasladando las referidas características del sistema internacional al plano económico y político, puede decirse que la interdependencia económica, al incentivar las relaciones comerciales, financieras y políticas entre las partes involucradas, puede alentar ó inhibir los conflictos entre las mismas. O lo que es lo mismo, la interdependencia puede incentivar la colaboración entre dos partes ó, en caso de que la relación no resulte satisfactoria, puede influir en la disminución de la cooperación entre las partes en cuestión e inclusive, inducirlas a un eventual enfrentamiento.

Ante este marco de posibilidades resulta muy relevante preguntar ¿bajo qué circunstancias actuales podrían los incentivos económicos (medidas de colaboración como la ayuda al desarrollo) ó las medidas de coerción (sanciones económicas como a la ayuda al desarrollo) ser más eficaces en la consecución de los intereses de determinados actores de las relaciones internacionales? (Blanchard, Mansfield y Ripsman, 2000:1, en Rosas, 2003: 50).

Este capítulo pretende explicar brevemente el papel de las sanciones económicas y de las sanciones a la ayuda al desarrollo como instrumentos condicionantes de coerción ejercidos

determinadas reformas es lo más conveniente para sus intereses. Conferencias internacionales y reuniones entre técnicos y diplomáticos son las actividades más recurridas para persuadir a terceros. La colaboración que pretende alterar ciertas políticas internas de los Estados es la realizada a través de la asistencia técnica y financiera, con el fin de capacitar y absorber parte de los costos necesarios para la instauración de las medidas propuestas. Por último, la presión puede ser ejercida mediante distintas formas, que pueden variar desde las denuncias de organismos internacionales y ONG's para que ciertos países se comprometan, por ejemplo, a respetar los derechos humanos, hasta el ejercicio de la condicionalidad política de la cooperación al desarrollo que, en caso extremo, puede desembocar en sanciones económicas y/o a la ayuda al desarrollo. Mientras que la persuasión y la colaboración son esencialmente instrumentos poco controversiales, la presión, debido que en ocasiones puede atentar contra la soberanía e intereses de los Estados y a que su eficacia no está probada, es catalogada por ambas autoras del *Overseas Development Council* como un instrumento altamente controvertido (Nelson y Eglinton, 1992: 8-9).

a través de algunos Estados, cuyo fin es la obtención de determinados objetivos por parte de quien impone este tipo de acciones.

Para lograr tal propósito en este capítulo se analizan a las sanciones económicas como instrumentos de poder implementadas de manera cada vez más recurrente por diversos actores internacionales, especialmente durante el actual contexto de la globalización. Posteriormente se revisa la relación entre la cooperación (incentivos) y las sanciones, para después ubicar a las sanciones a la ayuda al desarrollo impuestas a determinados países como una tipología específica de las sanciones económicas.

Finalmente, se hace referencia a la relación entre sanciones a la ayuda al desarrollo, con sus eventuales efectos en términos desarrollistas y humanitarios, entre las capas de población más vulnerables del país afectado.

2.1 Las sanciones económicas como instrumentos de poder en las relaciones internacionales

El análisis del concepto y la percepción sobre el poder resulta fundamental en el estudio de las sanciones económicas, debido a que el poder comprende una amplia gama de elementos que en su conjunto determinan la jerarquía, y por ende, el comportamiento de los diversos actores del sistema internacional en un contexto determinado.

Existen varias definiciones sobre el poder en las relaciones internacionales. Sin ánimo de hacer un recuento exhaustivo sobre este tema, una de las concepciones más acabadas sobre el referido tópico para los fines del presente trabajo es la de John M. Rothgeb quien señala que se trata de aquella condición que posibilita que los países (u otros actores influyentes en las relaciones internacionales) logren que los demás se comporten conforme los deseos e intereses de los primeros (en Rosas, 2002: 54).

Esta concepción del poder se relaciona directamente con el concepto de influencia o persuasión por parte de algunos actores internacionales respecto a otros, cuyo ejercicio puede incluir discusiones, recompensas, amenazas o castigos (Daniel, *et. al.* 1999: 21).

Por su parte, los medios que posibilitan que un país (o actor) dicte las pautas de comportamiento de los demás, constituyen lo que se entiende por recursos del poder.

Como es notorio, esta percepción parte del postulado tradicional realista en el sentido de que la política internacional y en sí, las relaciones internacionales, se definen en última instancia en la lucha por el poder. Esto es, en la capacidad y logro por parte de unos para que otros se comporten conforme a los designios de los primeros. En palabras de Hans Morgenthau, cuando se habla de poder, se trata del “control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres” (Morgenthau, 1986: 42).

Para este autor, el poder político “es una relación psicológica entre quienes ejercen y aquellos sobre los que se ejerce. Otorga a los primeros control sobre ciertas acciones de los segundos mediante el impacto que ejercen sobre las mentes de estos últimos. El impacto se deriva de tres fuentes: la expectativa de beneficios, el temor a las desventajas y el respeto o amor hacia los hombres o instituciones. Puede llevarse a cabo mediante órdenes, amenazas, la autoridad o carisma de un hombre o de un equipo de hombres o a través de la combinación de cualquiera de estos factores” (Morgenthau, 1986: 42-43).

Lo arriba citado supone la existencia de una constante relación de dominio entre unos y otros, hecho considerado por este autor como una característica permanente en la historia de las relaciones internacionales (Arenal, 1994: 135-136).²

En este sentido, el estudio de la sociedad internacional, entendida como “el complejo de relaciones sociales que distribuyen el poder a escala mundial” (Barbé, 1995: 107), puede

² En este mismo orden de ideas Morgenthau señala que “El poder político es una relación psicológica entre aquellos que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejercido. El poder otorga a los primeros el dominio sobre ciertos actos de los segundos a través de la influencia que los primeros ejercen sobre la mente de los segundos. La influencia proviene de tres fuentes: la espera de beneficios, el temor a circunstancias adversas y el respeto o aprecio por hombres e instituciones” (Morgenthau, 1963: 45-46).

contribuir de manera significativa a la comprensión de las fuentes y formas del ejercicio del poder.

Es importante no olvidar que solamente algunos miembros de la sociedad internacional cuentan con las capacidades necesarias para ejercer acciones externas para incidir y condicionar en el comportamiento de terceros. De estas capacidades dependen los recursos del poder, los cuales se conforman por la condición de la parte ejecutante en términos de su fortaleza política, económica, social, geográfica, etc. en que sustenta eventuales acciones con incidencia externa.

Como es reconocido, desde la perspectiva realista y neorrealista existen básicamente dos recursos del poder: los tangibles y los intangibles. Los recursos tangibles se caracterizan por ser cuantificables, tales como el territorio, fuerzas armadas, población, estado económico, etc.), mientras que los intangibles se conforman por aquellos elementos que, por su propia naturaleza de carácter abstracta, no pueden ser cuantificados de manera precisa o exacta. El nivel tecnológico, educativo, moral, así como la coerción social interna en un país o, inclusive, la legitimidad de su gobierno conforman elementos representativos de este segundo rubro de instancias de poder.

Ciertamente, la esencia del poder no se sustenta únicamente en las capacidades para ejecutar acciones, sino en la determinación (*voluntad política* para Esther Barbé, *Op. Cit:* 144) por parte de un determinado actor para ejercerlas.

Claro está que únicamente algunos países, con suficientes recursos (tangibles e intangibles) de poder, con base en sus capacidades reales para su ejercicio (es decir de la conjunción entre el poder como recurso y del poder como influencia),³ se encuentran en capacidad de persuadir a otros.

³ A la utilización de las capacidades en aras de ejercer acciones concretas de poder se le denomina “proceso de movilización” o, según Raymond Aron “capacidad de acción colectiva” (Calduch, 1991: 56 y 62).

Keith Dowding denota que no basta con que un país posea capacidades ni márgenes de acción amplios, ya que ejercer poder sobre los demás implica que se cuenta con la decisión y habilidad de manipular a otros actores internacionales. Es decir, la manera de que un Estado puede ejercer el poder es a través de la ejecución de acciones concretas en el marco de su política exterior, significando ello un ejercicio eficaz de sus capacidades de influencia en su entorno (Dowding, 1996: 4-5).

Ante esta situación resulta conveniente preguntar ¿cómo han ejercido el poder los países más influyentes en los últimos años? La respuesta a esta pregunta nodal puede aportar elementos importantes para la comprensión de las sanciones como instrumentos de poder en la actualidad.

El concepto y el ejercicio del poder no se han mantenido estables a través del tiempo. Durante la guerra fría las relaciones de poder se sustentaron en el marco de la lógica de la contención, donde se asumía que un país podía ejercer influencia sobre otros fundamentalmente (aunque no exclusivamente)⁴ a través de la coerción (mediante la amenaza o el uso de la fuerza), con base en las capacidades militares del actor en cuestión.

Al paso de los años, los parámetros armamentistas gradualmente dejaron de constituir el principal eje de referencia del poder. Para la década de los sesenta, si bien Estados Unidos y la Unión Soviética se erigían como las principales potencias nucleares, la cambiante configuración del entorno mundial incidió en que ambos países dejaran de ejercer paulatinamente el monopolio del poder en el ámbito bipolar.

El fracaso de la guerra de Vietnam, la frustrada invasión a Afganistán, el impulso al tercermundismo, la consolidación de Japón como segunda potencia económica a escala mundial, y la integración europea constituyen los principales ejemplos que muestran la manera en que Washington y Moscú dejaron de ejercer de manera casi exclusiva el poder a escala internacional.

⁴ En el tercer capítulo del presente trabajo se analiza el papel de la condicionalidad política de la ayuda al desarrollo durante la guerra fría como un eficaz instrumento de poder (entre muchos otros) de las potencias donantes en dicha etapa histórica.

Silviu Brucan, atendiendo esta realidad, resalta la transformación de los instrumentos de poder por parte de algunos países, señalando que:

“El ejercicio del poder militar en materia política internacional no se limita a los medios militares, que están perdiendo terreno, sino que abarca toda una gama, desde la capacidad de influir hasta la de ejercer coerción, desde la propaganda, la información y la ayuda económica, hasta la corrupción, el chantaje y la subversión, y hasta las demostraciones de fuerza, el bloqueo naval, la invasión y la guerra” (Brucan, 1974: 141).

Robert Keohane y Joseph Nye, haciendo una crítica del modelo realista han destacado que el ejercicio del poder ha superado la esfera Estatal, haciendo énfasis en los procesos transnacionales y económicos de los actores no Estatales, los cuales, en su opinión, poseen un papel central en las relaciones internacionales.

Para ellos, la política se refiere a “las relaciones en las que al menos un actor utiliza conscientemente recursos, materiales y simbólicos, incluida la amenaza o el ejercicio del castigo, para inducir a otros actores a comportarse de forma diferente a como lo hubiesen hecho en otra circunstancia” (Keohane y Nye, 1971: XXIV).

En este sentido y, asentando la premisa anterior, ambos autores constatan también que ya que la estructuración del poder ha cambiado, las consideraciones militares no pueden continuar marcando la pauta para sustentar los estudios sobre el poder en el ámbito internacional, especialmente cuando se trata de países cercanos, aliados o interdependientes (Keohane y Nye, 1988: 44).⁵

Es evidente que el estudio y la concepción del poder ha evolucionado conforme nuevos actores e instrumentos de poder han ocupado un papel cada vez más relevante en las

⁵ Ambos autores señalan que entre los países que mantienen intensas relaciones recíprocas “la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política” sin olvidar que “en muchas ocasiones, los efectos de la fuerza militar son tanto costosos cuanto inciertos” (Keohane y Nye, *Op. Cit.*: 44-45).

relaciones internacionales, por lo que la teoría realista y neorrealista, después de la guerra fría, ha perdido el monopolio científico de la disciplina de las relaciones internacionales.⁶

Desde cierta perspectiva, al término del período bipolar enmarcado en la guerra fría, en el actual contexto de creciente interdependencia económica, el comercio y los flujos internacionales de capital marcan las pautas a seguir en las relaciones internacionales contemporáneas.⁷

De esta forma, el poder, en el marco de la globalización, está siendo instrumentado principalmente a través de instancias económicas. Así, el poder económico resulta en buena medida una pieza determinante (o un eficaz instrumento) para ejercer el poder político, lo que naturalmente no significa la ausencia en el siglo XXI del uso de la fuerza en determinados casos (la invasión a Irak por parte de Estados Unidos y sus aliados, tras más de una década de sanciones económicas a ese país centroasiático es un claro ejemplo al respecto).

Joseph Nye en “La paradoja del poder norteamericano” escribe que “... el poder económico es hoy más importante que antaño, tanto por el aumento relativo del precio de la fuerza militar como por la importancia de los intereses económicos en la escala de valores de las

⁶ Lo cual, como se verá con mayor profundidad en el cuarto capítulo, no demerita que en ciertos asuntos (en particular, las sanciones a la ayuda al desarrollo) estas teorías pueden aportar elementos clave para el entendimiento y explicación de estos instrumentos de poder y persuasión.

⁷ Durante los últimos cincuenta años se ha demostrado que el crecimiento económico de los países en desarrollo se encuentra directamente relacionado con factores externos de financiación vía comercio internacional e inversiones privadas (Balassa, 1982, Michaeli, 1997, Mosley, 1999, Le Grand, 2002). Ello quiere decir que a medida de que los flujos económicos internacionales vía comercio e inversión se expanden (como, en los últimos años), éstos flujos se vuelven cada vez más importantes para los países del Sur. De ahí precisamente que en el actual contexto de liberalización de mayores recursos financieros privados, así como de incremento del comercio internacional, el *perfil* económico del poder aumente su relevancia en las relaciones internacionales. A manera de ejemplo, destaca el importante incremento de las inversiones extranjeras directas (IED) a escala global, donde en los periodos comprendidos entre 1986-1990 y 1996-1999 dichos flujos privados hacia los países en desarrollo se multiplicaron por seis (FMI, 2001: 174). De hecho, en 1991 las IED a los países en desarrollo pasaron de 24 mil millones de dólares a 196 mil millones en el 2000 (World Bank, 2000: 36). Sin embargo, hay que considerar también que estos flujos se caracterizan por su volatilidad ante condiciones financieras adversas. El ejemplo más reciente en este sentido consiste en que de 2000 a 2001 la inversión extranjera de los países de la OCDE (entre sí y hacia terceros países) cayó de 1. 270, mil millones de dólares (1.27 *trillion dollars*) a 566 mil millones, es decir una variación negativa de alrededor de 56% (OECD, 2002: 9).

sociedades post industriales” (Nye, 2003: 29), lo que da cuenta del creciente valor de los aspectos económicos a escala global en las relaciones de poder contemporáneas.

Como lo señala Kal J. Holsti, ya que las transacciones económicas constituyen de manera cada vez más evidente elementos fundamentales de la vida moderna, la manipulación por parte de los gobiernos y otros actores poderosos sobre las transacciones financieras puede ser instrumentada con la finalidad de conseguir determinados propósitos en terceros actores menos fuertes, dada la mayor vulnerabilidad relativa de los segundos respecto a las potencias (Holsti, 1995: 167).

Precisamente en el marco de la mayor relevancia de la política económica global (o sistema internacional) en las relaciones internacionales contemporáneas, nuevos planteamientos teóricos han procurado abordar con mayor precisión las principales características del poder y de su ejercicio.

Susan Strange presenta una clara distinción entre el poder relacional y el poder estructural. El primero descansa en el paradigma realista tradicional, descrito en párrafos anteriores, el cual se refiere a la capacidad de influencia de un Estado ante otro.

Por su parte, el poder estructural, se refiere “al poder que da forma y determina las estructuras de la política económica global entre otros Estados, sus instituciones políticas, sus empresas, sus científicos y otros profesionales” (Strange, 1998: 24-25).

La autora, superando la concepción clásica del poder con base en las capacidades de los Estados para ejecutar acciones, señala que resulta mucho más relevante determinar “sobre qué” se ejerce poder, “de dónde” se ejerce el poder y, lo más importante, “qué tipos de resultados” (concientes o inconscientes) generan el ejercicio del poder estructural (Strange, 2001: 48-52-85).

Para Strange, en el marco de la política económica actual, donde el Estado va perdiendo gradualmente parcelas de poder dentro y fuera de su territorio, se puede constatar que

perviven y se refuerzan otras fuentes de poder,⁸ mismas que pueden dar la pauta para explicar, con mayor precisión, la manera en que los actores internacionales se relacionan e influyen entre sí.

Esto significa que hoy en día las relaciones internacionales se caracterizan por un aumento exponencial de los actores, intereses e instrumentos de poder. Por ello, el planteamiento realista tradicional que asienta que las relaciones internacionales y en sí, las relaciones de poder, se generan exclusivamente mediante el férreo ejercicio de la persuasión militar o coercitiva por parte del Estado (o más bien de un gobierno racional y unitario) va perdiendo pertinencia en nuestros días. Por el contrario, como lo precisa Strange “en el mundo real, no toda relación se sustenta en la presión (...) (Ahora) hay muchos tiempos y lugares donde las decisiones son tomadas, donde la fuerza coercitiva constituye *una parte* (las cursivas son del autor) en las decisiones tomadas, pero no juega el rol completo y no es la única fuente significativa de poder” (Strange, *Op. Cit:* 32).

Joseph Nye, presenta una clara división del poder en sus dos facetas fundamentales: el poder duro (*hard power*) y el poder blando (*soft power*). El primero se refiere, por ejemplo, al poder militar y al poder económico, mismos que se utilizan, como en el caso de las sanciones económicas, a inducir a que terceros cambien de postura. (Nye, *Op. Cit:* 30).

Por su parte, el poder blando, que depende de la capacidad de organizar la agenda política de manera que configure las preferencias de otros (*Ibid*), procura que determinados actores imiten los valores y las conductas de un determinado referente, a fin de que tras la convergencia de sus afinidades e intereses, el actor más poderoso logre coaccionar a otros sin la necesidad de obligarles, rediciendo los costos para lograr sus intereses.

Un aspecto relevante sobre el poder blando es que no es ejercido de forma exclusiva por los gobiernos. Son, en muchos casos, empresas transnacionales, a través de su influencia económica y capacidad de persuasión en otros actores nacionales e internacionales, las

⁸ Para esta autora, el ejercicio del poder estructural se fundamenta en cuatro estructuras, a saber el control de la seguridad, control sobre la producción, control sobre el crédito y el control sobre el conocimiento, las creencias y las ideas (Strange, *Op. Cit:* 26).

entidades que realizan ejercicios de poder suave, con la finalidad de obtener determinados beneficios, principalmente en el ámbito comercial. Evidentemente, hay casos en que los intereses de las empresas transnacionales convergen con los intereses gubernamentales, y otros en que no. De ahí que cuando se presenta el primer caso, ambas instancias (a través de una mezcla de poder duro y suave) se complementan entre sí, con la finalidad de emprender acciones frontales ante terceros, con el propósito de inducirles a comportarse conforme a los lineamientos o las preferencias de los primeros.

Como se verá más adelante, esta situación es frecuentemente presentada en el ejercicio de la condicionalidad política de la cooperación, donde en varios casos son las empresas transnacionales las que se encuentran en el fondo de las decisiones para sancionar o (especialmente) dejar de sancionar a países con quienes se mantienen importantes conexiones e intereses comerciales, que no consideran pertinente suspender debido a planteamientos “valorativos” en materia de democracia o derechos humanos.

Con lo hasta aquí referido, el planteamiento central que se quiere denotar es que el ejercicio y el estudio del poder está en evolución. Posiblemente la idea que sintetice lo anterior se refiere al hecho de que en la actualidad, el poder, sus actores, sus instrumentos, así como los objetivos de quienes lo ejercen (objetivos que van desde el fortalecimiento de la economía de mercado hasta consideraciones de carácter éticas-sociales como la democracia y los derechos humanos), han generado un entramado de intereses y acciones, difíciles de dilucidar y definir con precisión.

De ahí que para el estudio de determinado fenómeno internacional (como la condicionalidad política de la cooperación mediante la aplicación de las sanciones económicas y las sanciones a la ayuda al desarrollo) se requiera precisar los actores inmiscuidos, sus respectivos instrumentos de acción, medios para ejercerlos, resultados obtenidos y sobre todo sus pretensiones. Todo ello con base en marcos teóricos explicativos que permitan esclarecer las relaciones entre los citados elementos a revisión; teorías que necesariamente deben adaptarse a las particularidades coyunturales en que estas acciones de influencia externa han sido impuestas en distintos momentos históricos.

Concretamente, en el caso del análisis de las sanciones, ya que son los Estados los que *formalmente* aplican este tipo de medidas, es necesario analizar este tipo de acciones haciendo *énfasis* en las características y fundamentos en los que los gobiernos donantes sustentan sus respectivas acciones en la materia. Ello no significa que conforme se profundiza el análisis correspondiente, dejen de ser considerados otros elementos relevantes, tales como el hecho que hoy en día en ciertos casos la condicionalidad de la ayuda pretende conseguir objetivos que van más allá del mero interés nacional de los donantes (como los derechos humanos o la democracia) o que los gobiernos donantes que la practican no son entidades unitarias con posturas siempre coincidentes entre sus distintos órganos administrativos.

Por ejemplo, en el capítulo tercero, “Sanciones económicas y sanciones a la ayuda internacional mediante condicionalidad política durante la guerra fría”, la principal línea teórica a seguir es el realismo y neorrealismo, ya que durante esta etapa histórica, la lógica de la contención sentó las bases de las relaciones internacionales de la época, donde los intereses políticos y geoestratégicos –dictados por los gobiernos donantes- marcaron las directrices en que la condicionalidad fue impuesta a terceros países.

Con el final de la guerra fría, al menos retóricamente, los fundamentos o justificaciones de la condicionalidad fueron transformados. A partir de entonces, la economía de mercado, la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno constituirían los principales ejes de acción de esta actividad, aunque como se verá más adelante, los intereses económicos, políticos y geoestratégicos no hayan dejado de fungir como factores clave que mediante esta actividad también se pretenden conseguir.

De ahí que en el cuarto capítulo, “La dinámica actual de las sanciones a la ayuda al desarrollo” además del neorrealismo, se recurre a los planteamientos teóricos del neoliberalismo institucional y el constructivismo, con el fin de utilizar las teorías apropiados para explicar las actuales justificaciones y objetivos formales que gobiernos y

organismos internacionales expresamente pretenden alcanzar con el apoyo de la cooperación y su condicionalidad.

Lo anterior busca responder a uno de los más importantes propósitos de la presente investigación, el cual consiste en dilucidar, con base en el análisis de la experiencia empírica y comparativa respecto a la imposición de las sanciones a la ayuda, qué teorías de las relaciones internacionales son las más adecuadas para validar las explicaciones más acertadas sobre los fundamentos y objetivos que se pretenden conseguir mediante el ejercicio de la condicionalidad.

Volviendo al tema inicial del ejercicio del poder mediante sanciones económicas y a la ayuda al desarrollo, dos son los mecanismos fundamentales para ejercer este tipo de acciones persuasivas: la vinculación constructiva y las sanciones, de cuyas principales características se hará mención en el siguiente apartado.

2.2 La vinculación constructiva

La vinculación constructiva (*constructive engagement* ó *voluntary linkage*) comprende una serie de medidas cooperativas de un país u otro actor internacional con su contraparte, con el fin de incentivar la colaboración entre ambos sin fricción alguna y de valorar y retribuir los esfuerzos de una parte tras aceptar las condiciones impuestas por la otra. Las concesiones comerciales, la transferencia de tecnología, la cooperación al desarrollo, etc. son algunos ejemplos de este tipo de actividades persuasivas.⁹

Para Diana Helweg, la vinculación constructiva es lo contrario al aislamiento (Helweg 2000: 144), cuyas principales características, según Daniel W. Drezner, son:

⁹ Por ejemplo, en materia de ayuda, los donantes otorgan distintos incentivos como “pago” tras la aplicación de las reformas exigidas desde otras latitudes. Zambia es un buen ejemplo en este sentido. En 1991, con apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional, se celebraron elecciones multipartidistas. En respuesta a la transparencia de los comicios y a la estabilidad política y social tras la celebración de la contienda electoral, en mayo de 1992 varios donantes incrementaron sustancialmente su apoyo a Lusaka, otorgando más de 1.200 millones de dólares en ayuda (de hecho Zambia fue el primer receptor de ayuda japonesa y británica en ese año), cancelando también casi mil millones de deuda externa que en años anteriores había contraído el país africano.

1. Respecto al *status quo*, el incentivo es una transferencia de beneficios ofrecidos por un actor que se denomina remitente (*sender*), a otro actor que se denomina destinatario (*receiver*).
2. El incentivo implica reciprocidad, *quid pro quo*, dado que a cambio del incentivo, se espera que el destinatario otorgue concesiones al remitente.
3. Las demandas y las concesiones que exige el remitente son claramente definidas, por lo que el incentivo está desprovisto de la capacidad de influir en las políticas del destinatario más allá de la coyuntura (en Rosas, 2002: 65).

Esta modalidad de colaboración puede explicarse en el marco de la teoría de la estabilidad hegemónica,¹⁰ ya que ésta se realiza fundamentalmente gracias al interés y la capacidad expresa de la parte más fuerte, la cual busca, mediante estas instancias, la obtención de determinados objetivos a través de mecanismos de cooperación (Keohane, 1984: 58).

¹⁰ Conforme esta teoría, el hegemón o la potencia dominante, asumiendo su liderazgo, establece una serie de acciones que proveen orden y estabilidad tanto para beneficio propio, como para sus aliados. Por ejemplo, Gran Bretaña durante el siglo XIX y principios del XX ejerció su liderazgo en el sistema monetario internacional a través del Banco de Inglaterra, cuyo relevo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, lo ocupó Estados Unidos. Según esta postura, tras la ausencia de una hegemonía tangible, las relaciones internacionales se vuelven vulnerables y, en ocasiones, caóticas. Así, el periodo de entre guerras durante la década de los treinta en el siglo XX, donde Gran Bretaña dejaba de liderar el sistema financiero internacional, mientras que Estados Unidos no se decidía a hacerlo, propició la crisis económica durante dicha etapa, así como la Segunda Guerra Mundial (Viotti, Kauppi, 1993: 57). Según Robert Gilpin, el “derecho” del país más poderoso para “inducir” a otros a cooperar bajo sus designios se sustenta en: a) El hecho de haber ganado la última guerra hegemónica y la evidencia expresa de influir en otros Estados; b) La aceptación por parte de otros Estados de la existencia de un hegemón, debido a que éste proporciona ciertos bienes públicos, como el orden económico y seguridad internacional, y; c) El dominio del país dominante se sustenta también por la afinidad de ideología, religión y otros valores comunes entre varios Estados (Gilpin, 1981: 34-36). En la década de los ochenta y noventa, varios autores como Paul Kennedy, tras analizar la gradual pérdida de hegemonía estadounidense en el mundo, estudiaron la posibilidad de hacer cooperación internacional en ausencia del dominio de una hegemonía definida, especialmente en el marco de los regímenes internacionales (entendidos como “grupos de principios implícitos o explícitos normas, reglas y procesos de decisión a través de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área específica de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983: 2). El célebre trabajo de Robert Keohane “*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*”, señala que en un contexto caracterizado por la ausencia de hegemonía de un país es posible realizar colaboración entre Estados y otros actores internacionales, ya que en realidad, la cooperación “solamente puede emanar del conflicto o del potencial de conflicto” (Keohane, 1984: 63).

Como se ha señalado, mediante estas estrategias se espera que el receptor actúe de la manera esperada por el oferente, es decir, en un marco de reciprocidad, que otorgue certidumbre a la obtención de los beneficios esperados por ambas partes.

Un ejemplo de actividades de colaboración ubicadas en este rubro se encuentra en la ayuda comercialmente atada. Esta consiste en la obligatoriedad por parte del receptor de adquirir bienes y servicios por parte del oferente en el marco de un determinado programa de colaboración, como una medida supuestamente legítima para promocionar o consolidar mercados locales en pro de las compañías privadas del país oferente de la ayuda.

De esta manera, la relación de cooperación -en principio- incentiva el desarrollo y la relación entre ambas partes, aunque en sentidos distintos. Sin embargo, en realidad, la ayuda atada se trata de un mecanismo que distorsiona las reglas del comercio internacional (sustentado en la libre oferta y demanda), ya que mediante esta polémica actividad, las empresas extranjeras son las únicas encargadas de satisfacer los insumos locales requeridos para la instrumentación del proyecto o programa en cuestión, relegándose así injustamente a las empresas locales en su participación en el mismo, lo que significa, a fin de cuentas, una competencia desleal,¹¹ así como dependencia de los insumos (in)necesarios para realizar los proyectos locales de desarrollo en el país receptor.¹²

¹¹ Si bien en la actualidad la ayuda atada se encuentra en franca reducción, su práctica, desde el inicio mismo de la instrumentación de la cooperación al desarrollo, puede catalogarse de importante. Por ejemplo, en 1960 Tibor Mende ya señalaba que el 90% de los fondos de asistencia militar y casi la totalidad de los de ayuda económica provenientes de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) fueron gastados en ese país, por lo que en el año referido, gracias a dicha actividad, se logró emplear a casi medio millón de estadounidenses (Mende, 1974: 61-62). Hoy en día, la ayuda atada aún constituye un importante elemento a considerar en los estudios sobre la ayuda internacional. Según el CAD esta controvertida modalidad de ayuda reduce entre un 15% y un 30% la eficacia de los programas de cooperación al desarrollo. Tomando como base las cifras de AOD en 1999 (55 mil millones de dólares) y considerando que aproximadamente la mitad de estos fondos fueron vinculados a la compra de bienes y servicios del donante, este porcentaje equivale a unos 7 mil millones de dólares perdidos como consecuencia de esta práctica. Esta cifra representa una cantidad similar al total de recursos de ayuda que reciben los países de África subsahariana (Intermón, 2002: 17 y 66). Sobre el caso español, Intermón señala que el 63% de la AOD española está ligada (Intermón, 2000: 43).

¹² La experiencia keniana, donde un proyecto de desarrollo recibió 18 diferentes tipos de bombas hidráulicas, suministradas por varios donantes que ataron sus respectivas ayudas, es un caso paradigmático en este sentido.

Volviendo al tema de la vinculación constructiva, se debe señalar que en determinados casos, y especialmente cuando los actores en cuestión no se relacionan en un marco de confianza e interdependencia, la dinámica de los incentivos no se presenta de manera tan simultánea.

Ante este escenario se presenta la posibilidad de que la contraparte no acepte incondicionalmente la totalidad de las disposiciones establecidas por el donante¹³ o generarse el “síndrome del comensal satisfecho”, referido a que el receptor de cierto apoyo, tras ser resuelta su necesidad, no acceda a llevar a cabo las exigencias requeridas o solicitudes expuestas por el solicitante. Por ello –como lo señala Rosas- es notorio que ciertos incentivos no son recursos infalibles que generen certidumbre en torno a la conducta del beneficiario (Rosas, 2003: 74).¹⁴

Evidentemente, el receptor de apoyo externo debe también valorar el costo por no atender con reciprocidad al incentivo recibido.¹⁵ Es decir, la relación entre ambos actores debe de

¹³ Al respecto, el ejemplo más reciente consiste en el resultado de las negociaciones entre Turquía y Estados Unidos para que Washington pudiese utilizar territorio turco en el marco de la reciente invasión a Irak. La Casa Blanca solicitó a las autoridades turcas, a cambio de un atractivo programa de ayuda económica del orden de los 30 mil millones de dólares, tres concesiones, a saber: tránsito por espacio aéreo turco de aeronaves estadounidenses, utilización de las bases estadounidenses existentes en territorio turco durante la contienda y el permiso de despliegue desde Turquía de 62.000 soldados norteamericanos hacia Irak. Sin embargo, Ankara solamente accedió conceder a Estados Unidos la primera de las tres solicitudes señaladas. Cabe destacar que el actual gobierno turco es dirigido por Recep Tayyip Erdogan, del Partido de la Justicia y el Desarrollo, catalogado como islamista moderado, cuya afinidad al gobierno estadounidense no es evidente, reduciéndose así la posibilidad de conciliar acuerdos bilaterales como el arriba citado (El País, 21 de marzo, 2003).

¹⁴ Por esta razón, Hans Morgenthau señaló que para influenciar a otros países (con el fin de satisfacer el interés nacional estadounidense), es preferible otorgarles “sobornos” (*bribes*) en lugar de ofertarles ayuda al desarrollo. Ello debido a que, según este autor, las tradicionales presiones políticas y económicas directas por parte de Washington producen efectos más rápidos y eficaces que los obtenidos a través de la “mediación” de la ayuda (Morgenthau, 1962: 302).

¹⁵ Un reciente ejemplo en este sentido consiste en la oferta de ayuda por parte del gobierno de México a varios países caribeños, en el marco de la fallida candidatura de Luis Ernesto Derbez Bautista, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA). En diciembre de 2004, el secretario Derbez asistió a la Cumbre del Caribe llevada a cabo en Trinidad y Tobago, con el fin de exponer su proyecto de trabajo en caso de conseguir el máximo estatus diplomático en el hemisferio americano. Además de su discurso y sus propuestas, Derbez otorgó 20 becas a Granada, 34,5 toneladas de alambre, láminas, cemento y alimentos a Bahamas, Barbados, República Dominicana y Haití a cambio de sus respectivos votos a favor de su postulación (La Crónica, 17 de enero de 2005). A pesar de la ayuda otorgada, debido a la reducida popularidad del funcionario mexicano, y a que esta ayuda fue ofrecida más de tres meses después de que fueran arrasados dichos países por los huracanes *Charlie*, *Iván* y *Frances* (y cuando los donantes ya habían enviado una importante cantidad de ayuda humanitaria), Ernesto Derbez

verse de manera dialéctica, aunque siempre considerando que la parte más fuerte es la que decidirá las pautas a seguir en la relación (y por ende en los instrumentos de poder implementados en un momento dado) presente y futura entre ambos.

Esto significa que en el marco de la instrumentación de la vinculación constructiva, el grado de dependencia o interdependencia entre las partes interesadas en otorgar y recibir incentivos resulta fundamental para la consecución de los objetivos planteados.

Es decir, la efectividad de la vinculación constructiva, como un instrumento de poder (entendido como un medio, más no un fin en sí mismo) para la consecución de determinados intereses por parte del remitente, depende en un alto grado en el nivel de relación entre las partes en cuestión.

Ello debido a que en caso de que el receptor no acepte las condiciones establecidas por el remitente, el primero, dado su grado de vulnerabilidad y eventual dependencia respecto al segundo, tendrá más que perder de lo que pudiese ganar de manera coyuntural mediante la mera recepción de cierto beneficio puntual por parte del remitente a través del ejercicio de la vinculación constructiva.

De esta forma, la experiencia sustenta que entre mayor es el potencial de conflicto entre dos partes, menor es la posibilidad de que la parte más débil coopere y atienda las exigencias del más fuerte, dado que el costo de la concesión en realidad sería igual o mayor que las consecuencias por no acatar los lineamientos exigidos.

Lo anterior sustenta el hecho de que es más factible que ejercicios de coerción tengan más posibilidades de éxito entre aliados y socios cercanos e interdependientes, debido precisamente a su alto nivel de relación, donde la amenaza o ejercicio de sanciones afectaría gravemente el *status quo* de la relación entre ambos, en especial detrimento de la parte más débil.

únicamente obtuvo el apoyo caribeño por parte de San Vicente y Santa Lucía, lo que le llevó a perder la contienda ante el chileno José Miguel Insulza.

El anterior planteamiento es muy relevante para los intereses de este trabajo ya que es en el marco de este tipo de relaciones de colaboración donde el ejercicio de la condicionalidad a la ayuda y más específicamente las sanciones a la misma, son llevadas a cabo por los donantes.

En contraste, la vinculación constructiva tiene mayor posibilidad de lograr sus objetivos cuando se ejecuta entre dos partes cuyos lazos de relación no son precisamente cercanos. De esta forma, en el marco de una relación con escasos intercambios y beneficios, una oferta de determinados incentivos será percibida positivamente por el receptor debido a su inusual existencia (y valor real y potencial), lo que puede animarle a aceptar determinadas concesiones de carácter coyuntural.

Esto significa que es preferible utilizar estrategias de vinculación constructiva con entidades con quien se mantiene un margen de relación de menor envergadura o relevancia, ya que en este caso los incentivos serán más valorados por el remitente, lo cual a su vez puede aumentar el costo de la exigencia planteada. Es decir, en determinadas ocasiones los incentivos son preferidos para utilizarse con países menos afines o, inclusive, adversarios.¹⁶

¹⁶ Un buen ejemplo de lo anterior fue la estrategia estadounidense para procurar estrechar vínculos con Egipto a principios de la década de los sesenta, país cuya política exterior en ese entonces otorgaba prioridad a sus relaciones con la Unión Soviética. En esa ocasión, el presidente Kennedy, con la finalidad de limar las asperezas con el gobierno egipcio tras la negativa estadounidense por no colaborar con el presidente Nasser en la construcción de la presa de Aswan, (que ante esta situación fue hecha con la asesoría soviética), decidió establecer una estrategia de cooperación con El Cairo. Para describir este interesante pasaje de la historia, Michael B. Orel relata que “Kennedy creyó que las zanahorias serian mas eficaces que los palos para contener la influencia de la Unión Soviética en Medio Oriente. Utilizando lo que Chester Bowles identificaba como “la gran arma invisible” (*great unseen weapon*), Washington ofreció a Nasser cargamentos de trigo y otros productos básicos como incentivo para estrechar relaciones entre ambos países. La iniciativa funcionó durante cierto tiempo, (...) Evidencia del cambio de comportamiento de Nasser fue la renovada comunicación entre ambos mandatarios durante inicios de 1962 (...) momento en el cual la ayuda estadounidense alimentaba al 40% de los egipcios” (Owen, 2002: 14-15). Sin embargo, la *detente* egipcio-americana se colapsó a finales de ese año, debido a la cuestión del Yemen. En septiembre de ese año el general yemení Abadía al Sallal Badr llegó al poder mediante un golpe de Estado, solicitando apoyo a Nasser el cual fue concedido, ya que el líder egipcio encontró en esta estrategia una medida para mantener ocupadas sus tropas, así como un signo de influencia de su país en la zona, dirigido fundamentalmente a Arabia Saudí como una medida de persuasión. Por su parte Krushchev, para salir del atolladero sufrido por la Crisis de los Misiles en Cuba de 1962, también respaldó al nuevo líder yemení. El apoyo militar de Nasser a al Sallal echó a tierra los esfuerzos estadounidenses por acercar a Egipto a sus intereses, ya que esta maniobra fue vista por la Casa Blanca como el inicio de la penetración soviética en la Península Arábiga (*Ibid*). Ante esta situación, la ayuda de

Por su parte, las sanciones tienden a aumentar la posibilidad de lograr sus objetivos al aplicarse con entidades con quienes el grado de relación e interdependencia es mayor, ya que la relación entre ambos se vería seriamente alterada (en especial detrimento de la parte más débil) si la coerción fuera aplicada.

2.3 Las sanciones económicas

Entre otra amplia gama de acciones que un actor internacional puede llevar a cabo para ejercer su poder e influencia en otro se encuentra la coerción, a través de las sanciones económicas, o bien la coerción física, que implica el uso de la fuerza.

Como lo señalan David Cortright y George A. Lopez, el ejercicio de la amenaza por parte de ciertos países u organismos internacionales a terceros países sobre la posible imposición de sanciones puede resultar en ocasiones más efectivo que la aplicación misma de estas acciones coercitivas. Ello debido a que tras la amenaza, los gobiernos presionados ocasionalmente inician un proceso de diálogo y negociación que puede llegar a acuerdos que a la postre impidan la necesidad de la imposición de sanciones¹⁷ (Cortright y Lopez,

Washington a Egipto fue suspendida por órdenes presidenciales, apenas un mes antes del asesinato del líder estadounidense en Texas el 22 de noviembre de 1963.

¹⁷ Tras la guerra en Irak, las amenazas por parte del gobierno de Estados Unidos a Siria por su supuesto apoyo al régimen de Saddam Hussein y por sus supuestos (es decir, no comprobados) arsenales de armas químicas y de destrucción masiva, constituyó en su momento un interesante ejemplo sobre la amenaza de aplicación de sanciones. En abril de 2003, Washington, a través del Secretario de Defensa Ronald Rumsfeld señaló que Siria se enfrentaría a “consecuencias” de no cooperar (con Estados Unidos) contra el terrorismo, sin descartar la posibilidad del uso de la fuerza en caso de que el gobierno de Bashar el Asad no accediese a las exigencias estadounidenses. En esta tónica, el 14 de abril el Secretario de Estado Colin Powell amenazó explícitamente a Siria con “represalias económicas, diplomáticas y de otra naturaleza,” mientras que ese mismo día los Ministros de Exteriores de la Unión Europea pidieron moderación a la Casa Blanca ante Siria para evitar una nueva escalada de tensión y conflictos en la zona (El País, 15 de abril, 2003). El gobierno sirio no reaccionó favorablemente respecto a las presiones externas y el 12 de mayo de 2004 el presidente George W. Bush firmó una orden para imponer formalmente sanciones económicas a Damasco. Según la Casa Blanca, las sanciones tienen por objeto “convencer a las autoridades de ese país a cambiar su inaceptable comportamiento” en alusión al eventual apoyo sirio a grupos terroristas, presencia militar en Líbano, posesión de armas de destrucción masiva y la realización de actividades ilegales para impedir la reconstrucción y estabilización de Irak (Jerusalem Post, May 12, 2004). Asimismo, el Consejo de la Comisión Europea exigió incluir en el Acuerdo de Asociación con ese país asiático una cláusula sobre armas de destrucción masiva, a lo que los representantes árabes señalaron que solamente aceptarían dicha exigencia si el gobierno israelí hiciese lo propio con su respectivo Acuerdo de Asociación con Bruselas. Ante la negativa europea, a la fecha las negociaciones del referido Acuerdo se encuentran suspendidas.

2002: 13-15). De ahí que a este recurso persuasivo de carácter político-declarativo pueda catalogársele como una sanción preventiva o pre-sanción.

Además de las amenazas y la aplicación de sanciones económicas, existe una amplia gama de actividades coercitivas de que disponen los Estados a través de la instrumentación de su política exterior. Las principales medidas de este tipo son las siguientes:

a) Sanciones políticas-diplomáticas: Se refieren a la cancelación de cumbres con el país sancionado, la negación de visas a autoridades del país castigado, el retiro del embajador del país sancionador, la exclusión de la membresía de la parte afectada a organismos internacionales, el bloqueo a candidaturas en organismos oficiales de funcionarios del país sancionado, etc.

b) Sanciones de viaje: Pueden incluir restricciones a ciertas personas o grupos de personas para trasladarse de un país a otro, así como restricciones de aterrizaje o embarque de determinados medios de transporte.

c) Sanciones militares: Se refieren a embargos de armas o la terminación o suspensión de la asistencia militar con el país afectado.

d) Sanciones culturales y deportivas: Consisten en la suspensión de la participación de alguno o algunos países en eventos en los citados ámbitos celebrados en territorio de la parte sancionada. Por ejemplo, la ausencia de competidores de un país en Juegos Olímpicos organizados por un país sancionado.

Otra importante modalidad de sanciones es la relacionada con la ayuda al desarrollo, mediante su término, reducción, suspensión, etc. de cuyas principales características se hará mención al final de este capítulo.

Sobre la utilización de las sanciones como medidas coercitivas en las relaciones internacionales, y en la misma línea que lo señalado en párrafos anteriores, diversos

estudios constatan que, en términos generales, los países prefieren utilizar las sanciones respecto a los incentivos (Rosas: 2003).

El argumento estriba fundamentalmente en que las sanciones no conducen al ejercicio de reciprocidad o *quid pro quo*; es decir, en principio no ameritan sacrificios (léanse inversiones económicas o concesiones políticas por parte del remitente, con las subsiguientes ventajas en términos costo-beneficio), mientras que los incentivos ameritan una oferta (como la ayuda al desarrollo) por parte del emisor, misma que debe ser cumplida.

Además, y como se ha señalado con anterioridad, entre mayor es la probabilidad de conflicto entre dos países, menor es la posibilidad de que la más débil atienda las disposiciones del solicitante. Por tal razón, los expertos coinciden en que la coerción por la vía de las sanciones puede tener más éxito entre aliados, amigos o socios económicos, que entre países con pocas relaciones o entre rivales.¹⁸

En el actual contexto de intensas relaciones económicas, donde los flujos de capital constituyen importantes mecanismos de poder, las sanciones económicas ocupan un lugar privilegiado como instrumentos coercitivos en las relaciones internacionales contemporáneas.¹⁹ Este fenómeno se ha vuelto evidente tras el fin de la guerra fría, donde la denominada *diplomacia de la coerción* es asumida como un eficaz instrumento que no incluye la amenaza o utilización de la fuerza militar para que determinado país modifique su conducta, con la finalidad de “encauzarla” respecto a los intereses del sancionador.²⁰

¹⁸ Como lo señala Schultz, el grado de información ente dos partes durante el proceso para determinar si se coopera o se prefiere un enfrentamiento es de suma importancia. Esto es así porque de la información depende la percepción entre ambas partes para evaluar si sus respectivas capacidades son suficientes para enfrentarse o para colaborar entre sí (Schultz, 2001: 24).

¹⁹ Por ejemplo, hacia mayo de 1998, Estados Unidos imponía sanciones económicas contra 75 países y más de 335 empresas privadas en todo el mundo. Según el Informe *USA Engage* y la Asociación Nacional de Fabricantes de ese país, casi la mitad de las 125 sanciones económicas impuestas por Washington desde la primera guerra mundial hasta la fecha fueron aprobadas entre 1993 y 1998 (Rosas, 2002b: 40).

²⁰ Tras el final de la guerra fría los fundamentos en que la condicionalidad política de la cooperación son sustentados, si bien todavía se alimentan de consideraciones políticas enmarcadas en los intereses económicos, políticos y geoestratégicos de los donantes respecto a los receptores, nuevas justificaciones soportan la práctica de esta actividad. Por ello, el apoyo a la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno mediante la condicionalidad de la ayuda deben explicarse también con base en teorías de las

De esta manera, las sanciones económicas pueden ser percibidas como medidas intermedias o instrumentos alternativos tipo “colchón”, ya que se enmarcan entre la diplomacia tradicional y el uso de la fuerza militar.

Como es notorio, este tipo de sanciones se orientan precisamente al ámbito económico el cual, como se ha señalado, en el actual contexto de globalización e interdependencia, puede afectar de manera considerable tanto la estabilidad interna como al grueso de las relaciones externas del país sancionado.

Un elemento relevante es que las sanciones económicas, además de ser utilizadas de manera cada vez más frecuente por determinados países (es decir mediante la vía unilateral) -lo cual ha llevado a que sean designadas por W. Andy Knight como sus “instrumentos favoritos” de coerción (en Rosas, 2000: 13)- es que también han sido instrumentadas de forma cada vez más recurrente por organismos internacionales como Naciones Unidas.²¹

Para terminar este apartado, es necesario precisar que existen fundamentalmente dos tipos de sanciones económicas, a saber, las comerciales y las financieras.

Las sanciones comerciales restringen las importaciones y las exportaciones hacia y desde un país sancionado. A su vez estas sanciones son de dos tipos: las amplias y las dirigidas (*target sanctions*). Las amplias son aquellas que impiden la comercialización externa de la totalidad de productos de un país. Por su parte, las sanciones dirigidas se conforman por un listado específico de productos que no pueden ser comercializados con el país castigado.

relaciones internacionales que complementen los postulados neorrealistas. De ahí que los postulados del neoliberalismo institucional y del constructivismo y su relación con la condicionalidad son analizados en el cuarto capítulo de esta investigación, con el fin de estar en capacidad de determinar, cuál o cuáles de estas teorías pueden contribuir con mayor precisión a verificar los objetivos que los donantes pretenden conseguir mediante la práctica de este instrumento de colaboración y coacción.

²¹ Durante la guerra fría la ONU aplicó sanciones económicas únicamente a dos países: Rhodesia del Sur en 1966 y Sudáfrica en 1977. A partir de 1990 la ONU ha aplicado sanciones a Irak (1990), la ex Yugoslavia (1991, 1992 y 1998), Libia (1992), Liberia (1992, 2001), Somalia (1992) Camboya (1992), Haití (1993), Angola (1993, 1997 y 1998), Ruanda (1994), Sudán (1996), Sierra Leona (1997) y Afganistán en 1999 (con base en Bossuyt, 2000: 35-41). De ahí también la designación por parte de David Cortright y George A. Lopez a los noventa como la “década de las sanciones” (Cortright y Lopez: 2000).

El bloqueo,²² el boicot²³ y el embargo²⁴ son los principales mecanismos de coerción de las sanciones comerciales.

Como se señalará más adelante, los efectos de las sanciones amplias fundamentan las principales críticas sobre la efectividad de dichos instrumentos coercitivos, dado que éstos suelen afectar a grandes masas de la población del país sancionado, ocasionando (como en el caso de Irak) severas crisis humanitarias.

Las sanciones financieras conciernen a asuntos monetarios. Estas, también conocidas como sanciones dirigidas o sanciones inteligentes (*smart sanctions*) pueden incluir el congelamiento de créditos gubernamentales y de sus funcionarios en el extranjero, así como la limitación del gobierno afectado al acceso a los mercados financieros, créditos y préstamos mediante instancias internacionales (Bossuyt, 2000: 4-5).

El propósito de estas sanciones consiste en afectar en la menor medida posible las relaciones comerciales, sociales y humanitarias del grueso de la población de un país sancionado, ya que esta tipología de actividad coercitiva procura atender exclusivamente contra los activos gubernamentales del país afectado o de algunos de sus respectivos representantes.

Los argumentos que sustentan la instrumentación de estas medidas señalan que en varios casos se ha constatado que la aplicación de sanciones económicas amplias, además de afectar principalmente a los sectores poblacionales más pobres, inciden también de manera muy importante en las capas medias. Mientras tanto, las tradicionales élites gubernamentales y acomodadas muchas veces resultan privilegiadas tras la aplicación de estas sanciones, ya que frecuentemente continúan controlando los reducidos bienes e

²² El bloqueo consiste en la obstrucción del acceso a las vías de comunicación necesarias para el traslado de los bienes comercializados de un país a otro.

²³ El boicot comprende restricciones al acceso a las exportaciones del país sancionado.

²⁴ El embargo es lo contrario al boicot; es decir, prohíbe a terceros la compra de las exportaciones del país sancionado.

insumos, los cuales utilizan estratégicamente para ejercer poder entre los grupos más desprotegidas y vulnerables.

Precisamente debido a ello, el Secretario General de la ONU ha señalado que:

Cuando las sanciones de carácter robustas y amplias se dirigen contra regímenes autoritarios, nos encontramos ante un grave problema. Es usualmente la gente quien sufre, no las elites políticas cuyo comportamiento es la causa de la sanción. De hecho aquellos en el poder, de manera perversa, frecuentemente se benefician de las sanciones tras su habilidad de controlar y sacar provecho de los mercados negros, así como para eliminar a la oposición política interna. Por ello, debido a que las sanciones han probado ser un instrumento brusco e inclusive contraproducente, un buen número de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y *think tanks* en todo el mundo, han analizado la forma de hacerlas más inteligentes y aplicarlas de mejor manera... (Millennium Report of the Secretary General of the United Nations, 2000: 50).

Por ello, se contempla que las sanciones inteligentes, consideradas como las más vanguardistas de su tipo, pueden aminorar consecuencias adversas en amplias capas de la población del país afectado y a la vez lograr una considerable efectividad en la consecución de sus objetivos, tras afectar de manera directa y casi exclusiva los intereses de los responsables de la aplicación de las políticas por las que el país es castigado.

2.4 La normativa y la efectividad de las sanciones económicas

La regulación jurídica que deben acatar los países y organismos que aplican sanciones se encuentra en la Carta de la ONU (capítulo VII), en el marco de las instancias pacíficas para la promoción de sus principios y mandatos.²⁵ Sin embargo, corresponde a la legislación interna de cada Estado la aplicación de las medidas de este tipo de carácter unilateral.

²⁵ La regulación jurídica de las sanciones multilaterales data a la época de la Sociedad de Naciones. El mejor ejemplo de aplicación de estas medidas por parte de dicho organismo se remonta a 1935 como reacción de la invasión italiana a Etiopía en el citado año. Sin embargo, estas sanciones no lograron disuadir a Benito Mussolini para renunciar a su empresa beligerante en el Cuerno de África.

El Artículo 39 de la Carta establece que el Consejo de Seguridad podrá realizar una serie de medidas, entre ellas el uso de las sanciones, para “mantener la paz y la seguridad internacionales”, en caso de que se esté ante un atentado contra la paz o ante un acto de agresión.

Asimismo, el artículo 41, en concordancia con el 39, sienta la posibilidad de que el Consejo de Seguridad pueda convocar a sus miembros para acordar medidas dirigidas a un determinado país en aras de que éste atienda los lineamientos de la Organización. El Artículo 41 señala que:

El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de ser empleadas para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de las relaciones diplomáticas (ONU: 2000: 32).

Reconsiderando el estudio de las bases jurídicas de las sanciones, debe señalarse que la Carta de San Francisco estipula el proceso a seguir en caso de que la aplicación de sanciones a un determinado Estado no logre obtener los resultados esperados. Al respecto, el Artículo 42 menciona que:

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que se trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o reestablecer la paz y seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de los miembros de Naciones Unidas (Naciones Unidas, *Op. Cit.* 33).

Como se desprende del citado artículo, la responsabilidad de determinar si las sanciones han sido o no efectivas recae en el Consejo de Seguridad, el cual no constituye precisamente la institución más transparente y democrática del Organismo.²⁶

Otro elemento de la mayor relevancia es que los citados lineamientos de la ONU que sientan las bases legales para la ejecución de sanciones multilaterales, en principio no excluyen aquellas disposiciones de la Carta sobre el papel de este Organismo y sus miembros en términos de la no intervención, la cooperación y el desarrollo internacionales.

Esto significa que como se establece en el Artículo 1 de la Carta, los propósitos de Naciones Unidas consisten en mantener la paz y la seguridad internacionales. Dicho de otro modo, ninguna acción ejercida por parte de este Organismo o de alguno de sus miembros para promover sus objetivos –incluidos evidentemente las sanciones- pueden atentar contra la esencia del contenido de dicho Artículo.

Para enfatizar en esta idea, cito los elementos dispuestos en el Artículo 1 de la Carta, el cual enumera claramente los propósitos de la ONU:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin: tomar las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o el arreglo de las controversias o las situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

²⁶ Sobre este tema, Rosas señala que las únicas dos sanciones económicas impuestas por la ONU en el marco de la guerra fría (Rhodesia del Sur y Sudáfrica) fueron aplicadas durante 13 y 17 años respectivamente, mientras que Irak fue atacado en 1990, a tan sólo 115 días después de haber sido sancionado, tras su invasión a Kuwait. Para esta autora, la evaluación del Consejo de Seguridad sobre la efectividad de las sanciones en el caso de Irak, infirió en la “precipitada” decisión de éste para determinar atacar a este país, lo cual es entendible solamente en términos de la relevancia estratégica de la zona geográfica y por la particular coyuntura histórica de fin de guerra fría en que la invasión iraquí a Kuwait se presentó (Rosas, 2003: 115). De esta forma, Estados Unidos ha dejado constancia de que la normatividad en materia de sanciones no escapa a la discrecionalidad y abuso que otros países le pudiesen dar a este recurso (Prado, 2003b).

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo de respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción, por motivo de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos retos comunes.

Considerando lo anterior, la aplicación de sanciones económicas, debido a los efectos negativos en términos humanitarios para determinadas o amplias capas de la población del país afectado (y por ende, eventualmente atentando contra la seguridad local, regional o internacional), puede en muchos casos no contribuir precisamente al cumplimiento del artículo arriba citado. En esta misma línea, el Artículo 2 de la Carta complementa el mandato de Naciones Unidas en este sentido, señalando que:

1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros;
2. Los miembros de la organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se ponga en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia;
3. Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas;

4. Los miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda de cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y *se abstendrán de dar ayuda a estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva...*(las cursivas son del autor);
5. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescriptas en el Capítulo VII (Naciones Unidas, *Op. Cit:* 5-6).

Como puede observarse tras su lectura, el contenido del Artículo 2 de la Carta, define claramente la conducta que deben seguir los miembros de la Organización para promover la paz y la seguridad internacionales; estipulación que incluye tanto medidas cooperativas como coercitivas, donde en el apartado cuarto se estipula que los países miembros se abstendrán de otorgar ayuda a aquel Estado contra el cual la Organización se encuentre ejerciendo acciones persuasivas. Es decir, por “ayuda” podemos entender a la amplia gama de acciones que comprende la vinculación constructiva, donde, como se ha visto, la AOD ocupa un destacado lugar.²⁷

Es más, para corroborar el hecho de que el principal mandato de la ONU consiste en prevenir crisis humanitarias y no provocarlas (por ejemplo, a través de sanciones), el Artículo 55 enumera algunas de las actividades más importantes que esta Organización se compromete a promover, las cuales son:

²⁷ La AOD, comúnmente llamada, “ayuda al desarrollo” puede ser entendida como las aportaciones económicas de carácter concesional y con un elemento de donación otorgados por los países desarrollados a determinados países del Sur, con el propósito de complementar sus respectivos procesos y esfuerzos de incremento del bienestar de su población. La definición del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) sobre la AOD establece que estos recursos consisten en “...flujos para países en desarrollo e instituciones multilaterales provenientes de agencias oficiales, incluyéndose gobiernos estatales y locales, o por medio de sus agencias ejecutoras, a cada transmisión que cumpla con las siguientes particularidades: Sea administrada bajo la búsqueda de la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo como su objetivo principal, y sea concesionaria conteniendo un elemento de donación de al menos 25 por ciento (Fürer, 1996: 27).

1. Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
2. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y, de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
3. El respeto universal de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades (Naciones Unidas, *Op. Cit.* 35).

De esta forma, la aplicación de sanciones económicas, que tienen como objetivo central reducir la capacidad económica de la parte afectada, puede generar problemas de salud o de violación a los derechos humanos en evidente flagrancia de lo estipulado en este Artículo de la Carta (Bossuyt, *Op. Cit.* 8).

Con base en lo arriba señalado, es claro que la aplicación de sanciones económicas mediante instancias bilaterales o multilaterales en el marco de las regulaciones incluidas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, puede atentar de manera evidente y tangible contra otros estatutos fundamentales de la Carta, y del contenido de diversas resoluciones, conferencias y cumbres internacionales celebradas y aprobadas en el seno de dicho Organismo, en términos de la no intervención, la cooperación, el desarrollo y del respeto a los derechos humanos.

Es decir, si bien la ONU consagra en la Carta de 1945 que sus objetivos esenciales son el reestablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, es evidente que determinadas sanciones, que generan carencias económicas y sociales entre amplias capas de población, pueden violar o contradecir estatutos esenciales de su contenido, en términos de promoción al desarrollo y en materia de seguridad humana.

Por ello, resulta relevante preguntar si al evaluar la efectividad de las sanciones económicas resulta alguna tendencia clara o definida. La respuesta no es fácil, aunque la mayoría de los estudios sobre este tópico tienden a constatar que las sanciones, en general, no funcionan (Rosas, 2003), o si lo hacen, esto sucede solamente de forma ocasional (Lacy y Niou, 2000: 2).²⁸

El parámetro fundamental para definir si una sanción cumplió con su cometido es el retorno al *status quo ante* por parte de la entidad sancionada (es decir, el cambio de la conducta del gobierno afectado). Sin embargo, varias posturas señalan que su éxito no puede medirse en términos tan abstractos y generales, ya que cada sanción es diferente a las demás, sin olvidar que estas acciones no afectan por igual a las distintas capas de la sociedad castigada. Es decir, su costo en términos humanitarios y sociales debe también ser estipulado (Prado, 2003b: 498).

Una premisa ampliamente aceptada sobre la efectividad de las sanciones es que estas tienden a aumentar su eficacia al ser aplicadas en Estados con economías débiles, así como dependientes en términos políticos y económicos respecto al país que sanciona (Holsti, *Op. Cit.*: 178). A su vez, otros parámetros deben también ser ponderados como premisas que pueden establecer el grado de efectividad de las sanciones económicas, los cuales se señalan en el Cuadro 1.

²⁸ Como se ha señalado, no existe un consenso definido sobre la efectividad de las sanciones económicas. Por ejemplo, algunos estudios señalan que estas medidas tienen éxito solamente en una tercera parte de los casos estudiados (Hufbauer, Chott y Elliot, 1990), mientras que análisis menos optimistas concluyen que únicamente un 5% de las sanciones aplicadas a terceros países han tenido éxito (Pape, 1998). Claro está que los resultados sobre la aplicación tanto de sanciones como de incentivos no puede hacerse de manera tajante o absoluta. Al respecto David A. Baldwin nos recuerda que los objetivos por parte de un Estado en materia de política exterior son raramente conseguidos a cabalidad. Por ello, en realidad el alcance de propósitos políticos va más allá de la búsqueda de logros o metas absolutas. De ahí que cuando un Estado logra conseguir determinados objetivos secundarios, estos deben también ser considerados como un logro en sí mismo, aunque el costo de la acción ejercida debe también ser evaluada (en Holsti, *Op. Cit.*: 177).

Cuadro 1. Condiciones que aumentan la efectividad de la coerción económica según Kal H. Holsti.

-
- Las relaciones económicas entre la parte que ejerce coerción y la parte a que esta actividad es destinada se caracterizan por la asimetría, lo que genera mayor vulnerabilidad por parte del más débil frente al más fuerte.
 - La parte afectada carece de fuentes alternativas para abastecer su mercado ante la imposición de acciones coercitivas de carácter económica.
 - El receptor de las tácticas de coerción carece de la tecnología suficiente para suplir los insumos sancionados provenientes del exterior.
 - El país sancionado tiene amplias capas de población sumidas en crisis sociales y económicas.
 - El costo de la aplicación de las sanciones en el país que las aplica es significativamente menor respecto al costo por parte del país a que dichas actividades son dirigidas.
 - Existe poca simpatía o afinidad respecto al gobierno sancionado.
 - Las sanciones económicas son acompañadas por otro tipo de medidas coercitivas.
 - La economía del país castigado, aún antes de la imposición de las sanciones, ya registra importantes grados de debilidad (empleo, baja inversión, inflación alta, etc.)
-

Fuente: K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice Hall International, Inc, London, 1995, p. 178.

La tendencia generalizada sobre la mayor eficacia relativa entre las sanciones unilaterales y las multilaterales se orienta hacia las segundas. Esto debido a que se considera que las primeras carecen de la fuerza y del respaldo suficiente para incidir de manera determinante en el receptor. A su vez, la pérdida del mercado que supone la suspensión de relaciones comerciales con la parte sancionada es comúnmente aprovechada por países competidores, situación que puede ser contraproducente para los intereses comerciales del país que sanciona unilateralmente.²⁹

²⁹ Un buen ejemplo de esta circunstancia es que, tras la invasión soviética a Afganistán en 1979, Estados Unidos decretó un embargo cerealero contra la Unión Soviética entre 1980 y 1982. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) encontró nuevos abastecedores como Argentina y Canadá. El resultado fue que Estados Unidos fue el más afectado en esta maniobra, ya que los granjeros estadounidenses perdieron dos mil trescientos millones de dólares, mientras que la URSS desembolsó por las compras a sus nuevos socios 225 millones de dólares (Rosas, 2003: 45).

Otro efecto *boomerang* que emana de las sanciones es la vulnerabilidad del país que utiliza este recurso respecto al arraigo de los insumos tecnológicos exportados al país sancionado. Por ejemplo, China, tras ser sancionada por Estados Unidos tras los sucesos de la Plaza Tian Am Men, ha adquirido desde entonces reactores nucleares con proveedores canadienses. Vietnam, ante una situación similar, ha comprado equipo de telecomunicación a nuevos socios europeos.

Mientras tanto, Washington impide a varias de sus empresas relacionarse con dichos países asiáticos debido a las sanciones impuestas por consideraciones políticas, lo cual evidentemente obstruye la presencia de los productos estadounidenses en estos y otros países sancionados. He aquí un claro caso de contradicciones de la postura de un donante en materia de sanciones a terceros países, dada la incompatibilidad de intereses entre sus actores.

Un elemento más que incide en la efectividad de las sanciones unilaterales se relaciona con la llamada *malsana alianza* entre el país que dictamina la sanción y el país receptor. En este caso el gobierno afectado puede hacer locución en el sentido de que los factores externos, como las sanciones, han generado la mayoría de los problemas internos, invirtiendo de tal manera la situación a su favor (el caso cubano, iraní e iraquí son muestras representativas de este caso).

Las evaluaciones sobre las *sanciones inteligentes* señalan que resulta preferible su instrumentación mediante la vía unilateral, en cuanto a trámite burocrático se refiere. Por ejemplo, si la sanción se gestiona a través de la ONU, durante el largo periodo que media entre el inicio del proceso y su aprobación, los funcionarios afectados pueden ágilmente cambiar sus cuentas en el extranjero hacia sitios más seguros. Luego entonces, las *sanciones inteligentes* y/o también llamadas de *baja intensidad* “sólo reportan resultados igualmente de baja intensidad” (Rosas, 2003: 155).

En esta misma línea Cortright y Lopez, tras comprobar que el resultado de las evaluaciones sobre la aplicación de este tipo de medidas tampoco presenta resultados claros ni evidentes

sobre su plena efectividad, asientan que “el registro del éxito de las sanciones financieras e inteligentes es incierto. Al evaluar su efectividad, es difícil determinar si el vaso resultó medio lleno o medio vacío” (Cortright y Lopez, 2002: 93).

Así que las evaluaciones sobre los diferentes tipos de sanciones económicas, en términos generales, no producen los efectos deseados por parte del país sancionado. A su vez, si se considera que paradójicamente este tipo de acciones coercitivas son cada vez más recurridas tanto por instancias bilaterales como multilaterales, especialmente tras el final de la guerra fría, la pregunta obligada es ¿cuál es la razón por la que estas acciones son aplicadas por diversos actores con tanta devoción?

La respuesta a tal cuestionamiento se ha respondido de cierta forma en los apartados anteriores, sin embargo a continuación se hará mención sobre estos y otros elementos que sobre este asunto también deben ser ponderados.

En primer lugar, y como se señaló en su oportunidad, la utilización de sanciones en las relaciones internacionales es considerada desde hace varias décadas como un instrumento pacífico de prevención y resolución de conflictos. Igualmente, dichas medidas coercitivas, al llevarse a cabo mediante instancias multilaterales con base en los mandatos recogidos en diversas Resoluciones del Consejo de Seguridad al amparo de la Carta de la ONU, son percibidas por la sociedad internacional como mecanismos legítimos y legales para promover o reestablecer el orden ya sea local, nacional, regional o internacional.

Asimismo, debe recordarse que el ejercicio de imposición de sanciones a un tercer Estado, al diferir de la dinámica de los incentivos (que como se señaló tampoco es confiable), descarta la posibilidad de otorgar determinados insumos al país objeto de la sanción, lo que supone mayores garantías o certidumbre en términos de costo beneficio para la parte que sanciona.

Además, en la dinámica actual de intensas y crecientes relaciones económicas entre diversos actores internacionales, el ejercicio del poder económico se ha convertido de

manera cada vez más tangible en un instrumento del poder político. De ahí que dada su eventual efectividad y alcance, las sanciones económicas sean utilizadas de forma cada vez más recurrente por algunos países y organismos como mecanismos de coerción política mediante instancias económicas.

Un elemento más a destacar es que desde el final de la guerra fría, nuevas y tradicionales temáticas y objetivos fueron incluidos en la agenda internacional. La promoción de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible, el monitoreo de armas de destrucción masiva en determinados países, la lucha contra el terrorismo, el control migratorio, etc. son solamente algunos ejemplos de ellos.

De esta forma, y como mecanismos consensuados para incentivar estos y otros propósitos globales, las sanciones económicas han significado una instancia que, en determinados casos, procura animar o en su caso obligar a los países reacios a respetar estos valores y regulaciones, ya que de no hacerlo se consideraría que el resto de actores estaría desatendiendo su obligación de promover el orden internacional.

Es decir, hoy en día existen más elementos y consideraciones que en antaño por los cuales un país puede ser sancionado. Si a ello se añade el hecho que uno de los aspectos en que los Estados (especialmente los más débiles) resultan más vulnerables a la presión exterior es el rubro económico, genera que las sanciones económicas resulten un muy atractivo recurso para las potencias, organismos e instancias privadas para influenciar a este tipo de Estados.

Si embargo, y como se ha anotado en este trabajo, los resultados tras la aplicación de sanciones económicas e, inclusive, de acciones de colaboración, no son precisamente exitosos.

Luego entonces, no es evidente un vínculo claro entre la proliferación y la efectividad de las sanciones económicas, aunque tampoco se puede aseverar de forma tajante que dichos instrumentos de poder no pueden contribuir en determinados casos a promover los objetivos esperados.

Más bien, lo que parece más sensato es aseverar que es muy difícil atribuir a las sanciones *per se* el éxito o el fracaso de un determinado objetivo (Rosas; *Op. Cit:* 21). De ahí que se pueda pensar que dada la ambigüedad de los resultados obtenidos tras la utilización de sanciones, varios países y organismos prefieren continuar instrumentando diversos tipos de sanciones, junto con otras medidas coercitivas o cooperativas.³⁰

Lo relevante es que, debido precisamente a su discreto margen de éxito, las sanciones se caracterizan por su constante transformación y cambio, a fin de procurar adaptarse de manera cada vez más efectiva a las condiciones particulares del país afectado, en aras de hacer cumplir mediante las vías más efectivas los propósitos planteados.³¹

Ello conlleva a la reflexión relativa a que ciertos países u organismos internacionales, cuyo propósito es influir en la conducta de otros actores, encuentran en la aplicación de sanciones un instrumento coercitivo lo suficientemente adaptable a las condiciones particulares del país afectado y por supuesto, con relación a los objetivos específicos que se quieran conseguir mediante su aplicación.

Es decir, debido a la amplia gama de posibilidades de acciones que las sanciones pueden significar en sus diversas modalidades, éstos instrumentos son percibidos por varios actores como mecanismos dinámicos y adaptables (y por qué no, discrecionales) a las capacidades

³⁰ A esta estrategia dual de cooperar por un lado y ejercer presión coercitiva por otro con la finalidad de que el receptor reaccione conforme los designios del donante, es conocida como el ejercicio de otorgar “zanahorias y garros” (*carrots and sticks*). Un ejemplo de esta postura se encuentra en el caso paquistaní, país centroasiático que fue sancionado por Estados Unidos por sus ensayos nucleares y por su apoyo a los talibán. Sin embargo, tras el 11 de septiembre de 2001, luego de que el presidente pakistaní Pervaiz Musharraf (en el poder tras un golpe de Estado en 1999) traicionó su alianza con los talibán para sumarse a Washington en su lucha contra el terrorismo internacional, este país ha sido generosamente recompensado por Estados Unidos a través de un programa de condonación de deuda y de ayuda que supera los 1.200 millones de dólares. Así, en 2001, Pakistán fue el segundo receptor de AOD estadounidense, superado solamente por Egipto.

³¹ En los últimos años, el ejercicio de las sanciones atraviesa por un constante cambio, a fin de encontrarse en mejor capacidad para lograr los objetivos por las que dichas medidas ha sido diseñadas. Este hecho es más tangible en el seno de Naciones Unidas, donde se trabaja constantemente en diversos rubros como en el diseño, monitoreo, regulación y estudio de las sanciones, así como en sus diferentes repercusiones humanitarias. Posiblemente uno de los avances más relevantes en esta materia consiste en la novedosa decisión del Consejo de Seguridad por incentivar el monitoreo de la aplicación de las sanciones, a través de paneles de expertos independientes, cuya labor consiste en analizar *in situ* la instrumentación de las sanciones en el territorio del país afectado. La primera experiencia en este sentido se realizó en 1995 durante el embargo establecido por la ONU a los hutus de Rwanda con satisfactorios resultados (Cortright y Lopez, 2002: 204).

e intereses del sancionador en cuestión, lo que puede explicar la creciente preferencia por dichas actividades.

Lo anterior permite constatar que las sanciones son instancias coercitivas que permiten o al menos facilitan que determinados actores continúen ejerciendo influencia en otros mediante instancias adaptables a las nuevas condiciones internacionales, aunque como se ha visto, sus resultados frecuentemente no se adaptan con fidelidad a los objetivos inicialmente planeados.³²

Por ello, se puede decir que las sanciones constituyen solamente uno de tantos instrumentos de poder a disposición de los países poderosos para que, mediante estrategias renovables, cambiantes y complementarias, estas actividades les permitan conseguir sus tradicionales fines (influir en la conducta de otros), pero a través de diferentes y renovadas estrategias.

Como lo ha señalado el propio Secretario General de la ONU respecto a la efectividad de las sanciones económicas en el caso de Libia, éstas “pueden jugar un rol” (en Cortright y Lopez, 2002: 119) en la consecución de determinados objetivos, mas no deben ser considerados como los únicos o exclusivos instrumentos capaces de lograr la conducta planeada por la parte sancionadora.

Precisamente por este hecho, y como se ha señalado, las sanciones económicas comprenden una amplia gama de modalidades de instrumentación, mismas que aplicadas en determinados contextos y de forma coordinada y complementaria, pueden animar a que el Estado objetivo atienda a las disposiciones establecidas por el remitente.

³² Es más, es posible que la recurrencia por aplicar sanciones, tenga como un objetivo relevante, además del cumplimiento de las exigencias del demandante, el ejercer medidas de coerción y presión a terceros actores, con la finalidad de mostrar en el exterior la capacidad de este para ejercer acciones de influencia en otros, en aras de promover su imagen externa como actor relevante en un contexto determinado. De esta suposición se podría desprender que en ocasiones, el interés por parte del remitente de una sanción para que su receptor cumpla la exigencia pasa a segundo plano, ya que en realidad el ejercicio de poder y la imagen del sancionador en el contexto exterior resulte más relevante que el mismo cumplimiento de la exigencia planteada. Claro está que esta suposición debe analizarse de manera dual, ya que el sancionador deberá también evaluar los posibles efectos en términos de su imagen externa si sus exigencias a terceros mediante sanciones no son frecuentemente asumidas por sus respectivos receptores, ya que ello contravendría a su imagen e interés nacional.

Una importante modalidad de sanciones económicas son las relacionadas con la ayuda al desarrollo, cuyas principales características y particularidades se explicarán a continuación.

2.5 Las sanciones a la ayuda al desarrollo

Las sanciones a la ayuda al desarrollo, entendida ésta última actividad como la transferencia de recursos económicos, tecnología, o capacitación técnica de un país a otro en condiciones más atractivas que las que se ofertan en el mercado convencional, constituyen una modalidad específica de las sanciones económicas.³³

Es importante hacer notar que las sanciones a la ayuda al desarrollo constituyen un recurso extremo de la condicionalidad coercitiva utilizado por algunos donantes contra ciertos receptores, las cuales se imponen usualmente tras la puesta en marcha (y eventual fracaso) de otras medidas persuasivas como lo pueden ser las presiones o amenazas políticas y económicas o las propias sanciones político-diplomáticas, embargos militares o sanciones económicas de carácter comercial referidos en los párrafos anteriores.

Ello es así ya que la ayuda internacional, en las más de las veces, no pretende influenciar las políticas internas de los receptores, sino más bien apoyar a sus receptores en sus respectivos procesos de desarrollo local. Ahora bien, cuando los donantes sí se proponen influenciar a terceros, emprenden una serie de medidas de presión, donde la condicionalidad negativa a través de las sanciones a la ayuda al desarrollo es recurrentemente el último recurso que aplican para intentar conseguir los objetivos planteados, sin dejar a un lado que las sanciones no son aplicadas de forma aislada ya que conviven con otras modalidades de persuasión (Nelson y Eglinton, 1993: 14).

Las sanciones a la ayuda al desarrollo, a pesar de su utilización en distintos casos, carecen de un consenso definido por parte de los estudiosos en el tema para considerarlas como

³³ Asimismo, y como se verá en el siguiente capítulo, la ayuda al desarrollo, así como la asistencia militar, también han sido recursos utilizados de manera histórica como instrumentos de coerción en su modalidad positiva, es decir, como “recompensa” a cambio de una actitud del Estado receptor (de política interna y externa) afín a los intereses del donante.

acciones incluidas en el marco de las sanciones amplias (inteligentes) o definidas (*targeted sanctions*).

La clarificación de este asunto representa un elemento central del presente trabajo, ya que resulta preciso ubicar en su correcta dimensión a este tipo de ejercicios coercitivos, a fin de estar en capacidad de analizar sus principales características, regulaciones y resultados tras su aplicación.

Marc Bossuyt establece que el congelamiento de fondos de AOD puede formar parte de las sanciones financieras (Bossuyt, 2000: 6). Es decir, debido al carácter fundamentalmente monetario de la dinámica del otorgamiento de AOD, las sanciones en este rubro pueden catalogarse en el mismo ámbito que los bloqueos a las cuentas gubernamentales y a las restricciones a créditos foráneos privados a países y nacionales afectados por este tipo de medidas.³⁴

Sin embargo, y como se verá más adelante, si bien las sanciones a la AOD pueden ubicarse como una tipología de sanciones financieras, y por ende definidas, esta postura parece no considerar el carácter social o desarrollista que en principio tienen los montos de ayuda externa y por ende su notable diferencia con otros tipos de activos financieros, ya sean públicos o privados, que pudiesen ser sancionados.

En los documentos finales del Proceso de Interlaken, que consiste en una serie de reuniones conformadas por expertos sobre sanciones para debatir y dilucidar sobre nuevas estrategias y líneas de acción en materia de sanciones,³⁵ se propone que las sanciones a la ayuda al

³⁴ Para este autor existe un traslape permanente entre las sanciones comerciales y las financieras, debido a que cuando ambas medidas se aplican simultáneamente, tanto gobiernos como población civil ven afectados sus capacidades económicas, donde lógicamente las capas más desprotegidas son las que más sufren los embates de dichas acciones (Bossuyt, *Op. Cit.*: 7). Considerando lo anterior, dado que en algunas ocasiones la dinámica de ayuda al desarrollo puede incluir algunas transacciones comerciales de carácter recíproco entre el remitente y el receptor, es posible también ubicar a este tipo de actividades coercitivas como sanciones comerciales.

³⁵ Los esfuerzos por mejorar el diseño, monitoreo y eficacia de las sanciones económicas no se circunscriben únicamente al Proceso de Interlaken. Tras la celebración de las dos principales reuniones de dicho Proceso en 1998 y 1999, se inició el denominado Proceso de Bonn-Berlín, mientras que en el año 2002 se llevó a cabo el Proceso de Estocolmo, sin olvidar, como se señaló oportunamente, que en el seno de la ONU existen también diversos paneles de investigación sobre el mejoramiento de este tipo de medidas de presión.

desarrollo deben ser consideradas como una tipología de las sanciones inteligentes; es decir, aquellas incluidas en las medidas que no buscan afectar a grandes masas de población, sino exclusivamente a sus gobiernos y dirigentes.³⁶

Como es notorio, las sanciones descritas en la anterior nota a pie de página, tienen como objetivo afectar intereses concretos de los dirigentes del país afectado con la finalidad de que éstos atiendan las conductas planteadas por los donantes. Por ello, resulta al menos desconcertante que el Proceso de Interlaken incluya las sanciones a la ayuda al desarrollo (fondos presumiblemente destinados a las capas de población menos favorecidas) en el marco de las sanciones inteligentes o dirigidas.

Considerando lo anterior, la lógica de las sanciones a la ayuda parte de dos supuestos elementales y en realidad contradictorios entre sí:

El primero, consiste en que al parecer los aplicadores de sanciones a la ayuda al desarrollo perciben o entienden a dichas acciones como medidas políticas-económicas de presión internacional dirigidas a los gobiernos y a sus funcionarios, en el entendido de que estos actos atentan contra los intereses de los gobernantes. La finalidad de estas acciones consiste en inducir a los gobernantes a adoptar determinados comportamientos o enmendar determinadas actitudes catalogadas por ciertos donantes como reprobables.

Es decir, este supuesto estipula que las sanciones son eficaces y necesarias, debido a la corrupción gubernamental o al inapropiado uso de la ayuda (la llamada fungibilidad de la

³⁶ Entre otros tipos de acciones ubicadas en esta misma categoría se encuentran las siguientes:

- El congelamiento de cuentas en el exterior de gobiernos y miembros del régimen sancionado.
- Suspensión de créditos por parte de gobiernos nacionales y de instituciones internacionales como Naciones Unidas, el BM y el FMI
- La negación o limitación del acceso a los mercados financieros en el exterior.
- Embargos comerciales específicos de armas, productos suntuarios, etc.
- Prohibiciones de vuelos y viajes.
- Sanciones políticas como el aislamiento diplomático.
- Negación a los demás miembros del régimen sancionado y sus familiares de viajes al exterior, visas y oportunidades educativas (Swiss Federal Office for Foreign Affairs, en Rosas, 2003: 103).

ayuda)³⁷, ya que en realidad los más pobres no consiguen ser los destinatarios del apoyo externo sancionado, y por consiguiente, los afectados tras estas acciones punitivas son los gobernantes corruptos de dichos países.³⁸

En otras palabras, en este caso la entidad que sanciona parte del supuesto de que la ayuda no es solamente ineficaz, sino que es utilizada por las clases gobernantes como una fuente distorsionada de auto financiación, y por ende, no cumple su cometido.³⁹

Bajo esta visión, la aplicación de esta medida se justifica en el hecho de que con la suspensión de la ayuda, los dirigentes afectados se verán desprovistos de los fondos públicos provenientes del exterior, mismos que de todas formas no tienen como destino proyectos sociales de desarrollo.

Luego entonces, desde esta perspectiva, las sanciones a la AOD son consideradas medidas coercitivas efectivas debido a que lastiman especialmente a los sectores gubernamentales que reciben y administran de manera incorrecta dichos capitales. Sin embargo, esta postura parece no considerar en su dimensión real u objetiva las consecuencias tras la ejecución de

³⁷ El concepto de fungibilidad consiste en la posibilidad de que la ayuda no contribuya a la obtención de sus objetivos originales. Se dice que la ayuda es fungible cuando el gobierno receptor no orienta los fondos recibidos desde el exterior en las áreas previamente acordadas entre el donante y el receptor. Esto puede hacerse mediante diversas maneras: una es la tradicional corrupción donde estos capitales tienen como destino final las arcas de los gobernantes. Otra posibilidad se presenta cuando un gobierno determinado, que tenga estipulado llevar a cabo un proyecto de desarrollo social con recursos propios, utilice la ayuda para financiar dicho proyecto; hecho el cual permite a ese mismo gobierno liberar capitales propios, a fin de utilizarlos en áreas sin propósitos sociales, tales como la compra de armamento o el mismo robo de la ayuda recibida. Es decir, en este segundo caso, debido a la fungibilidad, la ayuda internacional en realidad termina financiando la compra de armamento o agrandando las cuentas personales de determinados dirigentes.

³⁸ Por ejemplo, el FMI justifica la imposición de condicionalidad política a los gobiernos que le solicita créditos debido a la posibilidad de que éstos apliquen el principio de la fungibilidad de la ayuda y debido a ello, terminen no atendiendo con la fidelidad requerida las reformas estructurales exigidas, mismas que son consideradas por dicha institución financiera como “las” adecuadas (Cordella y Dell’ Ariccia, 2002: 3).

³⁹ Como se analiza en el cuarto capítulo de este trabajo, las sanciones a la ayuda en el marco de la nueva condicionalidad ejercida por instituciones como el BM, denominada de “selectividad”, se caracterizan por sancionar a los países que carecen de políticas públicas capaces de hacer eficaz la ayuda al desarrollo, mientras que se beneficia en mayor medida a aquellos gobiernos que por el contrario, sí disponen de mejores capacidades para hacer un mejor uso de los fondos recibidos (Alonso y FitzGerald, 2003: 131). Esta consideración, con base en la cual se justifican abiertamente las sanciones a la ayuda, parte del supuesto de Paul Collier y David Dollar respecto a que “la ubicación de la ayuda requiere que se considere el nivel de corrupción de receptor, ya que incluso aunque la ayuda no es capaz de reducir significativamente la corrupción, la corrupción sí puede afectar significativamente la eficacia de la ayuda” (Collier y Dollar, 2001: 21).

estas medidas en términos desarrollistas o humanitarios; esto es, respecto a su incidencia negativa entre la población que (al menos) en alguna medida se beneficia de los proyectos de desarrollo financiados por la ayuda exterior.

El segundo supuesto de las sanciones a la ayuda asienta que ante la afectación de los recursos provenientes del exterior a causa de las sanciones a la AOD, el gobierno presionado atenderá las demandas de los donantes, ya que su principal interés es el nivel de bienestar de su pueblo, el cual es directamente afectado a causa de las sanciones descritas.

Lo desconcertante es que las sanciones a la ayuda al desarrollo por la vía de la condicionalidad han sido aplicadas contra entidades oficiales, debido precisamente al ejercicio de acciones contrarias a los intereses de sus pueblos (como la violación de los derechos humanos o ausencia de democracia).

Asimismo, una vez que dichas medidas coercitivas son instrumentadas, las sanciones (económicas y a la ayuda al desarrollo) lastiman (de nueva cuenta, solamente que ahora mediante instancias externas) los derechos humanos (entendidos en su acepción amplia, incluido el derecho al desarrollo) y los procesos democráticos (debido a la afectación social generada tras estas acciones) del país castigado, especialmente de los sectores más desprovistos de capacidades propias para hacer frente a estas acciones de presión (con base en Rosas, 2001: 128).

Desde esta visión, las sanciones a la ayuda al desarrollo son en realidad medidas contra la gente menos privilegiada, instrumentadas para que los gobiernos se sensibilicen y transformen su conducta (Arif, 2000: 332), en aras de que las autoridades indirectamente afectadas ejerzan políticas tendientes a mejorar las condiciones de vida de su población.

Evidentemente, desde esta óptica, las estrategias utilizadas por los donantes en determinados casos para ayudar a construir mejores condiciones de bienestar social se encuentran en entredicho, si para ello debe pasarse precisamente por una afectación -aun

mayor- de las ya de por sí deficientes condiciones respecto a los derechos civiles, políticos, sociales y/o de desarrollo de la población del país sancionado (el fin justifica los medios).⁴⁰

Por ello se considera que ubicar a las sanciones a la AOD como una sanción inteligente para incidir en la conducta de determinadas autoridades carece de sustento suficiente, ya que no existe un vínculo claro entre las sanciones a la ayuda a terceros países y, por ejemplo, el desvío de dichos fondos hacia los bolsillos de los dirigentes o de su utilización en otros propósitos no desarrollistas. En cambio, esta medida sí puede atentar en mayor magnitud contra grupos poblacionales más vulnerables y amplios, de lo que podría hacer entre selectos sectores gubernamentales.

Con lo hasta aquí señalado es notorio que, al igual que sucede con las sanciones económicas, las sanciones a la ayuda al desarrollo generan un amplio debate sobre la eficacia y los costes de este tipo de acciones como medidas encaminadas a lograr determinados objetivos estipulados por los donantes.⁴¹

Estudios como los de Jan Willem Gunning (2000), establecen que el hecho de que los gobiernos receptores de ayuda hayan aceptado instrumentar determinadas exigencias solicitadas por los donantes, no genera evidencia suficiente para determinar la eficacia de la condicionalidad.

Para constatar tal provocativa aseveración, apoyándose en los resultados de la Evaluación Global del Programa Sueco de Ayuda (*Global Evaluation of Swedish Programme Aid – GESPA-*) el autor presenta cuatro interesantes casos donde relaciona la condicionalidad y la reacción del receptor y los objetivos del donante:

⁴⁰ Los monitoreos sobre los efectos de las sanciones a la ayuda al desarrollo son sumamente escasos, por lo que los estudios en este vital aspecto por parte de las instancias donantes resultan imprescindibles para mejorar estas acciones punitivas, máxime que si conforme lo dicta la dinámica actual, dichas acciones se continuarán instrumentando durante los próximos años.

⁴¹ Como se precisa posteriormente, estos objetivos pueden ir desde el interés por promover las condiciones en los Estados receptores para hacer de la ayuda un instrumento de desarrollo más eficaz (ajuste estructural, respeto a los derechos humanos, promoción de la democracia, etc), hasta la búsqueda por parte de los donantes de mecanismos renovados de influencia para contribuir a sus intereses políticos y económicos.

1. Los gobiernos receptores no instituyeron las reformas solicitadas, a pesar de las presiones del donante;
2. Las reformas solicitadas fueron instituidas, sin embargo, ello también hubiese ocurrido sin la amenaza de la condicionalidad negativa;
3. Las reformas fueron llevadas a cabo como resultado de la presión del donante, sin embargo éstas no permanecieron.
4. Las reformas fueron implementadas y mantenidas como consecuencia de la presión del donante (Willem, *Op. Cit:* 2).

En el primer caso se citan las experiencias en Vietnam y Zambia, donde a pesar de las presiones por parte de los donantes, el gobierno de Hanoi se resistió a atender distintas exigencias en materia de reforma policial, mientras que las autoridades de Lusaka no aceptaron acceder a las presiones de los donantes que exigían la privatización de algunas minas de cobre (*Ibid*).

El segundo caso se refiere a experiencias que constatan la “apropiación” por parte del receptor de las reformas emprendidas sin que la condicionalidad hubiese jugado un papel importante. El caso ugandés, cuyo gobierno inició por sí mismo una serie de reformas estructurales (privatizaciones, liberalización de precios, de la moneda, etc.), es muestra de que dichas políticas reformistas no son atribuibles a la condicionalidad o a la amenaza de sanciones a la ayuda al desarrollo (*Ibid*).

En cuanto a la tercera posibilidad, la más recurrente de todas, se señala que en el continente africano se tiene registro de que siete de 10 países que emprendieron determinadas reformas como reacción ante condicionantes políticas, decidieron revertirlas en el corto o mediano plazo. Al respecto, es conocida la experiencia keniana en donde las reformas fueron “compradas” en tres ocasiones por el Banco Mundial (BM), sin embargo cada liberalización, tras su fracaso, terminó siendo retractada (*Ibid*).

El punto cuarto corresponde a las experiencias en que la condicionalidad política, como instrumento coercitivo, resultó eficaz para lograr conductas en el receptor esperadas por el donante.

Sobre estos casos, catalogados por Willen como “raros”, se encuentra la experiencia de la liberalización del anacardo en Mozambique, la cual fue lograda ante las presiones y sanciones a la ayuda de los donantes.

Así, como lo constata Willen, en los casos 1, 2 y 3 la condicionalidad no resultó eficaz, mientras que solamente en el caso 4 sí lo fue. Es decir, con base en las experiencias analizadas, la eficacia de las sanciones a la ayuda, en realidad, no está del todo comprobada.

Las sanciones a la ayuda al desarrollo no son un instrumento reciente en las relaciones internacionales. Desde que la ayuda al desarrollo fue practicada de manera formal y sistematizada a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, esta actividad ha sido ejercida por parte de los donantes como una estrategia encaminada a incidir en la conducta de los receptores para que estos acepten cumplir determinadas disposiciones establecidas por aquellos.

En el siguiente capítulo se analiza el contexto político e ideológico en que las sanciones a la ayuda al desarrollo por la vía de la condicionalidad política fue llevada a cabo durante la guerra fría, para pasar después al análisis de su instrumentación en la actualidad y de esta forma contrastar la evolución que ha tenido este interesante recurso de poder.

**PARTE II. LA PRÁCTICA DE LA CONDICIONALIDAD Y DE LAS SANCIONES
A LA AYUDA INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA:
PASADO Y PRESENTE**

Capítulo 3. Sanciones económicas y sanciones a la ayuda internacional mediante condicionalidad política durante la guerra fría

Para la mayoría de los países en desarrollo, la condicionalidad política de la ayuda no es en ningún sentido una experiencia novedosa. Desde la guerra fría, la comunidad donante ha trasladado con recursos económicos, proyectos y expertos sus intereses y sus conceptos de desarrollo. Los receptores pueden presentar solicitudes de apoyo internacional, pero los donantes seleccionan y deciden. Es una realidad constante: la ayuda nunca ha sido otorgada incondicionalmente.

Franz Nuscheler

La soberanía y el principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados no deben ser mermados bajo pretexto alguno (...) Ningún país deberá utilizar su poder para dictar su concepto sobre los derechos humanos o imponer condicionantes a otros.

X Cumbre del Movimiento de Países No Alineados. Yakarta, septiembre de 1992.

En el segundo capítulo de este trabajo se analizaron brevemente las principales características de las sanciones económicas, así como de las sanciones a la ayuda al desarrollo llevadas a cabo durante la guerra fría, como medidas coercitivas utilizadas por algunos países para lograr determinados intereses.

El ejercicio de sancionar la ayuda al desarrollo inicia con la instrumentación formal del sistema internacional de ayuda a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, la cual se estructura en el marco de los estudios sobre la condicionalidad política de la ayuda (*aid conditionality*).

La condicionalidad política de la ayuda, entendida de manera elemental como “ la práctica de los donantes de subordinar la AOD a condiciones genéricas a la luz de las cuales los eventuales candidatos a receptores eran evaluados *ex ante*” (Gutiérrez, 2000: 270), ha

fungido como un instrumento del oferente para la obtención de determinados intereses políticos, mediante la aplicación de una mezcla de sanciones y vinculación constructiva.

Dado que la condicionalidad se encuentra determinada tanto por el contexto mundial como por el conjunto de elementos internos e interrelacionados de los países que la practiquen y acaten en un momento definido, dicho instrumento internacional se caracteriza por definirse con base en las particularidades o cargas político-ideológicas existentes durante la coyuntura histórica específica en que se realice.

Es por ello que la condicionalidad política, a la par de la cooperación internacional, ha atravesado por etapas distintas, lo que ocasiona que sus particularidades se diferencien entre sí con relación a los contextos históricos en que se hayan llevado a cabo.

Este capítulo tiene como objetivo analizar el contexto histórico-político en que la ayuda y su inherente condicionalidad política fue instrumentada durante la guerra fría, y con base en este sustento, contextualizar y definir a dicha actividad practicada durante este periodo, con el fin de fundamentar y explicar sus motivaciones, propósitos y principales mecanismos de ejecución.

Para ello se presenta un breve análisis del ambiente sociopolítico existente a partir de la segunda mitad de la década de los cuarenta; es decir, durante el inicio del establecimiento del sistema de cooperación internacional a nivel mundial, hasta finales de la década de los noventa, al momento en que el fin de la guerra fría, influyó determinadamente el desarrollo de las relaciones internacionales y de la propia ayuda al desarrollo.

Posteriormente se revisan algunas definiciones concernientes a la condicionalidad política en la cooperación internacional, para pasar después a exponer algunos ejemplos y efectos de la aplicación del referido mecanismo internacional durante la época señalada.

3.1 El contexto político e ideológico de la condicionalidad política durante la guerra fría

El término de la Segunda Guerra Mundial significó el impulso de los esfuerzos políticos entre las potencias aliadas y el resto de países soberanos para crear un sistema internacional capaz de establecer mecanismos de actuación cuyo propósito consistiría en lograr la paz perdurable, estabilidad y crecimiento económico a escala global.

De esta manera y como fruto de diversas reuniones entre los principales países vencedores de la guerra, se logró que el 24 de octubre de 1945, en el marco de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, 51 países fundasen en la ciudad anglo sino hispana de San Francisco la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Este nuevo Organismo Internacional, sería regulado por una Carta la cual es el instrumento de derecho internacional público más relevante hasta el momento, en el cual se establecieron los principales lineamientos para su funcionamiento y estructura.

La citada nueva organización mundial (de los países soberanos de la época), tuvo como objetivo fundamental el mantener la paz y la seguridad internacional, considerando para tan ambiciosas metas el fortalecimiento de la amistad y la igualdad entre las naciones, así como la libre determinación de los pueblos.

Al respecto, baste recordar el inciso 3 del Artículo 1 de la Carta de la ONU que establece como uno de sus propósitos:

“Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”

Asimismo, y como fue señalado en el capítulo anterior, la Carta incluye en el artículo 55 otros elementos relacionados con la cooperación internacional, cuyas actividades serían llevadas a cabo por el Consejo Económico y Social (CESCO), bajo la autoridad de la Asamblea General (AGONU), a través de los denominados Organismos Especializados.

Fue así como a partir de entonces, y con el decidido impulso de las naciones menos desarrolladas de la Organización que fueron creadas o reestructuradas nuevas Organizaciones que buscaron acatar los lineamientos establecidos en la Carta en materia de cooperación internacional, mediante la especialización temática en los diversos ámbitos del desarrollo mundial.

Algunas de estas Organizaciones son las siguientes:

La Organización Civil Internacional (OCI) en 1947, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919 y a partir de 1946 integrada a las Naciones Unidas como Organismo Especializado, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) establecida en 1945, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) establecida el mismo año y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1946.

De esta forma, durante 1947 y bajo los esfuerzos del CESCO se logró aprobar las primeras iniciativas para instaurar programas de asistencia técnica internacional a las naciones que lo solicitasen.

Fue así como a partir de dicha época, los diversos Órganos de las Naciones Unidas comenzaron a introducirse gradualmente en la problemática del crecimiento económico (y hasta la década de los sesenta en el desarrollo integral) y de su fomento, por medio de la asistencia técnica emanada del propio Organismo, es decir mediante la vía multilateral.

Entre estos Órganos formó parte también, de manera muy importante, el Programa Regular de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico constituido en 1948, el cual al ser unido al Fondo Especial de las Naciones Unidas por mandato de la Resolución 2029 (XX) de la AGONU del 22 de noviembre de 1965, constituyó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En este contexto de fomento institucional en el seno de la ONU a la asistencia internacional, dicho Organismo a través de su Asamblea General aprobó por unanimidad la Resolución 200 (III), a través de la cual fueron establecidos los principios fundamentales de la asistencia técnica internacional, mismos que incluyeron relevantes menciones sobre la prohibición de aplicación de condicionalidad política en los programas realizados. Esta Resolución dicta lo siguiente:

“(La asistencia técnica...):

- i) *No constituirá un pretexto de injerencia económica o política por parte del extranjero en los asuntos internos del país interesado y no irá acompañada de ninguna consideración de carácter político;*
- ii) Sólo se proporcionará a los gobiernos o por su conducto;
- iii) Deberá responder a las necesidades del país interesado;
- iv) Se proporcionará, hasta donde sea posible, en la forma deseada por el interesado;
- v) Será de primer orden desde el punto de vista de la calidad y competencia técnicas”
(United Nations – General Assembly, 4 December 1948: 2).

Como se podrá apreciar, en el primer inciso de la citada Resolución se establece una expresa prohibición a los Estados oferentes de asistencia mediante Organismos Especializados de la ONU para que utilizasen dicho instrumento multilateral como una

estrategia de presión por la vía de la condicionalidad para acceder a determinados beneficios políticos como resultantes colaterales del apoyo externo prestado a otros Estados que pudiesen perjudicar los intereses del país asistido.

Posteriormente, el resto de los incisos complementan y refuerzan al primero al reiterar que el conjunto de asistencia deberá ser orientada a acciones que beneficien el interés nacional del Estado receptor; es decir, que bajo ninguna circunstancia este último se encuentra obligado a realizar actividades solicitadas por el donante que atenten contra su soberanía o bienestar interno, como pago o retribución por el apoyo externo proveniente del oferente.

De esta forma, la citada Resolución constituye el único instrumento que complementa lo dispuesto en el Artículo 2, inciso 4 de la Carta, (véase el segundo capítulo) que estipula el ejercicio de las sanciones a la ayuda por parte de la Organización únicamente como mecanismos para restituir la paz y la seguridad internacional.

Lo relevante de la Resolución 200 (III) es que prohíbe la utilización de la asistencia internacional como un pretexto de injerencia unilateral por la vía de la condicionalidad política en detrimento de los Estados receptores, sin el consentimiento del Organismo.

El asunto de fondo es que la mencionada Resolución se orienta únicamente en lo referente a la asistencia internacional emanada de la ONU y sus Organismos Especializados, lo que conlleva a que el resto de la asistencia de carácter bilateral (es decir precisamente aquella que durante esta época registraba un apoyo y crecimiento sin precedentes por razones político-geoestratégicas) escapara de su ámbito de aplicación.

La Resolución de la AGONU más acabada en esta materia, ligada ya al tema de las sanciones económicas, data de 1970 (2625-XXV), la cual a la letra establece que:

“...Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden (...)

Nada en los párrafos anteriores deberá interpretarse en el sentido de afectar las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas relativas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales...” (en Moreno, 1999: 4).

Como se desprende tras la lectura de esta Resolución, la restricción para que un Estado o grupo de Estados coaccionen a otro u otros debe ser limitada por el contenido del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (analizada en el capítulo anterior), ya que se considera que la paz y la seguridad internacionales, al constituir los objetivos fundamentales de la Organización y de sus miembros, deben ser logrados incluso a través de actividades que vulneren, en principio de manera limitada, concertada y coyuntural, la soberanía de los Estados trasgresores.

Siguiendo la línea sobre el contexto en que la cooperación internacional de la posguerra se llevó a cabo, debe mencionarse que a la par de la creación de nuevas y/o renovadas organizaciones y regulaciones internacionales durante este período, surgieron otras al margen de la ONU, de carácter regional, en busca de mayor asociación mediante la promoción de su colaboración tales como la Unión Económica del Benelux, la Organización de Estados Americanos (OEA), ambas en 1948, el Consejo de Asistencia Económica Mutua, (COMECON) en 1949, y durante la década de los cincuenta las Comunidades Europeas del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, y de Energía Atómica (EURATOM) (1957), entre las más importantes.

Infortunadamente, estas nuevas formas de colaboración internacional, especialmente en el marco bilateral, se fueron enmarcando cada vez más en la denominada guerra fría⁴², por lo que “en el ámbito político, la cooperación se utilizó contra la amenaza comunista o la penetración capitalista, según el caso y, en forma recurrente, como vehículo propagandístico de los bandos en pugna” (Pérez Bravo y Tripp, 1996: 53).

⁴² El comienzo de la etapa denominada como de guerra fría puede ubicarse alrededor de 1947 durante el “macartismo”, seguido del bloqueo soviético a Berlín occidental en 1948 y la guerra de Corea iniciada en 1950 (Laquer, 1996: 35).

Es decir, durante la guerra fría, la ayuda internacional fue frecuentemente utilizada para mantener o extender intereses estratégicos de las principales potencias (ODI, 1994: 1).

Esta situación comenzó a generar un ambiente de competencia y rivalidad entre los dos bandos antagónicos (el capitalista y el socialista), hecho que promovió la ampliación de sus respectivas estrategias internacionales para la obtención o el reforzamiento de intereses político-geoestratégicos de los líderes de ambos polos, siendo la cooperación internacional un área de especial relevancia y eficacia en este sentido.

Ante este panorama Sanahuja señala con certeza que “el surgimiento de la ayuda externa y la estrategia de contención del comunismo son, de hecho, dos acontecimientos íntimamente relacionados” (Sanahuja, 1999: 14). En este sentido y profundizando en el tema, Keith Griffin ha postulado al respecto que “La ayuda externa es un producto de la guerra fría (...) y de la hostilidad entre las superpotencias. Si no hubiera sido por la guerra fría no habrán existido programas de ayuda merecedores de tal nombre (...) las consideraciones diplomáticas han sido claramente importantes (...) y por supuesto hubo genuinos motivos humanitarios (...), pero el conflicto entre las superpotencias fue condición *sine qua non*” (en Sanahuja, *Ibid*).

De esta manera, como lo señala Víctor L. Urquidi, “no siempre la cooperación bilateral ha respondido a fines legítimos de desarrollo económico y social, sino que ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los llamados países “donantes”, tanto del campo occidental como del campo socialista” (en Loeza, 1994: 36).

En este contexto, y ante la devastación material ocasionada por la Segunda Guerra Mundial y sus subsiguientes consecuencias sociales, económicas y políticas en los países occidentales europeos afectados, Estados Unidos, a través del general Marshall, en un discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, comunicó que este país realizaría un programa masivo de ayuda a la mayoría de dichos países para enfrentar los efectos nocivos de la reciente guerra.

Fue así como Estados Unidos destinó en un lapso de cuatro años más de 13.000 millones de dólares a 16 países, debiendo ser reembolsado solamente el 15% en un plazo de 50 años, significando ello el primer esfuerzo formal de cooperación financiera, el cual respondió como una eficaz herramienta en contra de la ampliación del comunismo en el continente europeo.

Cabe destacar que la iniciativa de ayuda masiva debilitó al naciente sistema multilateral de las Naciones Unidas, debido a su carácter visiblemente bilateral, el cual atendía al interés político y geoestratégico estadounidense de consolidar una barrera de contención ante los esfuerzos comunistas en expansión.

Otros ejemplos al respecto en que no escapan elementos ideológico-políticos en pugna entre los dos bandos que se disputaban el monopolio de las relaciones internacionales de la posguerra (entre el bando Occidental comandado por los Estados Unidos y el lado Oriental liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS–), constituyen la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en abril de 1949 del lado capitalista, y subsecuentemente la conformación del Tratado Colectivo de Amistad, Colaboración y Ayuda Mutua (conocido como el Pacto de Varsovia) en mayo de 1955, por el lado socialista; cuyos respectivos mecanismos mantendrían el propósito de asegurar la defensa militar conjunta, por medio de la coordinación y cooperación entre sus respectivos miembros.

Como lo apunta Sotillo, durante esta primer etapa constituida a partir de la década de los sesenta y “por la situación de guerra fría, la ayuda era un instrumento en manos de los países desarrollados para lograr aliados a lo largo y ancho del mundo, o para mantener situaciones neo-coloniales” (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos 1996: 245), hecho que ocasionó que la cooperación internacional durante esta fase histórica no fuese únicamente incapaz de mantenerse alejada de la ideologización de la política internacional, sino que también fungiese como un medio de promoción de sus intereses bipolares.

A partir del inicio de la década de los sesenta, los principales países donantes establecieron sus propias instituciones para coordinar y otorgar ayuda a los nuevos países con quienes mantenían lazos o intereses geoestratégicos, debilitando de esta forma aún más el sistema multilateral de cooperación promovido por Naciones Unidas.

Este nuevo impulso a la ayuda mediante instrumentos bilaterales significó en gran variedad de casos una creciente politización de este instrumento, el cual mantendría como objetivo el estrechar lazos de relación, asegurar la lealtad política de los gobernantes apoyados frente a la metrópoli donante, y en pocas palabras, de mantener cierta continuidad de dependencia del receptor frente al oferente.

Fue así como se creó la Agencia para la Asistencia al Desarrollo de Estados Unidos (USAID), en Francia fue instituido el Ministerio de Cooperación en 1961, el Reino Unido constituye el Ministerio de Desarrollo de Ultramar, ahora Departamento para el Desarrollo de Ultramar y Bélgica creó la Oficina de Cooperación para el Desarrollo en 1971, entre las instituciones de ese tipo más importantes.

Resulta pertinente insistir que en varios casos los propósitos de fondo por parte de las potencias donantes de ayuda a determinados países en el contexto de la guerra fría (cuyos receptores consistían muchas veces en sus respectivas ex colonias, áreas de influencia o de interés geoestratégico) no buscaban exclusivamente promover el crecimiento económico de dichos países en vías de desarrollo sin otra finalidad colateral, ya que como señala Philippe Hugon “La ayuda debe ser percibida en su dimensión política como un flujo internacional de capitales financieros, de mercado o de fuerzas productivas resultantes de una decisión política y respondiendo a un fin específico” (Hugon, 1976: 91).

Ello significa que la ayuda internacional en este contexto fue utilizada frecuentemente por las potencias como un medio tanto para continuar y expandir sus intereses políticos y culturales en sus respectivas zonas de interés, como para contener ideologías opuestas a las suyas (léase capitalismo vs socialismo), debido al peligro de que generasen un clima de inestabilidad e incertidumbre social que interfiriese con el orden establecido o impuesto,

ejemplificando éstos elementos el cuerpo del fin específico destacado por Hugon en el párrafo anterior.

Conforme lo arriba mencionado, se pueden apreciar las distintas posibilidades en que la ayuda internacional ha sido utilizada en invariables ocasiones (evidentemente no en todos los casos), como un instrumento de poder; esto es para intentar mantener y/o ampliar la influencia, el control político y el económico de la potencia frente a la nación que recibe la ayuda en cuestión.

En este sentido, la condicionalidad de la ayuda jugó un importante papel en este ejercicio de influencia externa, en un contexto donde varias naciones comenzaron a depender de manera creciente en la asistencia extranjera suministrada por las potencias.

Dicha situación condujo a que durante este periodo, además de las tradicionales estrategias de ejercicio del poder por la vía de la presión y la amenaza militar característica de la guerra fría, los Estados fuertes también utilizaran a la condicionalidad política a través de la amenaza o el ejercicio de las sanciones a la ayuda para controlar o influenciar el comportamiento de determinados países con quien mantenían determinados intereses.

Esta circunstancia explica entonces el hecho de que, como lo apunta Teresa Hayter, “la ayuda jamás ha sido una transferencia incondicional de recursos financieros. Normalmente las condiciones anexas a la ayuda tienen claramente como objeto servir a los intereses de los gobiernos que la conceden” (Hayter, 1972: 31).

Luego entonces, la ayuda internacional, en especial durante la guerra fría, puede considerarse como una concesión que hacían los países poderosos para, mediante de esta forma, proseguir de cierta forma su dominación hacia los países débiles, propiciando con ello el denominado neo imperialismo a través de la condicionalidad, ya sea sancionando o incentivando la ayuda, dependiendo de la conducta y reacción esperada por determinado receptor ante la exigencia del donante en cuestión.

Por tal razón se puede aseverar que las primeras formas de la instauración de la ayuda internacional se guiaron en circunstancias específicas enmarcadas principalmente en torno a la guerra fría, por lo que sus objetivos, características y resultados se orientaban, en gran medida, a mantener y promover las respectivas zonas de influencia ejercidas por los dos bloques de poder de la época.

Esta consideración se sustenta en el hecho de que al momento en que el proceso de descolonización fue prácticamente concluido, la mayor parte de los países avanzados habían planeado sus estrategias para mantener relaciones hegemónicas o dominantes con los países con quienes habían tenido relaciones de dominio. Ello con el fin de continuar, mediante procedimientos distintos, (como la condicionalidad, ya sea mediante las sanciones o el incremento de la ayuda) la influencia o ingerencia en los asuntos internos de los Estados débiles.

Por ejemplo, Surinam y las Antilla Holandesas obtuvieron durante los sesenta más de una tercera parte de la ayuda Holandesa. En cuanto a Francia, en 1968 más de la mitad de su ayuda pública se dedicó a sus territorios y departamentos de ultramar, mientras que el 80% de la ayuda británica fue dirigida a los países pobres de la Commonwealth.

Cuadro 2. Ayuda a ex colonias proveniente de distintos donantes

porcentaje del total de ayuda del donante

Donantes/excolonias	1960-1961	1970-1971	1980-1981	1988-1989
Bélgica	61,3	39,9	25	17,4
Zaire	61,3	39,9	25	17,4
Burundi	7,2	7,4	4,3	2,6
Ruanda	-	9	5,5	4,2
Francia				
Argelia	45,6	8,7	1,8	,9
DUM/TUM*	-	28,3	36,2	27,1
Otras	-	20,3	-	-
Italia				
Somalia	13,4	4	3,9	5,4

Etiopía	6,4	2,8	1,7	5,5
Holanda				
Indonesia	47,7	22,1	51	8,2
Surinam	-	11,9	6,6	1,2
Antillas	-	11	5	2,9
Reino Unido				
India	12,5	20,5	12,1	5,3
Kenia	11,9	4	2,7	3
Otras	41,9	34,8	-	-

*Departamentos y/o Territorios de Ultramar.

Fuente: David Halloran Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p.83.

De igual forma, entre 1954 y 1958, Corea del Sur, tras la guerra en ese país (1950-1953) que dio por resultado la conformación de dos Coreas, una comunista y otra capitalista, recibió más ayuda que la destinada a India, Pakistán, Birmania, Ceilán y las Filipinas reunidos, mientras que la victoria de la Revolución Cubana promovió la denominada “Alianza para el Progreso” por parte de Estados Unidos hacia América Latina.

Otro buen ejemplo de la ayuda internacional suministrada bajo la concepción de que el objetivo principal de la ayuda occidental era contener al comunismo y defender la seguridad Estatal y regional de sus aliados fue el hecho que “en el momento en que las amenazas de Stalin contra Tito subieron de tono (durante la década de los cincuenta), la Yugoslavia comunista recibía por sí sola más ayuda norteamericana que todos los países de Sudamérica juntos” (Mende: 1974: 65).

De ahí que Carol Lancaster, al evaluar el germen de la ayuda proveniente de Washington, exprese que “Desde sus inicios, la ayuda estadounidense se ha fundamentado en la necesidad de responder a los peligros o atentados provenientes de la Unión Soviética hacia Estados Unidos, así como hacia el resto del mundo. De hecho, todo indica que sin dichos peligros o atentados, un escéptico y aislacionista Congreso estadounidense nunca hubiese apoyado una provisión importante de ayuda extranjera luego de la Segunda Guerra

Mundial. La seguridad fue el primer y principal pilar en que la ayuda estadounidense se sustentó durante los últimos 45 años” (Lancaster, 1993: 13).

De esta manera, en el marco de la guerra fría, y con base en las consideraciones señaladas, la AOD registró un incremento constante en términos reales y nominales a lo largo del período de la contención, lo que puede dar una idea de la importancia que los países desarrollados le otorgaban a este instrumento de ayuda, pero también de persuasión.

Es más, como lo muestra el cuadro 3, desde mediados de la década de los cincuenta hasta finales de los ochenta, la AOD de los miembros del CAD fue mayor que la inversión extranjera directa (IED) generada por las empresas transnacionales al mundo en desarrollo (Lumsdaine, 1993: 34).

Cuadro 3. Volumen de AOD comparada con inversión extranjera directa proveniente de los países miembros a la OCDE

(miles de millones de dólares estadounidenses)

Año	1950-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1989	Total
AOD	11.7	20.3	30.1	32.7	50.7	98.4	139.2	173.1	524.2
IED	-	-	9.8	13.3	32.4	50	51.7	69	226.2

Fuente: David H. Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aide Regime 1949-1989*, Princeton, Princeton, University Press, 1993, p. 35.

El rasgo más significativo sobre los fundamentos con base en las cuales los donantes definían la ubicación y la cantidad de montos de ayuda asignados durante este período es que éstas se sustentaron sobre todo en elementos de carácter geoestratégico, ideológico y político; sin plantearse consideraciones como los derechos humanos, la democracia o el Estado de derecho en los países receptores.

Por esta situación, los Emiratos Árabes de configuración casi medieval fueron sustentados por ayuda británica, la democracia francesa respaldaba a regímenes africanos que

encarcelaban a sus oponentes políticos, Estados Unidos apoyaba económicamente a Estados latinoamericanos surgidos por golpes de Estado militares, a pesar de que muchos de éstos eran antidemocráticos y transgresores de los derechos fundamentales civiles y políticos.⁴³

Es decir, ya que la prioridad por parte de los donantes consistía en asegurar sus respectivas áreas de influencia, la calidad de los regímenes receptores de ayuda pasaba a segundo plano. Esto siempre y cuando éstos últimos, a pesar de no ser democráticos o protectores de los derechos civiles y políticos de sus nacionales, continuasen siendo “leales” a las potencias que les otorgaban ayuda, ya que dichos montos les significaba un respaldo político *de facto*, así como un apoyo económico (evidentemente no siempre utilizado en aras del interés nacional) cuyo destino, en una importante cuantía, era amasada por la élite en el poder.

Asumiendo este panorama, lo que resulta implícito entonces es que la ayuda consistía en un instrumento de las potencias para conseguir o asegurar objetivos políticos, es decir la intención de “...mantener y quizás extender una influencia internacional para el país donador, significando ello que la ayuda al extranjero sea el instrumento menos costoso para llegar a ese objetivo” (Mende, *Op. Cit.*: 63).

Para resumir los párrafos anteriores, el apunte que sobre este asunto hace Gordon Crawford, profesor de la Universidad de Leeds, Reino Unido, y posiblemente el investigador más destacado en materia de condicionalidad política de la ayuda, resulta esclarecedor:

⁴³ Al respecto, no debe olvidarse la ausencia de condiciones estadounidenses de carácter democráticas en el marco de la ayuda económica proveniente de este país americano al régimen de Franco, misma que inicia con la visita del presidente Eisenhower a Madrid en 1953. Este programa de ayuda fue el “pago” a la dictadura franquista por la aceptación española de situar en su territorio varias bases militares estadounidenses, cuya presencia fue por cierto extendida en abril de 2002 en una ceremonia presidida por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué y el Secretario de Estado Colin Powell en Madrid. Este Acuerdo de Ampliación permite a Washington mantener sus bases aéreas en territorio español, a cambio de atractivas compensaciones económicas al citado Estado ibérico, las cuales por cierto fueron de gran utilidad estratégica durante la guerra liderada por Estados Unidos contra Irak en 2003.

La relación entre la ayuda al desarrollo y las circunstancias políticas de los receptores, por supuesto, no es un asunto novedoso. Los gobiernos donantes provenientes de diferentes puntos del espectro político han escogido siempre cuáles países en desarrollo apoyar mediante la ayuda, influenciados en parte por consideraciones sustentadas en sus políticas exteriores, así como en la naturaleza ideológica de las mismas. Esto fue más evidente durante la guerra fría, periodo en que el Este y el Oeste otorgaron asistencia financiera a sus respectivos aliados y con miras a ganar otros. Ello (ha sido) y es, sin duda alguna, un aspecto inevitable de la ayuda al desarrollo (Crawford, 1995: 32).

A partir del final de la década de los setenta la ayuda proporcionada por las potencias a sus antiguos territorios coloniales empezó a disminuir, debido fundamentalmente a que la amenaza comunista en dichos territorios se aminoraba.⁴⁴

Frente al panorama presentado en líneas anteriores cabe la siguiente pregunta: durante la guerra fría ¿de qué manera o mediante cuáles mecanismos las potencias lograban acceder a determinados objetivos políticos mediante la ayuda internacional?

Hasta aquí se ha presentado un breve resumen del contexto político e ideológico de la cooperación internacional durante su primera fase de instrumentación y su influencia en los flujos de la AOD, donde se ha hecho énfasis en las consideraciones de carácter político y geoestratégico de los donantes frente a los países apoyados. Sin embargo, este análisis resultaría incompleto si no se incluyese una breve revisión de los diferentes objetivos que los donantes de ayuda internacional procuraron obtener mediante el ejercicio de la ayuda durante el citado periodo; temática que se aborda en el siguiente apartado.

⁴⁴ Una clara excepción a lo arriba señalado fue la ayuda que Estados Unidos otorgó a las autoridades militares salvadoreñas durante la guerra civil que sufrió este país centroamericano, la cual alcanzó el seis por ciento de la ayuda estadounidense de 1982 a 1983. Es más, el promedio anual de ayuda estadounidense a este pequeño país de 1986 a 1990 fue de 421 millones de dólares anuales, cifra superior a los 344 millones de dólares que en promedio Washington le otorgó entre 1981 y 1985. De esta manera, durante la década de los ochenta, la ayuda estadounidense a los gobiernos salvadoreños fue aproximadamente de un millón de dólares diarios (Sanahuja, 1996: 397).

3.2 Objetivos de los donantes mediante el otorgamiento de ayuda durante la guerra fría

La perspectiva realista predominante de las relaciones internacionales durante esta época establece que la ayuda internacional constituye un instrumento de política exterior de algunos países, cuya finalidad consiste en satisfacer el interés nacional del donante y del receptor, aunque en sentidos distintos y, en principio, complementarios.

Históricamente, en las relaciones de colaboración entre ambos actores, es decir entre el Norte y el Sur, los propósitos del primero, por su mayor peso y capacidades en términos de poder, usualmente se han impuesto a los del segundo. Así, estas actividades de cooperación internacional, además de ser un ejercicio de solidaridad, pueden interpretarse también como relaciones de poder, donde los objetivos desarrollistas no en pocas ocasiones han pasado a segundo término.

Evidentemente, dependiendo del grado de convergencia respecto a los intereses entre los cooperantes y los asistidos en cuestión durante un contexto histórico determinado, el alcance, las características y los efectos de esta compleja dinámica han variado.

Los objetivos ya sean tácitos o explícitos que los donantes de ayuda han procurado obtener de sus receptores mediante diversas modalidades de colaboración, desde el inicio mismo de la práctica de dicha actividad de manera sistémica tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, hasta nuestros días han sido los siguientes:

- promover su estabilidad y seguridad;
- reforzar sus capacidades defensivas;
- intentar influenciarles política y económicamente;
- aliviar el sufrimiento humano; y
- promover el desarrollo económico de sus receptores (Bandow, 1995: 16).

Por lo anterior, se puede aseverar que algunos países poderosos han utilizado a la ayuda que ofrecen a terceros como un recurso complementario a los esfuerzos nacionales de desarrollo de sus respectivos receptores y, en determinados casos (y junto a otras políticas coercitivas), como un mecanismo de coacción destinado a que el receptor mantenga conductas afines a los designios del oferente (Collier, *et al*, 1997: 1400).

De esta forma, desde el inicio mismo del sistema internacional de cooperación, varios proveedores de ayuda han encontrado en el suministro de este recurso un mecanismo de promoción de sus intereses estratégicos en sus zonas de interés, mediante acciones menos costosas y desgastantes respecto a las tradicionales presiones político-diplomáticas directas (como las sanciones económicas) o del uso de la fuerza militar.⁴⁵

En este sentido, y como ha sido analizado previamente, la postura realista considera que la ayuda internacional debe ser diseñada fundamentalmente, si no de forma exclusiva, para conseguir los intereses del donante. Desde esta particular visión, la ayuda es interpretada como un asunto inseparable del poder (Hook, 1995: 34).

Aunque sería un error catalogar la totalidad de fundamentos de la ayuda con base en la matriz realista (inclusive durante la guerra fría),⁴⁶ es un hecho que la subordinación de la cooperación internacional respecto a intereses políticos, militares y geoestratégicos ha generado, por ejemplo, que buena parte de la financiación al desarrollo no se ha destinado hacia los países más pobres,⁴⁷ o, como se verá con mayor detenimiento a lo largo e este

⁴⁵ De ahí, por ejemplo que para explicar la utilización de la ayuda estadounidense como herramienta de su política exterior, resulte conveniente citar el planteamiento de Robert McNamara, Secretario de Defensa del presidente Kennedy, al señalar que “los programas de ayuda externa son las mejores armas que tenemos para asegurarnos que nuestros hombres uniformados no tengan que ir a combate” (en Walden Bello, *et al*, 1994: 12).

⁴⁶ Evidentemente, esta no es la única postura teórica sobre la ayuda internacional. Por ejemplo, la visión constructivista, en plena discordancia con la realista, hace énfasis en las motivaciones morales y solidarias que fundamentan el otorgamiento de la ayuda. Para un análisis sobre el debate entre las justificaciones morales y políticas de la ayuda, véase Roger C. Riddell, Roger C., *Foreign Aid Reconsidered*, James Curie and Overseas Development Institute, 1987, London, y específicamente, respecto a la postura constructivista, David Halloran Lumsdaine, (1993), *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton University Press, 1993, Princeton.

⁴⁷ A principios de los noventa, según el PNUD, el 25% de la AOD se dirigió al 75% de la población más pobre del mundo (en Crawford, 1991: 42). En el año 2000, este enorme sector poblacional (que aumenta en 25 millones de personas al año) recibió el 42% de la AOD. En 1999 los Países Menos Adelantados (PMA)

trabajo, las sanciones a la ayuda sean impuestas a los países menos funcionales respecto a los intereses de los donantes.

En lugar de ello, la ayuda ha sido otorgada primordialmente a los gobiernos de los Estados del Sur más relevantes en el concierto internacional, ya sea por su importancia política, geoestratégica o económica durante un periodo histórico determinado (Gómez Gil, 2003).

En palabras de Carlos Illán, el sistema de cooperación, desde la guerra fría hasta nuestros días, se ha caracterizado por regularse por la máxima “la ayuda a los aliados está por encima de la ayuda al desarrollo” (Illán, 2004: 154).

Volviendo al tema de las motivaciones por las cuales algunos países han otorgado ayuda a otros Estados, y a manera de síntesis de los párrafos anteriores, puede decirse que en numerosos casos, el factor común en que los fundamentos de estas acciones coinciden es que la ayuda ha tenido la función, ya sea en un grado mayor o menor, de asegurar o incrementar el poder del donante sobre su receptor (Stokke, 1995: 3).

Esto significa que desde la guerra fría, varios donantes utilizaron la ayuda internacional como una herramienta de política exterior, cuyos propósitos podían desplazarse desde el apoyo solidario al receptor, hasta el intento de influirle en su política interna o externa. Es decir, a partir de esta etapa, diversos oferentes de ayuda utilizaron su oferta de recursos financieros y técnicos como un mecanismo de intromisión en algunos asuntos internos de los receptores, para que éstos atendiesen a las consideraciones establecidas desde los principales centros reguladores del poder internacional.

Lo anterior significa que además de los tradicionales objetivos abiertos o transparentes (incentivar el crecimiento económico de los receptores), los donantes mantenían una “agenda oculta” o al menos, de menor nitidez que la “otra”; ésta última formulada para

fueron destino del 29% de la AOD (Intermón Oxfam, 2002: 161). Para un análisis más detallado sobre los antecedentes y las condiciones actuales de la financiación internacional al desarrollo, véase Juan Pablo Prado Lallande, “El Consenso de Monterrey: ¿Una alternativa al esquema tradicional de financiación internacional al desarrollo?”, *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2002, México.

incrementar o consolidar su influencia política e ideológica en los países receptores de su interés.

De ahí que Olav Stokke catalogue a los objetivos de los donantes de ayuda en dos acepciones fundamentales, a saber, por un lado abiertos (*open*), y por el otro, escondidos (*hidden*) (Stokke; *Op. Cit:* 3). Es decir, en las palabras del autor de referencia, mediante el otorgamiento de ayuda, los donantes han intentado conseguir una diversa gama de objetivos, unos más legítimos que otros, dependiendo el caso, mediante el otorgamiento de ayuda a determinados países con quien mantienen determinados intereses (Stokke, *Op. Cit:* 15).

El siguiente cuadro elaborado por Kal. J. Holsti sobre los objetivos de los donantes de ayuda al desarrollo otorgada en el marco de la guerra fría, puede ayudar a comprender en mejor medida la amplia gama de intereses solidarios, políticos, económicos y estratégicos en juego, realizada durante esta etapa histórica.

Cuadro 4. Objetivos de los donantes de ayuda durante la guerra fría

Lapso de tiempo	Objetivos inmediatos	Objetivos secundarios	Tipo de donante
Largo plazo	1. Desarrollo económico. 2. Eventual auto sostenibilidad del receptor.	1. Estabilidad política. 2. Promoción de la democracia. 3. Fomento del socialismo. 4. Solidaridad árabe y musulmana.	1. Bloque Oriental 2. Bloque Occidental 3. Unión Soviética 4. Países árabes (OPEP)
Medio plazo	5. Mantener la presencia diplomática en el receptor. 6. Simbolizar la amistad, compromisos y apoyo a los receptores. 7. Mantener el acceso y la influencia en las políticas internas y exteriores de los receptores.	5. Oportunidades comerciales. 6. Enriquecer las relaciones bilaterales.	5. Todos los donantes 6. Todos los donantes 7. Grandes potencias
	8. Cambio de algún	8. Obtener el apoyo de	8. Grandes potencias

Corto plazo	aspecto de la política exterior del receptor. 9. Mantener en el poder al gobierno aliado del país receptor. 10. Ayuda humanitaria.	las políticas exteriores de los donantes. 9. Proteger intereses prioritarios de los donantes.	9. Grandes potencias 10. Todos los donantes
--------------------	--	--	--

Fuente: K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice-Hall International, Inc. London, 1995, p. 186.

Como se aprecia en el cuadro 4, según Holsti los objetivos inmediatos y secundarios que los donantes buscan mediante el otorgamiento de ayuda, pueden dividirse desde el punto de vista temporal, en corto, mediano y largo plazo. A su vez, se distinguen diversas tipologías de entidades donantes, entre la que destacan el bloque occidental, el oriental, los países árabes y las grandes potencias.

En el corto plazo, desde el punto de vista del citado investigador, el bloque occidental buscaba como meta inmediata mediante el otorgamiento de ayuda, la sostenibilidad del receptor, así como el fomento de la democracia como propósito secundario.⁴⁸

Por su parte, el bloque oriental procuró como meta inmediata incentivar el desarrollo económico de sus aliados y en una etapa posterior, la estabilidad política de los mismos.

En lo que respecta a los países árabes, éstos intentaron mediante sus estrategias de ayuda y colaboración reforzar la solidaridad árabe y musulmana, con la finalidad de incrementar sus capacidades para sortear las presiones provenientes, ya sea del bando occidental o del oriental.⁴⁹

⁴⁸ La postura de Holsti sobre los objetivos de los donantes occidentales para otorgar ayuda no son compartidos cabalmente por el autor de esta investigación. Como se ha explicado, se considera que los principales objetivos de los principales donantes capitalistas durante la guerra fría se enmarcaron dentro de la lógica de la contención, donde la seguridad y los lineamientos ideológicos y políticos, ya sean capitalistas o socialistas, prevalecieron respecto a la promoción de la democracia o el desarrollo económico del receptor. Por ello, varios donantes apoyaron a regímenes muchas veces corruptos y trasgresores de los derechos humanos de sus respectivas naciones, aunque fieles y funcionales respecto a los lineamientos de las potencias donantes (Zaire, Liberia, El Salvador, etc.). Evidentemente no toda la ayuda al desarrollo durante este periodo debe enmarcarse bajo esta consideración de *real politik*. Por ejemplo, los países nórdicos y otros donantes como Canadá (catalogados como *liked minded countries*), tradicionalmente han desvinculado su ayuda respecto a consideraciones de carácter político o geoestratégico.

⁴⁹ Un ejemplo de estos esfuerzos de colaboración (en la que también participaron países no árabes) fue la Conferencia de Bandung en 1955, donde en el marco del “tercermundismo” varios países en desarrollo

En el mediano plazo, y como propósitos inmediatos, todos los donantes intentaron consolidar la presencia diplomática en el receptor y simbolizar la amistad, compromisos y apoyo a los receptores.

También en el mediano plazo, según el autor de referencia, las grandes potencias procuraron mediante dicha vía mantener el acceso y la influencia en las políticas internas y exteriores de los receptores. Asimismo, las principales potencias (y principales donantes) utilizaron a la ayuda como una herramienta de coerción para mantener el acceso y la influencia en las políticas internas y exteriores de sus receptores.

Como propósitos secundarios, todos los donantes utilizaron a la ayuda como mecanismo para encontrar nuevas oportunidades comerciales (mediante la ayuda atada), así como para enriquecer o profundizar en otros campos sus respectivas relaciones bilaterales.

Finalmente en el corto plazo, las grandes potencias hicieron uso de la ayuda como un mecanismo para cambiar algún aspecto de la política interior o exterior del receptor, es decir, influyendo ya sea en un grado mayor o menor en los asuntos internos y soberanos de los Estados receptores.

Hasta aquí se ha hecho énfasis en que, parafraseando a Stokke, los objetivos promovidos por los donantes mediante el ejercicio de ayuda durante la guerra fría, pueden catalogarse por un lado de carácter “abiertos”, “legítimos” o “transparentes y por el otro de “escondidos”, “menos legítimos” o “menos transparentes.”

conciliaron intereses y posiciones en aras de promover la cooperación entre sí mismos (Sur-Sur), y disminuir la interferencia del Norte en los asuntos internos de los Estados del Sur. Esta filosofía y propósitos fueron madurando con el paso del tiempo, y, a través del *Report of the South Commission*, coordinado por Julius Nyerere, intitolado *Challenge to the South* (1990), los países del Sur identificaron la imposición de reformas estructurales por la vía de la condicionalidad como un ejercicio de neocolonialismo. Otro ejemplo más representativo sobre la colaboración pan arabista y de otros países en desarrollo fue el alza de los precios internacionales del petróleo pactada por la OPEP en 1973, en buena medida como reacción árabe respecto a los resultados de la guerra (del *Yom Kipur*) contra Israel en ese año. En esa ocasión, el precio del petróleo subió considerablemente, dejando a los países industrializados consumidores del energético negro sin la capacidad suficiente para reaccionar prontamente ni en la magnitud suficiente conforme a los fatídicos efectos que dicha estrategia tuvo en sus respectivos intereses políticos y económicos.

Esta segunda gama de objetivos, precisamente por no coincidir con el interés de los receptores en el mismo nivel o grado respecto a los intereses abiertos o transparentes, puede ser catalogada como de menor nitidez que la anterior. Es decir, debido a que ésta segunda categorización de propósitos responde preponderantemente a los particulares intereses de los donantes, y ya que éstos no siempre coinciden respecto a los intereses u objetivos de los receptores, los proveedores de ayuda, tras verse incapaces de hacer evidentes dichos particulares propósitos, han recurrido a la ayuda (como recurso convencionalmente percibido bajo el carácter de “solidario”) para ocultar o matizar dichos objetivos particulares.

Ahora bien, tal y como se ha explicado en otra ocasión (Prado, 2004), sería un grave error aseverar que en las relaciones de cooperación internacional, la balanza de intereses políticos en juego entre donante y receptor se inclina exclusivamente hacia el lado del proveedor, sin que en esta relación de colaboración el segundo procure obtener también una ganancia, aunque relativa o marginal, como producto de la dinámica de colaboración entre ambos participantes.

Durante la guerra fría y en no pocas ocasiones, varios gobiernos receptores, haciendo uso de su importancia geoestratégica en el tablero de la contención (de suma cero), accedieron a contribuir a los intereses de los donantes (muchas veces exmetrópolis). En esta dinámica de intereses gubernamentales y de élites de poder entre el Norte y el Sur, los donantes proveyeron de jugosos recursos o concesiones políticas (como el propio reconocimiento político-diplomático) a sus respectivos homólogos en el Sur; dinámica que respondía fundamentalmente a la seguridad del Estado y de sus instituciones (ya sean capitalistas o socialistas) y no en realidad a la seguridad de las personas (en materia de democracia, derechos civiles, políticos, económicos, etc.).

Esto significa que en esta situación, los intereses de los receptores se referían en innumerables ocasiones a los intereses de las élites gubernamentales o privadas de los mismos, dejando en un segundo término los propósitos desarrollistas destinados al servicio

de la mayoría de la población, especialmente de los sectores poblacionales más desprotegidos. Lo anterior generó que en esta dinámica, varios gobiernos receptores hayan sido generosamente recompensados, mientras que sus respectivas poblaciones no lo hayan sido en la misma proporción (Prado, *Op. Cit.*: 183).

Así, esta situación hizo de la ayuda, más que un recurso de crecimiento económico o desarrollo social para las mayorías, un mecanismo político y estratégico de carácter gubernamental en beneficio de unos pocos. De esta manera, el donante obtenía mayor ganancia relativa de las relaciones de colaboración, el gobierno receptor también conseguía determinados objetivos, aunque de menor envergadura que el primero, mientras que la población del segundo, continuamente se vio relegada de los beneficios generados entre las referidas partes interesadas.⁵⁰

En otras palabras, los objetivos desarrollistas (legítimos o transparentes) pasaron a un segundo término respecto a los intereses políticos económicos o geoestratégicos (menos transparentes u ocultos) convenidos entre las autoridades donantes y las receptoras; hecho por el cual ambos gobiernos aliados, en tácito contubernio, celebraban determinadas relaciones de colaboración, a pesar de que el principio mismo de dicha actividad (promover el interés nacional del donante y receptor, aunque en sentidos distintos y en sentido complementario), no se respetase. De esta manera, los gobiernos de referencia convinieron conseguir sus respectivos objetivos “escondidos” (*hidden*) o menos legítimos mediante este tipo de relaciones verticales de colaboración.

Antes de concluir el presente apartado, no sobra subrayar que evidentemente, la referida matriz explicativa de Holsti se basa en generalizaciones sobre patrones de comportamiento de las principales agrupaciones de donantes (y receptores). Sin embargo, en términos generales, este modelo explicativo concuerda con la postura de la presente investigación, en el sentido de que las principales potencias hicieron uso de la ayuda a través de su

⁵⁰ Para un estudio donde se refleja esta situación en detrimento del pueblo palestino y egipcio véase Juan Pablo Prado Lallande, La ayuda exterior a Israel y Egipto, *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 55, N° 3, Marzo 2005, México.

condicionalidad como recurso de poder con la finalidad de inducir a sus receptores a adoptar determinados comportamientos análogos respecto a los intereses de los donantes.

Con este sustento, a continuación se presenta un breve estudio sobre el significado de la condicionalidad política de la ayuda durante la guerra fría, como instancia para lograr que el receptor atendiera las exigencias del donante, cuya *praxis* -en cierta medida- ha sido heredada hasta nuestros días. Posteriormente, se analizan algunos casos y ejemplos representativos de la instrumentación de dicha actividad para así estar en capacidad de responder a la pregunta anteriormente planteada respecto a los mecanismos a través de los cuales algunas potencias lograban acceder a determinados objetivos políticos mediante la ayuda internacional.

3.3 Condicionalidad política; algunas definiciones y características

Con base en la ubicación histórica-ideológica de las relaciones internacionales durante el periodo de la guerra fría referido en líneas anteriores, a continuación se incluyen algunas referencias conceptuales y explicaciones en torno al significado de la condicionalidad política instrumentada durante la época de contención bipolar; elemento que resulta indispensable para entender su estrecha relación con las sanciones y el incremento a la ayuda al desarrollo, como mecanismos para intentar influenciar la conducta de los receptores.

La condicionalidad proviene del término condición del latín *conditio*, que se refiere al acontecimiento que influye en la perfección o resolución de ciertos actos jurídicos o de sus consecuencias. Es decir, aquello cuyo cumplimiento es necesario para hacer una cosa.

De ello se desprende que la razón de existir de dicha actividad se sustenta en su naturaleza de incertidumbre respecto al cumplimiento o acatamiento de las exigencias o conductas establecidas por el país que solicita a otro una determinada actitud o conducta.

De acuerdo con el *Oxford English Dictionary*, una condición es algo demandado o requerido como prerrequisito para otorgar o realizar otra actividad; es decir, esta actividad consiste en un requisito solicitado de una parte a otra.

De ahí que la condicionalidad “...es precisa que sea futura e incierta objetivamente, pues si fuera pasada o presente, no cabría hacer depender de ello los efectos del acto jurídico; si fuera cierto (si supiéramos que fuera a verificarse) habría un plazo y no una condición” (Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, 1989: 497).

Así, la condicionalidad constituye un mecanismo colateral a cierta acción cuyo fin es asegurar la ejecución de un contrato; entendiendo por contrato a la promesa de una parte para realizar cierta actividad como respuesta a la promesa de la contraparte por llevar a cabo otra acción en el futuro próximo (Mosley, Harrigan, Toye, 1991: 36).

En el plano de la ayuda internacional, esto significa que siempre que se concede ayuda al desarrollo, existe una condicionalidad inherente, ya que el donante ofrece recursos, pero no para emplearlos de cualquier forma (Rodríguez-Carmona, 1996: 151).

Lo anterior es relevante, ya que la ayuda al desarrollo, a través de la condicionalidad, históricamente ha sido -y continua siendo-, un instrumento de los donantes para obtener determinados intereses. Es decir, la condicionalidad, no es un fin en sí mismo, sino un medio (instrumento político o de poder) para el logro de determinados objetivos establecidos por el donante (Stokke, 1995: 2).

Esto quiere decir que la ayuda sin ataduras (políticas) es rara, ya que los donantes, en las más de las veces, establecen ciertas condiciones a sus receptores. Por ello “la presencia de dichas condiciones sugiere que en realidad la ayuda no consiste precisamente en una relación (donante-receptor) de pleno consenso” (Collier, Guillaumont, Guillaumont, Gunning: 1997: 1400). Por ello, como lo ha expuesto John P. Lewis, la condicionalidad puede ser definida como “una oferta de donación de determinados insumos, con la finalidad de influenciar las políticas del receptor” (Lewis, 1993: 41).

En este mismo orden de ideas, según Ariel Buirá, “la condicionalidad puede ser definida como los medios a través los cuales una parte ofrece apoyo e intenta influir en las políticas de otra parte, con la finalidad de asegurar la puesta en marcha de cierto programa de reforma, éste último entendido como una herramienta diseñada para que un país se rija por ciertas políticas, las cuales no serían llevadas a cabo sin apoyo y presión externa” (Buirá, 2000: 5).

En palabras de Mathew Lockwood “Las condiciones consisten en los términos en que un solicitante de crédito acepta un préstamo. Intrínsecamente, las condiciones no son malas en sí mismas, ya que éstas son previamente negociadas entre las partes mediante el acuerdo mutuo (Sin embargo)... *La cuestión es cómo ese acuerdo es alcanzado y cómo esas condiciones son formuladas y aplicadas*” (las cursivas son del autor) (Lockwood, 1999: 4).

Lo relevante se encuentra, precisamente, en la manera de ejercer la condicionalidad, considerando la brecha de intereses y objetivos entre el agente donante y el receptor. Es precisamente la divergencia de intereses entre ambos actores, así como la capacidad de influencia del más fuerte, *versus* la capacidad del receptor para contener la influencia del primero, lo que determinará la naturaleza (objetivos y estrategias) y el alcance de la condicionalidad.

Además, la condicionalidad se caracteriza por ser ejecutada en el marco de la lógica de las relaciones oficiales entre los gobiernos donantes y receptores, aunque evidentemente, en algunas ocasiones el sector privado del país donante puede influir también en la dinámica del ejercicio de su instrumentación.

Es decir, la condicionalidad política, ya que procura satisfacer los intereses de una parte mediante su influencia en otra, es una herramienta de poder, persuasión y coerción.

Por ello, y como se verá en párrafos posteriores, la condicionalidad política, al llevarse a cabo en un marco de relaciones de poder de corte vertical, donde la parte más poderosa

ejerce una actitud activa (al ejercer dicho instrumento), mientras que la receptora ejerce, por su situación de vulnerabilidad, un comportamiento pasivo o reactivo (al asumirlo o intentar enfrentarlo), ha generado, no en pocos casos, que “los países donantes hagan uso de la condicionalidad para sus propios fines o cometan arbitrariedades” (Rodríguez Carmona, *Op. Cit:* 151).

Precisamente con base en la diferencia de intereses entre dos o más países, así como de la asimetría del poder de negociación de y entre los mismos, el recurso de la condicionalidad conlleva de manera inherente al ejercicio de la coerción por parte del actor más poderoso, esto es, aquel que cuenta con mayores capacidades para ejercer su influencia en otros actores internacionales.

Así, en el caso de la condicionalidad política a la ayuda al desarrollo, la coerción consiste en “la utilización de la fortaleza o capacidades financieras para promover en otros países los objetivos del donante” (Es decir) “Una condición ligada a un préstamo o a una donación financiera impone un requerimiento de cierta acción por parte del gobierno receptor, la cual no sería efectuada sin la concesión de la asistencia (financiera) (Hewitt y Killick, 1996: 131).

En otras palabras, la condicionalidad política de la ayuda puede ser definida como “los cambios políticos solicitados como un prerrequisito para la aprobación o la continuación del acceso a préstamos, concesiones o asistencia” (Killick, 1997: 487). De esta forma, la condicionalidad se define por la capacidad de influencia en los receptores mediante el otorgamiento de recursos financieros para promover los objetivos del donante (*Ibid*).

Para Olav Stokke en su clásica obra “*Aid and Political Conditionality*”, la clave del significado de la condicionalidad política consiste en la utilización de medidas de presión por parte del donante, en términos de amenazar los flujos de ayuda o cortar su suministro, si las condiciones no son aceptadas por el receptor (Stokke, 1995: 12).

Asimismo, este investigador apunta que la condicionalidad como estrategia de intervención en terceros Estados en determinados temas, históricamente se ha caracterizado por ser rara vez bienvenida por los receptores. Esto debido a que “un hecho innato a la condicionalidad es que a través de ésta, el gobierno receptor es presionado a ejercer ciertas reformas, las cuales no provienen de procesos emanados por sus propias decisiones, opciones o prioridades. La condicionalidad implica superioridad: infringe la soberanía, parte de la base en que el donante sabe más y refleja inequidad de poder entre las partes cooperantes, Por ello, no puede sorprender que frecuentemente la condicionalidad no sea recibida por los receptores con entusiasmo” (Stokke, *Op.Cit*: 43).⁵¹

Este autor explica que la condicionalidad *ex ante* es aquella en que las exigencias del donante son establecidas antes de que éste inicie el otorgamiento de ayuda o créditos al receptor. Por su parte, la condicionalidad *ex post*, se define por el hecho de que el donante establece más o nuevas condiciones durante la dinámica de otorgamiento/recepción de la ayuda (*Ibid*).⁵² El elemento que caracteriza a ambas condicionalidades es que éstas deben ser obligadamente cumplidas por el receptor, en caso de que éste se encuentre interesado en recibir los incentivos desde el exterior.

Por ello, la condicionalidad difiere del “diálogo político”, a través del cual el gobierno donante intenta persuadir a su contraparte mediante diversas estrategias negociadoras, propositivas y conciliadoras, es decir sin recurrir a la amenaza o a la reducción del apoyo financiero.

Sería un error o al menos una imprecisión el catalogar a la totalidad de las relaciones entre el donante y receptor de ayuda en el marco de la condicionalidad y la coerción.

⁵¹ Es decir, la lógica de la condicionalidad política de la cooperación internacional parte del supuesto de que el donante sabe qué es lo mejor para el receptor. Esto, sumado a las relaciones verticales de poder entre ambos actores, le adjudica el derecho al donante de conminar a su receptor a ejecutar determinadas acciones, en varias ocasiones, ajenas a los intereses del primero.

⁵² Hilde Selverivk, en un interesante pronunciamiento, argumenta que la condicionalidad *ex post* es contradictoria respecto al principio mismo de la condicionalidad, ya que las condiciones, por definición, solamente pueden ser impuestas antes de concertar un acuerdo entre dos partes y no después de celebrar el acto contractual (en Fierro, 2003: 175).

Frecuentemente tanto gobiernos donantes como receptores coinciden en sus objetivos y estrategias para lograrlos, o al menos existe cierta coincidencia en dichos ámbitos.⁵³

Esto significa que la condicionalidad “*es solamente un caso o un elemento*” del grueso de relaciones entre donantes y receptores, las cuales, en su gran mayoría, aun con cierto grado de condicionalidad, son de carácter cooperante (Killick, *Op. Cit:* 487). Como se ha señalado, el análisis de esta específica temática de las relaciones internacionales y de la cooperación al desarrollo, es la tarea que este trabajo tiene como propósito abordar.

En el marco del ejercicio de la condicionalidad de la ayuda, al igual de lo que sucede con las sanciones económicas, dos son las posibilidades que un Estado emisor de este instrumento de poder (cuyo fin es influir en la conducta de otros) puede llevar a cabo: la primera, mediante la célebre vinculación constructiva, es decir animando por la vía de incentivos a la parte receptora para que esta tenga o mantenga un comportamiento afín respecto al donante.

La segunda se refiere a las sanciones a la ayuda, disminuyendo o cortando el suministro de AOD u otros apoyos, tras el hecho de que la parte castigada no haya cumplido con las exigencias del donante.

Es decir, el hecho de recibir ayuda tendrá un costo político o colateral para el receptor, el cual será evaluado y condicionado por el donante, ya sea para retribuirle su lealtad o para sancionarle en un momento dado.

Otro elemento relevante es que la condicionalidad política en el marco de la cooperación internacional durante la guerra fría asume el hecho de que los sujetos de su aplicación y/o acatamiento son los gobiernos de los países del Sur receptores de la ayuda.⁵⁴

⁵³ Un análisis más detallado sobre las coincidencias entre donantes y receptores en el marco de la condicionalidad, se encuentra en el quinto capítulo de esta investigación.

⁵⁴ Evidentemente, en el marco de la cooperación Sur-Sur, existen ejemplos de condicionalidad política ejercida por los países relativamente más avanzados del hemisferio. Si bien este interesante tema escapa a los objetivos de este trabajo, en el capítulo quinto puede encontrarse una interesante referencia a la condicionalidad mexicana ejercida a sus receptores de ayuda (principalmente centroamericanos y caribeños).

Dicho esto, se debe señalar que la condicionalidad política en la cooperación internacional se ha caracterizado por ser establecida a través de los Estados poderosos frente a los débiles.⁵⁵

En el contexto de la colaboración internacional durante la guerra fría, los Estados en vías de desarrollo y más aún aquellos que emergían del colonialismo que se constituían como jóvenes naciones soberanas, conformaron los “objetivos” tanto de la cooperación como de la propia condicionalidad, debido por un lado a su enorme necesidad de recibir ayuda, como a sus limitadas capacidades de gestión en marcos de igualdad de negociación frente a las ex metrópolis oferentes.

De ahí precisamente el interés y la clara determinación por parte de los países desarrollados por intentar influir en el comportamiento de otros Estados menos fuertes incluyendo diversos grados de condicionalidad a sus programas de ayuda (Holsti, *Op. Cit:* 185), utilizando para ello, dependiendo el caso, ya sean sanciones ó ejercicios de vinculación constructiva.

Ello significa que las condicionantes eran impuestas “desde arriba” o de manera vertical por parte de las potencias donantes a los países en desarrollo que recibían la ayuda, lo que generaba que la condicionalidad fungiese como un mecanismo de injerencia política que contribuyó a la obtención de determinados intereses nacionales del donante, los cuales no en todos los casos coincidieron con los del país apoyado, en detrimento muchas veces del interés nacional de este último, más no así, en varios casos, de sus clases dirigentes.

Al respecto, Montaña apunta con certeza que “...el condicionamiento puede definirse como un mecanismo institucional supranacional que restringe efectivamente el campo de opciones de política a nivel Estado-nación” (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, *Op. Cit:* 24).

⁵⁵ Aunque, como se describirá en su momento, hoy en día distintos Acuerdos de colaboración Sur-Sur también incluyen cláusulas relativas a los derechos humanos y la democracia.

En este mismo orden de ideas, se concuerda con Rodríguez-Carmona en que “el concepto de condicionalidad es polémico, dado que implica el derecho al ejercicio de la coerción por parte del grupo de países donantes –normalmente ricos y del Norte- sobre los países receptores –pobres y del Sur. En otras palabras, la condicionalidad se asienta sobre unas relaciones de poder asimétricas y con frecuencia es percibida por las naciones receptoras como una invasión a su soberanía” (Rodríguez-Carmona, *Op. Cit*: 150-151).

Partiendo de este hecho y asumiendo que son los países del Sur quienes aceptan las condicionantes con el fin de estar en capacidad de recibir o continuar recibiendo ayuda, y como se verá más adelante (en este periodo), sin prácticamente ninguna regulación jurídica en los convenios de cooperación en la materia, se puede aseverar que esta actividad se destinaba a mantener las alianzas estratégicas entre la potencia y el gobierno aliado receptor.

Entre los efectos de este tipo de relaciones condicionadas, se encuentra que en términos generales, la ayuda recibida poco coadyuvó al beneficio integral del receptor. En contraste, sí benefició en mayor grado a los propósitos del oferente, así como a los intereses de las élites gobernantes receptoras, que, aunque fieles a las exmetrópolis, también se caracterizaron por ser muchas veces corruptas, no democráticas ni defensoras de los derechos humanos.

A la vez, y como de cierta forma se ha hecho notar en este trabajo, como en esa época no se contaba con suficientes regulaciones o disposiciones específicas ni tipificadas sobre la aplicación de condicionantes políticas a los países del Sur,⁵⁶ ésta se caracterizó por la amplia discrecionalidad en su aplicación.

Es decir, varios donantes de ayuda durante la guerra fría se caracterizaban por no explicitar o formalizar públicamente ni los objetivos de la condicionalidad ni las condiciones precisas

⁵⁶ Recuérdese el Artículo 1, inciso 3 de las Carta de la ONU y las Resoluciones 200 (III) y 2625 (XXV) de la AGONU.

que los receptores debían acatar para estar en condición de continuar recibiendo apoyo externo (ODI, 1992: 1); hecho que evidenció la estrecha vinculación de criterios políticos unilaterales, discrecionales y no públicos en la política de ayuda internacional durante la época.

Ante la ausencia de regulaciones en el sistema de ayuda al desarrollo y la subsiguiente discrecionalidad de objetivos y mecanismos de instrumentación por parte de donantes y receptores, persistente desde el inicio de dicha actividad a partir de la década de los cincuenta hasta finales de los ochenta, Peter Gibbon, cataloga a este largo periodo enclavado durante la guerra fría como “carente de un régimen de la ayuda”⁵⁷

Tal circunstancia indujo, hay que insistir en ello, a que como el objetivo primordial de la ayuda de los principales donantes consistía en, ya sea apoyar o sancionar a los gobiernos aliados herederos del poder colonial por la vía de la condicionalidad, para que éstos no cambiasen de filiación político-ideológica, las potencias donantes no consideraron como elementos de interés condicionante las sistemáticas violaciones a los derechos humanos o la inexistente o endeble democracia presentadas en los territorios de estos países del Sur.

Así, la prioridad de la agenda global dividida principalmente por los dos bandos dominantes era la supervivencia y la lucha por la hegemonía de un bloque sobre el otro, a través del fomento de la seguridad de los Estados y no en sí del impulso de la seguridad y

⁵⁷ El concepto de “régimen de ayuda” fue aportado por Bjarne Bonnén (1989: 38-44), quien utiliza el término para designar “el sistema de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión que regulan el otorgamiento de la ayuda al desarrollo” (en Gibbon, 1994: 36). Como se verá más adelante, para Peter Gibbon el inicio de la conformación (aún no consolidado) del régimen de ayuda inició a partir de los ochenta, tras la aplicación de condicionalidad política. Ello debido a que con la vinculación de la ayuda con el buen gobierno, así como de mayor consenso entre los donantes para promover dicha exigencia en los receptores, la ayuda comenzó a delinearse con base en objetivos y estrategias más definidas respecto a la practicada en antaño, en términos de promoción a la democracia, el respeto a los derechos humanos y al buen gobierno (*Ibid*). Evidentemente, esta idea toma fuerza tras la incorporación de nuevos objetivos concertados entre los donantes en la década de los noventa, incluidos, por ejemplo, en “*Shaping the 21st Century Development Cooperation*”, (OECD, 1996), así como en el documento “Un Mundo Mejor para Todos”, donde el BM, el FMI, la OCDE y la ONU recogen los Objetivos del Milenio como compromisos comunes en materia de desarrollo (ONU, BM, OCDE, FMI, 2000). En el siguiente capítulo se incluye un estudio sobre estos objetivos y su incidencia en el denominado régimen de la ayuda al desarrollo.

bienestar de las personas de los países del Sur, por ejemplo mediante el fomento a los derechos humanos o la democracia.⁵⁸

Estas explicaciones sobre la condicionalidad, que evidentemente se sustentan en los postulados realistas, infieren que las sanciones a la ayuda solamente serían impuestas a países que atentasen contra el interés y seguridad nacional de los donantes, independientemente de su récord en torno a otras asignaturas como los derechos humanos o la democracia.

Con este sustento se entiende por condicionalidad política de la ayuda internacional durante esta primera etapa al conjunto de requisitos de carácter político -dictados por las potencias donantes- que los gobiernos de los países receptores debían cumplir, como compromiso inherente al hecho de haber recibido apoyo externo, los cuales no estarían regulados en prácticamente ningún instrumento de derecho internacional, donde la democracia y los derechos humanos, en las más de las veces, no fueron estipulados.

Del resultado de las evaluaciones hechas por el donante en materia del cumplimiento de la condicionalidad, éste aplicaría ya sea la vinculación constructiva (aumento de la ayuda e impulso del resto de las relaciones bilaterales) o el fin del suministro de la ayuda (vía sanción).

3.4 Algunos casos y efectos representativos de condicionalidad política durante la guerra fría

⁵⁸ Como se verá más adelante, tras el fin de la guerra fría esta situación cambió de manera importante. Durante la década de los noventa diversos actores internacionales (gobiernos, organismos internacionales, ONG's, etc.), convinieron promover, mediante diversas estrategias, el desarrollo humano, cuya fundamentación se refiere, en términos generales, a la promoción de la persona humana mediante distintas instancias, entre ellas, la protección del Estado a las mismas. Sin embargo, tras los infortunados sucesos del 11 de septiembre de 2001, la seguridad del Estado, al igual que durante la guerra fría, volvió a tener prioridad en la agenda nacional internacional (especialmente por parte de las potencias). Es decir, se volvió a otorgar prioridad a la "*Raison d'état vs sécurité de la personne*" (Rosas, 2002b: 152). De esta forma, cuantiosos recursos han sido destinados a la seguridad y combate (preventivo) al terrorismo, en detrimento de los flujos económicos para financiar las grandes necesidades en materia de desarrollo en los países más rezagados.

A lo largo de la historia de las relaciones internacionales contemporáneas, y especialmente durante el periodo de la guerra fría, se ha suscitado una diversidad de sucesos que podrían ser ponderados a partir de la lógica de la teoría realista internacional, en donde la obtención del interés nacional explica y justifica actividades –por ejemplo- de carácter condicionante en el contexto de la ayuda internacional.

De ahí que Ryrie señale con razón que “...las decisiones que sustentan el otorgamiento de ayuda han estado siempre influenciadas por consideraciones estratégicas, diplomáticas e ideológicas” (Ryrie, 1986: 7).

Al respecto, y en razón a la referida ausencia de suficientes marcos jurídicos sobre condicionalidad en esta época y a su discrecional aplicación, a la fecha no se cuenta con registros bibliográficos o anecdóticos específicos o especializados que se refieran a la aplicación de este recurso de poder de algunos Estados para persuadir a otros en el marco de la cooperación internacional. Sin embargo, varias son las líneas conductoras que pueden orientar la mejor comprensión de las características y ámbitos en que dicha actividad fue instaurada.

Posiblemente el primer ejemplo al respecto fue el llevado a cabo durante la instrumentación del Plan Marshall, para cuya obtención los países receptores tendrían que acatar la condición de que ésta ayuda sería suministrada exclusivamente a gobiernos de países europeos aliados participantes en la guerra que no enarbolasen la bandera comunista.

Además, cada país beneficiario tuvo que firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos donde se comprometían a regular y equilibrar los presupuestos gubernamentales, recobrar la estabilidad financiera y a estabilizar sus respectivos tipos de cambio a niveles reales.

Asimismo, por cada dólar recibido en el marco del Plan Marshall, el receptor estaba obligado a colocar una cantidad igual en moneda local en un fondo compartido, cuya cuantía sería destinada a programas aprobados por Washington. De ahí que a este magno y eficaz ejercicio de ayuda financiera se le conozca como “el más exitoso programa de ajuste

estructural, en buena medida debido a la condicionalidad añadida al Plan” (Waller, 1994: 1).

El cumplimiento de dicha condicionante política y económica le aseguró a Estados Unidos un área de influencia y estabilidad en la Europa occidental capaz de promover eficientemente la consolidación de una región opuesta al régimen soviético y su respectiva área de influencia.⁵⁹

A cambio de ello, los países beneficiarios recibieron importantes montos financieros que resultaron determinantes para enfrentar exitosamente la crisis post bélica y su subsiguiente recuperación económica y (exitosa) re inserción en el mercado global.

Por lo que respecta a Alemania Federal y a Japón, naciones perdedoras de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos les asignó a su vez alrededor de 2 mil millones de dólares para su rehabilitación, con condicionantes similares a los referidos a los países occidentales mencionados anteriormente (Loaeza, *Op. Cit:* 36). He aquí un interesante caso del ejercicio de la vinculación constructiva por parte de Estados Unidos en países que durante la guerra habían sido adversarios a Washington, y que tras haber sido derrotados, fueron reasignados al bando occidental.

De esta forma fue reforzado un frente anticomunista en ambos costados de la Unión Soviética, el cual complementó a otros mecanismos de contención (como las bases militares en ambos países), a fin de protegerles de la propagación del sistema político-económico-ideológico promovidos por Moscú.

⁵⁹ Esta aseveración debe tomarse con reserva. Como se plantea en esta investigación, la condicionalidad política de la ayuda es solamente *uno* de muchos otros instrumentos de poder utilizados por algún país en un momento dado para persuadir a otros. Como lo explica Strange, a través de su teoría del poder estructural (véase el segundo capítulo), Estados Unidos se valió de varios recursos de poder (estructuras) para consolidar sus intereses e influencia en la Europa Occidental tras la segunda guerra mundial. De esta forma, Washington, gracias a su capacidad productiva (abasteciendo a Europa de alimentos y maquinaria) y a su capacidad para impulsar la seguridad en la región (mediante, por ejemplo, el establecimiento de la OTAN), consiguió ejercer una exitosa influencia en sus aliados europeos, misma que no hubiese logrado mediante la mera instrumentación del Plan Marshall, expresión de su capacidad financiera y de producción (Strange, 1988: 32).

Interesante también es el caso de la ayuda anglo-británica a Egipto durante la década de los cincuenta, en donde ante la negativa del presidente Gamal Abdel-Nasser de aminorar su política pan arabista, Londres y París decidieron sancionar a este país no otorgándole el apoyo necesario para la construcción del ambicioso proyecto de la presa en el Alto Nilo del Aswan.

Ello ocasionó a su vez que ante dicha negativa, la Unión Soviética ofertase la ayuda y asistencia técnica y económica requerida para dicha empresa, apoyo que reforzó el sustento egipcio para nacionalizar el Canal de Suez en 26 de julio de 1956, en el marco del apogeo de la política nasserista antioccidental y tercermundista (López García, 2000: 211).⁶⁰

Un ejemplo de similares características consistió en el Plan de Ayuda emanado de la denominada Alianza para el Progreso, el cual puede ser visto como un programa continental de ayuda bajo la implícita exigencia y requisito de que los gobiernos receptores impidiesen la promoción *in situ* de la entonces exitosa ideología revolucionaria cubana.

Al respecto, resulta pertinente hacer mención a la propuesta estadounidense de Resolución en la Asamblea General de la Organización de la OEA de 1959, en la que se aprobó prácticamente por unanimidad (con la única oposición de la Representación Mexicana) la expulsión de Cuba de la Organización, así como la suspensión de las respectivas relaciones diplomáticas de los países miembros con La Habana, en razón de que la ideología marxista-leninista de su gobierno resultaban contraria al espíritu democrático de los gobiernos constituyentes del citado Organismo.

No hay que olvidar que el fin último de la política exterior estadounidense consistía en proteger su área de influencia de la avanzada comunista en el continente. Por ello, el gobierno de Estados Unidos, apoyó mediante ayuda militar y ayuda al desarrollo el

⁶⁰ Al respecto, cabe recordar que a la muerte de Nasser en 1970 le sucede el vicepresidente Anwar al-Sadat, quien promovió un proceso de *desnasserización* del régimen. El acto más significativo de este dirigente fue aquel que, con el pretexto de la negativa soviética de entregar a Egipto armas para su defensa contra Israel, el 18 de julio de 1972 expulsara a los 21.000 técnicos soviéticos instalados en este país para actividades de asistencia técnica bilateral (López García, *Ibidem*).

establecimiento y mantenimiento de regímenes militares en la zona, muchos de los cuales atentaron sistemáticamente contra los derechos civiles más elementales de sus ciudadanos.

De hecho, según Furlong, durante las décadas de 1960 a 1970 varios gobiernos militares latinoamericanos fueron recompensados por la represión a la causa comunista a través de generosas aportaciones de ayuda económica y militar (Furlong, 1980: 35).

Un caso representativo sobre este tema es que la asistencia económica y militar estadounidense otorgada a los gobiernos militares-golpistas salvadoreños para enfrentar la guerrilla del Frente Militar de Liberación Militar “Farabundo Martí” (FMLN) aumentó en 1980 de 63,7 millones de dólares a 570 millones en 1985, a pesar que los regímenes de este país se caracterizaban por cometer sistemáticas violaciones a los derechos humanos de la población civil (Sanahuja, 1996: 397).

Como se ha mencionado, Estados Unidos no ha sido el único país ejecutor de condicionalidad política en sus programas de cooperación. La URSS y la República Popular China acudieron también a la práctica del citado instrumento de presión con la finalidad de obtener beneficios específicos, es sus respectivas áreas de interés e influencia.

Por ejemplo, en la década de los sesenta, la Unión Soviética suspendió su comercio con la República Popular China y exigió la retirada de técnicos y oficiales militares soviéticos de su territorio que prestaban asistencia en dicho país, con el fin de presionar al gobierno de Beijing para que cambiase su postura en torno a la ideología y *praxis* sobre el comunismo y su política exterior, mismas que no eran del todo afines a Moscú.

En esta dinámica de divergencia entre la URSS y la República Popular China, son interesantes también los casos de la ayuda prestada por dichos países a diversos Estados africanos y asiáticos, quienes a su vez se disputaban entre sí la oportunidad de crear grandes infraestructuras de comunicación (como el ferrocarril de Tanzania, finalmente construido con tecnología y asistencia china), cuyos propósitos consistían en fortalecer al régimen comunista receptor, a cambio del fortalecimiento de las respectivas relaciones bilaterales

con el donante, en detrimento de la disminución de las relaciones, contactos y presencia del donante competidor.

Capítulo 4. La dinámica actual de las sanciones a la ayuda al desarrollo

Cuando la coerción es eficaz hasta el punto de resultar silenciosa, no es reconocida como tal.

Prabbhat Patniak

4.1 El nuevo orden mundial y su incidencia en la cooperación internacional

El inicio del denominado nuevo orden internacional⁶¹ puede ser situado a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989, especialmente luego de la desintegración de la Unión Soviética en 1991, hecho que dio como resultado el fin del establecimiento de las relaciones internacionales con base en los lineamientos de la bipolaridad.

A partir de entonces, y de la mano de las referidas transformaciones de orden político y físico-geográfico de las fronteras políticas, el avance tecnológico, la ampliación de los servicios, las telecomunicaciones y el fomento de la inversión de capitales en mercados supranacionales, se ha generado una inédita promoción de los lineamientos liberales en los ámbitos políticos y económicos, cuyos efectos han propiciado el establecimiento de la denominada globalización, la cual ha influido de manera determinante en las tendencias y orientaciones de la cooperación al desarrollo.

Cabe destacar que la práctica de la globalización ha sido propuesta e impuesta al conjunto de los países del sistema internacional por los países más desarrollados del mundo, bajo la doctrina de que el aumento de la producción, la productividad, el comercio y las inversiones internacionales traen consigo de manera causal mayor desarrollo y bienestar para los países involucrados en dichos procesos, dejando a los insumos públicos de colaboración, como la AOD, un papel cada vez más marginal (Prado, 2002b: 73).

⁶¹ Al respecto, Henry Kissinger señala con acierto que “Tanto (George) Bush (padre) como (William) Clinton hablaron del nuevo orden mundial casi como si estuviese a la vuelta de la esquina. De hecho, esta nueva faceta se encuentra aún en periodo de gestación, y su forma final no se verá visible hasta bien entrado el siglo próximo” (Kissinger, 2000: 1199).

Sin embargo, esta postura no considera –por ejemplo- las injustas transacciones de mercancías y servicios a escala mundial, los cuales se encuentran dominados prácticamente en su totalidad por las economías más poderosas del mundo.⁶²

La práctica de esta doctrina a escala global ha generado que los viejos problemas mundiales como la pobreza, el deterioro al medio ambiente, las distorsiones al comercio internacional en detrimento al acceso a los mercados de los países desarrollados de los productos de los países del Sur, entre otros, se encuentren pasando por una preocupante escalada, ocasionando que los efectos de estos fenómenos se proyecten a cada vez una mayor cantidad de ámbitos y espacios.

Estos efectos negativos de la globalización han inducido a la reflexión en torno a las mejores vías para la resolución de los referidos problemas en el marco de una lógica de responsabilidades cada vez más participativas entre los países involucrados y afectados, a través de nuevos planteamientos y objetivos en materia de cooperación internacional.

Atendiendo a este tipo de consideraciones, la ONU, aprovechando el citado contexto internacional favorable tras el final de la era de la contención, organizó a lo largo de la década de los noventa, una serie de Cumbres internacionales cuya finalidad fue lograr amplios consensos y compromisos en diversas materias relacionadas con el desarrollo y el combate a la pobreza.⁶³

⁶² Por ejemplo, Estados Unidos, Japón y los países miembros de la Unión Europea, registraron en su conjunto el 73,5% del total del PIB mundial en 1994. Por su parte, los países menos desarrollados (PMD), apenas aportaron en este rubro el 0,4% de las exportaciones mundiales y el 1,4% de las exportaciones totales de los países en desarrollo. Respecto a las importaciones, los PMD representaron el 0,7% del total y el 2,3% de las importaciones de los países en desarrollo (OECD, 1997b: 12).

⁶³ Antes de los noventa la ONU también organizó una serie de conferencias internacionales, entre las que se encuentran las siguientes: Medio Ambiente (Estocolmo 1972); Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976); Población (Bucarest, 1974); Desarrollo Industrial (Lima, 1975); Mujeres (México, 1975), entre muchas otras. Los eventos de esta misma naturaleza en los noventa fueron: Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990), Cumbre Mundial sobre la Educación (Jomtién, 1990), Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996). Las más recientes Cumbres para revisar el estado de avance de los compromisos asumidos durante los noventa son: Alimentación (Roma, 2002), Desarrollo sostenible (Johannesburgo, 2002), Mujer (Nueva York, 2005), entre otras.

En este marco de relajación de los contenciosos en las relaciones internacionales, el PNUD, en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1993, introdujo el novedoso concepto de desarrollo humano sostenible.

Este concepto busca recopilar las características de un modelo de desarrollo equilibrado, compartido e incluyente, que resulte capaz de beneficiar a la población mundial progresivamente, sin agotar los elementos que la generan y regeneran a través del tiempo.

El Desarrollo Humano Sustentable, se define como:

...el desarrollo que no sólo genera crecimiento económico, sino que además distribuye sus beneficios equitativamente, regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo, permite a la gente participar en lugar de marginarla. Asigna prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades y otorgándoles poder, permitiendo su participación en las decisiones que los afectan.

Es un desarrollo propicio a los pobres, a la naturaleza, al empleo y a la mujer. En suma, el desarrollo humano sostenible hace hincapié en el crecimiento, pero un crecimiento con empleo, medio ambiente, otorgamiento de poder a la gente y equidad (PNUD, 1994: 3).

Como puede apreciarse, este tipo de desarrollo se centra en el ser humano, es decir, en la seguridad humana, a fin de lograr un nivel de bienestar suficiente para vivir dignamente con efecto multiplicador a mayores sectores de la población. No sobra destacar que este concepto y, sobre todo las distintas vías para su promoción fueron en buena medida la temática central de las referidas Cumbres internacionales llevadas a cabo durante la década de los noventa, y en sí, de la cooperación internacional al desarrollo como tal.

Producto del proceso para involucrar cada vez más a la seguridad humana en la agenda internacional, en junio del año 2000, el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la ONU,

coincidieron por primera vez de manera explícita en que el combate a la pobreza es el desafío central de la humanidad y de las organizaciones internacionales.

A raíz de la mencionada e inédita convergencia de propósitos, dichos organismos presentaron conjuntamente el Informe “Un mundo mejor para todos”, donde se definen siete objetivos generales de desarrollo humano, así como los respectivos compromisos e indicadores necesarios para su cumplimiento por parte de la comunidad internacional (ONU, BM, OCDE, FMI, 2000).

Los objetivos plasmados en este Informe provienen de los compromisos asumidos por los países y organizaciones internacionales contenidos en los acuerdos y resoluciones de las conferencias mundiales en materia de desarrollo, celebradas por las Naciones Unidas durante la década de los noventa, mismos que fueron retomados por la AGONU a través de la Declaración del Milenio.

Fue así como la Asamblea General aprobó en septiembre de 2000 los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” a través de la “Declaración del Milenio”, firmada por 189 países, incluyendo 147 Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas 2002b).

Estas ambiciosas metas comprenden ocho objetivos de desarrollo social y económico, los cuales deben concretarse en 18 metas cuantificables para el periodo 1990-2015, y uno o varios indicadores de progreso para cada una de ellas (ver cuadro 5).

El Informe “Un mundo mejor para todos” señala que el cumplimiento de los propósitos señalados debe pasar necesariamente por la instrumentación de buen gobierno, democracia, respeto a los derechos humanos y especialmente con base en el crecimiento económico equitativo mediante la participación activa de las personas en pobreza en las tomas de las decisiones que les afectan.

Cuadro 5. Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos menores a un dólar diario
Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre
Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal
Meta 3: Asegurar que en 2015, en todas partes, tanto los niños como las niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
Meta 4: Eliminar las disparidades entre los sexos en educación primaria y secundaria preferiblemente en 2005 y en todos los niveles educativos a más tardar en el 2015
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
Meta 5: Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años
Objetivo 5: Mejorar la salud materna
Meta 6: Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015
Objetivo 6: Combatir el VIH, el SIDA, la malaria y otras enfermedades
Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la propagación del VIH/sida
Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
Meta 9: Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente
Meta 10: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable
Meta 11: Para el 2020, haber logrado mejoras apreciables en las vidas de al menos 100 millones de residentes en barrios marginales
Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo
Meta 12: Dar un nuevo impulso al desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio.
Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (PMA)
Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo
Meta 15: Abordar de forma global el problema de la deuda de los países en desarrollo mediante medidas nacionales e internacionales orientadas a que la deuda sea sostenible a largo plazo
Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar e implementar estrategias que proporcionen empleo digno y productivo a los jóvenes
Meta 17: En colaboración con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo
Meta 18: En colaboración con el sector privado, facilitar el aprovechamiento de los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones

Fuente: Naciones Unidas, 2002 “Objetivos de Desarrollo del Milenio.”
<http://www.developmentgoals.org/>.⁶⁴

Lamentablemente, en el citado Informe el BM, FMI, OCDE y ONU no establecen los compromisos financieros necesarios por parte de dichos organismos que apoyen decididamente a los gobiernos más necesitados en el cumplimiento de las citadas metas, lo que hace prácticamente imposible el cumplimiento de los propósitos señalados.

⁶⁴ Una lista completa de los objetivos, metas e indicadores, con información desagregada por regiones y países se encuentra en <http://www.developmentgoals.org/>.

Además, tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, la agenda para el desarrollo auspiciada por la ONU durante la década de los noventa ha sido subordinada, al menos por el momento, a la lucha global contra el terrorismo, por lo que muchos recursos han sido destinados a sufragar el costo inherente al fomento de la seguridad y de las guerras para su promoción como en Afganistán en 2002 e Irak en 2003.⁶⁵

A pesar de estos avances en materia de la agenda para el desarrollo y los compromisos declarativos para alcanzarlos, es notorio que en la actualidad las necesidades básicas de los países menos favorecidos en realidad han ocupado un lugar secundario en la agenda internacional, mientras que los temas dictados por los países desarrollados como el libre comercio, el control de las migraciones, el narcotráfico, los derechos humanos, la promoción de la democracia, el buen gobierno y la seguridad internacional han registrado mayor relevancia y fomento en el contexto internacional y por ende de la cooperación internacional.

De ahí que se concuerde con el postulado de Soria, cuando al respecto asevera que “...se percibe que se ha conformado una agenda que atiende a los intereses de los países

⁶⁵ Para Sanahuja, la recesión económica internacional iniciada en el año 2001 y la guerra contra el terrorismo son elementos fundamentales para sustentar la aseveración relativa a que la distribución geográfica y las prioridades de la ayuda están volviendo a ser orientadas en función de las lógicas de la guerra y de intereses de seguridad. Por ejemplo, en el presupuesto estadounidense de defensa presentado al Congreso para el ejercicio 2002 se propuso un aumento de 48.000 millones de dólares respecto al año anterior, hasta llegar a un total de 379.000 millones. Sin embargo, sólo el referido aumento de 2002 es cuatro veces el presupuesto de ayuda al desarrollo total de Estados Unidos (montos reorientados hacia los países aliados en la lucha de Washington contra el terrorismo), y casi la misma cifra que, según distintos cálculos, sería necesaria para lograr los Objetivos del Milenio (Sanahuja, 2003). Por su parte, la lucha contra el terrorismo también ha afectado las oportunidades de desarrollo de varios países del Sur desde la perspectiva del comercio internacional. Ejemplo de ello es la Ley Bioterrorista que entró en vigor en Estados Unidos en octubre de 2003, la cual, al ser utilizada de manera discrecional por la Casa Blanca como una nueva barrera comercial, ha fungido como un nuevo obstáculo a la comercialización de productos agropecuarios del Sur, mediante la justificación de proteger la salud pública de los estadounidenses (Rosas, 2003b). Esta ley estadounidense representa un claro ejemplo de la denominada “condicionalidad verde” (*green conditionality*), misma que consiste en vincular la ayuda al desarrollo y el comercio de bienes agropecuarios respecto al cuidado ambiental y la calidad de este tipo de productos en terceros países (Davies, 1992). Como en el caso de la ley bioterrorista, esta particular modalidad de condicionalidad ambiental puede atentar contra los intereses de los países más pobres, ya que las rigurosas normas fitosanitarias que los países del Norte exigen al Sur como requisito para la exportación de sus productos, recurrentemente reducen su capacidad exportadora, en detrimento de la captación de divisas y financiación para el sector social comúnmente menos favorecido en dichos países: el rural.

altamente desarrollados -que son los que concentran el poder internacional -de establecer las mejores condiciones para la expansión de los mercados, y deja en segundo término temas estructurales como los del desarrollo, la pobreza extrema, la desigualdad en la distribución del ingreso y el financiamiento al desarrollo de los países atrasados” (Soria, 2003: 129).

En ese sentido, se aprecia entonces que en realidad, los elementos prioritarios de los países menos favorecidos como el combate a la pobreza, la educación y la salud básicas, las crisis económicas recurrentes, la deuda externa, y el financiamiento para su desarrollo, aún después de más de quince años del establecimiento del denominado nuevo orden mundial y de su respectiva agenda para el desarrollo, han resultado asuntos pendientes de abordar con la seriedad y la prontitud que ameritan.

Ante este fenómeno, Kofi A. Annan, Secretario General de la ONU, advierte que:

...para algunos, la globalización imbuye grandes promesas; para otros aparece como un profundo atentado. Algunos niegan que las fuerzas económicas y tecnológicas que la guían posean el potencial de elevar la espantosa carga de la pobreza y la enfermedad que aún pesa en la mitad de la población mundial. Pero desde la perspectiva de la persistente pobreza, donde se eleva la inequidad junto con la volatilidad de los mercados globales y los flujos financieros, muchos dudan que este potencial sea realizado (...) Que existan este tipo de desacuerdos no es sorprendente. Como otros grandes cambios en la historia, la globalización crea perdedores así como ganadores (Annan, 2000: 4).

Es así como el fenómeno globalizador pretende promover la doctrina liberal a escala mundial, cuyos lineamientos descansan en el sentido de que solamente a través de la promoción económica a escala mundial, mediante el aumento de la producción, la inversión y la comercialización internacionales, es posible alcanzar mejores niveles de bienestar para

la población de los países, tanto ricos como pobres, los cuales a su vez deberán continuar instituyendo medidas de apertura comercial para consolidar dicho proceso global.⁶⁶

La instrumentación a ultranza de los mencionados postulados del proceso de la globalización, si bien han generado diversos avances y ampliaciones en la utilización de tecnologías, transacciones financieras y servicios informáticos, éstos han beneficiado a su vez en mucha mayor proporción a aquellos países en desarrollo que ya contaban con capacidades técnico-productivas de cierta envergadura, lo que significa que los países menos adelantados continúan siendo excluidos de los relativos beneficios que el nuevo sistema internacional genera.⁶⁷

Como lo señala Georgina Sánchez “Después de dos décadas de apertura, intensificada en los últimos años, los países en desarrollo han abierto sus economías más rápido y más profundamente que los desarrollados, pero las tendencias hacia la polarización, la exclusión y la pobreza se han incrementado” (Sánchez, 2003: 297).

A la par de ello y como se analizará más adelante, debe considerarse que el fin de la guerra fría si bien desmanteló el clima de hostilidades entre los países del Este y del Oeste, tal hecho no ha promovido un aumento de los flujos económicos necesarios para liberar y aumentar el financiamiento para la promoción al desarrollo.⁶⁸

Ello significa que en la actualidad los viejos problemas estructurales de los países menos favorecidos continúan ejerciendo un lastre para el presente y futuro para sus más de 5.300 millones de habitantes de los 6.000 millones que alberga el planeta.

⁶⁶ A esta doctrina incluida tácitamente en el contenido del “Consenso de Monterrey” sobre financiación para el desarrollo, se le denomina “*Trickle Down*”, la cual consiste en que las ganancias generadas por los mejores niveles productivos terminarán “goteando” hacia las capas más necesitadas de la sociedad. El asunto de fondo es que esta doctrina económica no considera la tendencia de concentración de la riqueza en los estratos (los países) más beneficiados de la sociedad internacional.

⁶⁷ Por ejemplo, el 75% de los flujos de capitales mundiales a los países en desarrollo de 1989 a 1999 se dirigieron únicamente a diez receptores (China, México, Malasia, Argentina, Tailandia, Indonesia, Brasil, Nigeria, Venezuela y Corea), mientras que a los PMD les correspondió solamente el 0,6%.

⁶⁸ Aunque como se verá a en su momento, a partir del año 2002, la AOD volvió a incrementar su cuantía.

Sobre este asunto, en el año 2000 el BM señaló que de un total de 6.000 millones de habitantes, 2.800 –casi la mitad- vivían con menos de dos dólares diarios y 1.200 millones –la quinta parte- con menos de un dólar al día (Banco Mundial, 2001: 35), mientras que la ONU, en 1996 informó que ese número ascendía a 1.500 millones, incluyendo a los países desarrollados.⁶⁹

Esta situación es generada debido a que si bien la economía mundial ha aumentado considerablemente en los últimos años,⁷⁰ sus beneficios no han sido distribuidos equitativamente. Un ejemplo de tal situación es que el ingreso promedio de los 20 países más ricos es 37 veces mayor que el de las naciones más pobres; brecha que se ha duplicado en 40 años (Banco Mundial, *Op. Cit.*).

Además, desde el año 2001, la economía mundial ha sufrido un importante retroceso, sin que en el corto plazo se avizore un clima de plena recuperación. La recesión estadounidense, la japonesa y la desaceleración económica en la zona del euro han arrastrado a la economía del planeta a un decrecimiento del PIB mundial en el año 2000 del 3,8% al 1,3% en 2001.

Resulta interesante la reflexión que sobre este hecho hace la UNCTAD, al señalar que “...el mayor choque macroeconómico en el 2001 proviene del mundo desarrollado, particularmente de la reducción de crecimiento por parte de Estados Unidos” (UNCTAD, 2002: 15).

⁶⁹ Aunque según datos del BM establezcan que en los países de la OCDE a principios de 1996 vivía únicamente el uno por ciento de la población más pobre del mundo, cifras de la ONU refieren que más del 15 por ciento de la población en estos países vive por debajo de la línea de pobreza nacional, 34 millones se encontraban desempleados, estimando que tan sólo en la Unión Europea vivían 52 millones de pobres, 17 millones de desempleados, así como tres millones de personas sin hogar (Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1996).

⁷⁰ Por ejemplo, la economía mundial después de haber registrado desaceleraciones tras la crisis mexicana, así como la rusa y la asiática a finales de los noventa, se ha recuperado pasando de 2,5% en 1988 al 3,3% en 1999, mientras que para el 2000 fue de poco más del 4%. Sin embargo, a partir del año 2001 se ha iniciado un nuevo proceso de recesión y estancamiento, el cual afecta en mayor proporción a los países en desarrollo (Verfara, 2001: 65).

Esto confirma que en realidad, buena parte de la responsabilidad del hecho de que el Sur no cuente con condiciones de desarrollo descansa precisamente en los efectos de la inserción de estos países a la economía global, donde las economías menos fuertes se vuelven cada vez más vulnerables y dependientes de las condiciones macroeconómicas marcadas por las potencias, mismas que tampoco se caracterizan por su crecimiento o al menos por su cabal estabilidad financiera.

Cuadro 6. Crecimiento global y por regiones 1997-2002

Región	1997	1998	1999	2000	2001	1990-2000 promedio
Mundial	3,4	1,8	2,6	3,8	1,3	2,2
Países desarrollados	3,0	2,1	2,4	3,4	1,0	2,0
Estados Unidos	4,4	4,4	3,6	4,1	1,1	2,8
Japón	1,6	-2,5	0,2	2,2	-0,3	1,1
Unión Europea	2,5	2,7	2,4	3,4	1,6	1,7
Economías en transición	1,9	-0,9	2,7	6,0	4,3	-3,0
P. en desarrollo	5,3	1,1	3,4	5,4	2,1	4,3
P. en desarrollo excluyendo China	4,7	0	2,7	4,9	1,1	3,6

Fuente: UNCTAD, *Trade and Development Report, 2002*, United Nations, New York and Geneva, 2002, p. 5.

Entre los efectos que la reducción del crecimiento global produce se encuentra la desaceleración del comercio internacional. Por ejemplo, en el año 2000, las exportaciones de los países en desarrollo, luego de registrar un crecimiento del 14%, en el 2001 cayeron al 0,5% (mientras que los precios de los productos exportados disminuyeron también, en promedio, 3%); situación preocupante, máxime si se recuerda que, según varias posturas, es el comercio internacional una de las principales fuentes de financiación al desarrollo.

De esta forma, y debido a las circunstancias citadas, los países en desarrollo en el año 2001 crecieron en promedio dos por ciento, mientras que un año atrás lo habían hecho al cinco por ciento. Para el año 2002 la UNCTAD calcula que el comercio creció al dos por ciento.

Como consecuencia de ello, las fuentes de capital a los países en desarrollo en el 2001 se mantuvieron en niveles muy reducidos, similares a los contabilizados luego de la crisis financiera asiática de 1997, mientras que después del 11 de septiembre de ese mismo año, sufrieron una nueva y severa retracción.

Por ejemplo, en el año 2000, según la UNCTAD, las inversiones extranjeras directas financieras privadas a los países en desarrollo y en transición sumaron 169 mil millones de dólares, mientras que en 2001 la cifra cayó a 115.000 millones, siendo en 2002 de 144.2 mil millones de dólares (UNCTAD, 2002: 22) y en 2003 el monto se situó en 142.000 millones de dólares (La Jornada, 7 de abril, 2004).⁷¹

En cuanto a índices sobre desarrollo mundial, el PNUD en su Informe 2002 señala que existen ciertos avances en algunas áreas. Por ejemplo, el porcentaje de la población mundial que vive en pobreza extrema decayó del 29% en 1990 al 23% en 1999 (debido al aumento de la población mundial durante dicho periodo), mientras que la matrícula escolar aumentó del 80% en 1990 a 84% en 1998. Asimismo, desde 1990, 800 millones de personas obtuvieron acceso al agua y 750 millones a servicios de salud (UNDP, 2002:12).

Cuadro 7. Número de personas que vivieron con menos de un dólar al día durante la década de los noventa

Región	Porcentaje 1990	1999	Número (millones) 1990	1999
África Subsahariana	47,7	46,7	242	300
Sudeste Asiático y Pacífico	27,6	14,2	452	260
Asia del Sur	44	36,9	495	490
América Latina y El Caribe	16,8	15,1	74	77
Europa Oriental y Asia Central	1,6	3,6	7	17
Medio Oriente y África del Norte	2,4	2,3	6	7

⁷¹ Según el Informe de Estabilidad Financiera del FMI publicado en 2004, la participación de América Latina como receptora de las inversiones extranjeras directas ha caído de manera significativa en los últimos años. Muestra de ello es que en el año 2003, esta región recibió apenas una tercera parte de estos flujos destinados a los países en desarrollo, mientras que en el año 2001 captaba la mitad (IMF, 2004: 35).

Total	29	22,7	1.276	1.151
Excluyendo China	28,1	24,5	916	936

Fuente: United Nations Development Programme, *UNDP Report 2002, Deepening Democracy in a Fragmented World*, UNDP, 2000, New York, p. 35.

Se calcula que en la actualidad entre 2.500 y 3.000 millones de personas viven con menos de 2 dólares diarios (World Bank, 2003: 1), de los cuales 1.200 millones de ellos sobreviven con menos de un dólar al día (UNDP, *Op. Cit:* 19).

Una característica constante de la concentración de la riqueza a escala global es la ampliación de la inequidad respecto a los ingresos de la población del planeta. Ejemplos de ello son que el 1% de las personas más ricas del mundo recibe tantos ingresos como el 57% de los más pobres. El 10% de la población más rica en Estados Unidos tiene un ingreso similar que el 43% de la población más pobre del mundo; esto significa que el ingreso de los 25 millones de estadounidenses más ricos es igual al que captan casi dos mil millones de personas (UNDP, *Op. Cit:*19).

Al interior de los países, la inequidad también ha aumentado significativamente en los últimos 30 años, generando aumento de pobreza en sus respectivas poblaciones. Desde la década de los cincuenta, los 73 países de los que se cuenta con información (mismos que conglomeran al 80% de la población mundial), 48 han aumentado su inequidad interna, 16 no han experimentado cambios y solamente 9, -el 4%-, vieron disminuir sus inequidades internas de ingreso (UNDP, *Op. Cit:* 20).

Además la inequidad a escala internacional, también ha aumentado sustancialmente en los últimos años. Hoy en día, el ingreso promedio de los 20 países más ricos es 37 veces superior que el de los 20 países más pobres del mundo (World Bank, 2003: 2).

Es de esta forma como la visión triunfalista y simplista respecto a que el fin de la guerra fría traería consigo un estado mundial caracterizado por la armonía, equidad y estabilidad

mundial -el final de la historia como lo apuntaría Fukuyama⁷²- no logró plasmarse en la realidad, ya que viejos factores de inestabilidad se verían reforzados⁷³, lo cual trajo consigo la urgente necesidad de redoblar esfuerzos para afrontar estos complejos retos globales.

Este hecho se traduce claramente en el retroceso de los montos de AOD por parte de los países donantes del CAD durante la década de los noventa y principios del siglo XXI (hasta el 2002), lo que a todas luces no resulta compatible con los compromisos pactados en las citadas Cumbres internacionales de desarrollo de los últimos años.

Por ejemplo, y como se señaló oportunamente, durante los primeros treinta años, la AOD experimentó un ascenso importante y rápido de sus recursos. No obstante, a partir de la década de los noventa, en el marco de la liberalización de mayores fuentes privadas (consideradas como los insumos que mejor financian al desarrollo), los donantes de AOD disminuyeron de manera significativa su participación en este rubro (12% en términos reales), pasando la participación de los miembros del CAD en este recurso respecto a sus PIB's del 0,33% al 0,22% en la última década. (World Bank, 2002: 2) alcanzando en 2001 la cifra de 51. 353 millones de dólares y en 2002, 57,7 millones (OECD-DAC: 2003).

En este contexto, la AOD si bien ha reorientado gradualmente sus objetivos al pasar de fungir como un tradicional mecanismo asistencial de financiación dirigido a los países en desarrollo, hacia un instrumento que, a la par de atender temas tradicionales (pobreza, salud, vivienda, medio ambiente, etc.) coadyuva a que los países del Sur, tanto el sector público⁷⁴ como el privado⁷⁵ se encuentren en mejor capacidad de recibir los fondos privados necesarios para sustentar el crecimiento de sus economías.

⁷² Francis Fukuyama señala que “el fin de la historia consiste en el punto final de la evolución ideológica del género humano y a la universalización de la democracia liberal occidental como forma de gobierno humano definitiva” (en Huntington, 1997: 32).

⁷³ Para Huntington uno de estos factores de inestabilidad es el conflicto entre las siete u ocho principales civilizaciones del mundo contemporáneo, las cuales proceden de culturas diferentes. Para este autor, luego del fin de la guerra fría, la política global se ha vuelto multipolar y multicivilizacional, misma que induce que el choque entre estas civilizaciones genere un ambiente de mayor incertidumbre e inestabilidad (*Ibid*).

⁷⁴ A partir de 1996 el BM inició la ejecución de unos 600 programas en materia de buen gobierno para modernizar el sector público en 50 países. En 1999 el BM dedicó una cuarta parte de sus recursos (entre cinco mil y siete mil millones de dólares), a la denominada “reforma institucional,” para promover la modernización del Estado. (World Bank, 1999: 136). Lamentablemente, y debido precisamente a la ausencia de apropiación

En este sentido, una primera característica en torno a la AOD es su constante reducción, en términos reales y nominales, especialmente durante la última década. A la par de esta situación, y como segunda característica relevante, debe señalarse que la AOD registra también una constante tendencia hacia la concentración de su destino en un limitado grupo de países, los cuales no son precisamente los más necesitados del planeta.

Así, en el año 2000, la mayoría de la población más pobre en el mundo (en Asia del Sur y África subsahariana), fue apoyada solamente con el 42% de la AOD mundial mientras que en 1999 los Países Menos Adelantados (PMA) recibieron solamente el 29% de la AOD total (German y Randel, en Intermón Oxfam, 2002: 161).

Mientras tanto, los principales receptores de AOD constituyen países que, en buena medida, por su importancia comercial, política y estratégica respecto a los intereses de los donantes, se han mantenido como importantes beneficiarios de estos recursos oficiales.⁷⁶

Una tercera característica con relación a la AOD es su exigua reestructuración conceptual y contable, misma que, aunque el contexto histórico de guerra fría donde este instrumento surgió se ha agotado, no se ha actualizado.

De esta manera, la AOD, como producto de una coyuntura histórica donde la contención, en las más de las veces y como se explicó en su momento, sentó las bases en que funcionó

por parte de los gobiernos receptores sobre dichos programas, los referidos apoyos institucionales realizados a través del BM fueron ineficaces (World Bank 2000).

⁷⁵ Partiendo de la consideración relativa de que el crecimiento y la modernización del sector privado constituye el motor de desarrollo, la cooperación, co-financiada con AOD, se ha orientado cada vez más hacia la asesoría y al financiamiento del sector privado, como bancos y empresas en los países en desarrollo (OECD 2002: 7). Al respecto, el BM señala que por cada dólar proveído por esta institución a través de la Asociación Internacional de Desarrollo (*International Development Association* IDA), los países apoyados son capaces de atraer dos dólares más en calidad de inversiones, incluyendo 60 centavos de inversión extranjera directa adicional (World Bank, 2002b: 15).

⁷⁶ La constatación de esta aseveración es más clara ante el análisis de los montos de AOD otorgados por los donantes de manera bilateral. Recuérdese el caso pakistaní que tras el 11 de septiembre de 2001, luego de que el presidente Pervaiz Musharraf (en el poder tras un golpe de Estado en 1999) traicionó su alianza con los talibán para sumarse a Washington en su lucha contra el terrorismo internacional, ha sido generosamente recompensado por Estados Unidos, a través de un programa de condonación de deuda y de ayuda que supera los 1,200 millones de dólares. Así, en 2001 este país fue el segundo receptor de AOD estadounidense, superado solamente por Egipto (Rosas, 2002b: 157) (OECD-DAC, 2002: 125).

este eficaz instrumento de política exterior de las potencias (y especialmente de los dos bloques de poder), y aunado a su constante reducción (precisamente a partir del fin de la guerra fría) y concentración, parece perder velozmente pertinencia y sustento ante las fuentes privadas de financiación al desarrollo.

Cuadro 8. Principales receptores de AOD por periodos 1979-1980; 1989-1990 y 1999-2000

(Porcentaje del total mundial)

1979-1980		1989-1990		1999-2000	
Egipto	4,3	Egipto	4,5	Indonesia	4,0
Israel ⁷⁷	4,1	Indonesia	3,9	China	3,4
India	4,0	China	2,9	Egipto	2,3
Bangladesh	4,0	Israel	2,6	India	2,3
Indonesia	3,3	India	2,5	Tailandia	1,9
Turquía	2,5	Bangladesh	2,0	Vietnam	1,9
Tanzania	2,3	Filipinas	1,9	Filipinas	1,6
Pakistán	1,8	Kenia	1,7	Bangladesh	1,3

Fuente: OECD-DAC, *The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report*, OECD, Volume 3, no. 1, Paris, 2002, pp. 276-277.

Por ejemplo, el hecho de que en el año 2001 las inversiones extranjeras directas hacia los países en desarrollo hayan cuadruplicado a la AOD o que se calcule que por cada dólar recibido por los países en desarrollo vía AOD tengan que devolver en promedio seis por concepto de pago de deuda externa (El Mundo, 2002), sin olvidar que desde los últimos años el envío de remesas producto del trabajo de emigrantes al Norte supere con creces a la AOD,⁷⁸ hace que este recurso público, aún luego del Consenso de Monterrey sobre financiación al desarrollo de 2002, no se encuentre pasando por sus mejores momentos, aunque a partir de 2003 las sumas por este concepto se han incrementado.⁷⁹

⁷⁷ Israel dejó de recibir AOD en 1997 en virtud de ya no ser considerado por el CAD “país en desarrollo”, lo que no le ha impedido a este país recibir Ayuda Oficial (AO), especialmente estadounidense, por más de 2 mil millones de dólares anuales, de los que 1.300 millones es ayuda militar y 815 millones es otorgada en forma de ayuda económica, a la mayoría de estos recursos destinados a impulsar reformas estructurales en ese país del Levante (Federation of American Scientists, 2002: 1).

⁷⁸ Por ejemplo, en 2004, se calcula casi 100.000 millones de dólares fueron enviados al Sur por este concepto, frente a 78.000 millones de AOD.

⁷⁹ Una distorsión de recursos financieros para promover el desarrollo consiste en las subvenciones agrícolas de los países desarrollados a sus agricultores. Es interesante anotar que África subsahariana requiere entre

Cuadro 9. Flujos de AOD, 1990-2004

(miles de millones de dólares)

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AOD	52.9	56.6	60.8	55.5	59.6	59.1	55.8	47.9	50.1	52.1	53.7	51.3	58	68.4	78,6

Fuente: OECD-DAC, *The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report*, OECD, Volume 3, no. 1, Paris, 2002, p. 281, OECD-DAC, “Modest Increase in Development Aid in 2003”, OECD, Paris 2004 y OECD-DAC, “Official Development Assistance increases further, but 2006 targets still a challenge”, OECD-DAC, Paris, 11, April, 2005.

Este suceso ha sido analizado por diversos investigadores e instituciones interesados e inmiscuidos en el tema. Por ejemplo, el BM señala que “El fin de la guerra fría probablemente influyó en las decisiones de algunos países (donantes). La importancia estratégica de la ayuda ha menguado; como resultado, la ayuda externa está en riesgo de perder el apoyo amplio de entre los gobiernos donantes” (Banco Mundial, 1999: 9).

Evidentemente, este señalamiento es importante, ya que además de coincidir con el análisis sobre la ayuda durante la época de la contención, vincula claramente la disminución de AOD como efecto de la transformación de las relaciones internacionales dictadas por las reglas de la polaridad, donde la AOD, como se ha argumentado, tenía un valor relevante en materia de coerción por parte de los donantes respecto a los receptores.

Gómez Galán apunta que otras causas de dicho declive consisten en la búsqueda de equilibrios fiscales para reducir el déficit público de los países donantes, cierta pérdida de

25.000 y 35.000 millones de dólares al año para alcanzar las Metas del 2015; una cantidad que equivale, aproximadamente, a los subsidios de un mes para los agricultores de los países de la OCDE (Carreras, 2002: 25). Por su parte, en caso de que se abrieran las barreras comerciales de los países desarrollados, los países en desarrollo ganarían diez veces más que los 10 mil millones de dólares al año que costaría extender la educación a todo el mundo. Con esa cantidad, según Mike Moore, Director General de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la renta mundial aumentaría en 2.8 billones de dólares y 320 millones de personas dejarían de ser pobres para el 2015 (El País, 23 de marzo, 2002). Una alentadora (mas no complaciente) noticia respecto a los resultados del Consenso de Monterrey es que la Unión Europea ha informado que si bien este importante bloque de donantes, germen de más del 50% de la AOD a escala global, comunicó en dicho foro que incrementaría su porcentaje de aportaciones en este rubro para llegar al 0,39% del PIB de la Unión, mientras que el porcentaje ascenderá a 0,42% para el año 2006 (European Commission, 11 March, 2004).

interés en la atención de la opinión pública de los países ricos respecto al Sur, así como la percepción de que la ayuda otorgada a las naciones menos favorecidas ha resultado ineficaz (Gómez Galán, Sanahuja, 2001: 17).

Cabe destacar que esta postura de los donantes sobre la disminución de los montos de AOD no considera los flujos económicos que los países en desarrollo han enviado a los países del Norte por concepto de pago de las deudas externas, los cuales, según cifras de la OCDE, desde 1984 hasta 1992, “han sobrepasado con creces a las recibidas por concepto de AOD” (Iglesia-Caruncho, 1997: 6), por lo que el hablar de ineficacia de la ayuda o de la fatiga de la cooperación como exclusivas justificantes de la reducción de la ayuda se considera insuficiente para explicar este fenómeno.

Con lo hasta aquí señalado se muestra que a pesar del aumento de la cantidad y complejidad de problemas estructurales de dimensión global que aquejan a cada vez mayor número y proporción de habitantes del planeta, los países donantes no han concretizado sus compromisos de elevar sustancialmente la AOD destinada a apoyar la resolución de dichas problemáticas, lo que para José Antonio Alonso evidencia la existencia de una crisis en el sistema internacional de ayuda al desarrollo (Alonso y Fitzgerald, 2003: 153).

Esto es notorio, por ejemplo, en el hecho de que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, principal fuente financiera en el ámbito multilateral para apoyar proyectos de protección medio ambiental regulado por el BM, el PNUD y el PNUMA, había aportado para mediados de 1998 tan solo 1.900 millones de dólares para más de 500 proyectos en 19 países (ONU, 1998: 221), es decir, tan sólo el 1,52 % de la cifra acordada durante la Cumbre de Río para financiar actividades de colaboración ambiental (Prado, 2003: 168).

Con base en estas circunstancias, se puede aseverar por un lado que la cooperación internacional al desarrollo no ha logrado contribuir sustancialmente a la resolución de las grandes necesidades que presenta la población mundial de manera congruente con los

grandes objetivos establecidos por la propia comunidad de donantes,⁸⁰ mientras que por el otro, desde hace más de diez años, se han puesto de manifiesto amplios consensos internacionales para incentivar mejores índices de desarrollo a escala global.

Es en este desfase de objetivos en materia de desarrollo y medios para su realización en que los organismos internacionales y principales donantes han puesto de manifiesto que resulta indispensable mejorar la gestión de la ayuda, a fin de hacerla un instrumento de desarrollo más eficaz.

Esto significó, en otras palabras, que ante la transformación del contexto internacional imperante tras el término de la época de la contención, y con base en la aceptación expresa de que la ayuda, en buena medida, no había logrado alcanzar sus objetivos en materia de desarrollo y combate a la pobreza, resultaba imperante reformular las condiciones y dinámicas en que este instrumento de apoyo internacional debería ser llevado a cabo durante las próximas décadas.

Evidentemente esta situación abría la inédita oportunidad para reflexionar sobre nuevos paradigmas en materia de cooperación al desarrollo y de reestructuración de la dinámica imperante en el otorgamiento de la AOD; el tradicional instrumento de ayuda de los donantes, cuyos fundamentos cuantitativos y conceptuales⁸¹, plasmados en la política de

⁸⁰ En 1996 el CAD acordó una agenda común para la actuación de los donantes más importantes, a través del documento “El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI”, el cual señala objetivos de desarrollo así como sus respectivos plazos para su cumplimiento (OECD, 1996).

⁸¹ Existen, en general, dos ejes centrales en el orden cuantitativo y conceptual sobre la AOD. El primero atiende a su referencia cuantitativa respecto a los montos que en principio, y por consenso de la comunidad de donantes, ésta debería alcanzar (es decir, el 0,7% del PIB de los miembros del CAD). La segunda corresponde a la propia definición y contabilidad de la AOD como instrumento eficiente de financiación pública que coadyuve, mediante modalidades acordes a las necesidades actuales, a la promoción solidaria del desarrollo mundial. Sobre el primer asunto el debate se centra en cuestionar el monto del 0.7% de AOD como proporción del PIB propuesto en 1969 por la Comisión Pearson, debido fundamentalmente al surgimiento de dicha iniciativa durante un contexto histórico-político (de guerra fría) muy distinto al actual. La novedosa propuesta en la materia consiste en aludir que en lugar de establecer como referencia cuantitativa un porcentaje del PIB de los donantes, debería tomarse como base las actuales necesidades económicas y políticas (no exclusivamente financieras) de los requerimientos de los países en desarrollo. El planteamiento de no basar la financiación pública al desarrollo mediante el parámetro del 0,7% también descansa en el hecho de que como se ha visto, los montos de AOD han registrado desde la década anterior un decrecimiento porcentual y real, el cual, aun tras los ofrecimientos de aumento de dicho mecanismo de ayuda en Monterrey en 2002, no genera expectativa alguna sobre el viejo reto del 0,7%. De ahí que se proponga que en lugar de establecer objetivos cuantitativos, la orientación que se le otorgue a la cooperación sea más bien de

asignación geográfica de recursos (véanse los cuadros 2 y 8) diseñados en un contexto internacional producto de la guerra fría y de las concepciones sobre el desarrollo de la época,⁸² prácticamente no habían sido modificados desde hacía casi cinco décadas atrás.

Recuérdese que el periodo de análisis corresponde a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, en el marco de la severa crisis financiera y comercial sufrida especialmente en África y América Latina. En esta época, los países de dichas regiones, precisamente, por su devaluado peso internacional y en razón de su enorme necesidad de flujos financieros, vieron disminuir ostensiblemente sus capacidades de negociación

consideración cualitativa, con base en una renovación del sistema internacional de cooperación al desarrollo y sus instrumentos financieros. No sobra destacar que tales planteamientos sobrepasan al ámbito formal de la instrumentación de proyectos puntuales de desarrollo ya que su campo abordaría consideraciones políticas y económicas sobre las diversas vías de promoción al desarrollo en los países menos adelantados en los campos financieros, comerciales, políticos, etc. El segundo elemento de este análisis se refiere a la eficacia de la AOD para lograr sus metas relativas al combate de la pobreza generando oportunidades sustentables de desarrollo. Elementos como la selectividad de la ayuda en determinados países, los cuales no son precisamente los más pobres, la ayuda atada, las tasas de retorno de la misma, el reducido porcentaje de estos montos destinados al fomento de servicios sociales básicos, nuevas fuentes financieras para contribuir a la AOD como impuestos globales, la reconsideración de atención a las necesidades comunes mundiales (como los Bienes Públicos Globales), así como la propia condicionalidad política de la ayuda, han generado espacios de discusión que coinciden en la necesidad de reestructuración de la AOD. De hecho, el propio BM ha expresado sus críticas sobre la definición (cuya última conceptualización hecha por el CAD data de 1972) y eficiencia de la AOD señalando que solamente debe considerarse como “ayuda” el porcentaje de los créditos asignados a terceros países como “donación”, excluyéndose de su contabilidad el resto de los montos que no son ofertados mediante este rubro, ocasionando ello que bajo estas consideraciones “la AOD entre 1990 a 1994 hubiera sido en realidad entre el 35 y el 42% menor de sus montos oficiales” (Marthens, 2001: 8) (Prado 2002b: 76-77).

⁸² Durante los últimos 50 años, el concepto y aplicación de distintos modelos de desarrollo, no han permanecido estables a través del tiempo. Ante el fin de la segunda guerra mundial, en el marco de las teorías de la modernización, el modelo de referencia para acceder a mejores niveles de desarrollo o para superar el subdesarrollo consistió en incentivar el crecimiento económico de los países más rezagados, especialmente de aquellos devastados por la guerra. Luego de la veloz reconstrucción de Europa Occidental, la promoción internacional al desarrollo fue llevada a cabo fundamentalmente a través de asistencia técnica, préstamos otorgados por el BM y financiación concesional vía AOD. Estos instrumentos de desarrollo, en el marco de la teoría de las “dos brechas” se ocuparon esencialmente de suministrar capacitación y recursos económicos a determinados países receptores, con el mero propósito de elevar “por goteo” (*trickle down*) las respectivas rentas y “corregir” así los respectivos procesos internos de crecimiento. Con el paso del tiempo, y tras verificarse que el aumento del crecimiento económico no repercutía de manera directa en el aumento de bienestar de la población, las políticas de desarrollo procuraron elevar el ingreso *per cápita* de las poblaciones económicamente menos adelantadas. Ya en las décadas de los 60 y 70, el interés de las instituciones internacionales de desarrollo como el BM y algunos bancos regionales de desarrollo enfocaron sus trabajos en la relación entre crecimiento y la distribución, así como en hacer énfasis en las necesidades básicas de las capas sociales con menores ingresos. Durante la década de los ochenta, y tras el aumento de la deuda externa de los países en desarrollo, el nulo crecimiento económico y el consiguiente aumento de la pobreza en la mayor parte de la población mundial, el concepto de desarrollo y de las modalidades de acción para su obtención comenzaron a transformarse y como se verá a continuación, dichas variaciones determinaron la dinámica de la ayuda al desarrollo a partir de la década de los noventa hasta nuestros días, donde la condicionalidad de la ayuda, ha jugado un importante papel (Prado 2003d: 314-315).

internacional, lo que acrecentó su vulnerabilidad frente los designios de los organismos financieros y potencias occidentales.

Por su parte, los donantes de ayuda en términos concesionarios y prestatarios, encontraron en esta coyuntura un marco ideal para impulsar, con capacidad renovada, sus intereses en el exterior, aunque mediante instrumentos políticos y financieros (como la nueva condicionalidad) adaptados a la coyuntura histórica de la época en cuestión.

Fue así como empezó a esbozarse un nuevo paradigma en materia de ayuda al desarrollo, en donde la condicionalidad política, como se verá más adelante, tendría un papel central.

La envergadura de esta profunda transformación en la política del sistema de ayuda al desarrollo, por su alcance en los diversos rubros de su implementación, especialmente en torno a las nuevas condiciones que, por consenso de los donantes debían acatar los receptores para estar en capacidad de recibir dichos montos, no es menor.

De ahí que analistas como Mathew Lockwood hayan calificado a la nueva instrumentación de la condicionalidad política, por los importantes efectos que esta ha ocasionado en torno a la dinámica global de la cooperación al desarrollo, como la “*perestroika* de la ayuda” (Lockwood, 1999).

Resulta imperioso destacar que la citada reforma de la ayuda mediante la condicionalidad de ninguna manera puede ser considerada producto del acuerdo concertado entre los donantes y los receptores de este instrumento de desarrollo internacional. En lugar de ello, fueron los donantes, tanto en la escala multilateral como en la bilateral, quienes delinearon por sí mismos y a espaldas de los receptores, las nuevas disposiciones en que la condicionalidad de la ayuda sería implementada.

De esta forma, se desaprovechó el contexto internacional favorable para que la reforma de la ayuda considerara las opiniones o sugerencias de los países del Sur en torno a este

importante instrumento, el cual en varios casos, constituye una fuente fundamental de financiación para distintos Estados.⁸³

¿En qué consistió la referida transformación de las condiciones en que la ayuda sería gestionada a partir de la década de los noventa?

Como se ha señalado, fueron los donantes, en exclusiva, quienes se encargaron de diseñar e instrumentar la dinámica de la ayuda al desarrollo con base en la nueva condicionalidad.

Para ellos, y como se analizará con mayor profundidad más adelante, el principal fundamento de la transformación de las reglas de la ayuda, descansaba en la consideración de que la justificación de la ayuda por motivaciones poscoloniales e intereses estratégicos había perdido vigencia.⁸⁴ Esta situación “liberaba” a la ayuda al desarrollo de connotaciones políticas que procuraban imponer los intereses de los donantes en los receptores. De ahí entonces que la reforma de la ayuda -en principio- tendría como propósito fundamental eficientar la gestión de la misma, en aras de hacerle un instrumento más eficaz de desarrollo.

Debe recordarse que en este contexto, la ayuda al desarrollo, por su supuesta evidente ineficacia para cumplir con sus propósitos desarrollistas, era severamente cuestionada por diversos teóricos y gobiernos, todos de corte liberal, los cuales en realidad procuraban justificar mediante estas vías (académicas y políticas) las constantes reducciones presupuestales a dicho instrumento registradas a lo largo de la década de los noventa.

⁸³ La AOD como proporción del PIB en varios países es sumamente alta, lo que les hace dependientes de estos flujos económicos foráneos: Angola 16%, Bolivia 13%, Congo 23%, Laos 18%, Mauritania 23%, Mozambique 60%, Nicaragua 57%, Senegal 12% (Atienza: 2002: 33).

⁸⁴ En abril de 1993, la editorial del *Washington Post* señalaba que: “El principal imperativo consiste en dilucidar el principal rol de la ayuda internacional en la posguerra fría, así como crear un consenso en torno a ello. El propósito de contener a la Unión Soviética, el cual guió a la política exterior y a la ayuda de Estados Unidos por décadas, desapareció junto con la extinción de dicho país. Ello no libera a Estados Unidos de sus responsabilidades nacionales. Pero esto sí significa que la naturaleza del compromiso estadounidense con relación al mundo debe ser *rediseñada* (las cursivas son del autor) (...) La idea tradicional sobre la ayuda, a partir del Plan Marshall consistente en la transferencia de enormes flujos financieros, ha cambiado dramáticamente. Hoy el sendero hacia el crecimiento y el desarrollo consiste en la práctica del libre mercado y las reformas políticas (en Hewitt, 1994: 1).

Es decir, el contexto de referencia consistía por un lado en una pérdida de capacidad de negociación de los receptores en el marco de una severa crisis económica, así como de una elevada necesidad de su parte de capitales foráneos, y por el otro de una creciente desaprobación de la eficacia y justificación de la ayuda por parte de los donantes, los cuales a su vez continuaban interesados por hacer valer sus intereses en el exterior.

Con base en estas circunstancias, los arquitectos de la nueva condicionalidad, es decir, y como se explicará con mayor precisión en párrafos posteriores, el BM, y subsecuentemente el resto de donantes bilaterales de AOD, encontraron en las deficiencias internas de los Estados receptores, la principal causa de la ineficacia de la ayuda. Por consiguiente, la reforma de la ayuda debería atender precisa y preferencialmente, las diversas razones por las que los gobiernos del Sur resultaban incapaces para utilizar correctamente los fondos arrendados.

Así, el eje central de dichas consideraciones descansaba en que, desde esta postura, las políticas macroeconómicas liberales dictadas por el Norte eran correctas, sin embargo sus resultados en los países del Sur no podían ser exitosos, si es que sus gobiernos eran incapaces de llevarlas a cabo con la profundidad y la amplitud necesarias.

Esto significó que, para los donantes, el principal problema de la ayuda como factor promotor de desarrollo se encontraba en las condiciones internas de los receptores, especialmente en sus respectivos gobiernos.

De esta simplista conjetura, la cual evidentemente no considera en su dimensión correcta a otros factores externos como un sistema económico-financiero que por décadas ha privilegiado a los países del Norte y del Sur que cuentan con mayores capacidades para competir por los capitales foráneos (tanto públicos como privados), así como a unas reglas de comercio que no corresponden a las necesidades de los países menos beneficiados, surgió lo que podemos denominar el más reciente paradigma de la ayuda: la nueva condicionalidad política de la cooperación al desarrollo.

Evidentemente, y como se sustentará a lo largo de este trabajo, este nuevo paradigma fungiría como un renovado mecanismo afín a los intereses de los donantes (al fin y al cabo fueron éstos quienes lo diseñaron), los cuales comenzaron a estructurar sus condicionantes al Sur en el marco del Consenso de Washington, es decir, hacia la reforma Estatal mediante la promoción de la economía de mercado.⁸⁵

Los Estados receptores, ante su referida incapacidad para negarse a la aplicación de las nuevas disposiciones de la ayuda, resultaron un natural caldo de cultivo para la aplicación de esas disposiciones dictadas por el Norte.

4.2 Germen, evolución y desarrollo de la condicionalidad en los últimos años

En el tercer capítulo de esta investigación fueron analizadas las principales características de la condicionalidad política de la cooperación internacional instrumentadas por las potencias donantes, durante el periodo en que las relaciones internacionales se desarrollaban en el marco de la bipolaridad.

Dada la transformación del contexto histórico, y en consecuencia de los intereses y las visiones de los miembros del sistema internacional sobre los objetivos y las estrategias de la cooperación internacional al desarrollo actual, la condicionalidad política registró importantes variaciones respecto a la practicada durante la guerra fría, aunque dicho instrumento político heredó también ciertas características de su predecesora.

En este apartado se abordan las principales justificaciones, concepciones, características y tipologías de la condicionalidad política de la cooperación internacional realizada en el contexto del nuevo orden mundial, con la finalidad de sentar la base conceptual necesaria

⁸⁵ John Williamson, economista del *Institute for International Economics*, en su obra “What Washington Means by Policy Reform?” (1990) instituyó el concepto de “Consenso de Washington (*Washington Consensus*) para referirse a la gama de estrategias de crecimiento y desarrollo promovidas por las instituciones de Bretton Woods desde la década de los ochenta con el apoyo de Estados Unidos. El “decálogo” del Consenso que establece los requisitos necesarios para generar desarrollo son los siguientes: 1. Disciplina presupuestaria; 2. Reorientación del gasto público; 3. Reforma fiscal para ampliar la base impositiva; 4. Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; 5. Tipo de cambio competitivo; 6. Apertura comercial; 7. Liberalización de la inversión extranjera directa; 8. Privatización de empresas públicas; 9. Desregulación arancelaria; y 10. Garantía de derechos de propiedad (en Bustelo, 2003: 1).

para analizar su instrumentación formal en distintos casos representativos, mismos que se citarán en el siguiente capítulo.

En su oportunidad se señaló que la condicionalidad política de la ayuda internacional durante una primera etapa consistió en el conjunto de requisitos de carácter político dictados por las potencias donantes que los gobiernos de los países receptores debían cumplir, como compromiso inherente al hecho de haber recibido apoyo externo.

Asimismo, se apuntó que ante la ausencia de un régimen de ayuda al desarrollo consolidado (Gibbon, *Op. Cit:* 36), la condicionalidad política durante este periodo careció de regulaciones precisas (por ejemplo en instrumentos de derecho internacional, en declaraciones, foros internacionales o en disposiciones establecidas en el seno de organismos internacionales) respecto a los objetivos esperados por los donantes mediante este recurso de coerción. Ello debido a que estos propósitos eran ponderados de manera discrecional y autónoma por cada donante. Es decir, en el transcurso de esta etapa la condicionalidad respondió, en exclusiva, a los particulares intereses de los donantes, sin que se registrasen consensos relevantes entre estos en la materia señalada.

Este hecho propició que, en el marco de la condicionalidad de la ayuda, una diversificada gama de criterios fuesen aplicados por las potencias, cuyos propósitos coincidían en mantener o expandir las alianzas político-ideológicas características de la guerra fría, al margen de consideraciones relativas a la defensa de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho o en sí el buen gobierno en los países receptores.

A partir de la década de los ochentas y ante el inicio del proceso del fin de la guerra fría, así como frente a la crisis económica y financiera generalizada en América Latina y en África subsahariana, la condicionalidad política empezó a variar en un aspecto fundamental:

Para finales de los ochenta, se comenzó a forjar un inédito y creciente consenso entre la comunidad de donantes en torno a los propósitos que, mediante la condicionalidad, se

intentaba conseguir: reformas económicas, y posteriormente, promoción de la democracia, respeto a los derechos humanos, así como la procuración del buen gobierno.

Este cambio de comportamiento por parte de los donantes se puede explicar en buena medida en virtud de que los objetivos políticos y económicos de estos se apartaban gradualmente de la connotación imperante durante la época de contención, que atendía fundamentalmente parámetros relacionados con la seguridad internacional y Estatal a través de alianzas reguladas por las dos potencias mundiales.⁸⁶

Es decir, el contexto internacional en proceso de consolidación a partir del final de la guerra fría trajo consigo un nuevo marco de relaciones internacionales en donde la comunidad de donantes coincidió de manera importante en una serie de objetivos en materia económica y política,⁸⁷ los cuales fueron promovidos, por ejemplo, a través de la nueva condicionalidad política de la cooperación.

Sin embargo, y en realidad, la práctica de vincular la ayuda con la democracia y los derechos humanos no era del todo novedosa. Esta idea y actitud “...había sido *esporádicamente* (las cursivas son del autor) debatida entre científicos, políticos, *lobbies* y diplomáticos durante las últimas tres décadas- desde el inicio mismo de la asistencia al desarrollo contemporánea” (Uvin, 1993: 65). Es decir, como se representa en el cuadro 10 durante la guerra fría los donantes sí ejercieron algunas sanciones a la ayuda a aquellos países que no respetaron los derechos humanos, actividad que tras el final de esta etapa

⁸⁶ Evidentemente, el principal consenso entre los donantes de ayuda era el contener el expansionismo del sistema comunista entre los países en desarrollo (mediante, por ejemplo, la política del *burden sharing*). Como se ha explicado, la tarea de la condicionalidad en este sentido consistió en premiar o sancionar a los receptores, dependiendo del grado de afinidad y lealtad, respecto al donante en cuestión. Sin embargo, durante esta etapa histórica los lineamientos de la condicionalidad de la ayuda se caracterizaron también por su descoordinación entre los donantes, en virtud de que cada uno de ellos procuró, mediante dichas medidas amenazantes o punitivas, obtener determinados intereses políticos y económicos respecto al particular interés nacional, éste no siempre coincidente respecto a los de otros donantes. Al respecto, no debe olvidarse que durante este periodo los donantes de ayuda no coincidieron ni pública ni oficialmente en torno al ejercicio de la condicionalidad, por lo que en un marco de competencia de dominio en el Sur entre los países desarrollados, y sin regulaciones o acuerdos formales en la materia, la condicionalidad se caracterizó por su discrecionalidad.

⁸⁷ Además de coincidir en la nueva agenda de la cooperación y la condicionalidad, los donantes vieron reforzadas sus capacidades de acción exterior gracias a la extinción del bloque Oriental como adversario político e ideológico.

histórica sigue presentándose, aunque con una (relativa) mayor consistencia respecto al periodo anterior.

Al respecto, la opinión generalizada de dichos sectores políticos, sociales e informativos cuestionaba el hecho de que se otorgase ayuda a regímenes de dudosa legitimidad, o que eran duramente criticados por organizaciones de derechos humanos como *Human's Right Watch* o Amnistía Internacional, así como debido a la corrupción imperante en dichos países, lo cual sin duda atentaba contra la correcta utilización de los fondos de ayuda asignados, pero sin ser sancionados por dicha razón.⁸⁸

La transformación *cualitativa* en la lógica del funcionamiento del sistema de ayuda al desarrollo y de su propia condicionalidad, consistió en que a partir de la década de los noventa, los donantes, por *consenso*, establecieron nuevas condiciones para otorgar ayuda (ODI, 1992: 1) (las cursivas son del autor).

Dada esta inédita situación, los donantes establecieron entre las *prioridades* de su colaboración externa el fomento a las reformas económicas y, posteriormente, políticas de los receptores en el sentido de incentivar la democracia, el cuidado de los derechos humanos y el buen gobierno (Crawford, 1996, 1997, 1998, Robinson, 1993, 1994, ODI, 1992, Uvin, 1993, Olsen, 2000, Santiso, 2001).

Cuadro 10. Sanciones a la ayuda como consecuencia de violaciones a los derechos humanos, 1960-1996

Periodo	País sancionado	País (es) sancionadores
1960-2004	Cuba	Estados Unidos, Canadá
1965-1979	Rhodesia	Reino Unido, (Naciones Unidas)
1967-1993	Sudáfrica	Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Japón, Nueva

⁸⁸ Por ejemplo, en la década de los ochenta, la *Heritage Foundation* de Estados Unidos, caracterizada por su tendencia política y económica de corte liberal, solicitó a los donantes el fin de la ayuda a los regímenes socialistas, como el etíope. Asimismo, varias organizaciones políticas y sociales en Suecia solicitaron al gobierno de Oslo cortar la ayuda a Vietnam, mientras que en Bélgica se hizo lo propio respecto al Zaire.

		Zelanda, Noruega, Corea del Sur, Singapur, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos, Naciones Unidas.
1971-	Guinea Ecuatorial	Canadá, Estados Unidos
1972-1979	Uganda	Reino Unido, Canadá, Dinamarca
1972-	Burundi	Estados Unidos, Bélgica, Comisión Europea
1973-1980	Corea del Sur	Estados Unidos, Japón, Alemania
1973-1988	Chile	Holanda, Noruega, Suecia, Dinamarca, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Comisión Europea
1975-1979	Camboya	Dinamarca, Estados Unidos, Canadá, Naciones Unidas
1977-1994	Guatemala	Estados Unidos, Canadá, Japón, Comisión Europea
1977-1992	El Salvador	Estados Unidos, Canadá
1977-1982	Bolivia	Reino Unido, Estados Unidos
1978	Etiopía	Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca
1978-1993	Vietnam	Estados Unidos, Australia, Canadá, Dinamarca
1979-1980	República Centroafricana	Canadá
1980	Afganistán	Canadá, Estados Unidos
1980-	Liberia	Canadá, Estados Unidos
1980-	Zaire	Estados Unidos, Comisión Europea, Francia, Bélgica, Japón
1982-1988	Surinam	Holanda, Canadá, Estados Unidos
1981-	Turquía	Alemania, Comisión Europea
1985-	Sri Lanka	Canadá, Noruega, Dinamarca, Comisión Europea, Reino Unido
1987	Fiji	Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido
1987-1994	Haití	Estados Unidos, Comisión Europea, Japón, Canadá, Francia
1988	Burma	Alemania, Estados Unidos, Dinamarca, Reino Unido, Comisión Europea, Japón
1988-	Israel	Comisión Europea
1988-	Somalia	Reino Unido, Estados Unidos, Comisión Europea, Dinamarca
1989-	Sudán	Estados Unidos, Dinamarca, Estados Unidos, Reino Unido,

		Japón
1989-1992	China	Comisión Europea, Estados Unidos, Canadá, Japón, Dinamarca
1990-1994	Kenia	Noruega, Dinamarca, Comisión Europea, Reino Unido
1990-2003	Irak	Naciones Unidas
1991	Tailandia	Dinamarca
1991-1993	Malawi	Dinamarca, Noruega, Comisión Europea, Estados Unidos
1992	Indonesia	Holanda, Canadá
1992	Argelia	Comisión Europea
1992	India	Dinamarca
1992	Perú	Estados Unidos, Japón, Alemania, España
1992-	Togo	Francia, Comisión Europea
1993-	Nigeria	Estados Unidos, Reino Unido, Comisión Europea, Bélgica, Holanda, Canadá, Alemania
1993	Sierra Leona	Japón
1994	Gambia	Reino Unido, Comisión Europea, Estados Unidos, Japón
1995	Ruanda	Bélgica, Holanda, Comisión Europea
1995	Comores	Francia
1995	Croacia	Comisión Europea
1996	Níger	Francia, Comisión Europea, Estados Unidos, Dinamarca, Alemania, Canadá.

Fuente: Katarina Tomasevsky, *Between Sanctions and Elections. Aid donors and their Human Rights Performance*, Pinter, London, 1997, pp. 78-79.

A partir de entonces, la cooperación internacional se abocó fundamentalmente a atender los asuntos prioritarios de la agenda internacional del momento; es decir, la crisis financiera desatada a principios de la década de los ochenta mediante préstamos otorgados por las principales instituciones financieras multilaterales a los países endeudados, a cambio de una serie de reformas políticas y económicas aplicadas en los países del Sur.

Este trascendental cambio de modalidad de colaboración (y de la dinámica de su condicionalidad) fue producto de la transformación del entorno económico internacional, del cambio de las teorías sobre el desarrollo y de la manera en que los funcionarios de las

instituciones financieras internacionales ubicaron los objetivos y estrategias de la cooperación suministrada por estas instancias (Toye, 1994: 158, en White y Dijkstra, 2003: 6).

Esto significa que para comprender el germen de la condicionalidad ejercida por los donantes multilaterales a partir de la década de los ochenta, resulta necesario explicar, al menos brevemente, el contexto económico internacional y la manera en que se abordó la crisis financiera característica de la época.

El incremento de precio del petróleo en 1973 permitió que los países productores del hidrocarburo invirtiesen sus capitales en la banca privada de los países desarrollados, los cuales a su vez ofertaron atractivos créditos a terceros países. Esta sobre oferta de recursos financieros indujo a la reducción de las tasas de interés y por ende, al sobre endeudamiento de diversos países atraídos por este coyuntural clima de opulencia financiera.

Sin embargo en 1979 y 1980 el entorno económico se transformó drásticamente. Si bien se presentó un nuevo aumento de los precios del petróleo, en esta ocasión Estados Unidos reaccionó de forma distinta a 1973, aumentando las tasas de interés con miras a impedir un aumento brusco de la inflación y de su enorme déficit presupuestal.

Debido a que la mayoría de los créditos concedidos a los países en desarrollo en las ventanillas privadas de créditos estaban gravados en tasas de interés volátiles, el costo del servicio de la deuda se incrementó significativamente. A la par de lo anterior, las altas tasas de interés indujeron a una recesión mundial que redujo el precio de los productos más sensibles ante este tipo de condiciones en el mercado internacional: los productos primarios exportados por los países en desarrollo, dejando a estos países sin la posibilidad de responder ante sus responsabilidades contraídas en bancos públicos y privados extranjeros.

En agosto de 1982, México anunció que no podría pagar su servicio de deuda, momento en el cual inició la denominada crisis financiera de los ochenta. Como reacción a esta situación, los bancos privados dejaron de conceder préstamos a los países del Sur.

Como lo apuntan Howard White y Geske Dijkstra en su interesante obra *Programme Aid and Development. Beyond Conditionality* (2003), como consecuencia de este preocupante panorama, dos necesidades fundamentales requerían ser satisfechas: por un lado, la demanda de créditos a los bancos multilaterales, y por el otro la necesidad de iniciar una profunda reforma estructural en los países en desarrollo para que estuviese en capacidad de enfrentar la crisis.

Así, “el inicio de las políticas de ajuste estructural (promovidas por las instituciones de Bretton Woods) fue principalmente producto de una reacción ante la crisis financiera y no ante un fracaso generalizado en términos de desarrollo” (White y Dijkstra, *Op. Cit.*: 7).

Este señalamiento es muy relevante ya que significa que en esta época las “fórmulas” para superar la crisis financiera (es decir la cooperación internacional y su inherente condicionalidad) responderían a objetivos meramente financieros (control de la balanza de capital y de pagos, del déficit presupuestario, de las tasas de interés, pago de la deuda externa, etc.), donde los objetivos de carácter desarrollista (combate a la pobreza y desarrollo social) pasarían a un segundo plano o estarían supeditados a los objetivos prioritarios arriba señalados.

Esta nueva modalidad de ayuda financiera vinculada a las reformas estructurales se circunscribe también a la práctica de las estipulaciones de una nueva teoría económica que superaba gradualmente al tradicional estructuralismo.⁸⁹

Empero, con la llegada de la crisis financiera de los ochenta y el subsiguiente fracaso del modelo de sustitución de importaciones, el pensamiento neoliberal fue imponiéndose, cuya premisa principal consistió en que debido a la incapacidad del Estado para coordinar, y promover la economía y los mercados, éste debía limitar su acción al máximo grado en dichos ámbitos.

⁸⁹ El estructuralismo asentaba que los países en desarrollo sufrían de impedimentos estructurales, mismos que impedían la correcta dinámica de los mercados nacionales e internacionales, hecho por el cual la regulación Estatal en materia económica era necesaria.

Ante las transformaciones referidas en los ámbitos de las finanzas internacionales y las teorías del desarrollo, las modalidades de ayuda proporcionadas por el BM fueron también modificadas. Con base en la lógica de que el alcance (efectividad) de los montos asignados por el Banco a los países en desarrollo dependía del contexto (estabilidad) internacional y nacional, las acciones emprendidas por este Banco fueron orientadas a realizar las transformaciones estructurales necesarias para conformar un “marco general protector” que otorgara la base necesaria para propiciar estabilidad, crecimiento económico y a la postre el desarrollo entre los países afectados por la crisis financiera del momento. La lógica de esta nueva postura consistía en que resultaba inviable conseguir “islas de éxito” (a través de ciertos proyectos locales de desarrollo) en un “mar de fracasos” (en un contexto nacional e internacional inestable) (*Ibidem*).

En otras palabras, las reformas estructurales eran necesarias y la ayuda financiera otorgada por el BM y el FMI podría animar y contribuir a que los receptores llevaran a cabo estas reestructuraciones políticas y económicas exigidas desde Washington.

Fue entonces cuando el BM disminuyó su apoyo a proyectos locales de desarrollo y priorizó el ejercicio de la denominada “ayuda programa” (*programme aid*),⁹⁰ misma que para otorgarse ameritaba que el receptor atendiera determinadas condiciones establecidas por los funcionarios del Banco citado.

Así, el BM empezó a diseñar programas de ajuste estructural (*Structural Adjustment Programmes –SAP-*), los cuales incluían diversos requisitos que los receptores debían cumplir para poder recibir estos apoyos. Paralelamente, el BM otorgó créditos para el ajuste estructural (*Structural Adjustment Credits –SACs-*), así como préstamos de ajuste sectorial (*Sectorial Adjustment Loans –SECALs*). Las condiciones para otorgar créditos en el marco del SACs, comprendían ámbitos de la macroeconomía de los países apoyados

⁹⁰ La cual no pretende respaldar proyectos o programas puntuales de desarrollo social, sino que abarca temáticas más amplias en el ámbito macroeconómico tales como el apoyo para las importaciones, la reducción de la deuda externa, la corrección de las balanzas de pagos y el apoyo presupuestal para los gobiernos solicitantes.

(principalmente mayor rigor en el cuidado de la balanza de pagos), mientras que con los créditos SECALs, las condiciones se referían a un sector específico, tal como el de la agricultura o el financiero.

Por parte del FMI, además del tradicional *Extended Fund Facility* (EFF), fueron creadas el *Structural Adjustment Facility* (SAF) y el *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF), los cuales eran otorgados a países de muy bajos ingresos con serios problemas en sus balanzas de pagos. En 1999, el ESAF fue renovado por el *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF).⁹¹

Una importante característica de la condicionalidad impuesta por el Fondo y el BM es que entre mayor cantidad de desequilibrios macroeconómicos sufría un país solicitante de créditos, las condiciones establecidas por ambas instancia eran (y son) cuantitativa y cualitativamente de mayor envergadura.

A su vez, es importante recordar que los rubros de condicionalidad exigidos por cada una de las instituciones hermanas de Bretton Woods, si bien como se verá más adelante se complementan entre sí, no abarcan temáticas idénticas. Por ejemplo, el Fondo exige a sus socios una política monetaria restrictiva dedicada a disminuir la inflación, el gasto público y el déficit de balanza de pagos y cuenta corriente.

Por su parte, el BM destina los temas de su condicionalidad a la liberalización de los precios de los productos agropecuarios, la privatización de las empresas Estatales y a las reformas en el sector público.

Como es sabido, la condicionalidad solicitada a terceros países por parte de las citadas instituciones financieras multilaterales se estipulan formalmente a través de la “Carta de

⁹¹ En un principio (a partir de la década de los cincuentas), la condicionalidad ejercida por el FMI se circunscribía exclusivamente a políticas monetarias y fiscales, tales como el tipo de cambio, reservas internacionales y el déficit presupuestal gubernamental. A partir de 1980, y sobre todo después de 1990, las condiciones abarcaron asuntos “estructurales”, incluyendo reformas tributarias y de gasto social, así como en el sector financiero, el fomento a las importaciones y exportaciones, las privatizaciones de empresas estatales, así como la liberalización del tipo de cambio y de los precios de productos (sobre todo primarios) (International Monetary Fund, June 2001: 1-2).

Intención” (*Letter of Intent*), del FMI y de la “Carta de Política de Desarrollo” (*Letter of Development Policy*) del BM, hoy “Estrategia de Asistencia a Países”. En principio estos documentos son redactados por los gobiernos firmantes, sin embargo, es convencionalmente conocido que son los funcionarios de dichas instancias multilaterales quienes se encargan de redactarlos y de conseguir que, al menos oficialmente, los representantes de los gobiernos firmantes acepten llevar a cabo las exigencias solicitadas por los acreedores.

El aspecto en que el FMI y el BM coinciden en torno a la condicionalidad es que conforme han pasado los años, ambas instancias establecen cada vez más condiciones a sus socios en un cada vez mayor rubro de sectores. Debido a esta situación, ambos hegemones financieros han practicado la denominada “condicionalidad cruzada” (*cross conditionality*), donde a través de los *Policy Framework Papers* (PFPs) se establecen determinados lineamientos que los países del Sur deben acatar, siendo el principal de ellos que el BM solamente otorgará créditos (de forma escalonada) en caso de que el gobierno solicitante haya cumplido con las estipulaciones exigidas previamente por el FMI.

En esta dinámica de modificaciones en los elementos neurálgicos del sistema internacional de cooperación al desarrollo por parte de las instituciones financieras multilaterales, desde la perspectiva bilateral las autoridades competentes también comenzaron a realizar una serie de declaraciones en torno al vínculo entre la ayuda y las nuevas condiciones para su otorgamiento.

Por ejemplo, en 1991, Douglas Hurd, *Foreign Secretary* del Reino Unido, declaró la necesidad de vincular el buen gobierno con la ayuda al desarrollo, siendo éste el primer pronunciamiento público por parte de los donantes en ese sentido.

Días después, el presidente francés Francois Mitterrand, durante la Cumbre de Jefes de Estado Africanos en La Boule (Francia), afirmó que el país galo sería menos generoso en su ayuda, ya que la vincularía condicionalidad a través de los denominados préstamos de ajuste estructural (*Structural Adjustment Loans- SAL*), lo cual significó dejar

paulatinamente el apoyo a proyectos o programas de ayuda con “los regímenes que se comporten de manera autoritaria y que no fomenten la democracia.”

En octubre de ese año, el gobierno alemán definió sus criterios para condicionar su ayuda, los cuales contemplaban el Estado de derecho, la democracia, la promoción del libre mercado y reducciones en el gasto militar. En diciembre de 1991, el DAC de la OCDE estableció que la democracia, el respeto a los derechos humanos y el buen gobierno constituirían las condiciones esenciales para promover el desarrollo económico a través de la ayuda (ODI, *Op. Cit:* 1), estableciendo a la relación entre el desarrollo participativo y el buen gobierno como prioridad temática de las acciones de colaboración de sus miembros (OECD, 1994: 28).

En esta dinámica, los llamados “*like minded countries*”, (países nórdicos, Holanda y Canadá), caracterizados por su tradicional papel propositivo respecto la democracia y los derechos humanos, incorporaron formalmente en sus respectivas políticas de cooperación objetivos de dicha naturaleza. Por ejemplo, la cooperación holandesa estableció la posibilidad de “suspensión de su asistencia al desarrollo cuando sean violados los derechos humanos, cuando se perciba un estancamiento del proceso democrático o se presente un excesivo gasto militar” (Randel y German, *Op. Cit:* 69).

Japón, en ese momento el principal donante de AOD, dispuso entre los objetivos prioritarios de su cooperación al desarrollo el apoyo a la democracia, la economía de mercado y los derechos humanos (*Ibid*).

Por su parte, algunos receptores también comenzaron a transformar sus posturas sobre estos asuntos. Los miembros de la OEA en 1991 firmaron un “Compromiso con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, mientras que en 2001 se aprobó la Carta Democrática Interamericana, cuyo contenido se analiza en el capítulo noveno de esta investigación.

La entonces Organización de la Unidad Africana (OUA),⁹² en su Cumbre de Jefes de Estado de julio de 1990, declaró su compromiso con la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho.

Asimismo, la Commonwealth, a través de la Declaración de Harare de ese mismo año, redefinió sus principios de membresía, incluyendo a la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno y el Estado de derecho, siendo Nigeria el primer país sancionado por no cumplir estas normas, mientras que Zimbabwe ha sido el último miembro temporalmente expulsado de esta organización por no respetar dichas condicionantes.

A esta iniciativa de promoción internacional de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno se sumaron también los principales bancos multilaterales como el BM y el FMI. Al respecto, el BM adoptó una concepción de “buen gobierno”, que como se verá en su momento sería utilizado como base para seleccionar los países receptores de sus apoyos financieros, mientras que el FMI señaló que el precepto es pieza clave de los aspectos económicos de la gobernabilidad (en Crawford, 2001: 6).

Ante estos inéditos hechos, desde la perspectiva de Peter Uvin, “Un nuevo orden mundial había sido creado y la ayuda al desarrollo, mediante su condicionalidad, se convirtió en uno de los instrumentos para consolidarlo” (Uvin, *Op. Cit.*: 64).

Como lo establece Robert Archer, desde entonces y sin precedente alguno, los objetivos políticos y económicos de la ayuda al desarrollo, promovidos por las potencias occidentales en el contexto de la post guerra fría en torno a la democracia liberal y el libre mercado como el único modelo de desarrollo, representan una nueva ortodoxia en el plano del desarrollo (Archer, 1994: 8).

De esta manera, el principal cambio de las políticas de ayuda al desarrollo de los donantes llevado a cabo a partir del inicio de la década de los noventa fue el hecho de vincular *expresa y públicamente* la AOD con consideraciones relativas a las reformas económicas,

⁹² Hoy en día, Unión Africana (UA).

los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno de los receptores (Crawford, 1997: 69).⁹³ Es decir, la condicionalidad practicada por los donantes a partir de este periodo, y a diferencia de la época anterior, comenzó a ser, al menos oficialmente, de carácter abierto y transparente (Stokke, 1995: 7).⁹⁴

Estas nuevas disposiciones transformaron enormemente al sistema internacional de cooperación al desarrollo y de su financiación, al grado de que según la OCDE, en 1991 “alrededor del 70% de los préstamos del FMI, al menos el 30% de los préstamos otorgados mediante el BM y cerca del 25% de la ayuda bilateral otorgada por los miembros del CAD –esto es alrededor de 20 mil millones de dólares anuales- era dedicada a transferencias financieras condicionadas” (OECD, 1991, en Mosley, 1992: 129).⁹⁵

Sin embargo, y como se hizo notar en el capítulo anterior, el sistema de ayuda al desarrollo, desde su mismo inicio en la década de los cincuenta, en buena medida había operado en la lógica inversa: frecuentemente apoyando y sustentando de manera preferencial a regímenes que violaban, de manera importante, los derechos humanos de sus respectivas poblaciones (Uvin, *Op. Cit.*: 65) (Crawford, 1991: 12), lo cual hizo que el condicionar la ayuda a los receptores no fuese un asunto siempre sencillo de realizar.

Al respecto, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1992, asentaba que:

“Hoy, solamente una muy pequeña proporción de la AOD (23%) tiene como destino los países más pobres (...) La ayuda es frecuentemente destinada a aliados políticos y militares,

⁹³ La única excepción de esta situación es Sudáfrica, país que como se anotó en el segundo capítulo, fue sancionado como consecuencia del *apartheid*, debido al grave déficit de derechos humanos en ese país del África austral emanada de esa política de segregación.

⁹⁴ Ello en el sentido de que las exigencias formales serían establecidas y puestas en la mesa de negociación de manera oficial y pública. Ahora bien, en materia de instrumentación de la condicionalidad como un recurso de poder, los donantes no tratan por igual a todos los receptores. Es decir, y como se verá posteriormente, las relaciones donante-receptor en el marco del ejercicio de la condicionalidad, continúan caracterizándose por la discrecionalidad.

⁹⁵ Es más, según cálculos de Dreher, a finales de los ochenta, condiciones establecidas por el BM relacionadas con política fiscal (impuestos), liberalización comercial, privatización de empresas públicas y liberalización de los productos agrícolas y pecuarios, conformaban parte esencial de más del 75% de los programas apoyados por este Banco (Dreher, 2002: 52-53).

la ayuda *per capita* que reciben países con altos gastos militares es el doble de la que se destina a países con reducidos gastos militares (...)”

Lo anterior significa que llevar a acabo los objetivos que, en principio, se buscaban concretar mediante distintas estrategias de cooperación internacional, ente ellas la condicionalidad política, significaría una severa transformación “de las reglas del juego” de la ayuda al desarrollo, que habían imperado desde el inicio mismo de la instrumentación de este recurso de colaboración.

No sobra señalar que estas nuevas disposiciones, de llevarse a cabo, entre otros efectos, significarían una importante variación de los destinos de los montos de ayuda al desarrollo, en virtud de que, como se ha señalado, los principales receptores de ayuda no se caracterizaban precisamente por atender a las citadas nuevas disposiciones para el otorgamiento de fondos financieros.

Cuadro 11. Principales receptores de AOD 1960 - 1983

(porcentajes anuales de AOD total)

1960-1961		1970-1971		1982-1983	
India	11,5	India	11,5	Egipto	4,4
Argelia	7,4	Indonesia	7,2	Israel	4
Pakistán	4,8	Vietnam	4,8	India	3
Corea	4,5	Pakistán	4,6	Indonesia	3
Brasil	3,4	Rep. Corea	3,4	Bangladesh	2,4
Vietnam	3,3	Turquía	2,5	Turquía	1,7
Turquía	2,9	Brasil	2	China	1,6
Egipto	2,3	Papua	1,8	Tanzania	1,6
Yugoslavia	2,3	Colombia	1,4	Pakistán	1,5
Israel	2,2	Argelia	1,4	Sudán	1,4

Fuente: OECD, *Twenty-five years of development co-operation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, OECD, Paris, 1985, p. 123.

Para conseguir estos ambiciosos objetivos, los donantes volvieron a recurrir a las dos tradicionales estrategias fundamentales de coerción: la vinculación constructiva y las sanciones en la ayuda al desarrollo. Es decir, por un lado, apoyo efectivo a programas y

proyectos de ayuda al desarrollo para fortalecer el respeto a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. Por el otro, disminución o recorte del suministro de ayuda como reacción ante las violaciones a los derechos humanos y deficiencias importantes en el desarrollo democrático e institucional de los países receptores.

4.3 Aproximaciones conceptuales, analíticas y teóricas para el estudio de la nueva condicionalidad

Tras la caída del mundo socialista, la ayuda perdió buena parte de su matiz estratégico sustentado en la lógica bipolar, por lo que “ya no resultaba necesario proveer de asistencia a autocracias corruptas, pero diplomáticamente útiles (a los donantes)” (Lancaster, 1993: 13).

Por ello, a partir de entonces, las nuevas consideraciones que definirían los sustentos de la condicionalidad de la post guerra fría ya no estarían completamente sustentados en determinaciones del orden ideológico, geoestratégico o de seguridad internacional, es decir, trazados exclusivamente con base en los postulados del realismo político de las relaciones internacionales.

Así, desde inicios de los noventa, nuevos criterios fueron adoptados por los donantes para continuar aplicando condicionalidad a la ayuda, aunque desde ahora esta actividad fuese reconducida para también conseguir propósitos de interés compartido entre los miembros del sistema internacional.

Estos nuevos criterios consistieron básicamente en la reforma de Estado para promover reformas económicas y políticas, orientadas fundamentalmente en torno al respeto a los derechos humanos, el fomento a la democracia y el buen gobierno, como parte de un incipiente nuevo modelo de relaciones internacionales donde el interés nacional de las potencias, al menos doctrinariamente, dejaría de conducir la lógica de la ayuda.

Fue así como una nueva agenda en la ayuda internacional fue incluida en los programas de asistencia, donde consideraciones que en antaño no tenían un peso relevante (como la

democracia, los derechos humanos o el Estado de derecho) constituirían los ejes de acción en que la nueva condicionalidad sería formulada.

Es decir, se constata el hecho que a partir de la década de los noventa y ante un contexto político e ideológico permeado por la tendencia creciente hacia el regionalismo, el multilateralismo y la promoción de las fuerzas del libre mercado a escala global, “los gobiernos del Norte hayan politizado los derechos humanos, los cuales fueron ignorados en el pasado, ahora haciendo de este tema una condición fundamental para otorgar ayuda” (Clayton, *Op. Cit:* 3).

La percepción de los donantes sobre la condicionalidad de la cooperación puede sintetizarse en un documento del *Overseas Development Institute*, señalando que “la nueva condicionalidad explícitamente une la ayuda con las reformas políticas, los derechos humanos y la libertad de mercado” (en Clayton, *Op. Cit:* 47).

De esta forma, la condicionalidad en su sentido positivo sería entendida desde entonces como “ la búsqueda de un Estado u Organismo Internacional, mediante el otorgamiento de beneficios a otro Estado (como ayuda, concesiones comerciales, acuerdos de cooperación, contactos políticos o membresías a organizaciones internacionales), para el cumplimiento de condiciones relativas a la protección de los derechos humanos y en el avance de los principios democráticos” (Smith, 1997: 6).

En otras palabras, la condicionalidad política actual consiste en “vincular los recursos de ayuda oficial respecto a la calidad del gobierno receptor” (Moore, *Op. Cit:* 1).

Esto significa que la condicionalidad política, se sustenta hoy en día en nuevos elementos de contenido eminentemente económico, político y ético, lo cual se refleja en las disposiciones de los gobiernos receptores para ejecutar medidas enmarcadas en el concepto del buen gobierno, la apertura democrática y comercial, el respeto a los derechos humanos, la promoción de sistemas multipartidistas e inclusive (y en algunos casos) reducciones del gasto militar (Smith, *Op. Cit:* 35).

La concepción de Tony Killick sobre la actual condicionalidad política de la ayuda es esclarecedora:

“La condicionalidad política se refiere a los cambios políticos estipulados por las agencias donantes de ayuda que un gobierno receptor debe instrumentar, con la finalidad de obtener o mantener el acceso al apoyo financiero otorgado por el donante; es un intercambio de dinero por una acción política. Esta actividad se presenta muy frecuentemente en conexión con los programas de ajuste del FMI y el BM, aunque en años recientes los donantes bilaterales han recurrido de manera muy importante a este mecanismo” (en Marr, 1996: 3).

Para Olav Stokke, el elemento central de la condicionalidad consiste en la utilización de la presión por parte del donante en términos de amenazar, reducir o terminar los flujos de ayuda si las disposiciones dictadas por éste no son llevada a cabo por el receptor (Stokke,1995: 12). Así, la ayuda internacional, mediante la condicionalidad, es utilizada como un medio para promover los intereses y objetivos del donante, los cuales en otras condiciones no serían llevados a cabo por el receptor (*Ibid*).

Dependiendo del momento es que se establece, existen básicamente dos tipos de condicionalidad. La condicionalidad *ex ante* se presenta cuando el donante exige determinadas conductas como requisitos fundamentales para que el receptor se encuentre en capacidad de recibir ayuda.

La condicionalidad *ex post* se refiere a la necesidad de que el receptor mantenga las políticas solicitadas por el donante durante determinado tiempo, como requisito *sine qua non* para poder continuar accediendo a recursos provenientes de terceros países u organismos internacionales (*Ibid*).

Como resulta evidente, la nueva condicionalidad, orientada a estimular reformas económicas y políticas en el seno de los Estados receptores, tiene como objetivo influir en

las decisiones del orden interno, es decir soberanas, de los gobiernos receptores de ayuda internacional.

Este planteamiento es afín al señalamiento de Paul Collier, quien asevera que con la condicionalidad, “el cambio en determinadas políticas es el precio que en la actualidad los gobiernos receptores deben pagar para estar en capacidad de continuar recibiendo ayuda. Dicho de otra manera, los donantes pretenden comprar reformas económicas y políticas mediante la instrumentación de la ayuda condicionada” (Collier, 2001: 71).

Es decir, “este mecanismo puede interpretarse como la emergencia de un orden jurídico o de regulación que compromete a los Estados para trascenderlos y para tener vigencia dentro de ellos” (Montaño, *Op. Cit:* 24).

Resulta apropiado el señalamiento en cuanto a que la condicionalidad, al igual que la practicada durante la guerra fría, sería dictada, determinada y sancionada por las potencias donantes que en antaño la instrumentaban, aunque ahora (en principio y como se verá más adelante) mediante mecanismos regulatorios más claros y precisos en acuerdos internacionales de colaboración.

Es decir, la condicionalidad ejercida por los actores internacionales más poderosos si bien ha variado en cuanto a los objetivos y requisitos que exige a terceros países, en cierta medida, al igual que durante la guerra fría, continúa constituyendo una actividad que ejemplifica las relaciones verticales de poder en la escena internacional, donde la parte más fuerte establece los lineamientos a seguir por parte del país receptor, así como los parámetros con base en los cuales el segundo será evaluado y, eventualmente, premiado o sancionado.

Por tal razón, resulta apropiado el señalamiento que sobre este asunto realiza Founou-Tchuiga en el sentido de que la vinculación de la ayuda “...se define como el conjunto de condiciones en las cuales los actores de los centros capitalistas, los Estados y las empresas,

someten a las sociedades periféricas para que continúen siendo periféricas” (en Montaña, *Op. Cit:* 59).

Desde el punto de vista neorrealista, esta relación asimétrica que se presenta en la instrumentación de la condicionalidad se explica con base en el grado de vulnerabilidad del receptor respecto al donante. Esto significa, siguiendo a Holsti, que como son las potencias (gobiernos, empresas, etc.) las que se caracterizan por monopolizar el uso de condicionalidad (Holsti, *Op. Cit:* 177) y debido a que éstas ostentan determinados intereses en terceros países, tales potencias continúan utilizando este recurso de poder para la consecución de sus intereses.

Además, dado que, en varios casos, no existe coherencia entre los objetivos del receptor y el donante,⁹⁶ los intereses del más fuerte, a través de sus instrumentos de coerción, eventualmente serán los que se impongan. Es decir, entre mayor sea el grado de vulnerabilidad del receptor, mayor será la posibilidad de que el donante, a través de condicionalidad política, inflencie el comportamiento de éste, aunque en realidad, y como antaño, las conductas asumidas por el receptor en realidad no atiendan del todo a su propio interés nacional.

⁹⁶ Desde 1991, el tema de la coherencia de la política de los donantes de ayuda al desarrollo ha sido un asunto nodal en el marco de la búsqueda de acciones para incentivar la eficacia de la ayuda. En este ámbito, la OCDE ha realizado varios esfuerzos para que las actividades de los miembros del CAD comprendan todas las relaciones Norte-Sur como las políticas macroeconómicas, comercio, créditos a la exportación, ayuda ligada, inversiones directas, agricultura, medio ambiente, migración, etc., a fin de lograr, mediante “varios frentes”, el objetivo común del desarrollo. Sin embargo, como lo señala Olav Stokke, es ampliamente reconocido que algunas políticas fuera del dominio de la ayuda pueden contrarrestar los objetivos buscados por la ayuda, y por lo tanto, resultar incoherentes desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo (en Alonso y FitzGerald, *Op. Cit:* 186). En este sentido, se considera que como en el sistema internacional existen intereses contradictorios, la política internacional de cooperación al desarrollo en su *praxis*, dado que constituye un instrumento de política exterior de los donantes, resulta en varios casos incoherente, ya que no existen consensos suficientes (entre receptores-receptores y receptores-donantes) sobre los medios necesarios para lograr mejores oportunidades de desarrollo. Luego entonces, como lo constata Stokke, “conseguir la coherencia política puede ser difícil cuando hay intereses contradictorios” (en Alonso y FitzGerald, *Op. Cit:* 197), o como lo señala Raj, si bien los donantes exigen a los receptores buen gobierno, los primeros sufren de inconsistencia y contradicciones en sus objetivos, por lo que en ocasiones resultan incompetentes para articular y seguir sus estrategias de desarrollo que desean impulsar en terceros países (Raj, *Op. Cit:* 1). Para un análisis sobre la coherencia de las políticas de ayuda al desarrollo de los donantes véase Jacques Forster y Olave Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, 1999, London.

El resultado de la relación entre ambos, por su naturaleza vertical, no asume los principios de la cooperación internacional con relación a los costos y beneficios compartidos entre las partes involucradas para obtener beneficios comunes y diferenciados.

Para Mosley, Harrigan y Toye, durante su ejercicio, la condicionalidad de la cooperación solicitada por el FMI y el BM se define en cuatro rasgos fundamentales, relacionados precisamente con la verticalidad de las relaciones de poder entre donantes y receptores:

- a) Ningún comportamiento colateral es solicitado al donante;
- b) El donante impone al receptor adoptar una serie de conductas tendientes a asegurar el pago de los montos concedidos;
- c) La puesta en marcha de estas conductas, usualmente relacionadas a los escudos protectores de la economía nacional como el tipo de cambio, permisos y aranceles para productos de importación, regulación de precios y subsidios en productos agropecuarios, generan automáticamente en los receptores incentivos para no aplicarlos en la medida en que los donantes lo han estipulado;
- d) En principio, los donantes pueden castigar a los receptores que no han cumplido cabalmente con las exigencias, negándose a continuar otorgando préstamos. Sin embargo (como se verá en capítulos subsiguientes), también tienen suficientes razones para no hacerlo, por lo cual frecuentemente no lo hacen (Mosley, Harrigan y Toye: 991, en Mosley, *Op. Cit.*: 129-130).

Del señalamiento de los analistas citados, especialmente en los puntos c y d, se desprende que, dada la ausencia de equidad entre donantes y receptores, el ejercicio de la condicionalidad no siempre se desarrolla de manera expedita o sin fricción alguna, tema que se analiza a detalle en el transcurso de la presente investigación.

Joseph H. Stiglitz, analiza esta situación con relación a la condicionalidad realizada por el BM y del FMI, donde, desde su postura, la condicionalidad impuesta por ambos organismos, más que ayudar a enfrentar problemas estructurales en los países receptores, en varios casos les ha impedido superar sus respectivas crisis (Stiglitz, 2002).

Ante esta situación y utilizando como ejemplo una fotografía anecdótica de la firma de una Carta de Intención entre el FMI y el presidente de Indonesia, (por cierto, cuya buena parte de los recursos no fue a ayudar a Indonesia, sino a rescatar a los acreedores privados), el premio Nóbel de Economía 2001 pregunta si “¿habrían cambiado realmente las cosas desde el final –oficial- del colonialismo hace medio siglo?” (Stiglitz, *Op. Cit:* 68).

Sobre este tema, Michael Edwards, señala con acierto que “parece claro que las condiciones progresivas sólo incrementan la influencia de las instituciones internacionales sobre los países receptores” (Edwards, 2002: 226).

De ahí que, y como se verá a continuación, aunque se han registrado importantes cambios en la lógica de la condicionalidad, en buena medida los donantes continúan premiando o sancionando a los receptores, no siempre con relación a objetivos “generales”, “globales” o de “valores-sociales” en materia de buen gobierno, democracia, derechos humanos o medio ambiente, sino con base en la lógica de los intereses (políticos y, sobre todo, económicos) del donante.⁹⁷

Continuando con el análisis de las transformaciones de los fundamentos de la condicionalidad tras el final de la guerra fría, sería un error afirmar que hoy, como en el pasado, los únicos fundamentos en que los donantes sustentan las nuevas reglas del juego para el otorgamiento de su ayuda sean consideraciones políticas y económicas enmarcadas en la percepción neorrealista de las relaciones internacionales, donde supuestamente los

⁹⁷ Esta situación ha llevado a Michael Edwards a preguntar “¿por qué hay que sobornar (mediante ayuda al desarrollo) a los gobiernos para que hagan algo que supuestamente les interesa? (como el buen gobierno). Este autor, tras considerar que los medios para animar a terceros países para que se comporten como los donantes resultan ineficaces, apunta que “la condicionalidad se ha vuelto loca” (Edwards, *Op. Cit:* 225 y 229).

donantes “automáticamente” sancionan a países que les representan un atentado a sus intereses nacionales.

De ahí que sea necesario recurrir a los nuevos planteamientos teóricos que pretenden explicar los fundamentos con base en los cuales los donantes han apostado por institucionalizar la nueva relación entre el Norte y el Sur en materia de cooperación internacional, donde la cooperación a favor de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno ocupan un destacado lugar, y en que en principio, los intereses económicos, políticos y estratégicos pasan a un segundo plano.

El neoliberalismo institucional, también denominado institucionalismo o realismo estructural modificado (*modified structural realism*), admite una postura similar a la del neorrealismo respecto a la supuesta racionalidad del comportamiento de los Estados en sus relaciones internacionales. Sin embargo, lo que define al neoliberalismo institucional es que los Estados, yendo más allá que sus preocupaciones sobre su seguridad e interés nacional, son capaces de cooperar entre sí para estructurar una serie de instituciones o regímenes internacionales que a su vez pueden ser utilizadas a favor de los intereses de los países (Grieco, 1995: 151).

En otras palabras, el neoliberalismo institucional, a diferencia del neorrealismo, concibe a la cooperación como una alternativa viable en la búsqueda de satisfactores para los Estados en la escena internacional. Asimismo, desde esta visión, las instituciones internacionales son capaces de otorgar alternativas confiables para superar el dilema de seguridad de los Estados, por lo que resulta viable apoyarlas cooperando con otros gobiernos (Axelrod, 1984).

Ya que para el neoliberalismo institucional la cooperación debe prevalecer respecto a las sanciones, resulta contrario a los intereses de los Estados alterar drásticamente el impulso de la conformación de regímenes internacionales en distintos ámbitos de las relaciones internacionales (comercial, derechos humanos, democracia, etc.) por la vía de la exclusión (sanción) de los beneficios que éstos regímenes ofrecen a terceros Estados, ya que ello significaría debilitar la estructura misma del régimen en cuestión.

Como se verá más adelante, esta postura, en que se ampara el hecho que en realidad las sanciones a la ayuda al desarrollo constituyen medidas significativamente muy poco recurridas en la instrumentación de la cooperación internacional, fue recurrida por primera vez en Uganda en la década de los setenta, donde el principio del *pacta sunt servanda* del acuerdo de asociación entre este país y las Comunidades Económicas Europeas prevaleció respecto a los argumentos que exigían excluir del acuerdo al país africano debido a las violaciones a los derechos humanos cometidas por consentimiento de Idi Amín.⁹⁸

Si el neoliberalismo institucional está en lo cierto, ¿qué puede esperarse respecto a la condicionalidad política de la cooperación internacional? La respuesta sería que dado que a medida que las relaciones institucionales de colaboración entre los Estados se han reforzado y ampliado (por ejemplo mediante acuerdos de asociación bilateral y/o tratados multilaterales en las esferas económicas, políticas de derechos humanos, etc.), la imposición de sanciones resulta una medida poco conveniente, ya que al hacerlo se debilitaría el régimen internacional que en principio se pretende impulsar.

Luego entonces, según el neoliberalismo institucional, con todo y la nueva y amplia gama de regulaciones para el otorgamiento de ayuda, los donantes tenderán a privilegiar los incentivos respecto a las sanciones.

El constructivismo sostiene que las estructuras sociales del sistema internacional permiten a sus actores realizar acciones sustentadas en una serie de valores e intereses, a través de determinados medios y capacidades, y no exclusivamente mediante intereses enmarcados por la búsqueda del poder (Wendt, 1995: 76). Constructivistas como Lumsdaine parten del fundamento relativo a que la ayuda internacional no puede ser explicada únicamente con base en los intereses políticos y económicos de las principales potencias. Para este académico, consideraciones morales enmarcadas en elementos humanitarios y solidarios en el sistema internacional de cooperación al desarrollo han jugado, desde el inicio de su

⁹⁸ Aunque esa experiencia, conocida como *Uganda Guidelines*, sirvió para que la Comisión Europea reaccionara de manera más estricta a violaciones a los derechos humanos en otros países africanos. El estudio correspondiente a este tema se encuentra en el octavo capítulo de esta investigación.

implementación, un papel central en los fundamentos en que los donantes sustentan sus respectivos programas de ayuda al desarrollo (Lumsdaine, 1992: 4-29).

Así, para los constructivistas, existe una amplia gama de circunstancias que generan el marco moral necesario para que los Estados fuertes promuevan desarrollo en los débiles: necesidades de las personas inmersas en pobreza en los países pobres; amplia inequidad de recursos y oportunidades entre ricos y pobres; e injustas relaciones históricas entre países desarrollados y en desarrollo, las cuales pueden ser restituidas o compensadas por la vía de la colaboración.

En esta corriente de análisis, basta con aceptar tan sólo una de estas justificaciones, para sustentar la naturaleza de la obligación moral para cooperar (Riddell, 1987: 12), cuya principal estrategia consiste en materializar las estructuras sociales a través de normas de comportamiento tendientes a impulsar la colaboración.

En resumen, un conjunto de normas socialmente aprobadas por la sociedad establecen los lineamientos de comportamiento que los Estados y sus gobiernos deben llevar a cabo en la escena tanto nacional como internacional. Ya que la democracia y los derechos forman parte esencial de estas normas, la adscripción por parte de los Estados a dichas normas es vista como la pauta a seguir en el concierto internacional. En sentido inverso, la desaprobación de estas normas por parte de ciertos Estados es interpretada como un atentado a la convivencia armoniosa y pacífica de la sociedad internacional, por lo que la imposición de sanciones constituyen acciones obligadamente necesarias a las cuales se debe recurrir.⁹⁹

Por lo tanto, siguiendo la perspectiva constructivista, ya que las normas concentran el interés de los actores del sistema internacional, los gobiernos que atenten contra la democracia y los derechos humanos, independientemente de las alianzas o acuerdos de cooperación celebrados con otros Estados u organismos internacionales, serán sancionados.

⁹⁹ Es decir, desde la perspectiva constructivista, las sanciones a la ayuda al desarrollo para restituir la democracia y los derechos humanos, al no consistir un fin en sí mismas, son actividades moralmente justificables.

4.4 La condicionalidad positiva y la negativa

La condicionalidad, ya sea en su dinámica positiva o en la negativa, no es un fin en sí mismo, sino un medio o instrumento para conseguir determinados intereses (Stokke, 1995: 2), siendo éstos conductas afines a los intereses del donante.

Así, los donantes, con el fin de lograr que sus receptores apliquen las disposiciones en materia de democracia, derechos humanos y buen gobierno, han implementado dos mecanismos de persuasión en el marco de la aplicación de condicionalidad política, a saber, la condicionalidad positiva (mediante vinculación constructiva a través de la colaboración) y la condicionalidad negativa (sancionando a la ayuda).

Es decir, la condicionalidad política, al igual que la practicada en antaño, es un mecanismo que opera mediante el estímulo o la disuasión, dado que supone la posibilidad de gratificación, como efecto positivo ante la instauración de la conducta esperada por el donante, o de sanción, en caso de no cumplir con los requerimientos previamente establecidos.

Al primer caso, es decir al ejercicio de realizar operaciones de vinculación constructiva en el marco de la cooperación al desarrollo, se le denomina condicionalidad positiva. Esta actividad consiste en el otorgamiento de programas de cooperación internacional (técnica, científica cultural, financiera –vía AOD, etc.) o de determinadas concesiones políticas y/o comerciales al receptor, como pago, compensación o reconocimiento ante la instauración por parte del respectivo gobierno receptor de las conductas o disposiciones previamente acordadas por el país u organismo donante.

La condicionalidad positiva se refiere al mantenimiento o al aumento de los flujos de cooperación internacional o del estrechamiento de relaciones políticas bilaterales por parte del oferente en razón de los esfuerzos tangibles del receptor por contribuir y/o consolidar un sistema democrático, mejorar la situación interna de los derechos humanos, la

celebración de elecciones limpias y justas y en general, el fortalecimiento del Estado de derecho.

Como lo establece Villán, este tipo de condicionalidad se realiza a través de medidas que no constituyen en absoluto sanciones (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, *Op. Cit.*: 163).

Si la condicionalidad positiva consistiese en programas de colaboración institucional mediante proyectos de asesoramiento gubernamental y flujos económicos en ayuda, la condicionalidad negativa se refiere a las sanciones a la cooperación, especialmente respecto a la AOD, debido al incumplimiento de las disposiciones estipuladas por el donante (Robinson, *Op. Cit.*).

Para Stokke el elemento explicativo más importante de la condicionalidad política en su versión negativa consiste en la utilización de medidas de presión por el donante en términos de atentar contra su oferta de colaboración, reducirla o terminarla, en caso de que las condiciones impuestas no sean cumplidas por el receptor (Stokke, *Op. Cit.*).

En resumen, se puede aseverar que, como lo apunta Smith, “la condicionalidad positiva puede ser sencillamente definida como el otorgamiento de beneficios a un Estado si éste cumple las condiciones, mientras que la condicionalidad negativa se expresa reduciendo, suspendiendo o deteniendo los beneficios prestados si este viola las condiciones preeliminarias” (Smith, *Op. Cit.*: 6-7).

Es así como en el contexto del nuevo orden mundial, las tradicionales políticas de persuasión positiva (o de vinculación constructiva) y las negativas (como las sanciones), encumbradas en el concepto de condicionalidad política de la ayuda, tienen como nuevos referentes los valores occidentales citados en párrafos anteriores.

Sin embargo, como lo precisa Gordon Crawford, la utilización del término condicionalidad política (*political conditionality*), por lo general o de manera convencional, es utilizado por

los estudiosos del tema para referirse más bien a su sentido negativo, es decir, a las sanciones de la ayuda al desarrollo (Crawford, *Op. Cit:* 70).

Ahora bien, el ejercicio de ejercer condicionalidad positiva o negativa debe sustentarse en el principio de la reciprocidad o de la consecuencia. Es decir, el donante determinará si debe apoyar o sancionar a su respectivo receptor de ayuda, con base en la conducta del segundo, respecto al cumplimiento de las estipulaciones establecidas por el donante.

De esta forma, en términos ideales, si un receptor accede a llevar a cabo las exigencias del donante (reformas económicas, promoción de la democracia, respeto a los derechos humanos o procuración del buen gobierno), será evaluado de tal manera que recibirá determinados incentivos. Por el contrario, si el receptor no cumple con los requisitos establecidos por el donante, conforme a la lógica del caso, éste último sancionará al primero.

Esta relación de capacidades y voluntades, que puede ser entendida como un *juego*, parte de la premisa de que las dos o más partes que participan en él, tienen, al menos en cierto grado, intereses opuestos o al menos no del todo afines entre sí. Por ello, cada una de las partes involucradas analiza la conducta de la otra, ya que de ello depende la reacción de la contraparte.

Es decir, si fuese cierto que un donante tras imponer condicionalidad a su cooperación lograra, mediante esta vía, la totalidad de sus objetivos, entonces el juego se terminaría. Asimismo, si se arguye que las partes en cuestión mantienen en todo momento posturas afines, tampoco sería posible continuar el juego de la condicionalidad, en virtud de la supuesta homologación de intereses y estrategias para lograrlos.

En el plano real, el ejercicio de la condicionalidad, precisamente por la multiplicidad de escenarios y actores por y en que ésta actividad es llevada a cabo, mismas que constituyen un complejo proceso de negociaciones cuya dinámica responde a las acciones y reacciones

de los actores en cuestión, al igual que como ocurre con las sanciones económicas, no siempre genera los resultados esperados.

De ahí que como lo señalan Paul Mosley, Jane Harrigan y John Toye, si la condicionalidad del BM fuese totalmente efectiva (es decir si lograra siempre todos sus objetivos), sería imposible explicar el hecho que alrededor de la mitad de las condiciones impuestas por el Banco no han sido cumplimentadas por los receptores” (Mosley, Harrigan, Toye, 1991: 68).

La dinámica de reciprocidad, en el juego de la condicionalidad de la ayuda, puede representarse de la siguiente manera:

Gráfica 1. El juego de la condicionalidad

Nivel 1. Inicio proceso negociación

a) Exitoso → b) No exitoso

Nivel 2.

Si es a) entonces implementación de reformas solicitadas por el donante

Si es b) entonces fin de las negociaciones o reinicio de las mismas

Nivel 2. resultados de las reformas

a) Reformas suficientes → b) Reformas insuficientes

Nivel 3.

Si es a) entonces el donante otorga más ayuda (condicionalidad positiva)

*Si es b) entonces el donante sanciona al receptor (condicionalidad negativa)
(condicionalidad positiva)*

Fuente: con base en Paul Mosley, Jane Harrigan y John Toye, *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending*. Volume 1, Routledge, London and New York, p. 69.

En el primer nivel las dos partes negocian las condiciones en que los préstamos o los programas de cooperación serán otorgados. Es decir, se establecen las precondiciones, tanto de los incentivos del donante como de los costos (reformas) asumidas por el receptor, las cuales serán evaluadas por ambas instancias.

Si existe acuerdo entre las partes para llevar a cabo el nivel uno, se pasa al nivel dos; mientras que si no existen consensos elementales, la relación se termina o en su caso, reinicia en otro momento.

En este proceso, las negociaciones se enfocan en dos elementos esenciales: la cantidad de recursos o incentivos que el donante otorgará y el alcance de la condicionalidad o reformas económicas políticas que el receptor se compromete a realizar. Es decir, se presenta una relación entre ambas partes al estilo *quid pro quo*.

Durante el nivel dos, es decir, en el proceso de implementación de las reformas, el receptor determina *el alcance* de las reformas y demás compromisos previamente concertados con el donante (recuérdese el síndrome del comensal satisfecho).

En el nivel tres, tras la evaluación de las acciones del receptor, el donante determina ya sea incentivar o sancionar al primero.

Como es notorio, los niveles uno y tres son de negociación, mientras que el dos consiste en una medida unilateral por parte del receptor, siendo la reacción del donante también de carácter unilateral.

Respecto a los intereses de las dos partes, estos consisten, por parte del receptor, en maximizar el flujo de recursos procedentes del exterior a cambio de las mínimas concesiones políticas, mientras que el donante espera influir en el receptor de la mayor manera posible mediante los menores recursos posibles.

De esta manera, el “juego de la condicionalidad” se desplaza entre la multiplicidad de capacidades y estrategias de ambas partes para conseguir sus respectivos fines, en el marco de la conjunción de estrategias para lograrlas. A simple vista, este juego responde al principio de reciprocidad de acción y reacción entre ambas partes, no sin olvidar que la más fuerte, el donante, es el encargado de determinar la eventual sostenibilidad o perpetuidad de la relación.

Sin embargo, en el plano de la *real politik*, y como se verá más adelante, en el marco del ejercicio de la condicionalidad política de la ayuda, el principio de la reciprocidad no es la regla. Es decir, se ha demostrado que determinados donantes no sancionan a ciertos receptores que no cumplen con los estatutos –supuestamente con alcance global- de corte democrático, de derechos humanos y de buen gobierno.

¿Por qué se genera esta situación? ¿Qué es lo que buscan conseguir los donantes de ayuda mediante la condicionalidad?

Para responder a estas importantes preguntas, a continuación se analizan los distintos fundamentos por lo que los países donantes ejecutan ejercicios de condicionalidad política en sus modalidades positiva y negativa, a sus respectivos receptores de ayuda.

**PARTE III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONDICIONALIDAD
POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

Capítulo 5. Algunos factores que intervienen en la dinámica y el impacto de la condicionalidad política de la ayuda internacional

El impacto tras reducir o cortar la ayuda tiende a generar implicaciones negativas más que positivas en los países afectados. Esto confirma que las personas son castigadas debido a los pecados de sus gobernantes.

Katarina Tomasevsky

En el análisis sobre la condicionalidad política resulta imperioso definir la disyuntiva sobre las distintas razones, justificaciones y objetivos estipulados por los donantes para influenciar, a través de la condicionalidad de la ayuda al desarrollo, la conducta de sus respectivos receptores.

¿Será que en el actual contexto de globalización, alejado de la época clásica de la contención bipolar, la condicionalidad de la ayuda consiste exclusivamente en un instrumento de poder y de persuasión utilizado por los donantes con fines meramente desarrollistas a través de la mejora de la gestión de la ayuda?

O más bien ¿cabe la posibilidad de que paralelamente a ello (ya sea en un grado mayor o menor) la actual condicionalidad, al igual que antaño, continua siendo un instrumento de poder para influenciar a determinados Estados con miras a satisfacer en demasía el interés político y económico de los donantes (ya sea a nivel gubernamental o de otros actores nacionales relevantes, entre ellos, por ejemplo, determinadas empresas con intereses económicos en terceros países, éstos no siempre en concordancia con los intereses del mundo en desarrollo) mediante el “velo” de la promoción del buen gobierno y demás reformas y ajustes estructurales?¹⁰⁰ En otras palabras, ¿es posible que el ejercicio de la

¹⁰⁰ Al respecto, es revelador el señalamiento de Otto Reich, responsable de las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica a través de la Secretaría de Estado, quien señaló que a partir de ahora “...ya no va a ser suficiente el nivel de pobreza (...) se va a condicionar la ayuda a la lucha contra la corrupción, porque la corrupción es la raíz de todos los problemas (...) Vamos a premiar a los países que tengan un sistema democrático y a los que sigan *nuestras* políticas económicas” El País (29 de septiembre de 2002).

condicionalidad haya sido diseñado para utilizar este recurso de manera discrecional por algunos donantes en aras de disminuir los flujos de ayuda a aquellos países con quienes no resulte estratégicamente provechoso mantener relaciones de colaboración? O como una pregunta conciliadora entre los cuestionamientos referidos ¿la condicionalidad pretende fungir como un mecanismo de apoyo internacional a objetivos nacionales y en otras ocasiones –inclusive simultáneamente- pretende ser un medio para que el donante mantenga cierto grado de ingerencia en los asuntos internos de sus receptores para utilizarlo a su favor en determinado momento?

¿Cuáles son las razones por las que en el presente contexto histórico los donantes apostaron por transformar de manera tan abrupta los fundamentos de sus respectivos programas de ayuda externa? Es decir, ¿qué pretenden obtener los donantes tras la aplicación de la condicionalidad política de la ayuda? Y, en su caso, ¿es capaz la condicionalidad de contribuir a la obtención de estos propósitos?

Dado que en el marco de las relaciones internacionales existe un amplio rubro de intereses e instrumentos para conseguirlos (véase el segundo capítulo), el ejercicio de ubicar el *leit motiv* de la condicionalidad, al igual que ocurre con el estudio de las sanciones económicas, debe contextualizarse (Rosas, 2003).

Es decir, resulta necesario determinar las distintas variables temporales, políticas, económicas etc. así como las capacidades, vulnerabilidades e intereses tanto de los donantes como de los receptores, con el fin de ubicar en su correcta dimensión los propósitos en juego, no sólo de quien ejecuta este tipo de actividades de presión a través de la condicionalidad de la ayuda, sino también de quienes las acatan.

El cuadro 12 representa los principales factores que intervienen en los actores que instrumentan, asumen o resisten la condicionalidad política de la ayuda.

Cuadro 12. Coyuntura histórica, capacidades y vulnerabilidades de donantes y receptores como elementos que contribuyen al alcance de la condicionalidad.

Coyuntura histórica			
Contexto político: Ideología y tendencia política-económica prevaleciente en las dimensiones nacional, regional y mundial (nacionalismo, liberalismo, etc. guerra fría, globalización, etc.).			
Contexto económico: Características de flujos de capitales (recesión o expansión económica, disputas comerciales o tendencias de colaboración regional o multilateral).			
Objetivos políticos y económicos apoyados por la comunidad internacional (derechos humanos, democracia, buen gobierno, seguridad etc. por ejemplo, combate al terrorismo u Objetivos de Desarrollo del Milenio).			
Conflictos nacionales o regionales, terrorismo, etc.			
Donante		Receptor	
Capacidad	Vulnerabilidad	Capacidad	Vulnerabilidad
Fortaleza económica y política interna	Crisis económica o política	Estabilidad política y económica. Estado de derecho.	Inestabilidad política, económica y social. Sin Estado de derecho.
Experiencia en tácticas para influir en los receptores y en otros donantes	Sin experiencia en tácticas para influir en los receptores y otros donantes	Experiencia para resistirse a la influencia de otros actores internacionales	Sin experiencia exitosa para resistirse a presiones externas
Voluntad/determinación para influir en otros	Sin voluntad o interés para influir en otros	Voluntad para resistirse a la influencia de otros actores internacionales	Sin voluntad para resistirse a presiones externas
Importante oferta de AOD y otras modalidades de ayuda	Reducción de la ayuda y otras modalidades de ayuda ofertada	Reducida dependencia económica del exterior	Importante dependencia económica del exterior
Concentración de oferta de ayuda en determinados receptores	Diversificación de receptores de ayuda	Diversificación de fuentes externas de financiación	Concentración de dependencia externa en determinados donantes

Fuente: Elaboración propia

5.1. Coyuntura histórica

La coyuntura histórica (primer plano superior del cuadro 12), tras determinar el contexto político, ideológico y económico de las relaciones internacionales, incide directamente en

las características, motivaciones u objetivos de la ayuda y de su condicionalidad política, ejercida durante un periodo temporal determinado.

Así, y como se ha visto, la condicionalidad durante la guerra fría, donde la contención sentó las bases de las relaciones entre los dos bandos en pugna, constituyó un instrumento de la política exterior de varios donantes, cuyo fin fue precisamente mantener o afianzar las alianzas político-ideológicas, dependiendo la pertenencia de bando del donante en cuestión.

La condicionalidad ejercida por los donantes capitalistas intentó, junto con otras medidas, cooptar a sus respectivos receptores de ayuda, para que estos no virasen sus políticas internas hacia el lado socialista. Por su parte, la lógica de la condicionalidad ejercida por los países socialistas siguió la misma dinámica en aras de conseguir sus respectivos intereses.

Tras la caída del Muro de Berlín y el subsiguiente derrumbe del socialismo, la ayuda y su condicionalidad readaptaron sus justificaciones y objetivos en aras de promover la ideología neoliberal, donde las libertades económicas y políticas sientan las bases sociales e institucionales de convivencia en el referido sistema.

De ahí que en este nuevo contexto, el libre mercado, la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno marcan la pauta en que la actual condicionalidad es exigida y ejercida hacia los receptores de ayuda internacional. Es decir, al extinguirse las motivaciones tradicionales del otorgamiento de la ayuda en términos de seguridad nacional y contención respecto al bloque opositor, las políticas de otorgamiento de la ayuda internacional variaron considerablemente.

A su vez, en un contexto internacional de expansión económica, el nivel de exigencia de la condicionalidad política por la vía de las sanciones tiende a relajarse, mientras que ocurre lo contrario ante recesiones económicas las cuales, por ejemplo, pueden influenciar negativamente los montos de AOD. Así, durante las décadas de los sesenta y setenta,

cuando se registró un crecimiento económico a escala global, los montos de AOD fueron incrementados de manera considerable.¹⁰¹

Durante este periodo, las sanciones a la ayuda (así como las sanciones económicas) por la vía de la condicionalidad fueron relativamente escasas. Esto debido a que en este *momentum* histórico de contención la condicionalidad positiva fue privilegiada respecto a las sanciones, con el fin de premiar la lealtad de los gobiernos del Sur aliados de los respectivos donantes, así como para animar a los gobiernos indecisos a adherirse incondicionalmente a alguno de los bloques, ya sea el occidental o el oriental.¹⁰²

Por su parte, durante la década de los noventa, de menor crecimiento que las décadas referidas y sin las citadas motivaciones político-ideológicas para el otorgamiento de ayuda durante la guerra fría, la AOD fue disminuida de manera importante.

De ahí que Gordon Crawford señale que uno de los propósitos de la actual condicionalidad sea, precisamente, justificar los constantes recortes de los flujos de AOD realizados durante la década anterior (Crawford: 1991: 14).

Siguiendo con la explicación de la influencia del contexto histórico en la dinámica de la ayuda y la condicionalidad, debe señalarse que tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la lógica del sistema internacional de ayuda ha sido considerablemente

¹⁰¹ Durante las primeras cinco décadas de financiación de AOD se registró un significativo asenso de sus recursos, pasando de 35.778 miles de millones de dólares anuales promedio en la década de los cincuenta, a 54.735 en los noventas (Global Policy, 2002) (OECD, 2002c). De hecho, desde mediados de la década de los cincuenta hasta finales de la década de los ochenta, la AOD de los miembros del CAD fue mayor que la inversión extranjera directa generada por las empresas transnacionales al mundo en desarrollo (Lumsdaine, *Op. Cit.*: 34). De forma contraria a dicha tendencia, los recursos correspondientes a la AOD en la década de los noventa registraron un importante descenso al pasar de 1992 de 60 mil millones de dólares a 53 mil millones en el año 2000. Esto significa que para el año 2000, la AOD representó únicamente el 26% de los Montos Totales de Financiación al Desarrollo. La citada disminución de flujos para el desarrollo se refleja en la proporción de AOD respecto al PIB de los países miembros del CAD, misma que bajó en el año 2000 al 0.22%, siendo la más baja desde hace más de dos décadas (véase cuadro 9).

¹⁰² El mejor ejemplo al respecto fue la ayuda estadounidense otorgada a la Yugoslavia de Josip Broz “Tito”, quien de manera sagaz “coqueteó” con Washington y Moscú para obtener mediante las ofertas de ayuda por parte de ambas potencias a cambio de su lealtad a las mismas, los máximos flujos de ayuda internacional. Gracias a esta estrategia, durante la década de los cincuenta, Yugoslavia recibió más ayuda estadounidense que todos los países de Sudamérica juntos. Al respecto, como dato curioso, es interesante que en el bienio 2001-2001, Serbia y Montenegro fue el tercer receptor global de AOD y el quinto receptor de ayuda estadounidense durante dicho periodo (OECD, 2003c) (OECD, 2004) (OECD: 2004b).

transformada. Ahora, la “nueva condicionalidad” se encuentra vinculada a objetivos de seguridad nacional e internacional como el antiterrorismo y la inmigración (Sanahuja, 2003b: 3). Es decir, hoy en día se condicionan los flujos de financiación a aquellos países que apoyen y financien decididamente la lucha antiterrorista (aunque ello incida negativamente en los recursos destinados para conseguir, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio), así como aquellos que regulen (es decir, disminuyan) sus respectivos flujos migratorios hacia el Norte.¹⁰³

Tras explicar la manera en que la coyuntura histórica determina los fundamentos, la orientación y los objetivos de la condicionalidad política, corresponde ahora analizar la relación y los efectos entre las capacidades y vulnerabilidades tanto del donante como del receptor, las cuales también inciden determinantemente en el alcance de la condicionalidad.

5.2 Capacidades y vulnerabilidades del donante y la condicionalidad

Las capacidades y vulnerabilidades tanto del donante como del receptor resultan elementos fundamentales,¹⁰⁴ aunque como se verá posteriormente, no necesariamente determinantes durante la instrumentación de la condicionalidad política y de su efectividad. Ello debido a que de la relación entre estas variables depende en buena medida el alcance y el éxito de dicho instrumento político, entendido como una estrategia coercitiva ejecutada por el donante para que el receptor realice determinadas acciones del orden político, económico o administrativo en su propio territorio, mismas que sin la presión externa no serían llevadas a cabo.

Por ejemplo, el donante de ayuda procurará obtener el máximo rendimiento de sus capacidades políticas y económicas frente a su receptor, con el fin de imponer sus intereses respecto al segundo. Simultáneamente, el donante intentará que sus vulnerabilidades

¹⁰³ Para una explicación más a fondo sobre estos asuntos véase, en el siguiente capítulo, el inciso 6.4.2 “La inmigración” y el 6.4.3 “El antiterrorismo”.

¹⁰⁴ Entendiendo a las capacidades como la posibilidad de respuesta dentro de una estructura política y a las vulnerabilidades como la desventaja de un actor internacional que experimenta costos impuestos por terceros (Keohane y Nye, 1988: 26)

internas y externas afecten en la menor medida posible sus intentos por hacer que su receptor atienda las disposiciones dictadas por él, es decir, que sus capacidades prevalezcan respecto a las vulnerabilidades del receptor.

Tal y como se señaló en el tercer capítulo, el ejercicio del poder se relaciona directamente con la capacidad de influencia o persuasión por parte de algunos actores internacionales respecto a otros (Daniel, *Op. Cit:* 21). Estas capacidades dependen, en buena medida, de las fuentes de su ejercicio, las cuales consisten en recursos tangibles e intangibles. Asimismo, y como ha sido señalado, la voluntad para ejercer acciones de poder resulta fundamental para el pleno ejercicio de acciones tendientes a influenciar la conducta de terceros actores internacionales.

Capacidades del donante como su fortaleza económica, política y militar, la cuantía de AOD y otras modalidades de ayuda ofertada en los ámbitos bilateral y multilateral, su imagen externa, entre muchos otros factores, aumentan la capacidad de éste para conminar a un determinado país receptor a atender las disposiciones establecidas como condición tras el otorgamiento de ayuda.

Por su parte, vulnerabilidades del donante como eventuales recesiones económicas, crisis políticas, la reducción y diversificación de su ayuda, bajo perfil de su política exterior, así como su inexperiencia o falta de voluntad para incidir en el comportamiento de terceros inciden negativamente en la capacidad de éste para estar en mejor oportunidad de que sus disposiciones sean llevadas a cabo por algún receptor.

De esta forma, si las capacidades del donante son mayores que sus vulnerabilidades, éste dispondrá de mayores recursos de poder para conseguir sus objetivos en el exterior. En caso de que sus vulnerabilidades prevalezcan respecto a sus capacidades, ocurrirá lo contrario, es decir, contará con menos oportunidad de influir decididamente en el comportamiento de otros países en el Sur o inclusive otros donantes.

5.3 Capacidades y vulnerabilidades del receptor y la condicionalidad

Un determinado receptor de ayuda que es condicionado puede contar con algunas capacidades para enfrentar o negarse a instrumentar las disposiciones o parte de éstas exigidas desde el exterior, en caso de que no concuerde con el donante en llevar a cabo las transformaciones internas estipuladas.

La estabilidad política y económica, el Estado de derecho, la legitimidad interna, su determinación o experiencia exitosa para no permitir incidencia externa en sus asuntos internos, etc. conforman algunos elementos que le permiten al receptor estar en mejor oportunidad para resistirse a la aplicación de las condicionantes establecidas por el donante o acreedor durante un momento dado.

Asimismo, la reducida dependencia económica del exterior, así como su diversificación de fuentes internacionales de financiación resultan también elementos clave que inciden positivamente en la capacidad del receptor para limitar el alcance de la condicionalidad ejercida por organismos internacionales o gobiernos extranjeros.

Esto es así debido a que eventuales sanciones a la ayuda que reciba como consecuencia de no acatar las condicionantes dictadas por el donante no le afectarán de manera importante a su economía interna, en virtud de que su dependencia económica (vulnerabilidad) es de reducida relevancia. En este caso, al prevalecer las capacidades del receptor respecto a las capacidades del donante, el ejercicio de la condicionalidad negativa por la vía de las sanciones puede resultar ineficaz.¹⁰⁵

En sentido opuesto, el alcance de los elementos que generan vulnerabilidad del receptor respecto al donante incide negativamente en la capacidad del primero para resistirse a la presión ejercida por el segundo.

¹⁰⁵ Ejemplos sobre este tipo de situaciones en varios países se analizan en el capítulo octavo de esta investigación. En particular, véase el caso indonesio o chino.

La inestabilidad política, económica y social, la carencia del Estado de derecho, la ilegitimidad y corrupción de instituciones públicas, el grado de dependencia económica externa (de AOD, Ayuda Oficial (AO) u otros créditos externos), la ausencia de diversificación de fuentes externas de financiación, así como la necesidad o interés del gobierno receptor por conseguir alianzas o respaldo político y económico desde el exterior (aunque su costo político o económico sea de consideración), generan condiciones adversas para que el receptor se encuentre en capacidad de resistir las presiones externas provenientes de otras latitudes.

En este caso, las capacidades del donante toman ventaja del elevado grado de vulnerabilidad del receptor, lo que aumenta la posibilidad de que el ejercicio de la condicionalidad tenga mayor oportunidad de ser aplicado y resultar eficaz.

De lo que aquí se desprende es que supuestamente los Estados con mayores capacidades se encontrarán en mayor oportunidad de influir en los países con mayores vulnerabilidades; es decir, siguiendo esta premisa, la condicionalidad tendrá a ser más eficaz si es aplicada por donantes poderosos en los países con menores recursos de poder, aunque como se verá más adelante, esta situación no siempre se presenta de esta manera.

Además, y como se ha explicado en el inciso anterior, la relación entre vulnerabilidades y capacidades depende también del contexto histórico durante el cual se desarrollen las relaciones de cooperación y condicionalidad entre el oferente y el donante. Es decir, el grado de capacidad y vulnerabilidad tanto de donantes como de receptores no siempre se mantiene estable a través del tiempo.

De ahí la relevancia de analizar las condiciones particulares de ambos actores durante un periodo histórico determinado, ya que de las transformaciones de éstas condiciones dependen las variaciones de las relaciones de poder en las relaciones internacionales. En menos palabras, y como se señaló en su oportunidad, el estudio de la condicionalidad debe ser contextualizado, a fin de estar en mayor posibilidad de comprender en una mejor

dimensión y precisión las transformaciones de la relación temporal entre capacidades y vulnerabilidades entre donantes y receptores.

5.4 Los factores que determinan el alcance o eficacia de la ayuda según Olav Stokke

En el marco del estudio de capacidades y vulnerabilidades de donantes y receptores durante el ejercicio de la condicionalidad, existen otros factores que también inciden en el desarrollo y resultados de esta actividad. Al respecto, Olav Stokke (Stokke, 1995: 44-46) analiza varios parámetros de la relación entre donantes y receptores que también determinan, según el autor, el alcance de este instrumento de las relaciones internacionales contemporáneas.

5.4.1 Las características internas del Estado receptor

En concordancia con lo señalado anteriormente, para Stokke la fortaleza relativa o debilidad del Estado determina las posibilidades de que el receptor instrumente los compromisos económicos o políticos establecidos por el donante. Tres son los aspectos esenciales en que los gobiernos receptores pueden fundamentar su fortaleza interna, la cual puede ser utilizada para resistir presiones externas, a saber: la legitimidad del gobierno, el nivel de estabilidad económica del país y el liderazgo de sus dirigentes.

Así, según esta premisa, un receptor con estabilidad política y económica interna se encontrara en mejor capacidad para resistirse a las presiones provenientes del exterior en caso de que éste no concuerde con el acreedor respecto a la puesta en marcha de determinadas transformaciones de su Administración interna.

5.4.2 La habilidad del receptor para utilizar la presión externa a favor del gobierno presionado

Como se ha dicho, las presiones ejercidas desde el exterior son por lo general resistidas por los Estados destinatarios. En el apartado anterior se hizo referencia a que cuando la

vulnerabilidad del receptor es mayor respecto a las capacidades del donante, el primero no tiene otra opción que acatar los designios del segundo, sin que este patrón de comportamiento sea de carácter absoluto. Sobre esta última premisa, el autor noruego recuerda que es posible que algunos gobiernos receptores, sin capacidad para enfrentar directamente las presiones externas, pueden utilizarlas estratégicamente para su propio beneficio.

La manera de hacerlo es utilizando a su favor el argumento de que el donante ha intentado vulnerar la soberanía del receptor mediante el intento de conminarle a realizar determinadas acciones ajenas a su interés nacional. De esta manera, el gobierno receptor puede consolidar o mejorar, al menos temporalmente, su relación con su población y tras ello reforzar su determinación y capacidad para no acceder a las presiones provenientes del exterior o soportarlas con menor desgaste interno.

El mejor ejemplo de esta situación es el caso cubano, cuyo gobierno ha incentivado un sentimiento antiimperialista en la Isla tras más de 40 años de embargo estadounidense.¹⁰⁶

5.4.3 La magnitud de dependencia del receptor respecto a la ayuda

El grado de dependencia del receptor respecto a los montos de ayuda recibidos determina su capacidad de negociación para enfrentarse a los donantes al momento de aceptar o

¹⁰⁶ Esta aseveración hay que tomarla con mesura, ya que de los 1.200 millones de dólares en alimentos que el gobierno cubano invierte para la importación de alimentos en el año 2004, unos 400 millones provinieron de Estados Unidos. Desde 2001 Cuba ha comprado alimentos por más de 612 millones de dólares a consorcios estadounidenses, fecha en que el Departamento del Tesoro autorizó este comercio, siempre y cuando las autoridades isleñas paguen al contado (Granma, 4 de marzo, 2004). Es más, en octubre de 2004 se comunicó que Cuba se convertirá en el segundo importador de arroz de grano largo estadounidense (México ocupa el primer lugar), al consumir 93 mil toneladas del grano norteamericano, el cual supone el 15,5% del volumen total de las 550,000 toneladas de dicho producto que la Isla importa anualmente. (Granma, 13 de octubre, 2004). Por el otro lado, es también interesante que en Julio de 2004 se anunció que el gobierno estadounidense aprobó una medida de excepción al bloqueo contra Cuba, al expedir una licencia a favor de una empresa norteamericana para comercializar fármacos contra el cáncer, cuya fórmula fue desarrollada por el Centro de Inmunología Molecular de la Mayor de las Antillas. Gracias a esta excepción al embargo, y curiosamente en el marco de las más severas restricciones comerciales y financieras contra Cuba, por primera vez desde más de 40 años se permite a una empresa de Estados Unidos celebrar un convenio comercial con el gobierno revolucionario de Fidel Castro. Este acuerdo permite a la empresa *CancerVax* desarrollar y comercializar durante los primeros tres años distintas medicinas contra el cáncer formuladas por el mencionado Centro de Investigación cubano, a cambio de seis millones de dólares que no podrán ser pagados a La Habana en efectivo, sino mediante suministros médicos y alimentos.

rechazar los lineamientos marcados por estos últimos. Esto significa que, según esta premisa, la efectividad de la condicionalidad es directamente proporcional al grado de dependencia del receptor respecto a los montos obtenidos desde el exterior. De esta forma, aun si la dependencia es alta, inclusive un recorte relativo de la ayuda a cierto país afectará considerablemente al gobierno receptor.

5.4.4 La intensidad y relevancia de las relaciones bilaterales

Stokke menciona que este factor es sumamente relevante ya que en caso de que los lazos entre donante y receptor sean estrechos, por ejemplo en los ámbitos políticos y económicos, la eficacia de las sanciones aumentará. Empero, el autor también señala que existe la tendencia de que en el marco de relaciones estrechas entre donante y receptor, cuando dichas relaciones se caracterizan por generar importantes beneficios a ambas partes,¹⁰⁷ el primero tenderá a no sancionar al segundo, a pesar de que no cumpla cabalmente con las estipulaciones previamente establecidas.

Por su parte, los donantes que mantienen menos vínculos con otros receptores, aunque estos últimos sí dependan en mayor medida del apoyo de los primeros,¹⁰⁸ tienden a sancionarles con mayor frecuencia. Esto genera que el receptor, por sus menores capacidades en términos de poder, se encuentra en clara desventaja respecto a su acreedor, por lo que en este caso las sanciones a la ayuda pueden ser más eficaces.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Es decir, en una relación de interdependencia, aunque de carácter asimétrica.

¹⁰⁸ Es decir, en una relación de dependencia.

¹⁰⁹ Debe tenerse cuidado en no confundir el significado de esta premisa respecto a los fundamentos de la vinculación constructiva y las sanciones. Como se recordará, el principio de las sanciones establece que entre países cercanos los donantes prefieren instrumentar acciones coercitivas, mientras que se hace lo opuesto (vinculación constructiva) con quienes existen fricciones, reducida o ninguna relación de colaboración. En primer lugar debe recordarse que el estudio de la condicionalidad se ubica dentro del marco de las relaciones de cooperación y ayuda entre países amigos, es decir aquel donde supuestamente las sanciones tienen mayor posibilidad de lograr sus objetivos, debido al mayor grado relativo de relación entre los actores en cuestión. El asunto aquí tratado consiste en que en este marco de relaciones (entre países amigos donde las sanciones pueden ser más efectivas), los donantes prefieren no castigar con severidad a sus receptores con quienes mantiene vínculos más cercanos, ya que al hacerlo sus intereses de alguna manera también serían afectados. Por el contrario, existe la tendencia de que conforme las relaciones de los donantes con otros receptores (es decir, Estados amigos) son cada vez de un perfil menor, los donantes tienden a sancionarles con mayor frecuencia. De esta manera, la hipótesis planteada respecto a que los donantes le otorgan más peso al mantenimiento de sus relaciones políticas o económicas con algunos Estados receptores, a pesar de que estos no respeten ciertas líneas “secundarias” de comportamiento (por ejemplo en materia de democracia o

5.4.5 La posibilidad de que una sanción unilateral a la ayuda genere el efecto “bola de nieve” entre otros donantes y sea efectiva

Esta proposición se refiere a que cuando un grupo de donantes llevan a cabo en coordinación entre sí sanciones a la ayuda a un determinado receptor, la posibilidad de que la condicionalidad negativa logre sus objetivos aumenta.

En este escenario, al atacar desde varios frentes a un gobierno receptor, éste se encontrará en menor capacidad para compensar las disminuciones de las ayudas obtenidas desde el exterior y, por ende, habrá más oportunidades para que acceda a las disposiciones de los donantes.

El estudio de los elementos que inciden decididamente en el alcance de la condicionalidad estaría incompleto si no se incluye como elemento de especial trascendencia en las múltiples relaciones de poder que se llevan a cabo en el marco de la instrumentación de este instrumento coercitivo, al interés o desinterés del receptor por ejecutar las reestructuraciones internas exigidas por sus colaboradores desde el exterior.

5.4.6 Interés del receptor por llevar a cabo las reformas exigidas

Los incisos anteriores parten de la consideración relativa a que el receptor, tras no coincidir con el donante respecto a las exigencias planteadas desde el exterior, procura encontrar las vías necesarias para no llevar a cabo las transformaciones políticas o administrativas requeridas, o al menos realizarlas con el menor alcance y duración posibles.

derechos humanos) toma fuerza, lo cual lleva a pensar también que es posible que la condicionalidad no resulte eficaz precisamente porque los donantes no la han ejercido con la severidad necesaria. En otras palabras, si bien como lo establece el principio de las sanciones, la condicionalidad puede resultar más eficaz entre países amigos con elevados niveles de cooperación, ese mismo grado de colaboración es el “talón de Aquiles” de la condicionalidad, ya que al sancionar a los receptores con quienes se mantienen relaciones de alto perfil, los intereses de los donantes también serán afectados. Este relevante asunto, precisamente por su carácter trascendental respecto a esta investigación, se abordara en el último capítulo de este trabajo.

Sin embargo, en varias ocasiones, en la relación donante-receptor no siempre existe divergencia respecto a sus respectivos objetivos y estrategias para conseguirlos. Es decir, en el amplio marco de estas relaciones, pueden registrarse casos tan variados que oscilan desde una significativa concordancia de objetivos e intereses entre dos actores internacionales, la similitud, compatibilidad o complementación de propósitos y medios entre éstos para obtenerlos, hasta la existencia de ciertas divergencias de carácter parcial en la relación, ya sean de carácter bilateral o multilateral.

Esto es así debido a que las relaciones entre los distintos actores internacionales no son absolutas. Como lo señala Cristina Rosas “Los recursos de poder cambian, el entorno internacional se modifica y, últimamente, todo lo sólido se desvanece en el aire...” (Rosas, 2002: 235).

Las explicaciones anteriores son necesarias para analizar las premisas que permiten asegurar el alcance de las reformas políticas o económicas exigidas por los donantes en terceros países, ya sea mediante la condicionalidad positiva o a través de la condicionalidad negativa.

Al respecto, varios analistas señalan que la clave para la instrumentación de las reformas políticas y económicas exigidas por donantes u organismos internacionales debe pasar necesariamente por el deseo y el convencimiento del receptor para llevarlas a cabo (Carothers, 1995: 67) (Heinz, 1995: 41).

Este planteamiento es de suma importancia ya que de la convergencia de propósitos entre donante y receptor dependerá el alcance y sobre todo el mantenimiento de las reformas realizadas. Esto significa entonces que en caso de que el receptor no coincida con el acreedor respecto a la necesidad de ejecutar transformaciones internas, éste hará uso de sus capacidades y recursos de poder para que, mediante la condicionalidad, el receptor se vea obligado a acatar las disposiciones exigidas por la parte más fuerte.

Sin embargo, y como fue señalado anteriormente, es más factible que el receptor ejecute las reformas políticas o económicas si no se resiste a ejecutarlas. Esto puede ocurrir por dos razones fundamentales. La primera situación se presenta cuando existen afinidades políticas e ideológicas entre el donante y el receptor, respecto a modelos económicos y de desarrollo social a llevarse a cabo.

Por ejemplo, esta circunstancia acontece cuando dos gobiernos de carácter liberal, uno donante y otro receptor, que aceptan la premisa de que la liberalización económica (y por consiguiente la instrumentación de reformas estructurales) genera crecimiento y desarrollo¹¹⁰ realizan actividades de colaboración. La segunda posibilidad ocurre cuando las vulnerabilidades del receptor son de una magnitud tal que no pueden competir en ninguna medida respecto a las capacidades del donante. En este caso, dada la extrema vulnerabilidad del receptor, la parte más débil resulta incapaz de enfrentarse a su acreedor y, en consecuencia, asume sin rechazo alguno (y en ocasiones como propios) los lineamientos y exigencias impuestas por el actor más poderoso.

Lo relevante es que solamente en el primer caso (es decir, cuando hay convencimiento por parte del receptor respecto a la presunta eficacia de las reformas) las transformaciones estructurales tienen mayor posibilidad de ser aplicadas y mantenidas a través del tiempo (OECD, 1997: 24). Es decir, y como se verá en el capítulo décimo de esta investigación, la condicionalidad no resulta un instrumento de eficacia comprobada para que los gobiernos del Sur lleven a cabo las reestructuraciones en sus respectivos aparatos políticos, económicos y administrativos propuestos o exigidos desde instancias foráneas si los primeros no están convencidos de ejercerlas con cierto margen de voluntad propia.

Antes de terminar este apartado, resulta conveniente señalar que el elemento que puede ayudar a vislumbrar las posibilidades de que el receptor instrumente las reformas solicitadas se encuentra precisamente en el *grado* o *nivel* de aceptación o convencimiento por parte de éste para llevarlas a cabo. Evidentemente, la “medición” de dichos niveles de

¹¹⁰ En el último capítulo de esta investigación se analizan las opiniones de diversos especialistas respecto a la veracidad de la premisa señalada.

compatibilidad de intereses entre donante y receptor son índices complejos de obtener, debido precisamente a la referida ausencia de absolutos en las relaciones entre ambos actores.

Dado lo anterior, y a manera de corolario, hay que decir que el alcance de la condicionalidad depende de la relación entre las capacidades, las vulnerabilidades y la compatibilidad de intereses de y entre el donante y el receptor, durante una etapa histórica determinada. En esta relación, el donante procurará ejercer la mayor influencia posible en el receptor maximizando sus capacidades y minimizando sus vulnerabilidades. Por su parte, en caso de que el receptor no coincida con los lineamientos establecidos por el donante, éste procurará obtener la mayor cantidad de ayuda, intentando realizar las menores concesiones posibles; es decir, al igual que su contraparte, maximizando sus capacidades y minimizando sus vulnerabilidades.

En esta relación de poder, la parte más fuerte, ésta es, la que imponga sus capacidades respecto a las vulnerabilidades del otro (eventualmente el donante) logrará imponer sus intereses respecto al menos poderoso, sin que ello otorgue certidumbre en el mediano o largo plazo para que el receptor atienda escrupulosamente las exigencias del oferente de cooperación.

Por su parte, en caso de que el receptor coincida en algún grado con las disposiciones dictadas por el donante, se contará con mayor posibilidad para que el primero lleve a cabo las reestructuraciones internas estipuladas, es decir, sin que el donante tenga que ejercer la condicionalidad de carácter negativa.

Es en el marco de intereses y recursos de poder en juego donde la condicionalidad política guarda un destacado lugar en las relaciones entre donante y receptor. En ese sentido, dadas las múltiples interacciones entre ambos actores, la instrumentación de este mecanismo de poder no ha sido ejercido de la misma manera en todos los casos.

Por el contrario, los donantes han echado mano de diversos tipos de condicionalidad, a fin de que esta se adapte precisamente a las características específicas de la relación entre donante y receptor y a los propósitos que se quieran alcanzar; es decir, la condicionalidad depende intrínsecamente de la relación entre las capacidades, las vulnerabilidades, así como de los objetivos específicos de donante y receptor que se quieran conseguir durante un momento dado. El análisis sobre estos asuntos es motivo de explicación en el siguiente apartado.

5.5 Los niveles de intervención de la condicionalidad

Olav Stokke se refiere a varios “objetivos y niveles de condicionalidad”, (íntimamente relacionados entre sí) de los cuales depende el “grado de intervención” de este mecanismo de persuasión en los asuntos internos de los Estados receptores (Stokke, 1995: 13).

Para este investigador del Instituto Noruego de Asuntos Internacionales, existen varios niveles de intervencionismo a través de la condicionalidad, los cuales pueden resumirse en los siguientes:

5.5.1 Nivel sistémico

Es el grado más alto de intervención efectuado mediante la condicionalidad, ya que abarca una amplia gama de asuntos relacionados con las instituciones de carácter gubernamental de los receptores; es decir, ahí donde las decisiones más relevantes en materia política y económica con repercusión nacional (e inclusive internacional) son concebidas y llevadas a cabo.

La condicionalidad sistémica pretende transformar funciones gubernamentales y de la Administración Pública a través de la promoción de reformas económicas estructurales, y de la profundización de los procesos democráticos, de los derechos humanos y del buen gobierno (es decir, elementos tanto de la primera como de la segunda generación de condicionalidad). Este tipo de condicionalidad, tras pretender influir en la inclusión de nuevas prioridades de política económica (naturalmente afines a los intereses de los

donantes), principalmente en materia de liberalización, privatizaciones y apertura comercial al exterior, se dirige precisamente al centro de toma de decisiones de los Estados receptores en temáticas neurálgicas que pueden considerarse soberanos, por lo que su influencia en el *modus vivendi* de la población en estos países puede ser de considerable magnitud.¹¹¹

5.5.2 Nivel específico

Esta condicionalidad se refiere a un nivel inmediato inferior al anterior. Es decir, este tipo de condicionalidad pretende influenciar determinadas políticas, de menor amplitud que en el nivel sistémico, en sectores políticos o económicos específicos, tales como el agrario o el industrial.

Un ejemplo de esta condicionalidad es la exigencia para la apertura de los mercados nacionales de los receptores a los productos de los donantes, sin que los segundos hagan lo propio de manera recíproca respecto a los primeros.

5.5.3 Nivel programa/proyecto

El nivel programa/proyecto es aplicado en el ámbito de la instrumentación ya sea de proyectos o de programas de ayuda al desarrollo en temas específicos. Es decir, su esfera de acción se refiere a influenciar (o determinar, en algunos casos), la dinámica administrativa del proyecto o programa de cooperación, mediante la designación del personal administrativo, insumos necesarios¹¹² o inclusive, el diseño y la duración del proyecto/programa en cuestión.¹¹³

¹¹¹ La veracidad de esta aseveración es relativa, ya que como se verá posteriormente, la condicionalidad política no siempre ha logrado conseguir sus objetivos. Sin embargo, se puede decir que la condicionalidad, entre otros factores, sí ha influenciado en buena medida la aplicación de políticas económicas tendientes a la menor participación Estatal en los asuntos económicos de los Estados.

¹¹² Por ejemplo, a través de la ayuda atada.

¹¹³ François Luchaire en su clásica obra “La Ayuda a los Países Subdesarrollados” señala que en casos extremos, este tipo de ayuda condicionada genera en varias ocasiones que el receptor se vuelva un agente pasivo y dependiente del donante durante el proceso en que la ayuda es ofertada. Ello debido a que la agencia donante se encarga de manera exacerbada de dirigir, instrumentar y evaluar los proyectos o programas realizados en el país receptor, sin que el segundo ejerza un papel activo o participativo durante la instrumentación de los mismos (Luchaire, 1967: 35).

De esta forma, es notorio que el grado de influencia interna de los donantes mediante el ejercicio de la condicionalidad depende de las áreas y los objetivos en que establezcan, aunque la constante es que, en alguna medida u otra, la condicionalidad constituye, ya sea en mayor o menor medida, una influencia externa en los asuntos internos de los receptores.

5.5.4 Nivel estructural o sistémico

Este tipo de condicionalidad, vinculada a las actividades de colaboración conocidos como *programme aid*¹¹⁴ es la instrumentada a partir de la década de los ochenta a través del FMI y el BM. Su principal característica es que su finalidad es inducir a sus “socios” o receptores a practicar, en su conjunto, el paradigma económico neoliberal en su sentido amplio. Esto es, más allá de meros proyectos y programas económicos, mediante esta condicionalidad se conmina a los receptores a insertarse a un sistema político económico que regule la totalidad de las relaciones internas y exteriores de los países, en aras de que, mediante la liberalización comercial y la reducción de las instituciones Estatales, los países que practiquen dicha doctrina se encuentren en capacidad de generar crecimiento y desarrollo.

Esta condicionalidad tiene dos facetas diferenciadas y, en principio, compatibles entre sí: la “condicionalidad estructural” por parte del FMI (Collier y Gunning, 1999) y la condicionalidad del buen gobierno, solicitada por el BM (Kapur y Webb, 2000). La primera se refiere a las políticas macroeconómicas necesarias para corregir desajustes en la balanza de pagos mediante políticas económicas restrictivas para contener la inflación e incrementar la capacidad del receptor para amortizar los montos prestados (con sus

¹¹⁴ La cual no debe confundirse con la ayuda destinada a apoyar proyectos y programas específicos o locales de desarrollo explicados en el inciso anterior. Como se señaló puntualmente en el inciso 4.2 “Germen, evolución y desarrollo de la condicionalidad en los últimos años”, el *programe aid* no se aboca a la realización de proyectos comunitarios o urbanos de desarrollo, sino que abarca temáticas más amplias en el ámbito macroeconómico tales como el apoyo para las importaciones, la reducción de la deuda externa, la corrección de las balanzas de pagos y el apoyo presupuestal para los gobiernos solicitantes; modalidades de apoyo técnico y financiero proporcionados por el FMI y el BM, mismos que se caracterizan por estar ligados a condiciones político-económicas dictadas por las citadas instituciones financieras multilaterales (White y Dijkstra, 2003: 3).

respectivos intereses). La segunda pretende hacer del Estado una institución pública eficiente que utilice correctamente la ayuda proveniente del exterior.¹¹⁵

¹¹⁵ Para una mayor explicación de la condicionalidad exigida por el FMI y el BM véase el siguiente capítulo, en especial el inciso 6.3.2.1 “El BM, el buen gobierno y la condicionalidad” y el capítulo 10 “La (in) eficacia de las sanciones a la ayuda al desarrollo”.

Capítulo 6. Objetivos, justificaciones y algunos problemas y tendencias de la condicionalidad

La estabilidad económica de un país debe tener prioridad sobre los derechos humanos. ¿Cuál es el propósito de respetar los derechos humanos en un país que nadie tiene el interés de invertir ni visitarlo?

**Funcionario japonés del Banco
Asiático de Desarrollo**

6.1 Los objetivos y las justificaciones de la condicionalidad política

Al igual que como sucedió durante la guerra fría, luego de la caída del Muro de Berlín, en términos generales, continúan existiendo dos grandes grupos de objetivos que los donantes de ayuda pretenden conseguir mediante la instrumentación de la condicionalidad política (véase el tercer capítulo).

El primero de ellos se refiere a las justificaciones abiertas o “transparentes”, es decir, aquellas que por sus motivos públicos y fundamentos morales, solidarios o de la buena gestión, pueden exponerse de manera oficial, abierta y sin censuras por parte de los donantes.

El segundo grupo, por el contrario, conglomera una serie de motivos, principalmente económicos y políticos (de la *real politik*), que fundamentan o acreditan las *razones de fondo* por las que los países y organismos donantes exigen determinadas condiciones a terceros, que por su elevada discrecionalidad y menor claridad en su instrumentación pueden catalogarse como “oscuras”.

6.1.1 Las justificaciones “transparentes” de la condicionalidad

En el primer grupo de justificaciones se encuentran las siguientes tres consideraciones (con base en ODI, 1992: 2):

a) El colapso de la Unión Soviética y su respectiva área de influencia a principios de la década de los noventa propició un ambiente de mayor consenso para que Occidente promoviera con mayor rigor a escala global la democracia y el sistema capitalista; elementos que requieren también libertades individuales básicas que traigan consigo una nueva percepción sobre los valores políticos y de gestión pública, los cuales a partir de entonces, se constituyeron en los elementos esenciales de la nueva agenda política, económica y de cooperación mundiales.

Ante la evidente transformación de las relaciones internacionales tras el desmembramiento de la URSS y su respectiva área de influencia, la ayuda al desarrollo no sería utilizada más como un instrumento de apoyo a regímenes del Sur (autoritarios o no) leales a los donantes del Norte, en el marco de las alianzas político-ideológicas de la contención. De esta forma, el valor estratégico de varios receptores, que por décadas fue capitalizado a través de atractivos montos de ayuda (los cuales se caracterizaron por no suministrarse mediante estipulaciones relacionadas con la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno), disminuyó considerablemente, y por ende, la lógica (y exigencias en términos de lealtades políticas al donante) que amparaba la ayuda destinada a los mismos, también se transformó.

Es decir, tras el fin de la guerra fría, las potencias occidentales consideraron que se contaba con la legitimidad necesaria para continuar promoviendo el libre mercado, la democracia y el buen gobierno, sin que dichas acciones fuesen percibidas como un mecanismo ideológico o geoestratégico de dominación cuyo fin era contener al hemisferio socialista-oriental.

b) Con base en lo anterior, es decir, gracias a un contexto internacional favorable, las potencias occidentales y sus organismos multilaterales como el FMI y el BM, se encontraron en renovada capacidad para promover y exigir a sus respectivos socios las reformas estructurales necesarias (según la visión de estos organismos) en aras de lograr un entorno nacional capaz de sustentar un crecimiento económico estable y duradero.

Por ejemplo, el FMI ha justificado la imposición de su condicionalidad en el entendido de que esta estrategia coercitiva, más que una imposición de determinadas exigencias de carácter económicas a terceros países, consiste en un “seguro” diseñado para incrementar la eficacia del gobierno receptor y tras ello, evitar que los receptores utilicen los recursos proporcionados por el Fondo de forma inapropiada. Según Manuel Guitián, egresado de la Universidad de Chicago y Director del Departamento de Asuntos Monetarios del FMI, gracias a la condicionalidad, se puede asegurar el carácter revolvente de los insumos prestados, en beneficio de la propia Institución y de otros países solicitantes de créditos (Guitián, 1995: 797).

El discurso convencional por parte de los donantes de ayuda o de créditos para financiar el desarrollo (como el BM) señala que el principal objetivo de la condicionalidad consiste por un lado en sanear las finanzas públicas mediante la implantación de reformas estructurales, y por el otro en incrementar la eficacia de las instancias gubernamentales mediante el combate a la corrupción y el respeto a la ley, en aras de incrementar las posibilidades para generar el crecimiento económico necesario para abatir la pobreza.

Claro está que para conseguir estas metas el Estado debía seguir las reglas del liberalismo económico, cuyo *modus operandi* se sustenta en el sistema político de la democracia. Al vincular el rubro político con el económico, la condicionalidad de segunda generación de la cooperación significó un recurso político con fines económicos para respaldar la instrumentación de las reformas económicas de la condicionalidad de primera generación.

En otras palabras, la condicionalidad política de segunda generación, más que un fin en sí mismo, ha sido un recurso a favor de la condicionalidad económica de primera generación. O lo que es lo mismo, el fomento a la democracia y los derechos humanos han sido entendidos como valores a favor del liberalismo, el cual en principio es a su vez capaz de generar y difundir los satisfactores que requiere la sociedad.¹¹⁶

¹¹⁶ Como se analizará en capítulos posteriores, la relación entre democracia, derechos humanos, liberalismo, crecimiento y desarrollo no es causal. Es más, la condicionalidad de primera generación respecto a la segunda generación, en realidad, no son complementarias o compatibles entre sí. Ello debido a que las reformas estructurales (condicionalidad de primera generación) llevadas a cabo por los gobiernos del Sur a

Esta consideración es muy importante ya que muestra la manera en que la principal prioridad de la agenda internacional (la promoción del liberalismo) y de la propia condicionalidad, utiliza recursos políticos e inclusive morales (la democracia, los derechos humanos) para conseguir sus propósitos. Lo anterior tiene un especial significado para los intereses de este trabajo ya que marca la pauta para destacar que debido a que el interés primordial de la condicionalidad es impulsar el sistema económico neoliberal, los donantes han puesto mayor grado de rigor y observación a la instrumentación de los lineamientos de la condicionalidad de primera generación (las reformas estructurales) respecto a las de las segundas (democracia, derechos humanos, etc.).

Mientras tanto, debido a que la democracia y los derechos humanos son considerados solamente medios o instancias para facilitar o reforzar la generación de un modelo económico de carácter liberal, las exigencias y presiones por parte de los donantes sobre estas últimas temáticas no guardan correlación alguna respecto a la que mantienen con la citada temática prioritaria de carácter económica.

En menos palabras, la observancia de la condicionalidad de primera generación ha sido privilegiada respecto a lo que han sido los estatutos de la condicionalidad de segunda generación, ya que los donantes (y como se verá posteriormente los gobiernos receptores también) otorgan mayor prioridad al fomento de las políticas liberales que a la promoción de los preceptos políticos y sociales de las reformas de los noventa.

La creencia, casi doctrinal,¹¹⁷ de que el desarrollo llegará solamente si las reformas estructurales son aplicadas correctamente por las autoridades practicantes del buen

partir de la década de los ochenta han lastimado severamente los intereses de sus habitantes más vulnerables, lo que es, a todas luces, una flagrante violación a los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo) de dicho sector de la población, es decir del principal objetivo de la condicionalidad de segunda generación.

¹¹⁷ Principalmente fomentada por el BM, mediante su reporte de 1989 intitulado *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: a Long Term Perspectiva Study* (y que se analiza con detenimiento en capítulos posteriores).

gobierno, fue la base referencial para justificar y legitimar la condicionalidad de segunda generación.¹¹⁸

c) Una tercera razón abiertamente expresada por los donantes para transformar sus políticas de condicionalidad a la ayuda es que éstos han querido “responder” a los movimientos democráticos internos de los países del Sur, mismos que tuvieron un impulso sin precedente alguno tras la caída del Muro de Berlín en 1989.

De esta forma, exigencias como la promoción de la democracia, de los derechos humanos y la buena gestión pública, elementos difícilmente refutables como objetivos legítimos y loables para cualquier gobierno responsable, conforman un conjunto de nuevas normas que buscan el incremento de las capacidades nacionales para hacer de la ayuda un instrumento de desarrollo más eficaz.

Al respecto, no sobra señalar que ante el término de la guerra fría, los gobiernos donantes tuvieron que justificar ante sus respectivas naciones (y electores) la ayuda proporcionada a sus receptores, encontrando dicha acreditación en la promoción de los valores practicados *ad interim* de los propios donantes (democracia, derechos humanos, buen gobierno, etc.).¹¹⁹

Dado lo anterior, la condicionalidad de la ayuda procuraría mostrar al contribuyente del donante que a partir de entonces se apoyaría únicamente a aquellos países que utilizaran correctamente los montos asignados a través de la rendición de cuentas (*accountability*). Así, es evidente que esta estrategia posee también un objetivo de política interna, al procurar ganar respaldo popular a las políticas gubernamentales de los donantes.¹²⁰

¹¹⁸ Ciertamente, esta visión sobre las reformas políticas de segunda generación, cuyo principal exponente ha sido el BM, se caracteriza por la estrechez de la concepción de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno al ubicarlas exclusivamente como aspectos administrativos y de gestión económica de carácter gubernamental y no como un complejo proceso político-ideológico y social.

¹¹⁹ Para la teoría constructivista, la transferencia sistemática hacia lo internacional de las concepciones internas sobre los valores de justicia y desarrollo (como la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno), es una constante natural en las relaciones internacionales, si que ello atiende a estrategias políticas predeterminadas (Lumsdaine, *Op. Cit:* 5). Sin embargo, y como se verá más adelante, en realidad los gobiernos donantes se acogieron a estos “valores universales” justificando su ayuda mediante instancias “morales” para legitimar la capacidad política de influencia en terceros países mediante el ejercicio de la condicionalidad.

¹²⁰ Es decir, este es un típico caso de la utilización de la política exterior al servicio de la política interior.

El siguiente cuadro presenta una amplia gama de propósitos que los donantes han aceptado explícitamente procurar conseguir a través de la aplicación de condicionalidad a sus respectivos receptores.

Cuadro 13. Objetivos por los que los donantes aceptan explícitamente el uso de condicionalidad.

Objetivo	Canadá	Francia	Alemania	Japón	Holanda	Países nórdicos*	Reino Unido	EUA	CE**	BIRD***	BM
Política vs pobreza	X				X	X	X	X		X	X
Reducción gasto militar			X	X	X				X		
Respeto a los derechos humanos	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Buen Gobierno			X		X	X	X	X			X
Sistema democrático			X	X		X	X	X	X	X	
Protección ambiental	X		X	X	X		X	X	X	X	X

* Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

** Comisión Europea.

*** Banco Interamericano de Desarrollo.

Fuente: Joan M. Nelson y Stepanie J. Eglinton, Goals, *Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality*, Overseas Development Council, Washington D.C, 1993, p. 47.

6.1.2 Las justificaciones “oscuras” de la condicionalidad

El segundo grupo de razones para condicionar la ayuda, catalogadas como “no transparentes”, se conforma por las siguientes premisas:

a) La reorientación de importantes montos de ayuda e inversiones hacia los países de Europa Oriental y Central (PECOS), tras reducir los flujos de capitales hacia el Sur (y por ende al revaluarse los montos foráneos a causa de la escasez), incidió para que los donantes pudiesen aumentar el grado de exigencia a sus receptores como condición para que éstos pudiesen seguir recibiendo fondos. Además, las primeras condicionantes económicas y

políticas fueron impuestas en una primera fase a los PECOS, por lo que dichos países fungieron como los modelos de referencia a seguir por el resto de la comunidad de receptores tanto de ayuda como de inversión.

Los receptores, al ver mermar sus respectivas capacidades de negociación internacional debido al contexto económico internacional desfavorable de la década de los ochenta que acarreo mayor pobreza y dependencia externa de capitales, y ante su enorme necesidad de recibir apoyo externo, resultaron, una vez más, incapaces (en distintas magnitudes dependiendo el caso),¹²¹ de contraponerse a las condicionantes foráneas dictadas por el Norte.

Es decir, los donantes, de forma estratégica, obtuvieron un beneficio político agregado generado por las crisis económicas de los países en desarrollo, así como de la reducción de la AOD durante la década de los noventa (generada por ellos mismos), logrando establecer una gama cada vez más amplia y exigente de condiciones a los receptores, en un plano de mayor ventaja respecto a los receptores en términos de relaciones de poder. Esta situación, en palabras de Katarina Tomasevsky, significa que “mientras las fuentes de ayuda se reducían, los objetivos (condicionados)¹²² de la ayuda aumentaron” (Tomasevsky, 1997: 7).

En este caso, la condicionalidad puede interpretarse como un instrumento de poder de los donantes, a través del cual ante un contexto internacional desfavorable para con los receptores, pretende ampliar su capacidad para influir en la conducta de éstos.

b) Otra razón por la que los donantes apostaron por “cambiar las reglas del juego” de la ayuda consiste en que el ejercicio de la condicionalidad permitiría de cierta forma “justificar” la sensible reducción de la AOD registrada a lo largo de la década de los

¹²¹ El grado de “docilidad” o “resistencia” de un receptor de ayuda ante las exigencias provenientes del exterior con miras a transformar sus instituciones y relaciones económicas internas varía dependiendo de varios factores, entre ellos su dependencia a los capitales externos, el porcentaje de la AOD respecto a su PIB a escala nacional y per capita y, especialmente, al interés del gobierno local por instrumentar las condicionantes en cuestión. Véanse los cuadros 1 y 12.

¹²² Esta autora bosnia-danesa señala que a partir de la década de los noventa, los objetivos de la cooperación al desarrollo (reformas estructurales, democracia, derechos humanos, etc.) se convirtieron también en las condiciones que los receptores debían aceptar y apoyar para estar en capacidad de recibir fondos del exterior, los cuales a su vez debían destinarse a promover dichos propósitos (Tomasevsky, *Op. Cit.*: 9).

noventa,¹²³ implementada en el marco de las presiones y reducciones presupuestales gubernamentales, y como ya se señaló, para hacer frente a una creciente opinión pública molesta por la ineficacia de la ayuda al mundo en desarrollo proveniente de sus impuestos (Crawford, 1995: 33).

Tras dicha estrategia los donantes estarían en capacidad de disminuir o cortar su ayuda de manera discrecional a determinados países, al amparo de los inacabados e imprecisos conceptos de democracia, derechos humanos y/o buen gobierno.

c) Un sustento más para la instrumentación de la nueva condicionalidad fue el hecho que tras el final de la guerra fría, sin los fundamentos propios de la contención, los organismos financieros internacionales y los gobiernos donantes requirieron de nuevas justificaciones ante sus respectivos electorados para el otorgamiento de ayuda. Estos nuevos fundamentos o justificaciones fueron precisamente encontrados en la inclusión de las condicionantes en materia democrática y de derechos humanos, lineamientos políticos y moralmente atractivos para los votantes de los países del Norte (Stokke, 1995: 10).

Mediante la inclusión de esta nueva gama de condicionantes, se ha procurado “legitimar” el sistema internacional de ayuda el cual en realidad no apoya de manera preferencial a los países menos favorecidos o más necesitados del planeta.¹²⁴ Como se ha analizado en otros trabajos (Prado, 2002b y 2004), se ha ayudado técnica y financieramente a los países más “atractivos” del Sur que, por su importancia o peso político, económico o geoestratégico durante determinado momento histórico, resultan más relevantes respecto a los intereses de los donantes.

Con la aplicación de esta nueva ola de condicionantes, los donantes también han querido presentar una imagen renovadora de los fundamentos de la ayuda, mismos que, en

¹²³ Recuérdese que la proporción del PIB respecto a la AOD de los miembros del CAD pasó del 0,33% en 1990 al 0,22% en el año 2000.

¹²⁴ A principios de los noventa, según el PNUD, sólo el 25% de la AOD se dirigió al 75% de la población más pobre del mundo (en Crawford, 1991: 42). En el año 2000, este enorme sector poblacional (que aumenta en 25 millones de personas al año) recibió el 42% de la AOD. En 1999 los PMA fueron destino del 29% de la AOD (Intermón Oxfam, 2002: 161).

principio, procuran atender lineamientos convencionalmente aceptables en materia de democracia o derechos humanos. Es así como algunos donantes han procurado mostrar una imagen tanto interna (dirigida a sus votantes) como externa (dirigida a terceros países u otros donantes) del sistema de ayuda como un instrumento moderno o renovado con mayor capacidad para incentivar desarrollo en los países del Sur. Mediante las citadas nuevas reglas de la ayuda, los donantes han externado su compromiso por dirigir esta “cruzada global” desarrollista, e inclusive moral, a favor del desarrollo.

Además, al igual de como sucede con las sanciones comerciales, los donantes que imponen sanciones a la ayuda pretenden hacer ver a terceros que “se esta haciendo algo” (sean estas acciones eficaces o no) contra los países que no acatan las disposiciones establecidas por la comunidad donante. En esta dinámica de *zanahorias y garrotes*, se premia a los gobiernos receptores que llevan a cabo las estrategias “correctas” para generar desarrollo, mientras que castiga a aquellos Estados que no ejecutan (en ocasiones por propia incapacidad) los citados lineamientos dictados desde el exterior.

d) La última razón, más no la menos importante, por la que los donantes han impuesto un nuevo modelo de oferta y recepción de ayuda al desarrollo se refiere a que encontraron en esta nueva directriz de la ayuda un renovado mecanismo para procurar influenciar las políticas internas de los países en desarrollo (Stokke, 1995: 11) y, especialmente, en los más vulnerables; precisamente por su recurrente necesidad de montos externos para financiar sus endebles economías internas y, desde décadas, dependientes de los flujos financieros provenientes del exterior.

Detrás de los propósitos públicos o transparentes que pretenden promover las reformas económicas, la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno, existen otras intenciones –quizás más consistentes- en el rol de la ayuda como instrumento de poder al servicio de los intereses de los donantes (Crawford, *Op. Cit:* 34).

Strom Thaker (1999), mediante procedimientos estadísticos, encontró que durante los primeros años de la década de los noventa, la aprobación de préstamos por parte del FMI

estuvo directamente relacionada con la calidad de los votos de sus receptores en la ONU. Lo interesante que este investigador descubrió es que entre mayor propensión de los países solicitantes de créditos de votar en la ONU a favor de las iniciativas presentadas por Estados Unidos, éstos aumentaban significativamente la posibilidad de acceder a créditos otorgados por el FMI (en Collier, 2001: 73).

La vinculación de condicionantes políticas por parte de los donantes de ayuda para conseguir determinados objetivos estratégicos es analizada por John-Jean B. Barya, quien señala con agudeza que:

“No existe duda alguna que el proyecto de la nueva condicionalidad no es otro que el intento de los grandes poderes capitalistas occidentales de crear una nueva legitimidad en la pos guerra fría, mediante el descrédito de los regímenes dictatoriales y autoritarios en África o en cualquier otro sitio en el Tercer Mundo, los cuales son reemplazados por nuevos líderes bajo la ideología del pluralismo, la democracia y el libre mercado, mientras mantienen su hegemonía en los países que les resultan económica y políticamente útiles a los poderes occidentales” (Barya, 1993: 17).

Para Barya, la condicionalidad constituye exclusivamente un instrumento de las potencias para legitimar su influencia en terceros países, bajo el manto de los valores occidentales, los cuales, en principio, constituyen premisas fundamentales y necesarias para la consecución del desarrollo y del crecimiento económico.¹²⁵

Es más, este crítico de la condicionalidad en el caso africano señala que “la condicionalidad política no tiene nada que ver con el interés de los países occidentales por promover la democracia en África... (por lo que)...la condicionalidad debe ser entendida como una parte de la parcela de un esquema global más amplio establecido por Occidente mediante varias instancias (...) para crear un nuevo orden económico y militar (...) utilizando la populista ideología de la democracia” (Barya, *Op. Cit*: 16).

¹²⁵ Aunque, como se verá más adelante, varios estudios constatan que no existe evidencia respecto a que Estados con mayores índices de democracia y de respeto a los derechos humanos sean capaces de generar mayor crecimiento económico y reducción de la inequidad de ingreso.

Según este analista, la condicionalidad de la ayuda es diseñada con el propósito de “imponer la ideología del libre mercado a escala global” (*Ibid*). El citado autor fundamenta la existencia y objetivos de los donantes en la dinámica de la condicionalidad exclusivamente en los intereses del Norte, o como los denomina de manera eufemística “al servicio del capital internacional” (Barya, *Op. Cit*: 17).

En una posición afín a la del autor de referencia, Warren Nyamugasira asevera que la ayuda y su condicionalidad les han servido a los donantes a asegurar sus valores, intereses comerciales, aspiraciones culturales y objetivos políticos en los países pobres (Nyamugasira, 2000: 2).

Si bien estos provocadores argumentos conciben importantes rasgos de la realidad, también cabe preguntar si los donantes o “el capital internacional”, persiguen metas comunes o siempre racionales en función de su supuesta claridad y homogeneidad de intereses y, especialmente, de los medios para conseguirlos.

Evidentemente, la respuesta es negativa. Ningún país posee una política unitaria respecto a sus asuntos internos ni en torno a su política exterior.

Además, debido a que no se ha consolidado un régimen internacional de desarrollo, así como por el hecho de que el sistema internacional se caracteriza por la diferencia entre los propósitos, capacidades y vulnerabilidades entre sus actores, resultaría cuando menos impreciso asentar de manera tajante que el ejercicio de aplicar condicionalidad a los países receptores constituya en todos los casos ejercicios de imposición de intereses egoístas por parte de los Estados poderosos hacia los débiles.

Pueden presentarse infinidad de casos en que los intereses unilaterales, bilaterales, regionales, públicos, privados, globales, etc. pervivan, convivan o se contradigan entre sí como los fundamentos que motivan el ejercicio de determinadas acciones de

condicionalidad política ejercida a través de las autoridades gubernamentales de los donantes.

En lo que en este trabajo se quiere hacer énfasis es que los fundamentos e intereses particulares de determinados actores internacionales mediante el ejercicio de la condicionalidad, en realidad, ocupan un sitio de mayor relevancia de lo que le confiere el discurso oficial de los donantes. Ello posiblemente con el fin de “matizar” u “ocultar”, dependiendo el caso, otros propósitos en determinados países.

Además, las justificaciones de la condicionalidad política no se encuentran únicamente de lado de los donantes. El pensar así llevaría por ejemplo a aseverar incorrectamente que en la dinámica del sistema de cooperación al desarrollo el único hemisferio beneficiado por la transferencia de recursos y capacidades del Norte al Sur es exclusivamente uno de ellos.

El Sur también posee importantes intereses en el nuevo sistema de condicionalidad política de la cooperación internacional. Por ejemplo, los gobiernos receptores han encontrado un medio para vincularse con el sistema político y financiero internacional mediante la aceptación (ya sea en un grado mayor o menor) de los lineamientos de esta nueva tendencia de la cooperación. Estos gobiernos, al aceptar en términos generales las condicionantes de primera generación y de segunda, y en consecuencia tras no ser sancionados por sus respectivos donantes (como ocurre en la mayoría de las veces), encuentran una legitimación *de facto*, tanto en el ámbito interno como en el externo; situación donde el gobierno donante a su vez encuentra beneficios políticos y económicos tras privilegiar su relación con su socio del Sur.

Es más, inclusive aquellos gobiernos que sí son sancionados por no respetar los actuales lineamientos de la cooperación al desarrollo encuentran ventajas y privilegios ante dicha situación. No es raro que ante las sanciones económicas impuestas a Zimbabwe o Cuba los regímenes de Harare y La Habana encuentren en las sanciones impuestas por la comunidad internacional un medio para auto legitimarse con sus respectivos pueblos, aduciendo intromisiones ingerencistas e imperialistas en sus soberanas naciones, animando a sus

poblaciones a unirse en torno al líder en cuestión para tras ello enfrentar valientemente dichas reprobables ingerencias.

Para recapitular las ideas referidas en párrafos anteriores, diremos que los distintos motivos por los que los donantes, ya sea en lo individual o en lo colectivo, imponen (o no lo hacen) condicionantes políticas a los receptores son múltiples.

Por un lado estos objetivos pueden consistir, dependiendo el donante y el receptor, en consideraciones “transparentes” cuyo objetivo consiste en incrementar las capacidades locales para generar condiciones de desarrollo, mediante la correcta utilización de la ayuda internacional.

El otro escenario posible consiste en el intento por parte de los donantes por procurar incidir en las políticas internas (particularmente económicas y, en segundo término, políticas como la democracia y los derechos humanos) de los receptores, con el fin de obtener beneficios del orden político y económico tales como acceder a la compra de diversas empresas públicas puestas en venta mediante presiones ejercidas por la vía de la condicionalidad económica u otras medidas de presión.

Finalmente, y como se ha visto, el modelo actual de condicionalidad tiene también el propósito de ser funcional a distintos países, del Norte y del Sur, sean estos sancionados o no, ya que en cada una de estas circunstancias los gobiernos han encontrado de manera muy sagaz motivos para beneficiarse políticamente de este recurso del sistema de cooperación internacional. En menos palabras, puede aseverarse que desde este punto de vista, ya sea en un grado mayor o menor, todos ganan en el juego de la condicionalidad.¹²⁶

Para resumir las ideas anteriores, se presume que los donantes de ayuda realizan ejercicios de condicionalidad con fundamento en una gama de diversos objetivos, los cuales se

¹²⁶ Aunque ante el importante grado de incumplimiento de las actuales normas para otorgar y recibir ayuda, los actores del sistema internacional de ayuda también pierden, al desaprovechar los lineamientos que ellos mismos han impuesto o aceptado (en distinto grado) para promover la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno. Esta consideración se analiza con mayor detalle en las conclusiones de esta investigación.

desplazan desde aquellos relacionados con la perspectiva desarrollista e inclusive moral (objetivos transparentes de la condicionalidad), hasta los políticos y económicos donde ciertos grupos situados tanto en el lado donante como en el receptor son beneficiados, sin que la población de los segundos lo sea en la misma proporción (objetivos oscuros de la condicionalidad).

Evidentemente, el peso de esta balanza (de los objetivos transparentes y los oscuros) varía dependiendo tanto del donante como del receptor en un momento dado, por lo que resultaría injusto catalogar tendenciosamente de una manera u otra a los donantes en su conjunto que ejercen condicionalidad.

Sin embargo, lo que sí es posible hacer es analizar las tendencias generales de ciertos donantes con determinados receptores, con la finalidad de intentar identificar con mayor precisión los eventuales objetivos prioritarios esperados por los primeros procurados mediante el ejercicio de la condicionalidad.¹²⁷

En otro orden de ideas y como ya se ha visto, la determinante para lograr que un país se beneficie de los efectos de la condicionalidad, o para que ésta no sea aplicada, consiste en su capacidad para cohesionar los distintos intereses (políticos, comerciales, morales, etc.) existentes en la mayoría de los sectores internos (especialmente gobierno y empresas privadas), con la finalidad de darles proyección y sentido funcional en el exterior.

Esta misma consideración se puede trasladar al ámbito internacional. Es decir, la promoción de la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno requiere de cierto nivel de consenso conceptual y práctico por parte de donantes y receptores, para animar, mediante estrategias coordinadas, coherentes y complementarias, los objetivos inicialmente trazados.

Luego entonces, cabe preguntar si existe consenso dentro de las diversas instancias de los donantes sobre el tipo de cooperación o la condicionalidad que éstos ejercen a terceros

¹²⁷ Lo cual se hace en el siguiente capítulo de esta investigación.

países, y, a su vez, si es posible identificar congruencia entre los donantes en torno al perfil, lineamientos y requerimientos en que la condicionalidad política es instrumentada a los receptores de ayuda.

En los siguientes incisos se atenderán las referidas preguntas, primero analizando la situación en el marco de las múltiples instituciones de los donantes con responsabilidad en el otorgamiento de ayuda, para hacer después un breve estudio sobre la afinidad (concordancia) entre las diversas políticas de los donantes en materia de condicionalidad.

6.2 La fragmentación interna de los Estados respecto a sus políticas de ayuda al desarrollo y su condicionalidad

Por norma general, dentro de las distintas instancias de los donantes, tanto públicas como privadas, existen importantes divergencias *ad interim* en torno a los objetivos y estrategias para conseguirlos.

Evidentemente, el grado de disenso entre las diversas instituciones nacionales corresponde al grado de libertades internas o al “nivel democrático” con que cuenta un determinado país. Sin embargo, este disenso, en caso de no ser concertado correctamente entre las diversas instituciones nacionales interesadas, puede generar la imposición de determinadas posturas, no siempre compartidas por las demás, ocasionando malestar entre éstas últimas debido a que sus intereses son afectados.

Una determinada disposición apoyada por una institución importante de cierto país, como el Ministerio de Economía, posiblemente se impondrá a las iniciativas de otras instancias con menos peso político y económico, como lo puede ser la agencia de cooperación internacional de dicho país. A su vez, divergencias parecidas pueden presentarse entre diversas áreas del sector privado y público, mismas que frecuentemente tampoco se caracterizan por la plena coincidencia entre sus respectivos intereses.

Un ejemplo de esta situación es aportado por Cristina Rosas, quien explica que el gobierno de Estados Unidos, al utilizar las sanciones económicas como uno de tantos otros instrumentos de coerción internacional, precisamente por el exceso en la instrumentación de estas medidas (a 75 países y a más de 335 empresas privadas en 1998), se ha visto obligado a reducir sus exportaciones a 26 países, reflejándole pérdidas económicas al sector privado por un monto superior a los 19 mil millones de dólares; hecho que de ninguna manera satisface los intereses de las empresas estadounidenses afectadas (en Prado, 2003c: 202).

De ahí que durante la administración del presidente Clinton, el Congreso estadounidense aprobara varias leyes con la finalidad de limitar la aplicación de las sanciones económicas “no porque causan un gran daño a las sociedades de las entidades castigadas, sino porque dañan los intereses de poderosos grupos económicos (como los agricultores y las empresas farmacéuticas) en el país norteamericano” (Rosas, 2001: 128).

Este es un claro ejemplo de divergencia o al menos fricción en torno a la política exterior de un país donde el sector privado estadounidense, sin bien se caracteriza por promover sus intereses mediante cabildeos (*lobbies*) en diversas instancias y niveles gubernamentales, en este caso, como lo anotado en el párrafo anterior, no ha logrado revertir la tendencia de Washington por continuar utilizando esta controvertida estrategia de presión internacional, aun a expensas de sus propias finanzas en época de recesión o al menos, de estancamiento económico.

La relación entre instituciones nacionales respecto a sus objetivos y los medios para lograrlo, evidentemente, también registra claros ejemplos de coincidencia y complementación. Un ejemplo en este sentido consiste en la clásica utilización de la ayuda al desarrollo como instrumento promotor de la política comercial del donante, cuya finalidad es facilitar ya sea la inserción internacional del sector privado del donante en terceros países,¹²⁸ o como en el caso argelino (que se revisa posteriormente), asegurar el

¹²⁸ Una interesante fuente de referencia sobre el vínculo de los intereses económicos de diversos donantes a través de la ayuda al desarrollo es la publicación editada por J. Randel y T. German y presentada por *ActionAid* “The Reality of Aid”, Londres. Para el caso español, mediante el análisis de la ayuda atada de este

suministro de materias primas y energéticos fundamentales en la industria y en el sector de los servicios de los donantes.

Ahora bien, en el plano específico de la condicionalidad política, el consenso entre las diversas instancias relacionadas con la ayuda al desarrollo no es claro. Ello genera que resulte muy complicado definir tanto los objetivos como las políticas de un determinado país en materia de promoción al desarrollo mediante cooperación internacional. Ello debido a que frecuentemente, cada una de las áreas relacionadas con dicha temática, cuenta con sus respectivas prioridades y mecanismos para realizarlos, las cuales no siempre son articuladas de manera eficaz (Hewitt y Killick, *Op. Cit.*: 133).

Un ejemplo de la fragmentación de políticas internas con repercusiones externas es el caso japonés.

En este país, son cuatro los Ministerios cuyas labores tienen que ver con la ayuda al desarrollo que este importante donante de AOD (el segundo a escala mundial) otorga a terceros países, a saber, Asuntos Exteriores, Finanzas, Comercio e Industria y Planeación Económica.

En Francia la situación no es menos complicada, donde la gestión de la ayuda al desarrollo debe pasar por los Ministerios de Cooperación y Desarrollo, por el de Economía y Finanzas, así como el de Asuntos Exteriores, sin olvidar al *Caisse Francaise de Développement*, dependiente de la oficina del presidente de la República gala.

En Alemania existe también una importante fragmentación que en los casos anteriores. En este país cuantiosos recursos para el desarrollo son administrados por partidos políticos. La Oficina para Asuntos Extranjeros coordina la ayuda humanitaria, mientras que el Ministerio de Finanzas también es responsable de las gestiones de la ayuda al desarrollo. Por su parte, el Ministerio de Cooperación Económica controla cuatro quintas partes del total de la ayuda

país ibérico, puede revisarse la clásica obra de Carlos Gómez Gil “*El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evaluación de los créditos FAD*”, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación – Libros de la Catarata, Madrid, 1996.

germana, mientras que los *Landers* también cuentan con sus propios recursos, políticas y prioridades en la materia.

Asimismo, la Comisión Europea no escapa a la multiplicidad de intereses y mecanismos de acción en juego en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Las distintas Direcciones Generales con incidencia en la promoción del desarrollo internacional no siempre concuerdan entre sí. De esta forma, las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores, Comercio, Desarrollo, *EuropeAid*, y la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO por sus siglas e inglés –*European Commission Humanitarian Office*), frecuentemente se encuentran destinadas a utilizar importantes recursos humanos y tiempo para procurar hacer coincidir sus respectivos intereses y mecanismos para su realización.

Junto con dichas instancias de carácter comunitario, se encuentra la Oficina del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, (y cuando la Constitución de la Unión Europea sea aprobada, Ministro de Asuntos Exteriores y Vicepresidente del Consejo)¹²⁹ de carácter intergubernamental, la cual a su vez pretende hacer valer los intereses de los Estados miembros en la escena internacional.

En el caso estadounidense, si bien la USAID, su agencia de cooperación es la principal instancia encargada de regular la ayuda externa norteamericana, el Congreso, cuyos representantes son influenciados de manera significativa por los diferentes *lobbies*, así como por determinados intereses políticos y económicos, ejerce una muy importante influencia en las políticas de ayuda internacional de la Unión Americana.

El caso británico es menos complejo, ya que la Administración de Desarrollo Internacional (ODA por sus siglas en inglés –*Overseas Development Administration*–) concentra en buena medida el grueso de recursos de AOD del país insular, aunque ciertos créditos son también administrados mediante el Departamento del Tesoro e Industria (*Ibid*).

¹²⁹ Dirigida por el español Javier Solana Madariaga.

6.3 La fragmentación internacional entre los donantes respecto a la condicionalidad de la ayuda (incoherencia)

Además de las divergencias internas entre las distintas instancias de los donantes para llevar a cabo sus políticas de ayuda al desarrollo, existen también importantes discordancias entre éstos sobre las concepciones respecto a la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, así como de los objetivos y mecanismos de acción en el ámbito internacional para regularlos y promoverlos.

Esta situación ha incidido, muchas veces de manera determinante, en la coherencia y coordinación del hemisferio occidental para conseguir los medios necesarios en aras de cubrir sus vastos y variados intereses en el exterior (Forster y Stokke: 1999: 3).¹³⁰

Es un hecho que el hemisferio occidental ha promovido, desde hace por lo menos cinco décadas, el sistema capitalista a escala global y el sistema político afín a dicha tendencia económica. Sin embargo, importantes son las diferencias entre los diferentes países y organismos internacionales en torno a la concepción sobre los distintos elementos que conforman al ámbito político del modelo liberal (derechos humanos, democracia y buen gobierno), así como las estrategias para promoverlos. Lo anterior quiere decir que si bien desde inicio del sistema internacional de cooperación los donantes occidentales han sumado capacidades y voluntades para coordinar sus respectivas acciones a favor de la promoción del sistema capitalista, desde hace décadas y, como se verá enseguida, a partir de la

¹³⁰ La coherencia es considerada por los expertos en cooperación internacional al desarrollo como una pieza clave para asegurar el éxito de las acciones desarrolladas en el marco de esta actividad de alcance global. La coherencia en materia de cooperación al desarrollo puede ser interpretada como una política cuyos objetivos y estrategias y mecanismos de acción no sean conflictivos entre sí, sino consistentes respecto al de otras políticas de cooperación otorgadas por otros donantes (Forster y Stokke, 1999: 23-24). En 1992, el DAC en una Reunión de Alto Nivel señaló que en las relaciones Norte-Sur deben considerarse de manera holística las distintas facetas en que ambos hemisferios se relacionan entre sí: políticas macro-financieras, comercio, ayuda, inversión extranjera, agricultura, medio ambiente, migración, etc., ya que todas éstas, en alguna u otra medida, inciden en las condiciones internas de ambos hemisferios. El principal tema de atención de esta Reunión fue que la ayuda otorgada por el CAD debe ser eficaz, para lo cual la coherencia entre las políticas de cooperación al desarrollo de los miembros del CAD deben ser coherentes entre sí.

aplicación de la condicionalidad política de segunda generación, la coherencia entre dichas políticas se ha reducido de manera considerable.¹³¹

¹³¹ La tesis central del trabajo de Göran Hydén *The Shifting Grounds of Policy Coherence in Developing Cooperation* (1999) señala que el grado de coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo entre donantes, así como entre donantes y receptores ha variado dependiendo de la evolución y la transformación del sistema internacional de cooperación al desarrollo. La primera fase de este sistema denominada por el autor de “planeación comprehensiva” (*comprehensive planning*), ubicada en la década de los sesenta, se caracteriza en que las estrategias de desarrollo estaban reguladas por los planes nacionales de desarrollo redactados por los gobiernos (no siempre democráticos) de los países receptores. Durante esta etapa, la ayuda internacional era considerada exclusivamente como un complemento a los esfuerzos nacionales de crecimiento económico, por lo que no se registró un considerable grado de incoherencia entre las actividades de cooperación entre los donantes en los países receptores. En la década de los setenta, el “desarrollo integrador” (*integrated development*) fue la principal tendencia y objetivo de la política internacional de cooperación al desarrollo. En el marco de este periodo, los programas de cooperación se llevaban a cabo en una específica extensión geográfica (una región o comarca limitada de cierto país en desarrollo), procurando conseguir diversos objetivos de carácter desarrollista bajo la instrucción y apoyo de un donante, reforzando las capacidades Estatales para el cumplimiento de los diversos objetivos (multisectoriales) estipulados. El hecho de trasplantar modelos de desarrollo trazados desde las oficinas centrales de cierta agencia de desarrollo del Norte, los cuales frecuentemente no resultaban compatibles o complementarios respecto a los trabajos de otras agencias donantes ubicadas en una región aledaña en el mismo país, así como la excesiva burocratización generada como consecuencia de este rígido modelo, incrementó la incoherencia y por ende la ineficacia de las acciones formuladas por los donantes para apoyar el desarrollo en países subdesarrollados. La tercera etapa descrita por Hydén es la correspondiente al “ajuste estructural” (*structural adjustment*), donde las instituciones hermanas de Bretton Woods, así como el resto de donantes unieron fuerzas para impulsar un férreo modelo económico y financiero de corte liberal. Debido a este inédito consenso entre la comunidad de donantes para promover y exigir (condicionar) este sistema político y económico, las citadas reformas económicas tuvieron un alcance muy relevante y por ende relativo éxito; no en el sentido de que los efectos de tales acciones beneficiasen a grandes capas poblacionales de los países en desarrollo, sino que este inédito grado de coherencia entre las instituciones financieras internacionales impidió que el Sur adoptara posiciones de resistencia ante tales condiciones. La cuarta y última etapa de Hydén es la correspondiente al “buen gobierno y democracia” (*good government and democracy*), característico de la década de los noventa hasta hoy en día. A partir de entonces, la cooperación al desarrollo se encuentra estrechamente vinculada con consideraciones de carácter político como la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno. A diferencia de lo que ocurre con la condicionalidad económica de primera generación, donde los objetivos económicos son de carácter puntual y cuantificables (balanza de pagos, déficit público, inflación, etc.) la principal característica de la condicionalidad política de segunda generación es que carece de parámetros definidos para “medir” o cuantificar los objetivos esperados por cada uno de los distintos donantes en materia democrática, de derechos humanos o de buen gobierno. Esto es así porque en la actualidad se carece de un régimen internacional consolidado que cubra de manera precisa la diversa gama de elementos que comprende esta segunda tipología de condicionalidad (Stokke, *Op. Cit.*: 59). Lo anterior, según apunta Hydén, aunado al aumento de actores cooperantes públicos y privados, afecta negativamente a la coherencia entre las distintas políticas de cooperación de los diversos donantes, ya sean éstos multilaterales o bilaterales, lo cual a su vez disminuye las oportunidades para conseguir avances significativos en estos (ambiguos) ámbitos de colaboración. Por ejemplo, respecto a los derechos humanos, es sabido que se cuenta con un *corpus* de instituciones, legislación y regulaciones de carácter nacional, regional y mundial donde se definen las características y el alcance de los derechos fundamentales. Las convenciones, declaraciones y resoluciones de las Naciones Unidas o la propia Comisión de Derechos Humanos de Ginebra son muestras de ello, donde también otros organismos internacionales e inclusive ONG’s han contribuido a la conformación de un estatus de continuo mejoramiento o perfeccionamiento de las regulaciones, estudios y promoción de estos derechos de la humanidad. Sin embargo, como es ampliamente reconocido, aún se carece de un sistema vinculante donde se sustente la protección internacional de los derechos humanos sin las experiencias de carácter discrecional analizadas en páginas anteriores. Esto último es relevante ya que al carecerse de un sistema multilateral ampliamente reconocido y aceptado sobre la protección de los derechos humanos o de la práctica

Además, no conviene olvidar que los donantes se encuentran en constante competencia por mantener o reforzar sus alianzas políticas y, especialmente económicas, por ejemplo a través de la aplicación de condicionalidad, con determinados países que despiertan su interés, por lo que el grado de exigencia a terceros países respecto a los citados valores ha variado dependiendo del receptor que se trate en un momento histórico determinado.

En otras palabras, la dinámica de la condicionalidad de la cooperación al desarrollo difiere dependiendo de los intereses de los donantes, aun en el marco del referido acuerdo global en torno a la promoción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, en virtud de que en realidad los intereses particulares de los donantes recurrentemente se han impuesto a la promoción irrestricta de estos tres propósitos supuestamente prioritarios de la agenda global.

Esta situación de variación “pragmática” sobre el entendimiento y grado de exigencia de los mencionados tres elementos es importante, ya que gracias a ella los donantes pueden estar en capacidad de mantener comportamientos discrecionales con sus receptores al momento de evaluarles respecto al cumplimiento de los propósitos en cuestión. Gracias a esta estrategia, los donantes son capaces de adaptar de cierta manera los lineamientos sobre los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, a las particularidades de cada receptor, a fin de determinar, con mayor rango de decisión, si resulta conveniente ya sea presionar, sancionar o premiar al receptor en cuestión; claro está, todo ello en buena medida

democrática, se abona el terreno para que algunos donantes establezcan tratamientos *ad hoc* en estos temas respecto a sus receptores, obstaculizando la coherencia entre sí, impidiendo la conformación de las mismas normas o exigencias en estos temas a todos los miembros del sistema internacional. Lo anterior no ha hecho sino obstaculizar el desarrollo de un régimen internacional de los derechos humanos. Por su parte, la democracia o el buen gobierno, al llegar a la agenda internacional de forma más tardía que los derechos humanos, no cuentan con el nivel de regulaciones con la que cuentan éstos últimos. Es decir, hoy en día, no existen convenciones internacionales sobre la democracia o el buen gobierno, aunque ello no impide que existan ciertos consensos entre varios actores internacionales sobre dichos temas (por ejemplo, entre los miembros de la OCDE en materia de corrupción, entre muchos otros asuntos). Siguiendo la línea evolutiva de Hydén sobre la transformación de la coherencia entre las políticas de cooperación de los donantes, se prevé que la coherencia en materia de democracia, derechos humanos y buen gobierno será perfeccionada gradualmente, con base en las experiencias obtenidas para su definición, regulación y seguimiento a escala internacional. En este sentido, la evolución de la condicionalidad política para la promoción de estos propósitos será fundamental y de ahí la necesidad de profundizar los estudios en esta importante temática.

con base en la magnitud de intereses políticos y económicos presentes entre ambas partes.¹³²

Para que esta situación se presente es necesario que exista cierto grado de imprecisión de las concepciones sobre los tres elementos señalados, lo cual por la compleja naturaleza y dimensión multifacética de dichos conceptos, resulta algo fácil de lograr.

Lo relevante en este sentido es que para que los donantes junto con los receptores puedan impulsar objetivos compartidos, resulta necesaria la coherencia entre objetivos y estrategias de acción entre las partes involucradas. Es precisamente en este punto donde la cooperación al desarrollo de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI si bien ha conseguido innegables avances, también registra preocupantes rezagos, precisamente por el hecho de que los distintos donantes, al interpretar y catalogar de variadas maneras a sus principales condicionantes políticas (democracia, derechos humanos y buen gobierno) ocasiona que dichas visiones y exigencias sobre los ámbitos señalados no siempre coincidan entre sí, ocasionando por consiguiente que los esfuerzos globales para conseguir tales objetivos no siempre generen los resultados esperados.

Para mostrar la incoherencia entre los donantes respecto a la condicionalidad política, a continuación se presenta una breve mención sobre los distintos conceptos de derechos humanos, democracia y buen gobierno de cuatro importantes donantes, a saber, la Comisión Europea, Estados Unidos, Reino Unido y Suecia. Posteriormente, se incluye un estudio sobre las distintas concepciones sobre temas específicos de estas condicionalidades políticas, desde el punto de vista de cinco entidades donantes de cooperación; dos multilaterales y tres bilaterales, a saber el BM (y el buen gobierno), Estados Unidos (y la democracia), El Reino Unido (y el buen gobierno), Suecia (la democracia y las reformas al

¹³² Roberto Toscano, diplomático italiano, menciona que en el marco de la práctica de la denominada “diplomacia de los derechos humanos”, coexisten los intereses políticos y económicos de los países más poderosos, junto con la heterogeneidad en el terreno ético-cultural sobre la percepción del entendimiento y la práctica de estos valores provenientes de Occidente, lo cual genera un alto nivel de discrecionalidad y relativismo en que dichos objetivos son promovidos a escala mundial; situación que puede desvirtuar su verdadera promoción y estímulo (Toscano, 2001: 22-31).

mercado), así como el CAD (democracia, derechos humanos, buen gobierno y su preferencia por la condicionalidad positiva).

6.3.1 La fragmentación de los donantes por área temática

6.3.1.1 Derechos humanos

Este tema se caracteriza por el mayor grado de consenso entre los donantes de referencia sobre su significado y alcance, lo cual es entendible por el avance en la codificación de los derechos humanos en el derecho internacional.¹³³ Los cuatro donantes definen a los

¹³³ La concepción sobre la protección de los derechos humanos surge y se consolida a partir del siglo XVIII, tras la independencia estadounidense y la revolución francesa. Existen dos acepciones fundamentales sobre los derechos humanos. La primera hace referencia a la dignidad del hombre como persona humana. La segunda promueve límites del poder del Estado ante el individuo. El concepto de los derechos humanos no tiene una acepción jurídica doctrinalmente pacífica ni en su conceptualización, a su fundamentación ni en cuanto a su aplicación (Hernández Gómez, 2002: 27). La primera formulación de los derechos humanos proviene del derecho natural, es decir, antes de la conformación del Estado en el siglo XVII. Este tipo de derechos corresponde a los civiles y políticos y se basan en la concepción iusnaturalista. Las primeras acciones a favor de esa primer tipología de derechos humanos se dan por la burguesía en sus intentos de conseguir mayores espacios de libertad (y de poder) respeto a la nobleza. Es así como surgen los derechos humanos de primer generación, también llamados “de libertad”, entendidos como derechos civiles y políticos. Ejemplos de estos derechos son la libertad de conciencia, de pensamiento, de religión, de expresión, de circulación, el derecho a la vida, a la integridad física y a las garantías procesales. Como puede verse, esta tipología de derechos promueven la autonomía de la persona respecto al Estado asegurando sus libertades fundamentales. Durante el siglo XIX, y tras los vestigios de la revolución industrial, se va conformando una conciencia generalizada respecto a que el liberalismo y su sistema económico y político de libertad impide la igualdad entre los miembros de la sociedad. Con base en este planteamiento surge la segunda generación de derechos humanos, los cuales pretenden incentivar la igualdad entre las personas en sus derechos y obligaciones donde el Estado juega el papel de garante de dichos derechos (es decir, en este caso el Estado tiene la obligación de ejercer una acción positiva respecto a los derechos humanos). Esta tipología de derechos corresponden a los económicos, sociales y culturales. La segunda generación de derechos humanos aparece formalmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la Constitución francesa de 1848, en la Constitución mexicana de 1917, en la Constitución de la República de Weimar de 1919, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 y en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969. Este tipo de derechos puede entenderse como una especie de “keynesianismo en derechos humanos”, ya que como se ha señalado, requieren del expreso apoyo e intervención del Estado para su respeto y promoción. En esta tipología de derechos humanos se incluyen los denominados “derechos absolutos”, mismos que se refieren al derecho a la vida, así como a la prohibición de la tortura, a los tratos inhumanos o degradantes, a la esclavitud, y los trabajos forzados. Cabe hacer notar que estos derechos (incluidos en la Declaración de 1948), no pueden ser suspendidos en ningún momento ni lugar, inclusive durante conflagraciones armadas civiles ni entre Estados. Por último, la tercera generación de derechos humanos fue promovida por el mundo en desarrollo, con la finalidad de ampliar los esfuerzos de igualdad de oportunidades a nivel internacional y tras ello procurar aumentar los niveles de bienestar del Sur. De ahí que estos derechos sean reconocidos también como los “derechos de solidaridad”. El derecho al desarrollo, a la paz, al disfrute del patrimonio común humanidad, al medio ambiente sustentable y a la asistencia humanitaria forman parte del *corpus* de estos derechos. La vinculación entre derechos humanos y la cooperación internacional se ubica al momento de internacionalizar los derechos humanos, mediante su codificación en el derecho de gentes. A su vez, conforme han pasado las décadas, y especialmente a finales del siglo XX; este proceso de

derechos humanos como libertades civiles y políticas (Crawford, 2001: 66), dejando en un segundo plano las otras tipologías de derechos humanos, incluyendo el derecho al desarrollo. Como puede apreciarse en el cuadro 14, Estados Unidos es el referente menos preciso sobre esta temática, mientras que el Reino Unido ha señalado abiertamente que los derechos económicos y sociales corresponden a otros ámbitos de interés promovidos por otras modalidades de ayuda.

Cuadro 14. Conceptos sobre derechos humanos de cuatro donantes de ayuda

Comisión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
Los derechos humanos se definen como libertades civiles y políticas, que deben ser promovidas conjuntamente con los derechos económicos y sociales.	Derechos civiles y políticos, tal y como se definen en la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Derechos económicos y sociales.	Protección de los derechos civiles y políticos, incluyendo la libertad de expresión y de asociación. Promoción del pluralismo en la sociedad, en especial de los grupos más vulnerables. Estado de derecho: Leyes justas. Procesos legales imparciales.	Referencias hechas a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y distinción entre tres categorías de derechos: Integridad de la persona (tortura, arrestos arbitrarios, etc.) Derechos civiles y políticos. Derechos sociales y económicos.

internacionalización se caracteriza por no ser estatocéntrico, es decir, que el Estado no es el exclusivo responsable de su aplicación y regulación, sino que sectores de la sociedad internacional cada vez más diversificados se ocupan también de esta tarea. Luego entonces, puede hablarse de dos etapas diferenciadas y complementarias respecto a la internacionalización de los derechos humanos: por un lado la positivización de estos derechos en instrumentos de derecho internacional (como las convenciones sobre derechos humanos y la inclusión de cláusulas democráticas en acuerdos de cooperación internacional) y el real ejercicio de su promoción, donde la condicionalidad es pieza angular en esta tarea, ya sea mediante acciones positivas o a través de procedimientos coercitivos como las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos (conformada en 1948) y las propias sanciones económicas (entre éstas a la ayuda al desarrollo) como instrumento punitivo para intentar sensibilizar a los gobiernos para que respeten estos derechos en sus respectivas soberanías. Los distintos instrumentos internacionales de promoción de derechos humanos son los siguientes: Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Esta Declaración no tiene carácter obligatorio para los Estados signatarios, ya que no constituye un Tratado regulado por el principio *pacta sunt servanda*. Pactos Nueva York (1966 y en vigor desde 1976). Derechos políticos y civiles y económicos, sociales y culturales. Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos (1993), y creación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como una extensa gama de Convenciones sobre los derechos de los refugiados, niños, mujeres, etc. Asimismo, a nivel regional existen distintas Convenciones, entre las que se encuentran la Europea (1950), la Americana (1969) y la Africana (1981) (nótese que Asia carece de un instrumento de esta categoría). Resulta interesante el hecho de que a pesar del referido desarrollo del régimen internacional de derechos humanos, en pleno siglo XXI, los principales donantes promueven preferencialmente los derechos humanos civiles y políticos, al igual que como ocurría tres siglos atrás, cuando las clases burguesas hacían lo propio con el fin de ganar mayores espacios de libertad y poder.

		Poder judicial independiente. Información transparente. Leyes anti-discriminatorias. Protección de los derechos de las minorías.	Sin precisiones sobre qué tipo de derechos humanos USAID se aboca a apoyar.
--	--	---	---

Fuente: Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and political conditionality*, Palgrave London, 2001, p. 67.

6.3.1.2 Democracia

A diferencia de lo que ocurre con los derechos humanos, la democracia revela importantes diferencias entre lo que los cuatro donantes de referencia entienden por este concepto, ya que como se ha señalado, este modelo político - social, a diferencia de los derechos humanos, carece de regulaciones y precisiones conceptuales incluidas en el derecho internacional y otras normativas extraterritoriales.¹³⁴

Ya que los cuatro donantes incluyen dos de los cuatro componentes de la democracia,¹³⁵ elecciones libres y justas y respeto a los derechos civiles y políticos (Crawford, *Op. Cit:* 72), es notorio que existe consenso casi absoluto entre estos países, así como en el resto de donantes, en que la celebración de elecciones libres en el marco de un sistema multipartidista es la principal condición en materia democrática solicitada a sus respectivos receptores (*Ibid*).¹³⁶

¹³⁴ “La democracia es sin duda el concepto más controvertido de la teoría política” (Hoffman, 1988: 131). De ahí que el grado de complicación para establecer parámetros concertados sobre su práctica en el marco de la condicionalidad sea una tarea difícil de lograr. Varios expertos en la materia concuerdan con que la democracia debe contar con cuatro características fundamentales: elecciones libres y justas, respeto a los derechos civiles y políticos, participación activa de la sociedad en asuntos públicos, y un gobierno transparente y rendidor de cuentas (en Crawford, 2001: 18).

¹³⁵ Véase nota *supra*.

¹³⁶ En general, los donantes establecen como parámetro para condicionar a sus receptores una visión “limitada” sobre la democracia, considerando únicamente a las elecciones libres y justas llevadas a cabo mediante la contienda entre varios partidos políticos como “la” condicionalidad política (electoral) aplicable y verificable en el Sur. De esta forma, los donantes no han apoyando (ni exigido) prolongados procesos de participación colectiva ciudadana con mayor alcance y beneficio popular (es decir, la democracia entendida en su sentido amplio). Ello debido básicamente a que el sistema internacional de cooperación y su inherente condicionalidad requieren de “éxitos concretos y verificables” (aunque relativos) de sus estrategias de acción, siendo precisamente la realización de elecciones con unos mínimos de respetabilidad y legalidad estas ventanas de “eficacia” de la cooperación y condicionalidad internacionales. Es convencionalmente aceptado

Por su parte, el grado de divergencia entre los otros dos componentes formales de la democracia (“gobierno transparente y rendidor de cuentas” y “participación activa de la sociedad en asuntos públicos” es relativamente alto (*Ibid*).

Como se aprecia en el cuadro 15, USAID, la Agencia de cooperación estadounidense presenta el concepto más vago sobre democracia de los cuatro analizados. La definición norteamericana se sustenta en los principios de la participación ciudadana y la competencia pacífica, incluyendo el libre flujo de información durante el proceso electoral.

Por su parte, Suecia restringe visiblemente su concepto de democracia, referido a la celebración de elecciones libres y justas en un marco de libertades civiles políticas donde existan las condiciones para proteger dichos derechos. La Unión Europea mediante la Comisión no se aventura a presentar un concepto de democracia, sin embargo menciona varios elementos relacionados con este tópico.

Cuadro 15. Conceptos sobre democracia de cuatro donantes de ayuda

Comisión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
No se presenta ninguna definición sobre democracia, aunque se señalan distintos componentes de la misma: Elecciones. Establecimiento de nuevas instituciones democráticas. Estado de derecho. Reforzamiento de la justicia y de su administración. ONG's necesarias para promover el pluralismo	Definida como: Un sistema político en que los tomadores de decisiones son elegidos de manera regular, libre y a través de elecciones transparentes. Las elecciones libres implican un conglomerado de derechos civiles y políticos, a saber: Libertad de expresión y de asociación, de religión, etc. Oposición política	Relacionada con los términos “legitimidad” y “rendición de cuentas” Los criterios de legitimidad son: Democracia multipartidista. Otros medios para la satisfacción de necesidades sociales. Una saludable sociedad civil. Educación básica y alfabetismo generalizado. Rendición de cuentas:	Caracterizada por: Participación política y competencia pacífica, en el marco de: Elecciones libres y justas. Libertad de expresión y de asociación. Libertad de información. Sociedad civil vigorosa. Valores democráticos como: La tolerancia y el compromiso político. Defensa de los derechos de las minorías.

que este tipo de actos, donde cada cierto número de años los electores acuden a las urnas, no aseguran la continuidad ni menos aún la consolidación de la toma colectiva por parte de amplios sectores de la sociedad de los asuntos políticos y sociales que les afectan. En este tema, la opinión de Fareed Zakaria es que “mientras es relativamente sencillo imponer elecciones en un país, es más difícil el impulso el liberalismo constitucional en una sociedad” (Zakaria, 1999: 40).

social. Oportunidades equitativas para todos.	legitimada e institucionalizada. Un sistema legal eficaz para la protección de los derechos.	De funcionarios gubernamentales y políticos. Entre las distintas instituciones gubernamentales. De instituciones gubernamentales con instituciones externas auditoras. Del gobierno con la sociedad.	Autoridad civil sobre la autoridad militar. Resolución pacífica de diferencias.
--	--	---	--

Fuente: Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and political conditionality*, Palgrave London, 2001, p. 68.

6.3.1.3 Buen gobierno

Durante la última década, el tema del buen gobierno ha dominado las discusiones sobre la cooperación al desarrollo (Hout, 2002: 511). A pesar de esta importante convergencia entre los donantes sobre la relevancia de este rubro de la colaboración internacional, el buen gobierno se caracteriza por registrar el mayor grado de indefinición e incongruencia entre los donantes estudiados. Por ejemplo, la Comisión Europea se refiere muy vagamente a este precepto sin otorgar una definición clara, mientras que Estados Unidos vincula a este concepto con sus estatutos respecto a la democracia, lo que hace difícil su definición conceptual.

Crawford menciona que esta ausencia de parámetros consensuados sobre el entendimiento y la dimensión del buen gobierno es entendible si se considera que por ejemplo este concepto ha llegado de manera tardía a la agenda internacional, mientras que la democracia y los derechos humanos han alimentado durante siglos los acervos analíticos y jurídicos sobre estas materias (*Ibid*).

El autor citado concluye que solamente respecto a los derechos humanos existe una definición clara de lo que el concepto se refiere (derechos civiles y políticos), mientras que los cuatro donantes en cuestión no otorgan una adecuada conceptualización respecto a la democracia y los derechos humanos (Crawford, *Op. Cit*: 74).

Asimismo, el investigador británico menciona que la Comisión Europea prioriza su atención en la promoción de los derechos humanos y la democracia, con un reducido enfoque respecto al buen gobierno. Estados Unidos le otorga mayor atención a la democracia, mientras que Suecia tiende a repetir el mismo patrón que el estadounidense, otorgándole menos atención a la democracia. Por su parte, el Reino Unido se ha esforzado por apoyar a terceros países respecto al buen gobierno dando la impresión de dejar a un lado su apoyo a la democracia (*Ibid*).

Cuadro 16. Conceptos sobre buen gobierno de cuatro donantes de ayuda

Comisión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
<p>Utiliza el concepto de manera imprecisa abarcando los siguientes elementos:</p> <p>Políticas económicas y sociales sensibles.</p> <p>Toma de decisiones mediante procedimientos democráticos.</p> <p>Transparencia gubernamental y rendición de cuentas financieras.</p> <p>Ambiente de mercado amigable.</p> <p>Medidas eficaces para combatir la corrupción.</p> <p>Respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho.</p>	<p>Impreciso concepto de buen gobierno.</p> <p>Apoyo a la capacidad para construir instituciones del sector público encargadas de la democracia y los derechos humanos.</p> <p>Ello mediante las siguientes acciones:</p> <p>Incrementando la eficacia de las instituciones públicas.</p> <p>Reforzando el procedimiento de toma de decisiones.</p> <p>Reconstrucción de la legitimidad del gobierno a través de la participación de la sociedad civil, protegiendo a los más necesitados.</p>	<p>Entendido bajo el término de “competencia”</p> <p>Definida como la capacidad gubernamental para planear e instrumentar servicios, incluyendo:</p> <p>Políticas de formulación.</p> <p>Procesos de decisión en el largo y corto plazo.</p> <p>Procesos de gestión de asuntos públicos.</p>	<p>Utiliza el término gobernanza legal (<i>lawful governance</i>)</p> <p>Sus componentes clave son:</p> <p>Procesos judiciales justos y responsables donde todos los funcionarios gubernamentales (incluyendo la policía y el ejército) dependen de él.</p> <p>Un sistema de leyes imparciales reforzada por jueces independientes.</p> <p>Rendición de cuentas del poder ejecutivo a través de la transparencia de sus acciones y el establecimiento de procedimientos públicos de escrutinio.</p>

Fuente: Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and political conditionality*, Palgrave London, 2001, p. 70.

6.3.2 La fragmentación de la condicionalidad por tipo de donante

6.3.2.1 El BM, el buen gobierno y la condicionalidad: una estrategia eficaz para incrementar su poder en el sistema internacional de ayuda

Para comprender la lógica en que la nueva condicionalidad política de primera generación fue instaurada, es necesario explicar, al menos brevemente, el contexto histórico, político y económico en que este mecanismo fue llevado a cabo a partir de finales de 1980, así como las variaciones que ha registrado en los últimos años.

La década de los ochenta se caracterizó por una estrepitosa caída del PIB de los países en desarrollo, particularmente en África y en América Latina, tras décadas de crecimiento continuo y acelerado en el marco del modelo económico de sustitución de importaciones.

Los onerosos intereses, a la alza, que estos países debían pagar a sus acreedores por la deuda externa contraída, un creciente deterioro del comercio internacional, así como importantes reducciones en la producción y consumo de bienes y servicios a nivel interno, generó una severa crisis económica para estos países, bautizada por la CEPAL como la “década perdida”.¹³⁷

En este marco de inestabilidad financiera, al final de los ochentas los bancos acreedores de carácter privado dejaron de conceder préstamos a los países en desarrollo, en virtud de su incapacidad para costear las amortizaciones correspondientes a las altas tasas de interés vigentes en esta época.

Por su parte, las instituciones financieras multilaterales, como en BM y el FMI, señalaron que las causas fundamentales de dicha crisis financiera se debían a una serie de distorsiones a las políticas y finanzas de los países en desarrollo, entre las que se encuentran excesivos

¹³⁷ Durante la llamada “década perdida”, el producto por habitante decreció en cerca de 0,5% por año y los niveles de pobreza aumentaron cerca de 11 puntos porcentuales entre 1982 (el año con índices mas bajos) y 1990 (Perry, 2001:1). Este descalabro macroeconómico, atribuido al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones e intervencionismo Estatal, condujo a la crisis de la deuda externa durante la misma década, misma que como es estudiado enseguida, estableció la coyuntura favorable para que los organismos financieros multilaterales trazaran los lineamientos de la nueva condicionalidad política.

gastos gubernamentales (y eventual endeudamiento interno), lo cual generó déficit internos, inflación, tipos de cambio sobre valuados y desproporción excesiva entre importaciones respecto a las exportaciones.

Por lo tanto, dichas instituciones decidieron que el tratamiento para atender esta situación debía orientarse hacia la reforma económica (y posteriormente política) de los Estados del Sur. De esta manera, la reforma económica se erigió en la condición para otorgar asistencia, en el marco de los programas de ajuste estructural.¹³⁸

El eje central de las reformas exigidas a los países en desarrollo respondió a las políticas neoliberales, las cuales, en términos generales, establecen que el papel de los gobiernos debe concentrarse en algunas funciones públicas y emprender reformas estructurales, a fin de que la autoridad resultante de la relación oferta - demanda fuese la principal encargada de establecer el orden, la estabilidad y el crecimiento en las economías del Sur.

Lo que resulta paradójico es que desde la visión de las instituciones financieras multilaterales, debido a su excesivo ámbito de acción en materia económica, el Estado era en buena medida el causante de la crisis económica, mientras que a su vez era también considerado una instancia crucial para emprender las reformas estructurales necesarias con vistas a enmendar esta situación (Baylies, 1995: 325). Como lo ha señalado Peter Evans

¹³⁸ Tras analizar en el ámbito de la condicionalidad la relación entre la promoción de reformas estructurales y la ayuda, es notoria una importante contradicción. En el marco de las crisis económicas de los últimos años, los bancos multilaterales han exigido a los gobiernos de los países en desarrollo la instrumentación de programas de ajuste estructural. Esto es, a grandes rasgos, una política fiscal agresiva, orientada hacia la reducción de la intervención Estatal en la economía, siendo el gasto social uno de los sectores mas afectados tras la aplicación de dicha medida. Como pago, recompensa o compensación por la instrumentación de estas políticas, los bancos acreedores permiten el acceso a las economías del Sur a préstamos y a ayuda al desarrollo, cuyo fin, en principio, es promover el desarrollo mediante créditos públicos. Es decir, a través de instancias oficiales a todas luces sin conexión alguna respecto a la filosofía de los programas de ajuste estructural, los cuales apuestan por la capacidad de los capitales privados para regular las fuerzas del mercado, en aras de generar estabilidad, crecimiento y desarrollo económicos. Para Olav Stokke, uno de los principales analistas de la condicionalidad política, esta situación evidencia una “explícita contradicción” por parte de los donantes, quienes por un lado exigen a sus receptores la aplicación de reformas estructurales y por el otro, otorgan cada vez más reducidos montos de ayuda para incentivar la justicia social (Stokke, 1995: 13). Para un análisis de esta situación respecto a la ayuda de la Unión Europea en el espacio mediterráneo véase Juan Pablo Prado Lallande, “La Asociación Euromediterránea. La encrucijada entre el libre comercio y la cooperación al desarrollo”, en Fundación Passos Canavarró - Fundación Cívica, *Compendio I Congreso Internacional “Pueblos y Culturas de la Cuenca del Mediterráneo”*, Ed. Lerko Print-Caja Madrid, 2002, Madrid.

“las recetas económicas ortodoxas, a pesar de su desdén respecto a los conocimientos de los políticos, incluye la paradójica expectativa de que el Estado (la raíz del problema) puede ser de alguna manera capaz de convertirse en el agente que inicie y lleve a cabo los programas de ajuste estructural (es decir, convertirse en la solución del problema)” Evans, 1992: 141, en Baylies, *Ibid*).

Como es notorio, los acreedores internacionales desaprovecharon una coyuntura histórica favorable para transformar al sistema financiero internacional,¹³⁹ orientando en exclusiva sus exigencias (y por ende las responsabilidades por la catastrófica situación económica de la época) a los gobiernos de los países en desarrollo.

Las condiciones establecidas por el FMI y el BM para la concesión de créditos consistieron en términos generales en políticas fiscales para reducir el gasto público, políticas

¹³⁹ La propuesta para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) fue expresada por primera vez durante una Cumbre de los Países No Alineados en 1973. El eje central de dicha iniciativa consistió en promover en el seno del sistema multilateral de la cooperación nuevos medios para promover los intereses en materia de desarrollo de los países del Sur. Tras dicha iniciativa, los países desarrollados aceptaron la creación de algunas instancias promotoras de desarrollo (como la UNCTAD que vincula el comercio internacional con el desarrollo), aunque siempre negaron toda posibilidad de reformar las instituciones financieras bilaterales como el BM o el FMI. Sin embargo, para la década de los setenta, la postura de algunos gobiernos del Norte cambió, en el sentido de que el crecimiento económico generado en estos (por ejemplo, los países productores de petróleo) aumentó su capacidad de negociación a nivel internacional, y por ende, se encontraron en mayor capacidad para poner en la mesa de negociaciones los tradicionales temas de su interés. Esta situación llevó a algunas economías en desarrollo a promover un NOEI y a que en 1974, la AGONU adoptara la “Declaración y Programa de Acción para el NOEI”. Para finales de ese año, y gracias al apoyo mayoritario en la AGONU, esta aprobó también el “Capítulo de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados”. Es interesante destacar que el Capítulo de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados asentaba la “permanente soberanía” de los recursos naturales y las actividades económicas de los Estados. Es decir, se asentaba que no existía poder supremo legítimo más que el Estatal para regular las disposiciones económicas de los países. En 1975, en el marco de la Séptima Sesión Especial de la AGONU, se aprobó la Resolución 3362, la cual recogió buena parte de las demandas del NOEI. Asimismo, en la IV Conferencia de la UNCTAD, celebrada en Nairobi en 1976, las propuestas del NOEI fueron reiteradas, aunque sin los votos de Estados Unidos ni el de la República Federal Alemana, lo que a todas luces significó un triunfo político por parte del Sur. Sin embargo, como señala Robert Looney el NOEI “no fue mucho más que un grito del Sur sin poco eco en el Norte,” ya que nunca se establecieron compromisos precisos por parte de los países desarrollados y los que no lo eran (ni por parte de los organismos internacionales) para promover un nuevo marco de relaciones económicas internacionales entre el Norte y el Sur (Looney, 1999: 147). ¿Por qué a pesar de la aprobación del NOEI su contenido no se llevó a cabo? A partir de la década de los ochenta, y tras las fuertes reducciones del precio del petróleo (que a su vez incentivaron la referida crisis financiera de la década), la capacidad de negociación de los países en desarrollo con base en la cual estos habían llevado la iniciativa del NOEI a los foros internacionales se redujo ostensiblemente. De esta forma, la agenda del NOEI, al no poder ser promovida con la capacidad suficiente por los países en desarrollo, perdió la fortaleza con la que desde una década atrás, y con mayor apoyo político, había sido planteada. Es en este contexto de pérdida de poder de negociación (y por ende vulnerabilidad) por parte de Sur, en que la nueva condicionalidad política encontró un atractivo espacio para su instrumentación.

monetarias y de crédito restrictivos con el fin de disminuir la expansión del crédito interno (es decir “enfriar” la economía para controlar la inflación) y devaluación; todo ello con un alto costo social, especialmente para con las capas sociales tradicionalmente más desprotegidas.

Antes de continuar con el análisis es conveniente mencionar que la condicionalidad del BM no ha permanecido constante a través del tiempo, ni tampoco puede catalogarse como una única gama de disposiciones siempre coincidentes entre sí. Ello en virtud de que sus propias visiones, orientaciones y estrategias en torno al desarrollo tampoco han resultado estáticas; esto último principalmente a partir de la década de los noventa, ante los efectos negativos de la puesta en marcha de sus políticas liberales durante la década anterior.¹⁴⁰

En una primera etapa, el Banco consideraba al producto interno bruto y al salario real como los principales indicadores de progreso. En este marco, que se ubica a inicios de la década de los ochenta, las estrategias de las dos instituciones de Bretton Woods fueron altamente politizadas, en el sentido de corresponder a las tendencias de política económica planeadas por los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher del Reino Unido y de Ronald Reagan de Estados Unidos, quienes debatían en foros nacionales e internacionales sobre la manera de inducir la caída del antagónico bloque oriental.

Es así como estas políticas, que tenían como eje central el ímpetu por reducir la intervención del Estado en los asuntos públicos (y de sus innatas responsabilidades sociales), mientras se permitía que el mercado por sí mismo regulase la economía de los países en desarrollo, en que la condicionalidad hizo su aparición formal.

¹⁴⁰ Como se ha mencionado, durante las primeras décadas de su funcionamiento, el BM si bien pretendió aumentar el crecimiento económico de los países, no lo hizo explícitamente para reducir la pobreza. Fue a partir de 1990 cuando el Banco estableció explícitamente que la lucha contra la pobreza formaba parte esencial de sus responsabilidades. Así, el *World Development Report* de ese año señaló que el principal objetivo del desarrollo económico es la erradicación de la pobreza (World Bank, 1990: 7), premisa que –como se verá más adelante– sentó las bases de la denominada condicionalidad de la ayuda a “favor de los pobres” (*pro poor aid conditionality*), misma que pretende (infructuosamente) reducir los efectos negativos tras la instrumentación de la condicionalidad económica tradicional (también impulsada por el BM) de impulso a la reforma estructural, donde el desarrollo social no es un objetivo primario.

Fue el presidente del BM Robert McNamara quien en 1979 propuso por primera vez el ejercicio de condicionar la ayuda del Banco que presidía, en el sentido de impulsar el crecimiento económico y el desarrollo mediante la vinculación de la asistencia financiera respecto a la adopción de una gama de políticas “recomendadas” por la institución financiera que presidió.

Así la condicionalidad fue instaurada a través de la institución de los ajustes estructurales (*structural adjustment*) cuyos lineamientos consistían, si bien en la promoción del crecimiento económico, ello mediante la imposición de un muy particular modelo de desarrollo a través de una gama de estrategias económicas de carácter ortodoxo, donde los intereses de las capas más pobres fueron severamente lesionados.

Como se ha señalado previamente, los países en desarrollo, carentes de los recursos financieros necesarios para atender sus crecientes necesidades internas, sin capacidad para cumplir con el pago de los impresitos internacionales previamente contratados (cuyas tasas de interés eran sumamente elevadas), y no menos importante, debido a la identificación de los funcionarios de los países en desarrollo con las nuevas políticas económicas trazadas desde Washington,¹⁴¹ accedieron (en distinta medida, según el caso) a las nuevas condicionantes establecidas por las instituciones gemelas de Bretton Woods en materia de reforma estructural,¹⁴² a fin de obtener préstamos que insuflaran sus decadentes economías, lo cual en realidad redujo ostensiblemente la capacidad de los países del Sur para llevar a cabo modelos propios de desarrollo (Pender, 2001: 399).

Olav Stokke en *Aid and political conditionality* denomina a esta nueva tipología de la condicionalidad como de “primera generación,” la cual se define por el referido perfil político-económico de las exigencias establecidas por los organismos financieros

¹⁴¹ En la jerga latinoamericana denominados “tecnócratas”; es decir, funcionarios con estudios de postgrado en universidades estadounidenses de perfil liberal.

¹⁴² Se entiende por reforma estructural, a grandes rasgos, al “conjunto de cambios que tienen por objetivo disminuir gradualmente el rol del Estado en la economía como ente regulador”. El principal ente promotor a escala multilateral de las reformas estructurales es el BM, el cual, para lograr tales transformaciones, establece estrategias de colaboración con distintos países mediante la denominada “Estrategia de Asistencia al País” (*Country Assistance Strategy CAS*), equivalente a la Carta de Intención del FMI (Dávalos, 2003). Los principales sectores a que estas reformas se abocan son los siguientes: privatizaciones, cambios institucionales del sector público, seguridad social, reformas laborales y apertura comercial (CEPAL, 2001: 51).

internacionales como el FMI y el BM, a los países en desarrollo solicitantes de créditos internacionales (Stokke, 1995: 7).

De esta manera, la condicionalidad política de primera generación respondió a los intereses del sistema financiero internacional que encontraba en una serie de estrategias económicas de corte liberal la mejor (y única) vía para que los países en desarrollo saliesen adelante.

Fue así como la condicionalidad política “estimuló” a los gobiernos del Sur para que estableciesen programas austeros de estabilización macroeconómica, abrieran sus economías al comercio y la inversión extranjera y adoptaran políticas de mercado, incluyendo la privatización de parte de los monopolios estatales de servicios públicos (especialmente en los campos de telecomunicaciones y energía) (Perry, *Op. Cit:* 1).

La condicionalidad de primera generación tiene su referente más evidente en las famosas *Cartas de Intención* y de las *Estrategias de Asistencia al País* que los receptores de ayuda financiera debían cumplir como el pago colateral por recibir los apoyos financieros correspondientes.

De esta manera, la primera generación de condicionalidad fue llevada a cabo en la inmensa mayoría de países en desarrollo de forma exitosa,¹⁴³ por un lado, a través del FMI y por el otro, mediante el BM.

Es importante recordar que como es sabido, los ámbitos de acción de las instituciones hermanas de Bretton Woods son divergentes entre sí. El FMI se encarga de proveer asesoría financiera en el ámbito macroeconómico, de balanza de pagos, mientras que el BM tradicionalmente ha tenido como encomienda trabajar en temas relacionados con la eficacia de proyectos y programas de desarrollo, así como en materia de inversión.

¹⁴³ Exitosa en el sentido de que la primera generación de condicionalidad, a pesar de su alto costo social, se instauró prácticamente sin resistencia relevante entre un elevado número de países en desarrollo. El debate sobre la efectividad de las reformas económicas establecidas se analiza en el décimo capítulo de la investigación.

Por lo mismo, la condicionalidad ejercida por dichos Bancos abarca dimensiones y objetivos diferentes, cuyas temáticas consisten, precisamente, en temas relacionados con sus respectivos ámbitos de acción arriba señalados.¹⁴⁴

Lo relevante es que las instituciones hermanas de Washington coincidieron en la orientación de sus respectivas condicionalidades en el sentido de vincular la liberalización económica con el sistema político de la democracia. Es decir, para ambos organismos, la democracia debía ser funcional al modelo económico liberal, que desde su visión es capaz de generar estabilidad, crecimiento y, en su caso, desarrollo.¹⁴⁵

Con la promoción de medidas neoliberales a través de instrumentos de cooperación internacional¹⁴⁶ como la condicionalidad (negativa), o la realización de programas de

¹⁴⁴ Aunque el FMI y el BM son las dos principales instituciones financieras multilaterales, la condicionalidad que ambos bancos han exigido a terceros, si bien tiene coincidencias, también registra diferencias entre sí. Ello en virtud de los distintos ámbitos de especialización de los organismos de referencia: mientras que el Fondo tradicionalmente tiene como tarea promover la estabilidad macro financiera nacional y la balanza de cuenta corriente sana, el BM, especialmente desde los últimos años, ha procurado apoyar el crecimiento económico incentivando la inversión pública y privada en aras de generar mejores condiciones de desarrollo. La principal coincidencia en términos de condicionalidad entre el Fondo y el BM es que ambos centros de crédito pretenden forzar a sus socios que les solicitan créditos a llevar a cabo políticas macroeconómicas y sectoriales a fin de que se encuentren en capacidad de devolver los créditos (Esen, 1990: 24). Sin embargo, como se ha señalado estas instituciones crediticias también registran serias diferencias en la manera de conseguir sus respectivos objetivos. Por ejemplo, para el Fondo entre las instancias a través las cuales cumple su cometido es condicionando su ayuda a recortes en los donantes del consumo y la inversión (denominadas políticas de “estabilización”), con el fin de reducir el mercado interno y tras ello reducir la inflación. Mientras tanto, el BM considera que esta estrategia restringe las oportunidades de crecimiento y desarrollo, ya que la tendencia de sus políticas se orienta en principio hacia el incremento de los satisfactores sociales y al empleo de la población. A pesar de estas diferencias, las hermanas de Bretton Woods, al representar ciertos intereses comunes ha generado que dichas instituciones colaboren entre sí, principalmente mediante la denominada condicionalidad cruzada (*cross conditionality*). El ejemplo más representativo de la condicionalidad cruzada es el *Structural Adjustment Loan* (SAL) del BM, el cual si bien no contiene disposiciones de acuerdo formal para su instrumentación con el FMI, para su puesta en marcha es requisito que el país atienda las políticas de estabilización dictadas por el Fondo (*Ibid*). Ya que el FMI no es una institución de cooperación al desarrollo, esta investigación se aboca especialmente al estudio de la condicionalidad del BM.

¹⁴⁵ Este lineamiento corresponde a la premisa de Leftwich, quien asevera que la democracia es una condición necesaria para generar desarrollo económico (Leftwich, 1996 4). En concordancia con este postulado, y debido a los decepcionantes resultados en materia de crecimiento económico tras la instrumentación de la condicionalidad de primera generación, a partir de inicios de la década de los noventa los donantes bilaterales de ayuda comenzaron a vincular a la democracia con el desarrollo económico. Fue así como Douglas Hurd, el *Foreign Secretary* del Reino Unido, en su emblemático discurso de junio de 1990 relacionó al buen gobierno con el desarrollo económico y la ayuda, señalando que “ El éxito económico depende de un vasto grado de eficacia y honestidad por parte de los gobiernos, del pluralismo político, la observancia del Estado de derecho, así como de economías más abiertas” (en Crawford, 2001: 59).

¹⁴⁶ Como lo ha señalado Sanahuja, la cooperación al desarrollo responde a un modelo “liberal conservador”. Liberal en lo económico y conservador en el plano político-institucional, que es funcional al proceso de

desarrollo institucional (condicionalidad positiva),¹⁴⁷ los organismos financieros multilaterales con sede en Washington D.C. conminaron a los países en desarrollo para que privatizaran su sector público, practicasen el libre comercio, así como reformar su sistema fiscal; todo ello en el marco de la referida condicionalidad de primera generación.

Como se señaló en el párrafo anterior, el BM también reforzó sus programas de ajuste estructural en diversos países en desarrollo, donde la condicionalidad política (principalmente en materia de privatizaciones del sector público y apertura comercial) tuvo un destacado lugar. Estos programas, entre otras consideraciones, se sustentaron en el hecho de que si se lograba transformar determinadas características económicas y políticas de los países en desarrollo, los inversionistas (nacionales y extranjeros) estarían en capacidad para aumentar su producción y, de esta forma, se podría expandir el mercado interno, generando mejores oportunidades de desarrollo para la población.

Sin embargo, tras varios años de implementación de dichos programas, y salvo algunas excepciones como en Ghana, la inversión privada no solamente no llegó, sino que disminuyó (Lancaster, 1993: 9).

El Informe de 1994 *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead* (1994), que analiza el comportamiento de la economía precisamente en la región de mayor incidencia en las políticas nacionales por parte del BM, aceptó que “existe una importante preocupación por el hecho de que las reformas llevadas a cabo a la fecha han resultado frágiles y han ocasionado que África esté retornando al patrón de reducido crecimiento de los sesentas y setentas” (World Bank, 1994: 2).

Sobre los ajustes estructurales, en el mismo Informe, se lee que éstos “fueron trazados con objetivos irreales” (World Bank, *Op. Cit.*: 15).

globalización, dirigido a la liberalización, desregulación y eliminación de ciertos obstáculos al libre juego de las fuerzas del mercado (Sanahuja, 2001: 107).

¹⁴⁷ Para 1999 el BM dedicó una cuarta parte de sus recursos colocados a la reforma del Estado, sin óptimos resultados.

Ante esta situación el BM se preguntó por qué, a pesar de la instrumentación de los programas de ajuste estructural en los países en desarrollo (especialmente en África), la inversión extranjera no había aumentado.¹⁴⁸

Para los funcionarios de este Banco, la principal causa de esta desencantadora situación recae en la falla de los Estados africanos por llevar a cabo dichos ajustes de la manera correcta en que fueron planeadas por el BM y sus expertos (*Ibid*).

Es decir, la respuesta que el Banco otorgó a esta pregunta nodal fue la existencia en dichos países de condiciones de “mal gobierno”, mismas que impedían la generación de un clima de legalidad y seguridad para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. De esta manera, temas como la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de derecho y la propia democracia comenzaron a ser seriamente considerados por el BM como precondiciones para el otorgamiento de paquetes de ayuda a los receptores, principalmente en África, aunque paulatinamente dichas disposiciones fueron expandidas al resto de países receptores de ayuda.

Ante la crisis mexicana de diciembre de 1994 (país visto como un “modelo” de la instauración de las reformas de ajuste estructural), y la subsiguiente solicitud mexicana de nuevos créditos para cumplir con sus compromisos financieros internacionales, personalidades de la talla de Paul Krugman y Joseph Stiglitz señalaron que dadas las evidencias, el BM debía modificar sus políticas, con la finalidad de considerar una visión más realista y humana del crecimiento y el desarrollo.¹⁴⁹

Frente a estos hechos y críticas, el BM inició un proceso de modificación de sus planteamientos y estrategias para generar desarrollo. Desde entonces, el crecimiento

¹⁴⁸ Esto llevó a Michael Hirsh a escribir en *Newsweek* que “en la única región donde el BM tiene un papel central en la dirección de la economía y las políticas públicas (y) después de haber aceptado los “consejos” de esta Institución, los niveles de bienestar en África han caído dos por ciento cada año y el desempleo se ha cuadruplicado” (Hirsh, 9 October 1995).

¹⁴⁹ Por ejemplo, Paul Krugman, profesor de la Universidad de Stanford, señaló que la crisis mexicana “marcaba el inicio de la devaluación del Consenso de Washington” (en Pender, *Op. Cit*: 402). Por su parte, Joseph Stiglitz, *Chief Economics* del BM a partir de 1987 comenzó a hacer énfasis en las “fallas del mercado”, criticando las políticas de privatización del Banco y expresándose a favor de la intervención del Estado en ciertos asuntos de la economía de los países en desarrollo.

económico fue considerado una de tantas premisas para generar desarrollo y no como el factor fundamental que el ajuste estructural pretendía conseguir mediante sus ortodoxas políticas. Fue en este marco de modificaciones de la visión del Banco cuando en 1997 Stiglitz mencionó que “durante mucho tiempo el desarrollo había sido visto como un mero aumento al PIB. Hoy en día tenemos una gama de objetivos más amplios (...) no debemos perder la perspectiva (...) el incremento del PIB no es un fin en sí mismo, o al menos no el único fin. El incremento del PIB es esencial para conseguir otros objetivos” (Stiglitz, 1997: 20).

A partir de entonces, estos “otros objetivos” irían más allá de los estatutos tradicionales de la teoría económica, abarcando áreas tales como la sostenibilidad política y económica, la equidad y la democracia como medios para transformar al Estado y otorgarle mayor capacidad para generar desarrollo.

Es en el marco del “desencanto” por los efectos de las reformas estructurales practicados mediante condicionalidad, cuando desde el seno del propio BM surgió la propuesta de reimpulsar la instauración de programas de ayuda (con su respectiva condicionalidad) a favor del combate a la pobreza mediante la denominada condicionalidad de la ayuda a favor de los pobres (*pro poor aid conditionality*).

Esta particular condicionalidad consiste en que, para otorgar créditos a ciertos países, el BM solicita al gobierno receptor de capitales destinar parte de los mismos a programas de combate a la pobreza, ocasionada en buena medida como efecto colateral tras la puesta en marcha de las reformas estructurales.¹⁵⁰

La aparición de esta nueva postura -a todas luces contraproducente respecto a la posición tradicional del Banco en materia de reducción del gasto social- según John P. Lewis

¹⁵⁰ Este particular tipo de condicionalidad consiste en que como condición para que un país reciba préstamos de ajuste estructural, debe comprometerse a invertir cierta parte de dichos créditos (por mínimos que sean) en sectores sociales vulnerables a los efectos negativos de dichos ajustes. Así, mientras entre 1979 y 1985 solamente el 7% de los 60 préstamos de ajuste estructural incorporaron condicionalidad a favor del sector social y solamente el 11% de los 85 créditos concedidos entre 1985 y 1988 lo hicieron, la proporción rozó el 33% para el periodo comprendido entre 1989 y 1990 (Lewis, *Op. Cit*: 34). Como es notorio, esta condicionalidad no es prioritaria respecto a la de ajuste estructural.

ocasionó una “colisión” entre ambas tendencias emanadas del mismo organismo. El autor explica su postura de la siguiente manera:

...la colisión entre las reformas de ajuste estructural y la ayuda a favor de los pobres se volvió más clara en el rubro presupuestal. Los programas para fortalecer a los pobres y para incrementar el gasto e inversión social evidentemente requerían incrementos en el presupuesto público, mientras que las reformas estructurales requerían disminuir las aportaciones oficiales a favor de los sectores sociales. Debido a que desde los ochenta los programas de ajuste estructural eran impostergables (y prioritarios), los donantes les otorgaron el derecho de vía, disminuyendo como consecuencia su apoyo a las políticas de ayuda y condicionalidad a favor de los pobres (Lewis, *Op. Cit:* 7-8).

Con base en esta nueva percepción sobre la reforma política-económica del Estado para disminuirlo y volverlo más eficaz, los bancos multilaterales, así como los gobiernos donantes coincidieron en el establecimiento de la condicionalidad política de “segunda generación” (Stokke, *Op. Cit:* 9); es decir, aquella cuyas disposiciones establecen que, además de las reformas económicas, resulta también necesario que los gobiernos receptores transformen sus respectivas instituciones públicas, especialmente en materia de democracia, derechos humanos y de buen gobierno, a fin de crear las condiciones necesarias para generar estabilidad, crecimiento y desarrollo.¹⁵¹

¹⁵¹ Estas nuevas disposiciones corresponden a las modificaciones que se han realizado respecto al Consenso de Washington, conocidas como “Post Consenso de Washington” cuyo germen se encuentra en las propuestas que se han presentado en los últimos años. La primera, de carácter moderada, fue presentada por Shahid Javed Burki. y Guillermo Perry (1998), funcionarios del BM. Esta iniciativa señala que las reformas de primera generación en América Latina si bien habían permitido recuperar el crecimiento y abatir la hiperinflación, no habían logrado objetivos similares respecto a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por tales razones, para estos economistas, es necesario completar el Consenso de Washington con cuatro aspectos adicionales a los 10 puntos de Williamson (ver el capítulo 4), a saber: 1. mejorar la calidad de las inversiones en capital humano; 2. promover desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes; 3. fortalecer el entorno legal y regulatorio (desregulación del mercado de trabajo y mejora de las regulaciones en torno a la inversión privada en infraestructuras y servicios sociales); y 4. mejorar la calidad del sector público. Como es notorio, estas propuestas (entendidas en el *argot* de la economía política como 10+4) pretenden de cierta manera impulsar el papel del Estado en la economía, a fin de que contribuya a generar las condiciones necesarias para que los capitales fluyan de manera más expedita. La segunda propuesta de modificación del Consenso de Washington, de perfil radical, es la expuesta por Joseph Stiglitz quien en una conferencia que pronunció en 1998 en el *World Institute for Development Economic Research* en Helsinki, señaló que el BM promovía políticas incompletas y en ocasiones contraproducentes respecto al crecimiento económico de sus socios. El eje central de la propuesta del Premio Nóbel de Economía es que los lineamientos del Consenso de Washington son incompletos, ya que es necesaria la regulación y supervisión del sector financiero para

Estas nuevas disposiciones se explican también a la luz de las transformaciones políticas y geográficas en la Unión Soviética y en Europa Oriental durante los últimos años de la década de los ochenta e inicios de los noventa, las cuales permitieron un entorno internacional favorable hacia la consolidación del sistema político democrático occidental a escala mundial.

Al respecto, Stokke apunta que “mientras la crisis económica del Tercer Mundo de los setentas y ochentas propició el establecimiento de la condicionalidad política de primera generación, los cambios que tomaron lugar en el Segundo Mundo a partir de final de los ochentas –es decir la transformación sistemática de Europa Oriental y Central y la desintegración del bloque soviético y de la propia URSS- promovieron la aplicación de la condicionalidad política de segunda generación, la cual consiste en el fomento de reformas políticas en estos países a través de esta actividad” (*Ibid*).

Esto significa entonces que la condicionalidad política en el orden económico aplicada por el BM y el FMI a partir de la década de los ochenta fueron secundadas, reforzadas y complementadas por reformas políticas mediante este nuevo tipo de condicionalidad, cuyos

prevenir las crisis, así como la defensa de la competencia para evitar prácticas restrictivas a la misma (monopolios). Además, para este ex funcionario del BM la liberalización (entendida como desregulación, privatización y apertura comercial y financiera) debe realizarse de forma pausada y gradual y no indiscriminadamente en reducidos lapsos de tiempo. Estos planteamientos fueron ampliados en su obra “El malestar en la globalización” (2002), los cuales han sido apoyados por la CEPAL. El BM ha apostado por la versión moderada del Post Consenso de Washington de Burki y Perri, también conocido como “Consenso de Washington con rostro humano.” Como lo señala Bustelo, la reciente insistencia de esta Institución por los temas de la pobreza y la equidad social podría parecer a primera vista un cambio de paradigma a iniciativa de las versiones del Post Consenso de Washington. Sin embargo es posible que no los sea en absoluto (Bustelo, *Op. Cit.*: 7). Como lo señala este autor, el asunto es que la versión moderada del Post Consenso (con rostro humano), no reconoce la incompatibilidad entre las tradicionales políticas de ajuste estructural y los objetivos sociales de lucha contra la pobreza y la desigualdad, lo que disminuye a todas luces las oportunidades para conseguir estos segundos objetivos, en principio prioritarios para el BM. Al respecto, es interesante mencionar que durante la sesión final de la reunión anual entre el FMI y el BM en octubre de 2004, sus respectivos dirigentes (Rodrigo Rato y James Wolfenson) hicieron un llamado a los países ricos para disponer recursos suficientes para combatir la pobreza mundial (en esas sesiones se anunció que el 50% de la población mundial vive con 2 dólares diarios) y renovar el sistema de toma de decisiones en sendos organismos. Sin embargo, ambos dirigentes mencionaron también la necesidad de que los países en desarrollo profundicen las reformas económicas, ya que éstas son indispensables para atraer inversiones extranjeras y promover el comercio internacional. Tales contraproducentes señalamientos indujeron al rotativo mexicano *La Jornada* con su particular ironía y agudeza respecto a distintos sucesos del acontecer nacional e internacional, a comentar: “Qué bueno que el BM reconozca que erradicar la pobreza es vital para la paz. Lástima que sus recetas vayan en sentido contrario” (*La Jornada*, 4 de octubre, 2004).

temas fundamentales son el respeto a los derechos humanos, la promoción de la democracia, la libertad de prensa y del Estado de derecho; es decir de buen gobierno, todo ello logrado a través de actividades orientadas, en principio, a la procuración de mayor eficacia en la gestión pública de un determinado país.

La nueva percepción del BM sobre el nuevo papel del Estado como promotor del desarrollo, como se ha explicado anteriormente, fue fruto de los cambios que trajo consigo el inicio del establecimiento del llamado nuevo orden internacional y las crisis financieras de la década de los noventa, los cuales indujeron a considerar novedosas percepciones sobre la relevancia e importancia de propagar sistemas políticos y sociales a escala global sustentados en la democracia, los derechos humanos y la liberalización económica, aunque con ciertas modificaciones respecto a los planteamientos originales del BM.

Estos nuevos lineamientos se sustentaron en la percepción de los países donantes y de los principales organismos multilaterales, como el BM, respecto a que el origen de los problemas económicos y políticos de los países menos beneficiados, así como de la falta de eficacia de los programas de cooperación al desarrollo, son fundamentalmente consecuencia del mal gobierno (*poor governance*) de los receptores.

Desde esta perspectiva, las principales características de un país con mal gobierno pueden resumirse en la crisis de su gobernabilidad interna manifestada en la falta de legitimidad política de sus autoridades, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos y las arbitrariedades en el proceso de toma de decisiones.

Como es evidente, dicha postura orienta, de manera excesiva o exclusiva, las razones del fracaso de diversos instrumentos, tanto internos como externos, de promoción al desarrollo (desde las capacidades nacionales, hasta la ayuda, el comercio o las propias inversiones internacionales) hacia las deficiencias de gestión gubernamental de los países del Sur.

Como es notorio, una vez más, no se ubicaba en su correcta dimensión o importancia, los factores externos del sistema internacional que influyen negativamente en la promoción del desarrollo de los países con mayores rezagos.¹⁵²

El estudio del BM intitulado *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (World Bank 1989) fue la primera publicación que asentó la necesidad de llevar a cabo reformas a las estructuras gubernamentales, en aras de renovar su capacidad para fungir como promotor de desarrollo nacional.

La premisa central de este Informe, en concordancia con el contexto internacional de promoción a las políticas neoliberales, asienta que en África y en los países en desarrollo “se requiere no solamente menos gobierno, sino mejor gobierno” (World Bank, 1989: 55).

Este estudio parte de la consideración de que el origen de los problemas de África es la crisis de gobierno en dicha región (World Bank, *Op. Cit.*: 60), la cual se origina por el hecho de que en varias ocasiones los funcionarios africanos han servido a sus propios intereses generando importantes niveles de corrupción, la cual es incompatible con una economía dinámica (*Ibid*).

Para revertir esta situación, el Informe asienta que se requiere “un esfuerzo sistematizado para construir una estructura institucional plural, una firme determinación para respetar el Estado de derecho y una vigorosa protección de la libertad de prensa y los derechos humanos” (*Ibid*).

Acorde con lo anterior, el BM, en su Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 “Lucha contra la pobreza”, señaló que los programas de ayuda continuaban siendo imprescindibles como apoyo a la superación de la pobreza, los cuales deben orientarse a los países más pobres del planeta. Asimismo, este organismo también advirtió que lo anterior

¹⁵² Para un análisis más detallado sobre esta situación, especialmente en el marco de las negociaciones comerciales internacionales, las inversiones extranjeras y su relación con la cooperación al desarrollo, véase Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación al desarrollo y el comercio internacional”, en María Cristina Rosas (coord.), *Que las rondas no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?*, UNAM-SELA, 2003, México.

“... debería ser sólo una parte de los criterios para la asignación de ayuda. Es también fundamental contar con un marco adecuado de políticas e instituciones que permitan combatir la pobreza con eficacia” (Banco Mundial, 1999: 41).

Es decir, para el BM, mejorar el ejercicio de gobernar (gobernanza), actividad que consiste en “ejercer el poder político para dirigir los asuntos de la nación (World Bank, *Op. Cit:* 60) o “la manera en que el poder es ejercido para administrar los recursos sociales y económicos de un país en aras de generar desarrollo” (World Bank, 1992: 1), es la clave para incentivar las inversiones y por ende, de impulsar desarrollo en los países menos favorecidos.

El siguiente párrafo describe con claridad la vinculación que otorga el BM a la ayuda externa, el combate a la corrupción y al buen gobierno:

Infelizmente, la ayuda externa ha expandido de manera muy importante las oportunidades para realizar conductas incorrectas, auspiciadas por varios contratantes y abastecedores extranjeros. Cientos de miles de dólares de ayuda han sido enviados a cuentas de bancos privados fuera de África.¹⁵³ El costo de esto no es solamente el desperdicio de dichos fondos, sino también la profunda desmoralización de la sociedad entera afectada.

La corrupción puede ser combatida de varias formas (...) Procedimientos transparentes, escrupulosos, rendición de cuentas, la publicación de auditorias y la vigorosa persecución de fondos públicos faltantes contribuyen a la protección de las cuentas financieras de un país. Las agencias externas que proveen ayuda tienen el derecho de insistir en dichas medidas (World Bank, 1999: 61).

¹⁵³ Esta aseveración es importante, ya que, por ejemplo, se calcula que en 1990 las fortunas personales de la élite africana depositadas en bancos extranjeros eran mayores que las deudas de los países africanos de procedencia de dichos fondos. Estas ingentes cantidades de dinero, fueron en varios casos transferidas al extranjero de manera fraudulenta, ya sea en portafolios o a través de valijas diplomáticas (Barya, *Op. Cit:* 2).

Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth identifica básicamente tres áreas donde solicita aplicar reformas políticas, a saber: a) comercio y de tipo de cambio (para revertir la sobreprotección industrial paraestatal); b) sector público (para volverle más eficaz como gestor administrativo, más que político); precios del sector agropecuario (con el fin de desreglar sus precios y disminuir las subvenciones gubernamentales). Es decir, “estas propuestas (o exigencias) componen la agenda original de la reforma estructural” (Gibbon, *Op. Cit.*: 40).

Estas exigencias (o más que meras propuestas), que se convirtieron en el eje central de la nueva condicionalidad del BM, descansan en la concepción de que, según esta visión, los problemas de los países en desarrollo si bien eran generados por errores gubernamentales, éstos se explicaban especialmente por la inexistencia o debilidad de un sector privado capaz de fungir como el promotor de crecimiento económico, y en última instancia, desarrollo, del país en cuestión.

De ahí que el nuevo papel de las autoridades de estos países debiese ser “redefinido” en aras establecer un “ambiente propicio” para impulsar el libre mercado, así como para proveer determinados bienes públicos elementales como educación, salud, seguridad, etc.

Como es evidente, las fórmulas del desarrollo y del combate a la pobreza fueron reorientadas hacia la relación entre el mercado, el Estado y sus instituciones (World Bank, 2002: 6). Ello quiere decir que si bien se considera al sector privado y al crecimiento económico como motores del desarrollo, éstos requieren de instituciones gubernamentales eficientes capaces de proveer un clima de inversión seguro y estable, así como facilitador de servicios básicos de distribución de la riqueza y de bienestar social.

Es así como surge el concepto de buen gobierno (*good governance*), mismo que consiste en “la forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado de derecho (es decir, el cumplimiento de las leyes internas), que revela la determinación del gobierno de

utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social” (en Pérez Armiño, 2000: 82).

(Para el BM, el buen gobierno) “... es sinónimo de la correcta administración del desarrollo (...) El buen gobierno es fundamental para crear y mantener un ambiente que promueva un desarrollo fuerte y duradero y que sea un complemento esencial para la correcta gestión de las políticas económicas. Los gobiernos juegan un papel central en la provisión de los bienes públicos (..) Para que puedan cumplir con tal tarea, los gobiernos requieren de ingresos, personal y sistemas para captar fondos y financiar los bienes públicos. Para ello es necesaria la existencia de sistemas de rendición de cuentas, información adecuada y confiable, así como eficacia en el manejo de sus recursos y el otorgamiento de servicios públicos” (World Bank, 1992:1).

Desde la perspectiva del buen gobierno, varios son los elementos que, en complementación, pueden generar condiciones de desarrollo. Estos consisten en un clima seguro para la inversión, el crecimiento económico sostenido, la inversión en las personas pobres, la estabilidad macroeconómica, el comercio y la inversión internacionales, todo ello enmarcado en un programa de reformas estructurales planeadas, dirigidas y evaluadas por los más relevantes organismos financieros multilaterales (World Bank: 1998).

Este planteamiento resulta de la mayor importancia, ya que ha llegado a convertirse tanto en los *requisitos* (a través de la condicionalidad) como en los *objetivos* mismos de la cooperación internacional (Santiso, 2001, 2001b, Sorensen, 1993, Stokke, 1995, Lasagna, 2001).

A partir de entonces, la comunidad de donantes promovió esta “nueva ola” de democratización a finales de los ochenta, misma que fue acompañada de reformas económicas estructurales; actividades que fueron incentivadas mediante asistencia a la democracia y de otros tipos de proyectos de asistencia gubernamental.

De esta forma, los donantes asumieron una mezcla de actitud propositiva y de acción punitiva respecto al apoyo de la democracia en el Sur, hecho que, en palabras de Carlos Santiso significó que “Una nueva norma internacional, sancionando la ilegitimidad de un Estado respecto a determinados parámetros democráticos emergía progresivamente” (Santiso, 2001: 155).

A su vez, varios actores como organizaciones no gubernamentales (ONG's) y Fundaciones se sumaron a este nuevo ímpetu por promover la democracia en los países en desarrollo.¹⁵⁴ De esta forma, los recursos económicos provenientes del Norte con miras a incentivar los procesos democráticos de varios países del Sur fluyeron de manera importante. Por ejemplo, en 1998 Estados Unidos utilizó 650 millones de dólares (el 10% de su AOD) para proyectos y programas de desarrollo a la democracia en terceros países, mientras que la Comisión Europea contribuyó a esta tarea con 130 millones de *ecus* en 1997 (*Ibid*).

Es en el marco de este nuevo contexto cuando paralelamente a la práctica tradicional de la cooperación internacional al desarrollo (es decir la que procura atender la pobreza, el deterioro medio ambiental, la transferencia de tecnología, etc.) se inicia el fomento de la denominada “cooperación internacional para el desarrollo institucional”, la cual tiene como propósito el coadyuvar a los Estados receptores en su proceso democrático y de buena gestión de sus asuntos públicos y, con este sustento, complementar y maximizar los apoyos provenientes de la citada colaboración tradicional.

Desde el punto de vista económico, las referidas nuevas aproximaciones del BM para atacar la pobreza se basaron en el *Comprehensive Development Framework* (CDF), descrito por el propio Banco como su principal estrategia para combatir la pobreza mediante una aproximación holística al desarrollo (World Bank, 2000b: 21).

¹⁵⁴ Para un análisis sobre la participación de las ONG's en materia de apoyo a las capacidades locales de promoción a la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, véase la obra editada por Andrew Clayton, *Governance, Democracy and Conditionality: What role for Ngos?*, Intrac, 1994, London, especialmente el capítulo de Clarence Dias “Governance, Democracy and Conditionality: NGO positions and roles.” Otra lectura de obligada referencia al respecto es la escrita por Mark Robinson, “Political Conditionality: Strategic Implications for NGO'S”, en Olav Stokke, *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, 1995, London.

James Wolfenson, Director General del Banco, señaló que la instrumentación del CDF parte de la consideración relativa a que “hemos aprendido que existe una necesidad de propiciar el balance. Debemos considerar conjuntamente a lo financiero, a lo institucional y a lo social (...) el desarrollo consiste en incluir todos estos componentes en su sitio, juntos y en armonía” (en Pender, *Op. Cit:* 407).

¿Cómo se ha modificado la condicionalidad del BM a partir de la instrumentación del CDF?

El CDF basa su viabilidad en el buen gobierno de los Estados receptores, el cual aumenta las posibilidades de que los apoyos financieros otorgados mediante esta instancia generen resultados provechosos en el sentido de combatir la pobreza en sus respectivos destinos de acogida. Esto significa que la nueva condicionalidad del BM, lejos de su versión clásica en el sentido de fungir como una férrea herramienta coercitiva encaminada a inducir a los receptores a instrumentar los ajustes estructurales trazados desde la sede del Banco en Washington D.C, consiste ahora en estipulaciones más laxas relacionadas con el (aún impreciso) concepto de buen gobierno.

Esta situación ha llevado a analistas de la talla de John Pender a señalar que esta última condicionalidad del BM consiste en un “tratamiento más relajado” de las condicionantes a sus receptores (Pender, *Op. Cit:* 408), lo cual en primera instancia podría generar una visión de menos grado de rigidez de la condicionalidad exigida en una primera instancia por esta institución multilateral. Sin embargo, como se verá a continuación y posteriormente en el apartado 6.4.1 “La selectividad” de este capítulo, el vago concepto de “buen gobierno” ha significado una “oportunidad renovada” para que este Banco instituya exigentes condicionantes a sus receptores en diversas áreas de la gestión pública, propiciando en realidad un amplio margen de acción para que el referido Banco pueda presionar o sancionar a los receptores que no acaten estos nuevos lineamientos políticos - económicos como condición *ex ante* para estar en capacidad de recibir sus créditos y asistencia financieras.

Hasta aquí se ha hecho mención del proceso de incorporación de nuevas premisas y concepciones oficiales sobre la vinculación del buen gobierno respecto a la ayuda al desarrollo mediante condicionalidad política, implementada a instancias del BM. Sin embargo, resulta también necesario hacer énfasis en las nuevas relaciones de poder que se generaron en la comunidad de donantes, como efecto del referido nuevo papel del BM como promotor del desarrollo mediante condicionalidad.

Sobre este importante asunto, Peter Gibbon, en un interesante trabajo intitulado *The World Bank and the new politics of aid*, analiza el asunto bajo la consideración relativa a que, gracias a la implementación de la condicionalidad política, esta institución bancaria logró aumentar considerablemente su poder, es decir, su capacidad para influenciar, tanto a la comunidad de donantes, como a los receptores de ayuda internacional (Gibbon, 1993: 35).

¿Cómo logró esto el BM? Para el autor descrito, la clave de este proceso de aumento de influencia por parte de dicha Institución en el sistema internacional de ayuda inició gracias a la gradual transformación de las políticas del Banco respecto a las modalidades de financiamiento otorgadas a terceros países. Es decir, a partir de finales de los ochenta, el BM apostó por financiar, de manera cada vez más recurrente, programas para la reforma del Estado, con vistas a la implementación de reformas económicas estructurales, dejando así con cada vez menos recursos, para el apoyo de proyectos específicos de desarrollo regional o local.

De esta forma, si bien las contribuciones del BM para financiar proyectos eran del 6% de sus préstamos a inicios de la década de los ochenta, esta proporción se triplicó durante el primer lustro de la década de los ochenta (*Ibid*).

Dicha tendencia aumentó conforme al paso de los años y para 1999 el BM dedicaba ya una cuarta parte de sus recursos (entre 5 mil y 7 mil millones de dólares), a la denominada “reforma institucional,” para promover la modernización del Estado. Lo interesante es que el propio BM ha reconocido en sus informes de evaluación que entre 1990 y 1995, sólo la

tercera parte de los proyectos dirigidos al desarrollo institucional habían tenido resultados satisfactorios (World Bank, 1999: 136).

Más allá de lo anterior, el hecho de ofertar dichos créditos le otorgó al BM una “ventaja comparativa” respecto a otros donantes, ya que las condiciones que anteponía el Banco como premisa para otorgarlos, recuérdese, en un contexto de práctica ausencia de oferta de recursos bancarios a escala internacional, tanto en el ámbito público como privado, fueron utilizados para promover y exigir cambios políticos y económicos en los países solicitantes.

Ciertamente, esta dinámica no era novedosa. Como se anotó oportunamente, el FMI había practicado esta estrategia varios años atrás, mediante las Cartas de Intención que los países que recibían préstamos de dicha institución financiera multilateral debían firmar y procurar respetar.

Lo importante en este asunto es que el FMI y el BM, como los prácticamente exclusivos acreedores de los países en desarrollo en la década de los ochenta, hicieron una “división de trabajo” respecto a los ámbitos que ambas instituciones financiarían. Por un lado, el primero continuó su política de prestar créditos para regular las balanzas de pagos y evitar crisis financieras, mientras que el BM se encargó de financiar fundamentalmente programas dirigidos a la transformación de las políticas Estatales y macroeconómicas en los receptores, en aras de incentivar programas de inversiones con alcance tanto interno como externo.¹⁵⁵

¹⁵⁵ En el plano de la condicionalidad aplicada por ambas instituciones, las diferencias son importantes. Por un lado, las condiciones del Fondo son cuantificables y precisas, ya que se refieren a indicadores macroeconómicos previamente y convencionalmente identificables y definidos. En cambio, el *corpus* de la condicionalidad del BM es esencialmente de carácter cualitativo, al procurar transformar las funciones e incrementar la eficacia del Estado, así como intentar impulsar la participación política y social de sus habitantes. Este segundo ámbito requiere de procesos políticos y sociales, fundamentalmente del orden interno (aunque en este caso, apoyados, o exigidos mediante estrategias externas como lo es la condicionalidad), cuya predictibilidad y evaluación de los resultados resultan elementos difíciles de medir. Es relevante señalar que el BM, aun después de más de una década de aplicación de condicionalidad política en sus vertientes positiva y negativa, ha aceptado recientemente que “aún sabe muy poco sobre cómo incentivar la reforma y el crecimiento en los países más pobres” (World Bank, 2002: 4). Para abordar con mayor detenimiento este importante tema, el décimo capítulo de este trabajo presenta un estudio sobre la evaluación de la eficacia de la condicionalidad de la ayuda para promover la democracia, los derechos humanos o el Estado de derecho en los países receptores.

Es decir, y a manera de recapitulación, el BM con base en su interés por incrementar su influencia entre otros donantes y, especialmente en los receptores de ayuda, aprovechando una coyuntura histórica caracterizada por crisis financieras y reducciones de capitales en los mercados internacionales, encontró en la condicionalidad de la ayuda, a través de los programas de ajuste estructural, un eficaz mecanismo de persuasión en los países en desarrollo.

En el marco de esta dinámica de relaciones de poder, es preciso clarificar cuál es la relación entre los montos prestados y la condicionalidad. El siguiente párrafo atiende a dicha importante asunto:

La cuestión es ¿para qué sirven los préstamos? (provenientes del BM) y la lógica pregunta de la contraparte ¿para qué sirve la condicionalidad? La condicionalidad política ligada a los montos prestados no tendría sentido si el BM ni el receptor de los fondos mantuviesen consensos sobre la necesidad de las reformas exigidas, así como respecto a los métodos para realizarlas. Solamente cuando existen serias diferencias en torno a los objetivos, así como en las percepciones sobre cómo conseguirlos, es cuando la condicionalidad política se vuelve relevante (Mosley, Harrigan, Teye, *Op. Cit:* 36).

La condicionalidad ejercida por el BM sería llevada a cabo a través de los fondos prestados por la multicitada institución bancaria, como compensación a la imposición de determinadas condiciones políticas-económicas (de carácter liberal) que el receptor tendría que cumplir a cambio de los montos signados.

El efecto de esta dinámica, en términos políticos, fue que dicha estrategia sirvió para que el BM lograra insertarse, de manera más consolidada, en el régimen de la ayuda y, por supuesto, en el escenario de la política internacional (Gibbon, *Op. Cit:* 45), sin olvidar que además de ello, el Banco amplió su capacidad de ingerencia en temas no tradicionales de su agenda económica y financiera, como el buen gobierno, la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente, la sociedad civil, etc. (*Ibid*).

Para 1992 el BM, gracias a la condicionalidad, pasó de un estado de debilidad y dudas sobre su futuro en la década de los ochenta, “a ocupar un indiscutible liderazgo en el régimen de la ayuda” (Gibbon, *Op. Cit:* 59). A su vez, “mientras que los donantes (gracias al consenso en torno a la condicionalidad que estaban construyendo) aumentaron su unidad, los oponentes a la (nueva) ortodoxia de la ayuda, fueron por lo general aislados y fragmentados” (Gibbon, *Op. Cit:* 60).

El éxito, en términos políticos, de los donantes tras la instauración de este nuevo modelo de condicionalidad a escala global, es evidente.

No debe olvidarse que el concepto de buen gobierno, fruto en buena medida del denominado Consenso de Washington, mantiene diversos matices conceptuales y prácticos dependiendo del país y/u organismo internacional que lo fomente. Algunos de los lineamientos más relevantes en la materia dictados por las instituciones internacionales son los siguientes (con base en Pérez Armiño, *Op. Cit:* 83):

Por ejemplo, el FMI propone agendas de buen gobierno centradas no tanto en el tipo de régimen político, sino en determinadas características de la gobernabilidad (*gobernanza*) como la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de derecho.

Por su parte, la mayoría de los donantes de AOD solicitan al receptor buen gobierno entendido como un ejercicio del poder que garantice el crecimiento económico, la democracia pluripartidista, la economía de mercado, el respeto a los derechos humanos, la reducción del gasto militar y, en algunos casos, la equidad socioeconómica.

El PNUD, el Organismo que presenta una concepción más amplia sobre este concepto que otros gobiernos e instancias internacionales, lo relaciona estrechamente con el desarrollo humano, consistiendo éste en el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles, a fin de que el Estado promueva la cohesión social, la integración y el bienestar de su población.

El más reciente foro internacional donde se reitera la necesidad de que los Estados receptores de ayuda incentiven al buen gobierno fue la Cumbre Internacional sobre Financiación al Desarrollo, celebrada bajo los auspicios de la ONU, en Monterrey, México, en marzo de 2002.

En su Declaración Final se precisan las “precondiciones” de buen gobierno necesarias para que un país pueda acceder a recibir ayuda e inversiones. Estas precondiciones consisten en la instrumentación de políticas económicas racionales, la constitución de instituciones democráticas sólidas, la promoción de la libertad, la paz, la seguridad, la estabilidad interna, el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho, la igualdad de género, y sobre todo, la ejecución de políticas nacionales con orientación de mercado (Naciones Unidas, 2002: 17).

Cuadro 17. Conceptos de buen gobierno de diversas instituciones

Overseas Development Assistance (Agencia de Cooperación del Reino Unido)	PNUD	Banco Mundial
Legitimidad Rendición de cuentas (accountability) Competencia Derechos humanos	Legitimidad política Libertad de asociación y participación Sistema judicial justo y fiable Rendición de cuentas administrativa y financiera Libertad de información y expresión Gestión del sector público eficiente y eficaz Colaboración con instituciones de la sociedad civil	Rendición de cuentas, incluyendo libertades civiles y estabilidad política. Eficacia de las gestiones gubernamentales, lo cual incluye la calidad de la toma de decisiones y servicios públicos eficientes. El Estado de derecho, como el respeto a las leyes de propiedad y la independencia judicial. Control de la corrupción. Gestión política transparente y previsible Administración profesional Poder ejecutivo que rinda cuentas Sociedad civil fuerte y participativa Imperio de la ley (Estado de derecho)

Fuente: Karlos Pérez Armiño (dir), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria Editorial, Madrid, 2000, p. 83 y Kaufmann, Daniel, *et al*, “Governance Matters”, *Policy Research Working Paper*, no. 2196, World Bank, Washington D.C, 1999, p. 15.

Sobre dicho Consenso, no debe perderse la oportunidad para señalar que, como bien lo señala Jens Martens, la gran ausencia en el contenido del acuerdo fue la firme oposición por parte de Estados Unidos y la Unión Europea para atender la añeja solicitud de los países en desarrollo en el sentido de emprender una reforma institucional (léase democratizar) a los organismos financieros multilaterales como el BM y el FMI (Martens, 2002: 6).

En lugar de ello, el Consenso aprueba el ejercicio de la condicionalidad, mientras que las instituciones financieras multilaterales no avanzan en las reformas necesarias para que los países en desarrollo cuenten con mayor capacidad de decisión en sus respectivas instancias (los países desarrollados cuentan apenas con el 62% de votos en el FMI y el 71% en el BM).

Es irónico que el BM y el FMI, cuyos procesos de toma de decisiones no son democráticos,¹⁵⁶ condicionen sus respectivos apoyos financieros a los países exigiéndoles mayores grados de democracia, sin que se vislumbren cambios en la sobre representación de esta segunda tipología de países *ad interim* de dichos órganos multilaterales.

De ahí que para José Antonio Alonso exista una “sospechosa asimetría” entre las abundantes reformas que se reclaman a los países en desarrollo y las vagas alusiones hacia las necesarias reformas al sistema internacional, ya que si las primeras son necesarias, las segundas son imprescindibles (Alonso, 2003: 15).

En el ánimo de ahondar en el análisis de la adopción de las distintas condicionantes políticas por parte de los donantes de ayuda, a continuación se presentan con más detalle las orientaciones en que algunos países han sustentado sus respectivas políticas de cooperación internacional vinculadas con estos nuevos lineamientos. Para ello se hace énfasis en la manera en que estos Estados le han conferido interés y apoyo a un tema o área particular de esta nueva agenda de la condicionalidad de la ayuda.

¹⁵⁶ El hecho de que los órganos financieros de Bretton Woods no hayan sido estructurados de manera similar a la AGONU (un país, un voto), llevó a Hernán Santa Cruz a catalogarlo como “el pecado original” de ambas instituciones, ya que debido a ello, tanto el BM como el FMI se han caracterizado por velar de manera preferencial por los intereses del Norte y no en sí por los del Sur, los cuales comprenden la mayoría de habitantes del planeta. (Santa Cruz, 1984: 175).

6.3.2.2 Estados Unidos de América y la democracia

El análisis de la política estadounidense en torno a la promoción de la democracia en terceros países muestra claramente la primacía de los intereses políticos, económicos y de seguridad de la Unión Americana respecto a su verdadero compromiso y apoyo para con este valor en el exterior.

A partir de 1951 la ayuda proveniente de Estados Unidos fue vinculada a su lucha (*struggle*) anticomunista; posición que fue reforzada por una retórica política internacional a favor de los derechos humanos, la cual, por cierto, excluyó a los derechos sociales y económicos, tradicionalmente apoyados férreamente por el hemisferio oriental.

El embargo contra Cuba en 1960, el corte de suministro de ayuda norteamericana a Granada, Vietnam, Camboya, Angola, Laos, Mozambique, Yemen del Sur y Nicaragua son los exponentes más representativos de esta polémica política.

La *Foreign Assistance Act* de 1961, en su Título V, ya incluía una mención de compromiso estadounidense al apoyo del desarrollo democrático en el exterior.

Dado que los congresistas estadounidenses estipularon que la asistencia militar proveída por el Pentágono a ciertos regímenes podría contribuir a violaciones de derechos humanos, en 1975 fue reformada la Sección 116 de la *Foreign Assistance Act* (reforma conocida como la “enmienda Harkim”, en honor a su principal mentor, el demócrata por el estado de Iowa, Tom Harkim), para incluirle disposiciones sobre la imposibilidad de otorgar ayuda económica a regímenes que violaran los derechos humanos (tortura, trato inhumano, detenciones prolongadas sin juicio de por medio, detención y desaparición clandestina de personas, etc.).

Asimismo, mediante la subsiguiente reforma de 1978 a la Sección 502B de la *Foreign Assistance Act*, el Senado norteamericano prohíbe asistencia de seguridad (*securiy*

assistance) a “cualquier país cuyo gobierno se encuentre comprometido en un patrón de considerables violaciones a los derechos humanos reconocidos internacionalmente”.

Esta prohibición abarca ayuda militar, venta de armas, asistencia militar, asistencia antiterrorista y los fondos de apoyo económicos (*Economic Support Funds* –ESF-). La Ley incluye también una “cláusula de excepción”, al permitirle al presidente hacer caso omiso a dichas disposiciones en caso de “circunstancias extraordinarias”.

En esta dinámica, le fue incluida la Sección 701 a la *International Financial Assistance Act* de 1977, con el fin de instruir al gobierno estadounidense de no apoyar la aprobación de créditos vía BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BIRD) a gobiernos que no respetasen los derechos humanos.

En 1977 el presidente Carter, aseguró que Estados Unidos “reformaría sus políticas que permiten el otorgamiento de asistencia a gobiernos represores que violan los derechos humanos” (en Uvin, *Op. Cit:* 65).

Sin embargo, y como se ha visto en capítulos anteriores, la ayuda norteamericana, al estar subordinada a objetivos políticos, geoestratégicos y de seguridad que viraban en torno a la dinámica de la contención, no se distinguió por promover de manera ejemplar la democracia entre sus diversos aliados (ni adversarios) en el mundo en desarrollo.

Desde inicios de la década de los setenta, el gobierno estadounidense incluyó condicionantes en su ayuda exterior relacionadas con el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, como lo apuntan Joan M. Nelson y Stephanie J. Eglinton, esta política emprendida por la Administración Carter resultó “inconsistente”, ya que las consideraciones geopolíticas y de seguridad prevalecieron respecto a los propósitos en materia de derechos humanos (Nelson y Eglinton, *Op. Cit:* 28).¹⁵⁷

¹⁵⁷ Las sanciones estadounidenses a la ayuda impuestas a terceros países se dividieron en tres grandes grupos: La primera consistió en los adversarios tradicionales de Washington: la Unión Soviética, sus aliados del Pacto de Varsovia y los aliados de estos últimos pertenecientes al mundo en desarrollo (Etiopía, Vietnam, Camboya, Laos, Angola, Mozambique y Cuba). El segundo grupo estaba conformado por aliados significativos como

En 1973 en el seno del Subcomité de Organizaciones Internacionales del Comité de Relaciones Exteriores del Senado se iniciaron trabajos para incluir condicionantes en los receptores de ayuda militar del Pentágono dirigidos principalmente a países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay; por cierto, todos ellos regidos por gobiernos militares.

El proceso incidió para la preparación de un reporte sobre derechos humanos en 82 receptores de ayuda militar estadounidense, con base en el cual se evaluaría el comportamiento de los gobiernos aliados en dicha temática. Tras este primer paso, la ayuda militar fue inicialmente condicionada a la ausencia de prisioneros políticos en los receptores, para posteriormente ser ampliada a la ausencia de violaciones sistemáticas de derechos humanos.

Así, en esta primera etapa de ayuda norteamericana atada, la democracia no ocupaba un sitio privilegiado. Ya para 1976, los derechos humanos se convirtieron en criterio que Washington debía atender para aprobar solicitudes de crédito por parte de los países en desarrollo en los organismos financieros multilaterales, ocasionando que los principales gobiernos afectados fuesen aquellos pertenecientes al bloque socialista.

Con la *Foreign Assistance Act*, que otorgaba un mandato legal a la inclusión de condicionantes a la ayuda estadounidense, se generó una enorme expectativa respecto al compromiso internacional por parte de las autoridades americanas para hacer valer sus disposiciones en materia de derechos humanos.

Brasil o Argentina, en donde el respeto a los derechos humanos era severamente incumplido. El tercer y último grupo de países sancionados consistió en pequeños países latinoamericanos y caribeños como El Salvador, Haití, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (Drezner, 1999: 95-96). Sobre El Salvador, el caso más emblemático, hay que decir que este pequeño país centroamericano fue el tercer receptor de ayuda estadounidense durante la década de los ochenta, a pesar de los gobiernos militares que atentaron sistemáticamente contra los derechos humanos de su población. Por su parte el antiguo Zaire del presidente Mobutu recibió ayuda proveniente de la citada República norteamericana hasta 1991, fecha en que terminó la contención bipolar; momento en que el corrupto mandatario africano dejó de ser funcional a los intereses estadounidenses (y europeos).

Sin embargo, el escándalo del *Watergate*, que provocó en 1974 la caída del presidente Richard Nixon, así como el creciente descontento popular norteamericano respecto al evidente fracaso de las fuerzas estadounidenses en Vietnam generó que “el motivo para incluir a los derechos humanos en los criterios de Estados Unidos para otorgar ayuda no era en realidad corregir las conductas de los recipientes, sino corregir el (anterior) comportamiento de Estados Unidos en el exterior” (Tomasevsky, *Op Cit*: 20):

Al respecto, la siguiente frase es esclarecedora:

El presidente Carter está plenamente consciente de que la mayoría de los regímenes militares en América Latina llegaron al poder con un grado de consentimiento y apoyo por parte de Estados Unidos. Promoviendo a los derechos humanos, consecuentemente, (Carter) no está interviniendo gratuitamente en los asuntos internos de los países en cuestión (los condicionados), sino intentando borrar parte del daño hecho por anteriores interferencias estadounidenses (Mouradian, 1995: 13, en Tomasevsky, *Ibid*).

Fue así como la Administración Carter inició sanciones contra distintos países donde se violaban consistentemente los derechos humanos, tales como Indonesia, Corea del Sur, Filipinas y Zaire. Asimismo, Argentina, Chile, Guatemala y Uruguay vieron reducidos (no suspendidos) los apoyos estadounidenses en calidad de ayuda, hecho que fue causa de severas críticas republicanas por el hecho de estar en contra de dichos gobiernos “amigos” (aunque militares), en lugar de estar dirigidos a los adversarios comunistas.

La llegada de los republicanos al poder bajo la dirigencia del presidente Ronald Reagan en 1981 echó abajo la política exterior de Carter, definida por su sensibilidad respecto a las condiciones de derechos humanos en sus aliados.

En el marco del característico maniqueísmo de los gobernantes estadounidenses, durante la etapa Reagan varios países fueron clasificados como “autoritarios” (dictaduras amigas) y “totalitarios” (los socialistas). Como es sabido, solamente a los segundos fue denegada la

ayuda estadounidense, a pesar de las flagrantes violaciones a los derechos humanos y a la democracia de los primeros.

Ya que el presidente debe certificar los avances de los derechos humanos en los receptores para evitar sancionarles, mientras el Departamento de Estado evalúa sus respectivos comportamientos, dado el peso del presidente en el sistema político norteamericano, recurrentemente los designios de la Oficina Oval son los que prevalecen.

Por ello, mientras el Departamento de Estado desacreditó la situación de los derechos humanos en El Salvador, Ronald Reagan y los senadores pertenecientes a la facción conservadora aprobaron los “avances” del gobierno castrista salvadoreño en dicho ámbito, hecho a través del cual la ayuda financiera y militar norteamericana continuó fluyendo, precisamente durante los años más violentos de la guerra civil en este pequeño país centroamericano.

El presidente Reagan, violando las estipulaciones de la *Foreign Assistance Act*, restituyó la ayuda estadounidense que su antecesor había sancionado a los gobiernos de Argentina, Chile, Guatemala y Uruguay, mismos que si bien no respetaban los derechos humanos, significaban para Washington un importante bastión para la contención del comunismo en la región (Nelson y Eglinton, *Op. Cit.*: 28).

Paralelamente, a partir de 1983, el gobierno de la Unión Americana presidido por el presidente Ronald Reagan emprendió un programa de asistencia a la democracia (*Project Democracy*).¹⁵⁸ Con base en este proyecto fue creado el *National Endowment for Democracy*, una organización privada, pero financiada con fondos públicos, así como por otros programas realizados en el marco de las acciones de la USAID como el *Democracy Program*.

¹⁵⁸ En realidad, el *Project Democracy* correspondió a la visión del citado mandatario republicano respecto al “comunismo demoníaco” (*evils communism*), con la finalidad de combatir a este sistema político ideológico liderado por la otrora Unión Soviética.

Estas iniciativas, como lo señala Thomas Carothers, deben ser consideradas como parte de las políticas enmarcadas en la guerra fría de la Administración Reagan, misma que consideraba a la promoción de la democracia no como un bien en sí mismo sino “una herramienta esencial para combatir lo que se consideraba en Estados Unidos como la guerra ideológica contra la Unión Soviética” (Carothers, 1997: 111).

Fue en este contexto como se apoyó a los países centroamericanos en sus respectivos procesos electorales, reformas judiciales y promoción de fortalecimiento de la sociedad civil, a la par que los gobiernos centroamericanos recibían importantes fondos de asistencia militar para combatir a los grupos armados insurgentes.

Sin embargo, hay que resaltarlo, durante esta década, dichas actividades de asistencia a la democracia, se caracterizaron por llevarse a cabo de manera esporádica e inconsistente; características que son las que marcan precisamente la diferencia respecto al firme impulso de esta política de los donantes a partir de la década de los noventa (Moore:1993:1).

Con el fin de la guerra fría, en 1990 Estados Unidos presentó su “Iniciativa Democrática”, (*Democracy Initiative*) a través de la cual instrumentó su programa de asistencia a la democracia, cuya base ideológica se sustentaba en que la democracia debía ser complementaria a la transición económica orientada hacia la economía de mercado, las cuales sentarían las bases de un crecimiento económico sostenible (Crawford, *Op. Cit:* 20).

El énfasis que este programa le otorgó a la promoción de la democracia en terceros países se orientó a apoyar a las instituciones democráticas como órganos electorales, legislativos y a la sociedad civil. El presupuesto anual para estos proyectos, a escala global, ascendió a los 400 millones de dólares (Carothers, *Op. Cit:* 112).

Un elemento relevante es que en la Iniciativa Democrática, el concepto de buen gobierno es solamente referido de manera muy breve, haciendo alusión a la legitimidad de los regímenes democráticos, los cuales requieren de honestidad para la rendición de cuentas.

Asimismo, en referencia a los derechos humanos, la Iniciativa los considera de manera marginal como uno de los elementos conformantes de un sistema democrático.

Dada la vaguedad de la Iniciativa Democrática en diversos rubros, en noviembre de 1991 fue publicado por la USAID un documento denominado *Democracy and Government*, el cual vincula con mayor determinación el sistema democrático con la economía de mercado, mientras que le otorga un peso de mayor relevancia a la promoción de los derechos humanos y al buen gobierno en los países receptores de la ayuda norteamericana.

Los principales objetivos de este documento son:

- Fortalecimiento de las instituciones democráticas;
- Apoyo al respeto de los derechos humanos;
- Promoción del Estado de derecho y el buen gobierno;
- Promoción de los valores democráticos (en Crawford, *Op. Cit.*: 21 y Crawford, 2001: 63).

Con la llegada de William Clinton a la presidencia de la Unión Americana en 1993, la promoción de los derechos humanos y la democracia, junto con la competitividad económica y la seguridad nacional, fue considerada uno de los tres pilares de la política exterior estadounidense. Reflejo de ello fue la renovación de la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios (*Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs*), cuyo nombre cambió por el de Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo (*Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*).

USAID también reformó sus objetivos de acción, los cuales consistieron en promover el crecimiento económico, proteger el medio ambiente, contribuir a la reducción de las tasas de natalidad, proteger la salud humana y construir la democracia (*Ibid*).

Respecto al tema que interesa para los fines de este trabajo, la construcción de la democracia, USAID señala que esta actividad consiste en asistir la transición y la

consolidación de los regímenes democráticos en el mundo, mediante la promoción de la participación popular y la rendición de cuentas en el sector gubernamental (*Ibid*).

La promoción de la democracia para incentivar el desarrollo económico fue el eje central de la Iniciativa Democrática. Sin embargo, la relación causal entre ambos elementos, democracia y crecimiento económico, ante la ausencia de clara vinculación causal, han ido variando en el seno mismo de USAID. Por ejemplo, el documento original de 1991 de la Iniciativa Democrática apuntaba que “la democracia es complementaria y apoya al desarrollo económico” (USAID, 1990: 1), con la consecuencia de que, según esta perspectiva, “la democracia, es un asunto de desarrollo económico, así como uno de carácter político” (USAID, *Op. Cit.*: 2).

En 1991 esta consideración fue modificada, señalando que “el debate entre la relación entre la democracia y el desarrollo económico sostenible es substancial, pero carece de conclusiones precisas en torno al vínculo directo entre democracia y desarrollo” (USAID, 1991: 1).

A pesar de estos retóricos planteamientos y objetivos de la política exterior estadounidense a favor de la democracia y los derechos humanos (como en Liberia, Somalia, Sudán, y Zaire y, de manera particular, Israel y Egipto) impidieron que la condicionalidad se impusiese al lastre de las tradicionales alocaciones de ayuda estadounidense en distintos países con serios déficit en el respeto y la práctica de los temas señalados.

Al respecto es importante recordar que el presidente Clinton, de manera similar a lo hecho por Reagan, dividió al mundo en dos grandes categorías: “las democracias” y las “no democracias”. El primer grupo que no fue afectado por la condicionalidad negativa norteamericana, estuvo conformado por países que gozaban de sistemas multipartidistas (aunque sin experiencias consolidadas de democracia participativa, Estado de derecho o buen gobierno, como la Federación Rusa). El segundo grupo, acreedor de sanciones, consistió en los tradicionales enemigos heredados de la guerra fría (Cuba y Corea del Norte). Al respecto, es interesante señalar que China, con membresía al segundo grupo de

países, no fue severamente sancionado,¹⁵⁹ y Nigeria, quien sufrió un golpe de Estado en 1993 tampoco fue sancionado. Una sanción relevante fue la dirigida en contra de Pakistán, debido a sus prácticas nucleares a inicios de los noventa, que pusieron en peligro la *deténte* indo-pakistaní.

El *Millenium Challenge Account* (MCA), iniciativa estadounidense presentada en 2002,¹⁶⁰ considera a la democracia y a los derechos humanos, más que como un fin de este mecanismo de colaboración, como requisitos previos (*ex ante*) para que los países candidatos accedan a este apoyo. Así, mediante un conjunto de referentes estadísticos que miden ambos valores,¹⁶¹ la Millenium Challenge Corporation (MCC), la instancia que regula y administra a la MCA, decide qué países son “aptos” para beneficiarse de la ayuda estadounidense.¹⁶²

6.3.2.3 Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el buen gobierno

La legislación británica en materia de ayuda al desarrollo, al igual que el resto de sus normas, por su carácter no consuetudinario, no se encuentra regulada en una ley codificada.

¹⁵⁹ Respecto el caso chino y la condicionalidad véase el apartado 8.5.2.1 “República Popular China. Nuevos proyectos de ayuda suspendidos temporalmente.”

¹⁶⁰ En el ámbito de la Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo de la ONU, celebrada en Monterrey en marzo de 2002, el presidente George W. Bush presentó su nuevo programa de ayuda, denominado *The Millennium Challenge Account* (MCA), donde se recogen los lineamientos del BM sobre la selectividad en que la ayuda debe ser destinada, a fin de orientarla en principio a los países que cuenten con las capacidades de buen gobierno necesarias para hacer más eficaz la ayuda. El MCA, si bien dispone un incremento de la ayuda estadounidense en 5.000 millones de dólares (50% del total), se basa en la provisión de recursos a países funcionales para Washington respecto a sus intereses económicos y políticos, especialmente en el marco de la lucha antiterrorista. Esta nueva política, publicitada como “un nuevo paradigma” de la ayuda al desarrollo, procura proteger y expandir los intereses políticos y económicos de Estados Unidos mediante la condicionalidad de dicho instrumento de ayuda (Illán, 2003: 107-117), lo que evidencia la premisa fundamental de este trabajo, en el sentido de que determinados donantes, mediante la utilización de la condicionalidad, encuentran atractivos espacios para continuar promoviendo sus intereses en la escena internacional, aunque estos en realidad no sean del todo compatibles con propósitos más desarrollistas, como en materia de combate a la pobreza global.

¹⁶¹ Cuyas bases de datos se alimentan de las estadísticas de los Informes Anuales de la Heritage Foundation.

¹⁶² En la actualidad, son 17 los países apoyados mediante el MCA, cuyo presupuesto inicial fue de 1.000 millones de dólares, cifra que pretende alcanzar los 5.000 millones de dólares para el año fiscal de 2006. Para un análisis sobre el vínculo entre la democracia y el MCA véase Thomas I. Palley, “Linking the Community of Democracies with Millenium Challenges Accounts: A Case Win-Win”, *Discussion Paper*, Globalization Reform Project, 2003, Washington D.C., disponible en http://www.soros.org/initiatives/washington/articles_publications/articles/linking_20030402/linking_040203.pdf#search='millenium%20challenge%20account%20democracy

Sin embargo, la “línea” que expresa o representa la tendencia de la política en la materia, durante un contexto definido puede recogerse en el contenido de los discursos de los funcionarios británicos; directriz en que la Ínsula atlántica sustenta sus acciones en la temática.

Cabe destacar que fue precisamente el Reino Unido quien por primera vez de manera pública y oficial anunció en junio de 1990 mediante un discurso de Douglas Hurd, Secretario de Asuntos Exteriores y Commonwealth (*Foreign Secretary*) el viraje de la nueva política de cooperación al desarrollo, a partir de ahora vinculada al respeto de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno.¹⁶³

En esa ocasión, el citado funcionario, en un discurso en el *Overseas Development Institute* de Londres, introdujo por primera vez el concepto de buen gobierno en conexión con el desarrollo económico, así como sus consecuencias en la ayuda británica al desarrollo.

El Secretario señaló que “el desarrollo económico depende de manera importante en un gobierno caracterizado por su eficacia y honestidad, pluralismo político, observancia de la ley, así como de su capacidad para liberalizar la economía” (IDS, 1993: 7 y Archer, 1994: 10).

Asimismo, Hurd mencionó que, “existe una amplia evidencia en que la liberalización económica y política son inseparables (...) la rendición de cuentas de las políticas (de los receptores) deben ser vistas como precondiciones de la reforma económica... (por lo que) ... el pluralismo, la rendición de cuentas, el respeto al Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del libre mercado influenciarán la ubicación (de nuestra) ayuda”. (en Crawford, *Op. Cit:* 6).

¹⁶³ Días después de dicha declaración, el presidente francés Francois Mitterrand, en la Cumbre franco – africana de La Baule, expresó que vincularía la ayuda gala al nivel de libertad registrado en sus receptores, en el sentido de ser menos generoso con los gobiernos más autoritarios que no acepten los principios democráticos.

Al año siguiente, Lynda Chalker, Ministra de Desarrollo Internacional (*Minister of Overseas Development*), precisó la concepción británica del buen gobierno, señalando que consiste en la promoción de correctas políticas económicas y sociales, incluyendo la facilitación de actividades del sector privado, la reforma económica con carácter humano y la reducción del excesivo gasto militar” (*Ibid: 6-7*), prometiendo un incremento de los presupuestos para incentivar el buen gobierno de los 28 millones a las 50 millones de libras esterlinas anuales (*IDS, Op. Cit: 8*).¹⁶⁴

En esa ocasión, el citado Ministerio asentó que el buen gobierno y la rendición de cuentas ayudaba a salvaguardar la correcta utilización de la ayuda otorgada, por lo que la definición del sitio donde estos recursos debían ir orientados sería reconsiderada. Es conocido el pronunciamiento que ante las críticas sobre dichas nuevas políticas recibió la secretaria Chalker, quien respondió que “algunos le llaman a esto condicionalidad. Yo le denomino sentido común” (en Crawford, *Op. Cit: 7*).

Desde entonces, la promoción del buen gobierno ha sido una de las siete prioridades de la ayuda británica.¹⁶⁵

Lo relevante es que, al igual que con lo que sucede con la tendencia estadounidense en esta materia, la nueva condicionalidad británica promueve y exige la liberalización económica mediante la liberalización política, bajo la premisa de que el buen gobierno es capaz de generar crecimiento económico. Es decir, es posible aseverar que la condicionalidad, en estos dos casos -y como lo registra la tendencia mundial- funge como un instrumento para incentivar las reformas políticas y económicas de los países en desarrollo conducentes a abrir sus economías al capital e inversiones extranjeras, bajo el manto legítimo del cuidado de la democracia y los derechos humanos.

¹⁶⁴ Asimismo, la Ministra señaló en esa ocasión que el buen gobierno no era:

- Un intento de promover la democracia al estilo Westminster;
- Una excusa para reducir la ayuda; ni una
- Política neocolonialista o neoimperialista; resaltando que “no podemos imponer buen gobierno en los países en desarrollo: solamente podemos apoyar sus propios esfuerzos” (*Ibid*).

¹⁶⁵ Las otras prioridades consisten en promover: la reforma económica; la capacidad productiva; la reducción de la pobreza, el desarrollo humano, el estatus de la mujer, así como ayudar a los gobiernos receptores a enfrentar sus desafíos nacionales (Crawford, *Op. Cit: 101*).

6.3.2.4 Suecia. La democracia y las reformas al mercado

A diferencia de los dos donantes anteriores, en Suecia, el “desarrollo de la democracia” ha sido incluido de manera implícita desde el inicio mismo del programa sueco de desarrollo internacional de 1962. De hecho, en 1978, el Parlamento sueco introdujo como uno de los cuatro objetivos de la cooperación al desarrollo de ese país escandinavo la promoción de la democracia,¹⁶⁶ mientras que en 1993 se anexó en la lista el respeto a los derechos humanos.

La estrategia sueca para lograr estos propósitos ha consistido en otorgar prioridad a la equidad económica y social y no a las reformas políticas (Crawford, *Op. Cit.*: 15). Es decir, la justicia económica y social constituyen los principales objetivos de la política de desarrollo internacional sueca, la cual, desde dicha perspectiva, podría lograrse ya sea en el marco de un sistema político unipartidista o multipartidista (*Ibid*).

En el plano práctico, esta perspectiva sobre el desarrollo se encargó de apoyar programas tan variados que iban desde la alfabetización, hasta el apoyo político y económico a los movimientos de liberalización africanos de los años 60 y 70. Es decir, la ayuda sueca, entre otras actividades, procuró fortalecer los movimientos políticos y sociales que sentaron las bases de las nacientes democracias en dichos países, las cuales registraron un importante dinamismo, a partir del inicio de la década de los noventa.

Conforme la tendencia analizada en los dos casos anteriores, a final de la década de los noventa se inició un proceso de reforma de las políticas de ayuda al desarrollo hacia la aplicación de la condicionalidad, inclusive en aquellos países que tradicionalmente no habían vinculado su ayuda a consideraciones políticas o ideológicas, como es el caso de los países nórdicos, entre ellos, Suecia.

¹⁶⁶ Las otras prioridades eran: el crecimiento económico, la equidad económica y social, y la independencia política y económica (Crawford, *Op. Cit.*: 103).

Con base en las sugerencias de un panel de investigación a cargo del politólogo Göran Hydén sobre la ayuda al desarrollo auspiciado por el gobierno sueco, el cual proponía, entre otros asuntos, reorientar la ayuda a países con gobiernos multipartidistas, promover la sociedad civil en los países receptores, así como redefinir la ayuda en concordancia a la situación interna de los derechos humanos, los lineamientos de la ayuda sueca y nórdica fueron reformados.

Para septiembre de 1990 los Ministros nórdicos de Cooperación al Desarrollo en una reunión celebrada en Molde, Noruega, declaraban que “la conexión entre democracia, derechos humanos y el desarrollo sostenible se hacía cada vez más evidente (...) Se ha reconocido que sistemas de mercado abiertos y el respeto a los derechos humanos promueven el desarrollo, la eficiencia económica y la repartición de la riqueza” (en Crawford, *Op. Cit.*: 16).

Asimismo, el documento final de la reunión asentó que la ausencia de progreso en los procesos de democratización de los receptores afectará el deseo de los donantes de otorgarles ayuda” (*Ibid.*).

Aunque estas reformas incidieron para que en 1991 la ayuda sueca fuese reducida en Vietnam y cortada en Cuba, el apoyo de Oslo hacia la democracia y los derechos humanos se orientó, de manera predominante, hacia el financiamiento de proyectos y programas en esta materia, evitando sancionar a los países que no cumplieren con las disposiciones descritas.

Lo relevante es que una vez más, y en la misma línea que la tendencia de los donantes, el gobierno sueco en su política exterior y de cooperación al desarrollo ha establecido como objetivos y requisitos esenciales en terceros países, a manera de vínculo indisoluble, el sistema democrático y la economía de mercado, aunque como lo descrito en su momento, el gobierno sueco no describió con precisión a qué se refiere con este modelo político.

De ahí que el Ministerio sueco de Asuntos Exteriores declarase en 1993 que “Las reformas de mercado son asumidas no únicamente como esenciales para el desarrollo económico, sino para fomentar la democracia (...) Si estas reformas no son llevadas a cabo, el estancamiento económico puede lastimar la democracia” (*Ibid*).

6.3.2.5 El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), la condicionalidad y su orientación hacia las acciones positivas

En 1989, el CAD estableció que existe una conexión vital entre sistemas políticos abiertos y rendidores de cuentas, derechos individuales y en una efectiva cooperación entre los sistemas económicos. Asimismo, señaló que el desarrollo participativo “implica mayor democracia, un mayor rol de las organizaciones locales y auto gobierno, respeto de derechos humanos, incluyendo sistemas legales efectivos, mercados competitivos y empresas privadas dinámicas” (en Stokke, *Op. Cit*: 23).

No fue sino hasta 1991 cuando el CAD comenzó a hablar, de manera difusa, sobre condicionalidad al señalar que la ayuda es inapropiada en situaciones donde se perciben importantes violaciones a los derechos humanos reconocidos a escala internacional. En un sentido propositivo, el CAD expresó que la ayuda sería destinada, en cada vez mayor proporción, a los países donde se verificasen avances en los objetivos arriba planteados.

Así, el CAD “promoverá este proceso a través de apropiada asistencia al desarrollo y de dialogo político, especialmente en materia de derechos humanos, rendición de cuentas por parte de los gobiernos y el buen gobierno enmarcado en el respeto a la ley” (*Ibid*).

Para 1992, el CAD asentaba la anterior disposición de manera más clara, señalando que:

“... a los países en desarrollo comprometidos con las reformas de mercado, la democratización y el buen gobierno, se les otorgará prioridad en la concesión de asistencia al desarrollo” (OECD, 1992: 8).

Con el paso del tiempo esta postura se fue reafirmando, en el sentido de explicitar la posibilidad de sancionar a aquellos países que no pusiesen en marcha las condicionantes solicitadas por los donantes. Así, en 1993 el CAD expresaba:

En caso de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, los Miembros del CAD se plantearán adoptar las *medidas correspondientes* (las cursivas son del autor). Si éstas deben traducirse en la reducción o la suspensión de la ayuda, se esforzarán por mantener la ayuda humanitaria para las fracciones más vulnerables de la población. Cabe esperar que los donantes no se vean muy a menudo frente a la necesidad de anunciar la adopción de medidas negativas. (Debido a que) Su principal preocupación es la de ayudar a los países en desarrollo para que se ocupen prioritariamente de hacer posible que todos los habitantes disfruten de sus derechos de seres humanos, así como a adquirir los medios para concretarlo (OCDE, 1993: 42).¹⁶⁷

En mayo de 1996 el CAD publicó el documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Developing Co-operation* (OECD, 1996), el cual constituye el eje doctrinario de este Comité (y en realidad del sistema internacional de ayuda al desarrollo) en materia de objetivos de desarrollo para las siguientes décadas.

Este documento mantiene la línea tradicional del CAD en el sentido de pronunciarse a favor de medidas de condicionalidad positiva en materia de buen gobierno, derechos humanos y otros temas en materia de desarrollo, sin mencionar explícitamente la condicionalidad en su contenido.

Aunque el CAD señala que la experiencia de los donantes en materia de promoción al buen gobierno se encontraba en una “etapa temprana”, la publicación de referencia menciona que esta condición, misma que será apoyada con ayuda, es fundamental para establecer una relación de paternariado o asociación (*partnership*) entre donantes y receptores, lo cual

¹⁶⁷ El siguiente capítulo, en el cual se presentan diversos casos sobre la aplicación de condicionalidad negativa de la cooperación en distintos países, servirá como base para determinar si la aseveración citada corresponde a la realidad.

incentiva de manera muy relevante la eficacia de la asistencia al desarrollo (OECD, 1996:13-14).

Shaping the 21st Century añade una serie de “responsabilidades” de los países en desarrollo en el marco del nuevo patnariado entre donantes y receptores, los cuales en realidad constituyen los objetivos/premisas de la condicionalidad de primera y segunda generaciones, los cuales son:

- Adherirse a políticas macroeconómicas apropiadas;
- apostar por objetivos de desarrollo social e incrementar la participación popular, incluyendo la equidad de genero;
- promover la rendición de cuentas del gobierno y practicar el Estado de derecho;
- promover las capacidades institucionales y humanas;
- crear un clima favorable a las empresas y a la movilización de ahorros internos e inversión.
- realizar gestiones financieras sanas y transparentes, incluyendo sistemas tributarios y gastos gubernamentales eficaces;
- mantener relaciones cooperativas de carácter estable con los vecinos (OECD, *Op. Cit:* 14-15).

Son tres las responsabilidades por parte de los donantes que se relacionan con la temática (recuérdese, no explicita en este documento) en materia de condicionalidad, los cuales son:

- adherirse a lineamientos internacionales en materia de mejoramiento de la eficacia de la ayuda y el monitoreo de su mejora;
- apoyar políticas coherentes (por parte de los donantes) ante aspectos que afecten a los derechos humanos y ante el riesgo de conflictos violentos (*sic*) y;
- trabajar en aras de una mejor coordinación en el sistema internacional de ayuda (...) para apoyar las estrategias de desarrollo de los propios receptores (*Ibid*).

En el anexo de la multicitada obra, intitulado *Development Partnership in the New Global Context* se hace mención con relativo mayor énfasis en los parámetros de la condicionalidad, señalando que “el desarrollo y una cada vez mayor interdependencia requieren de importantes esfuerzos domésticos, altos niveles de rendición de cuentas y una sociedad civil fuerte. Sistemas económicos y políticos abiertos y participativos son factores cuya importancia está incrementándose (De ahí que...) el desarrollo sostenible dependa ahora de la construcción de capacidades para generar buen gobierno, reducir la pobreza y proteger al medio ambiente (OECD, *Op. Cit*: 19).

6.4 Las nuevas tendencias de la condicionalidad política

6.4.1 La selectividad

En el plano práctico, por ejemplo, la Unión Europea concede prioridad en su ayuda al desarrollo a terceros países que se esfuerzan por construir un régimen democrático y mejorar la situación de los derechos humanos mediante la celebración de elecciones, el establecimiento de instituciones nacionales democráticas y de derechos humanos y, en general, el fortalecimiento del Estado de derecho.

Por su parte, la condicionalidad negativa implica, en último término, retirar la ayuda al desarrollo a terceros países en los que se producen interrupciones de sus procesos democráticos, graves violaciones de derechos humanos o exagerados gastos militares.¹⁶⁸

El ejercicio de la condicionalidad en los últimos años ha evolucionado. Muestra de ello es la variación de este recurso coercitivo desde su práctica tradicional (por ejemplo exigiendo condiciones como la creación de Fondos Sociales de Emergencia e incrementar los gastos de la seguridad social en un 25% en el seno del programa de reforma”) hacia el enfoque de la “selectividad” (Mosley, en Alonso y Fitzgerald, *Op. Cit*: 136).

¹⁶⁸ En el capítulo octavo se aborda con mayor detenimiento las distintas medidas formales para sancionar el incumplimiento de condicionantes políticas de la cooperación internacional, mientras que en el último capítulo de este trabajo se analizan varios estudios de caso sobre sanciones a la ayuda al desarrollo en diversos países.

Es el BM quien, habiendo aceptado la existencia de “fallos en el enfoque de la condicionalidad”, ha reorientado su condicionalidad tradicional por el ejercicio de la selectividad, a través del envío de mayores recursos financieros hacia los países receptores con mejores índices de buen gobierno.

Desde esta perspectiva que se enmarca en la vinculación constructiva, la ayuda debe ser asignada en mayor cuantía a aquellos Estados con mejores niveles de orden institucional y gubernamental, ya que ello aumenta la posibilidad de que éstos gestionen de mejor manera y con mayor transparencia los montos de ayuda, y por ende, hacer de ésta un instrumento de desarrollo más eficaz.

De igual manera, los Estados con menores índices de buen gobierno, tras no alcanzar niveles satisfactorios respecto a la calidad de sus políticas públicas, serán sancionados con menores recursos de ayuda al desarrollo, como una medida coercitiva para “animarles” a mejorar sus respectivas Administraciones.

Como resulta evidente, en realidad la selectividad de la ayuda no es más que una modalidad de la condicionalidad tradicional, misma que mediante la utilización de incentivos y sanciones “ejemplares” entre la comunidad de receptores, el donante, logra persuadir al receptor para que atienda a las disposiciones marcadas por éste. En otras palabras, “el criterio del buen gobierno como condición para distribuir ayuda consiste, de hecho, en la tradicional condicionalidad, aunque disfrazada” (Hermes y Lensink, 2001: 14).

**Cuadro 18. Condicionalidad, condicionalidad vieja,
nueva y selectividad de la ayuda al desarrollo**

Condicionalidad. Se modela interpretando la reacción entre donante y receptor en un juego de negociación en tres etapas (negociación de las condiciones, respuesta del receptor y respuesta del donante). Ambas partes buscan derivar la máxima ventaja posible mientras dura el juego.	
Vieja condicionalidad. Las amenazas se imponen en forma de ultimátum (si se cumple con las exigencias se recibe ayuda, si	Nueva condicionalidad. Hay mayores alternativas de oferta y sanción. En caso de incumplimiento, la ayuda no se corta, sino

no se cumple, no se recibe ayuda).	que solamente se disminuye.
Selectividad. Tras una evaluación <i>ex ante</i> sobre buen gobierno, el donante otorga o reduce ayuda a países receptores.	

Fuente: Con base en Paul Mosley, “Ayuda, reducción de la pobreza y nueva condicionalidad”, en José Antonio Alonso y Valpy FitzGerald, (eds), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Ed. Catarata, Madrid, 2003, p. 142.

El planteamiento que le dio sustento a la selectividad practicada por el BM¹⁶⁹ se encuentra en el trabajo de Dollar y Burnside (2000), donde se asienta que la eficacia de la ayuda depende de las condiciones en que se produce la asignación de los recursos. Es decir, según esta postura, la ayuda al desarrollo es funcional cuando es destinada a países que ya cuentan con un determinado status de las pre-condiciones de desarrollo ó “políticas aplicadas,”¹⁷⁰ esto es, en los países del Sur relativamente más estables y avanzados. Así, según esta visión, si los donantes reubican su ayuda a países en desarrollo practicantes del buen gobierno, esta ayuda sería capaz de sacar cada año a 18 millones de personas de la pobreza.

Para el BM, “dirigir la asistencia hacia los países con instituciones políticas acertadas aprovechará al máximo los recursos escasos de la ayuda para alentar la inversión, incitar el crecimiento y reducir la pobreza (Banco Mundial, 1999: 49).

La siguiente cita refleja con claridad la percepción del BM sobre los alcances que la utilización de la selectividad en la ayuda puede generar:

Es necesario ser notablemente más exigente en la selección de los países receptores de la ayuda orientando sus recursos hacia aquellos países que disfrutaban de un marco de políticas adecuado. La selectividad sugerida supone sustituir la condicionalidad *ex ante* que caracterizó la política de ayuda en el pasado, asociada a la aceptación de los

¹⁶⁹ El Informe del BM que sustenta esta postura se presentó en 1998, intitulado *Assesing Aid: What works, What doesn't and Why?*. Para la versión en castellano véase Banco Mundial, *Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos*, Mundi Prensa, 1999, México.

¹⁷⁰ Burnside y Dollar crearon un índice de “políticas aplicadas” constituido por tres indicadores macroeconómicos (déficit público, inflación y apertura exterior). Asimismo, estos autores incluyen otros parámetros relacionados con el ámbito institucional, el entorno político y social (En Alonso y FitzGerald, *Op. Cit.*: 170).

programas de ajuste estructural por parte del receptor, por una suerte de condicionalidad *ex post*, al reservar la ayuda sólo para aquellos países que, de hecho, pueden demostrar que están aplicando un buen marco de políticas (en Alonso y Fitzgerald, *Op. Cit*: 170).

Es pertinente no dejar de mencionar que los estudios de Dollar y Burnside y sus subsiguientes recomendaciones en términos de selectividad de la ayuda han generado intensos debates entre los expertos en el tema de la eficacia de la ayuda. Consideraciones como lo que se entiende por “un marco de buenas políticas”, o la supuesta existencia de un único modelo de desarrollo para los receptores son solamente algunas de las críticas a este modelo o paradigma de la ayuda al desarrollo.

De hecho, estudios como los de Hadjimichael o Dubarry, en plena discordancia con Dollar y Burnside, asientan que la ayuda por sí misma genera crecimiento, incluso cuando las variables políticas son incorporadas de forma independiente” (*Ibid*: 172).

De ahí que el debate sobre la selectividad, a pesar de la postura del BM para sustentar sus políticas de ayuda al desarrollo con base en este planteamiento, continúe abierto, hecho que lleva a Hansen y Tarp a aseverar que “el irresuelto tema acerca de la evaluación de la eficacia de la ayuda no es si la ayuda funciona, sino *cómo* lo hace, y si se puede hacer que los diversos instrumentos de la ayuda funcionen mejor adaptándose a las circunstancias de cada país” (*Ibid*).¹⁷¹ Oliver Morrissey en un pronunciamiento conciliador entre los postulados referidos, establece que mejores políticas gubernamentales, en conjunción con una mejor calidad de la ayuda, sí pueden incrementar el crecimiento de los países (Morrissey, 2002: 6).¹⁷²

¹⁷¹ Existen muchos más estudios críticos a las conclusiones de Burnside y Dollar. Entre ellos se encuentra la investigación de corte liberal preparada por Carl – Johan Dalgaard y Henrik Hansen, quienes asientan que el buen gobierno, más que incrementar la eficacia de la ayuda la reduce, ya que un gobierno eficiente substituye el proceso de desarrollo económico de los países (Dalgaard y Hansen, 2001: 37-38). Con base en estos estudios, así como en su experiencia como Ministro de Cooperación al Desarrollo de Holanda de 1973 a 1977, así como de 1989 a 1998, Jan Pronk afirma que “el buen gobierno no debe ser considerado como una precondición para otorgar ayuda al desarrollo, sino como un objetivo de desarrollo” (Pronk, 2001: 626).

¹⁷² En otra publicación, el citado autor menciona que si bien la ayuda puede resultar más eficaz si se otorga a gobiernos practicantes de políticas macroeconómicas correctas, no existe validez suficiente para afirmar que la ayuda únicamente funciona cuando se envía a este tipo de gobiernos (Morrissey, 2001: 48).

Tras revisar el sustento de la selectividad, resulta pertinente preguntar ¿qué sucede con los países en desarrollo que, por su propia situación estructural de inestabilidad y pobreza aún no han logrado consolidar Estados capaces de mantener determinados marcos de buenas políticas y, en consecuencia, no constituirse como países capaces de atraer capitales externos?

La respuesta, otorgada por el BM, es clara:

En 1990, los países con *peores* (las cursivas son del autor) políticas e instituciones recibieron 44 dólares per cápita de AOD provenientes de fuentes tanto bilaterales como multilaterales, mientras que aquellos con mejores políticas recibieron solamente 39 dólares per cápita. Para finales de la década de los noventa la situación fue la opuesta: países con *mejores* (las cursivas son del autor) políticas recibieron 28 dólares per cápita vía AOD, casi el doble de lo que captaron los países con peores políticas internas (16 dólares per cápita) (World Bank, 2002: 1).

Como podrá apreciarse, los países del Sur más avanzados, aun siendo catalogados como aquellos con mejores políticas, recibieron poco menos de la mitad de AOD de lo que obtenían a principios de la década de los noventa. Por su parte, los países tradicionalmente menos adelantados, mismos que dependen en una mucha mayor proporción de este tipo de apoyos financieros externos respecto a lo que lo hacen otros países en desarrollo, vieron reducir sus ingresos externos vía AOD en una proporción casi tres veces menor de la que eran apoyados al iniciar la década pasada.

Debido a la concentración de la AOD en solamente muy pocos países receptores tras aplicar el método de la selectividad de la ayuda bajo consideraciones relativas al buen gobierno (pero también debido a su importancia política, económica y geoestratégica

respecto a los donantes)¹⁷³, la condicionalidad política ha empezado a reformar sus mecanismos de acción.

Mosley explica que hoy en día el problema no es determinar si los donantes han de elegir entre dar o no dar ayuda a un determinado país (es decir, condicionar en el sentido tradicional), ya que existe una “tercera vía” de la condicionalidad, que se puede acoger con el nombre de “nueva condicionalidad” (en Alonso y FitzGerald, *Op. Cit.*: 132).

El ejercicio de esta nueva condicionalidad se fundamenta en el hecho de que es preferible ofrecer al receptor una “oferta múltiple” de compromisos (donaciones) y retirada (sanciones) de ayuda, más que una mera reacción negativa o positiva sobre si se otorga o no ayuda (*Ibid*). De esta forma, un “muy buen candidato” podrá recibir ayuda mediante varias vías como apoyo y reconocimiento a sus reformas políticas y transparencia de sus gestiones; un candidato de comportamiento “moderado o pobre” recibiría únicamente una pequeña cantidad de ayuda, y solamente en caso de que se trate de un receptor “sin esperanza,” éste no recibirá nada (*Ibid*).

Esta interesante estrategia, ya puesta en marcha en algunos países, refleja el avance que se tiene en materia de sanciones a la ayuda, aunque como se señala en la última parte del presente capítulo y sobre todo a lo largo del último capítulo de este trabajo, el asunto de fondo sobre la condicionalidad, como instrumento de poder más que un mecanismo para hacer más eficaz a la ayuda, depende de la discrecionalidad con que se evalúe a un país en términos de sus “niveles” de buen gobierno, considerando que otros factores relevantes como las relaciones comerciales, políticas y geoestratégicas (por ejemplo en el marco de la lucha contra el terrorismo), intervienen en los resultados de dichas evaluaciones.

¹⁷³ Este argumento se desarrolla con mayor profundidad en Juan Pablo Prado Lallande, “El Consenso de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo,” *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 10, 2003, Madrid, y del mismo autor “Consenso de Monterrey ¿Avance o retroceso?, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP, N° 79, 2002, Madrid, así como el artículo disponible en la página en internet del Instituto para la Promoción al Desarrollo (IPADE), “La Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo. Fatiga ante ayuda y conferencias internacionales”, disponible en www.fundacion-ipade.org/boletin/1/afondo.htm.

La condicionalidad política actual cuenta con un marco de regulaciones jurídicas y de gestión que si bien continúan en proceso de actualización (como la condicionalidad misma) de sus lineamientos, marcan la pauta a seguir en el desarrollo de este interesante instrumento de poder y colaboración.

Ejemplos de ello son las nuevas directrices de la condicionalidad en dos vertientes fundamentales de la agenda del siglo XXI: migración y terrorismo, tópicos que se abordarán en los siguientes apartados.

6.4.2 La inmigración

Desde hace algunos años, varios donantes han comenzado a vincular su política y recursos de cooperación al desarrollo con los flujos migratorios provenientes del Sur, en la lógica de su seguridad nacional.

Esta relación de factores (cooperación – migración – seguridad) ha llevado a varios países desarrollados a percibir a las migraciones Sur - Norte como factores de inseguridad en sus respectivos territorios.¹⁷⁴ Debido a ello, varios de estos países han procurado, mediante distintas vías, reducir la cantidad de personas provenientes de países en desarrollo en busca de mejores condiciones laborales, siendo una de sus políticas de cooperación al desarrollo lo que se puede llamar “la condicionalidad migratoria de la ayuda”.

El ejemplo más reciente de esta nueva condicionalidad se presentó durante la Cumbre Europea de Sevilla de junio de 2002, mediante la fallida iniciativa del presidente José María Aznar, secundada por el primer ministro Británico Anthony Blair, respecto a que el Documento Final de dicha Cumbre incluyera la posibilidad de imponer sanciones a países receptores de ayuda comunitaria como consecuencia de no regular sus flujos migratorios ilegales a Europa.

¹⁷⁴ Por ejemplo, Joseph Piqué, Ministro de Asuntos Exteriores español, tras el 11 de septiembre de 2001 señaló en una entrevista que “el reforzamiento de la lucha contra la migración ilegal es también el reforzamiento de la lucha contra el terrorismo” (en Human Rights Watch, March 25, 2003).

Así, a pesar de que la Comisión Europea haya constatado que “no hay ninguna relación causa efecto entre inmigración, criminalidad y paro” (El País, 15 de marzo, 2002), y aunque España requiera de 300.000 inmigrantes al año para mantener su sistema de pensiones (El País, 25 de enero, 2001), parece ser que la condicionalidad de los próximos años continuará presionando a los países del Sur para restringir sus flujos migratorios hacia el Norte, así como a impulsar la lucha antiterrorista, lo que, junto con la condicionalidad antiterrorista que se analiza a continuación, se podría enmarcar en el *corpus* de la condicionalidad de “tercera generación.”

Sobre este asunto, Sotillo señala acertadamente que resulta difícil “...combinar la defensa de la seguridad puesta presumiblemente en cuestión por la inmigración respecto a los objetivos de cooperación para el desarrollo; parece que no hay mucha duda en si es más prioritaria la defensa de nuestros intereses que la del desarrollo de países con fuertes flujos migratorios...” (Sotillo, 2003: 131-132)

Resulta irónico el razonamiento de los impulsores de esta medida de presión a los gobiernos del Sur, cuya finalidad es mejorar las condiciones de seguridad de sus respectivos países. Desde esta lógica, ya que la emigración es un factor de inseguridad para el Norte, resulta necesario ejercer acciones punitivas a los gobiernos receptores que permiten, facilitan o promueven este tipo de avanzadas migratorias ilegales, las cuales son en realidad una eficaz fuente de financiación al desarrollo para los países del Sur (Prado, 2003: 341).¹⁷⁵

¹⁷⁵ Por ejemplo, para México, las remesas obtenidas por sus emigrantes en Estados Unidos en 2004 alcanzaron los 15 mil millones de dólares, superando a lo que obtiene por concepto de inversión extranjera y turismo (La Jornada, 25 de julio, 2004). De esta forma, los recursos enviados por los mexicanos que laboran en Estados Unidos solamente serán superados por los derivados de la exportación de petróleo crudo, que sumarán 20 mil 461 millones de dólares. Al respecto cabe mencionar que debido al aumento del precio del oro negro en los mercados internacionales durante 2004, las remesas provenientes de la diáspora mexicana serían mayores que las divisas obtenidas mediante la comercialización de dicho carburante. Esta situación convierte a México en uno de los principales receptores de flujos de capital por este concepto, lo cual se explica en buena medida por el constante incremento de emigrantes a la Unión Americana (se calcula que cada año unos 600 mil mexicanos cruzan el Rio Bravo en busca de empleo). Según el BM, México, al haber captado hasta septiembre de 2004, 13 mil 396 millones de dólares, se convirtió en destino del 12% del total de los recursos que se movilizaron por este concepto hacia los países del Sur, cifra que se calcula en 93 mil millones de dólares durante el año 2003. “Las remesas enviadas a sus familias por los trabajadores que han emigrado hacia las naciones desarrolladas se han convertido en la mayor fuente de financiamiento externo para el desarrollo”, indicó el BM en un reporte preparado por Dilip Ratha. Es más, como lo describe el

Una de estas medidas represivas consiste precisamente en disminuir los flujos de ayuda al desarrollo como medida de presión a los gobiernos receptores, con el fin de que éstos últimos impidan a sus pobladores su acceso ilegal a los países donantes.

Como es evidente, la condicionalidad migratoria de la ayuda consiste en una sanción “tonta”, ya que procura controlar la emigración de los países pobres desprovéyéndoles de insumos destinados precisamente a mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más vulnerables; esto es, reduciendo aún más las oportunidades de desarrollo a las capas menos protegidas de estos países del Sur, y tras ello, incentivando los factores causales que llevan precisamente a estas personas a dejar sus tierras, cultura y familias, muchas veces exponiendo sus vidas, para encontrar mejores medios de subsistencia.

De ahí que si los países desarrollados han estipulado (con toda legitimidad) en las prioridades de su agenda de política exterior su seguridad, resulte reprobable la estrategia propuesta en Sevilla para lograrla mediante el condicionamiento de su ayuda a los países pobres que por esa misma situación se caracterizan por sus altas tasas de emigración.

En lugar de ello, la condicionalidad positiva “de doble vía” podría coadyuvar a resolver el problema: por un lado, la cooperación debería ser reforzada con la finalidad de incidir sustancialmente en el incremento de los niveles de vida de los habitantes de los países migrantes (por ejemplo el África mediterránea y subsahariana). Por el otro lado, acciones conjuntas entre donantes y receptores en materia de seguridad fronteriza contribuirían a ayudar a disminuir el creciente número de muertes de las personas que a diario intentan cruzar el Estrecho de Gibraltar para llegar al continente europeo.

referido organismo financiero, en 36 de 153 países en desarrollo las remesas significan un ingreso de divisas mayor a las captadas por los flujos de capital público y privado. En 2005, se calcula que México recibirá por este concepto la no desdeñable cifra récord de 20.000 millones de dólares. Ante tales hechos, esos recursos pueden ser considerados como una fuente estable de financiamiento, que ha tenido efectos positivos en algunas naciones cuando hay una situación de dificultad económica. Por ejemplo en México, el propio gobierno federal ha reconocido que la reducción estadística de la pobreza entre 2000 y 2002, cuando el número de pobres extremos disminuyó en 3 millones de personas, obedeció principalmente al efecto de las remesas, debido a que en ese período la economía se mantuvo estancada (en La Jornada, 8 de octubre, 2004).

La condicionalidad migratoria de la ayuda es pues efecto de la visión reduccionista y simplista respecto a las vías necesarias para acceder a la seguridad nacional de los países del Norte. “En un mundo globalizado, la seguridad de unos depende del desarrollo de otros, y es en esta meta donde la cooperación internacional (y no las sanciones a la ayuda) puede aportar oportunidades para la obtención de estos propósitos” (Prado, 2004: 183).

6.4.3 El terrorismo ¹⁷⁶

A partir del 11 de septiembre de 2001, fecha de los lamentables atentados en Nueva York, Washington D.C. y Pensilvania, el combate al terrorismo constituye el requisito más reciente exigido por los países donantes de cooperación como condicionante política.

Muestra de ello fue el señalamiento a principios del 2002 en Bruselas de Josep Piqué, entonces Ministro de Asuntos Exteriores de España, país que ocupó la presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre de 2002, al señalar que “las relaciones de la UE con terceros países serán también evaluadas a través del criterio de la cooperación de éstos en la lucha contra el terrorismo” (La Vanguardia, 2 de enero, 2002).

Lo anterior se ha puesto en evidencia mediante la inclusión de nuevas cláusulas en los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con terceros países, respecto a la prohibición para la producción, almacenamiento, utilización y comercialización de armas de destrucción masiva,¹⁷⁷ bajo el entendido de que este tipo de armamento podría llegar a

¹⁷⁶ A pesar de ocupar un sitio prioritario en la agenda internacional actual, el terrorismo aún no cuenta con una definición clara sobre su significado y alcance. El avance más destacado en este sentido es la definición adoptada por el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios, nombrado por el Secretario General de la ONU en 2003, en el cual se señala que terrorismo es “Cualquier acto, además de los ya especificados en convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de la ONU, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar una acción o abstenerse de hacerla” (en Club de Madrid, 2005:1).

¹⁷⁷ Tradicionalmente, la condicionalidad política al servicio de la reducción (y control) del gasto armamentista ejercido de los países en desarrollo no ha tenido el mismo impulso por parte de los donantes que el que le han conferido a las reformas económicas ni políticas. Ello probablemente por que son los países desarrollados (los donantes de ayuda) los principales exportadores de material bélico al Sur. Para un estudio sobre este tema véase Nicole Ball, *Pressing for Peace: Can Aid Induce Reform?*, Overseas Development Council, 1992, Washington D.C.

manos de grupos terroristas o de Estados bribones (*rogue states*),¹⁷⁸ ya sea de manera ilegal o a través del apoyo gubernamental encubierto.¹⁷⁹

El ejemplo más reciente en este sentido ocurrió a mediados del 2004, en las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comisión Europea y Siria. Al respecto, la parte europea exigió al país asiático la aceptación de la referida cláusula, sin embargo, Damasco respondió que solamente aceptaría dicha estipulación si Israel hacía lo propio en su respectivo Acuerdo de Asociación.

Lo interesante es que este tipo de cláusulas sobre armas de destrucción masiva son a todas luces unidireccionales, es decir, éstas se aplican exclusivamente a los gobiernos receptores, sin que los donantes se comprometan a respetar el contenido de estos lineamientos jurídicos. Esto significa que son únicamente los receptores y no los donantes, los que deben comprometerse a no contar con este tipo de armas (es decir, el Reino Unido, Francia, y otros Estados sí tienen el derecho a contar con este tipo de armamento, mientras que sus socios en el Sur, no), lo cual representa a todas luces un ejercicio de poder vertical que no deja espacios a la denominada mutua condicionalidad.¹⁸⁰

Con estas novedosas modalidades de “tercera generación” de condicionalidad vinculadas a la migración y al terrorismo “poco o nada relacionadas con el desarrollo” (Sanahuja, 2003b: 3) las políticas de cooperación internacional de distintos donantes del siglo XXI se han apartado una vez más de su objetivo original, esto es reducir la inequidad de oportunidades entre los pobladores del Norte y el Sur.

Es más, estas nuevas condicionalidades, que como las de segunda y tercera generación pueden aplicarse discrecionalmente, pueden incidir negativamente en los niveles de vida de

¹⁷⁸ Los Estados clasificados en distintas épocas por el Departamento de Estado estadounidense como “bribones” han sido Afganistán, Burma, Cuba, India, Irán, Irak, Líbano, Libia, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Corea del Norte, Sudán y Siria.

¹⁷⁹ El caso más emblemático en este sentido es la venta de tecnología nuclear pakistaní a Irán, Corea del Norte y Libia, el cual se analiza en el capítulo 10 de este trabajo.

¹⁸⁰ Como se verá en el último capítulo, la mutua condicionalidad se refiere al compromiso conjunto entre donantes y receptores para cumplir con corresponsabilidad las estipulaciones y requerimientos necesarios para promover desarrollo compartido.

las capas poblacionales de los países en desarrollo menos favorecidas, lo que a su vez genera el caldo de cultivo de inseguridad e inestabilidad interna que en el actual contexto de globalización e interdependencia, trae consecuencias directas en los cada vez más cercanos vecinos del Norte.

La pobreza, “verdadera partera de amenazas” a la seguridad internacional (Mendoza, 2003: 119),¹⁸¹ debe ser combatida con el apoyo de la cooperación al desarrollo y no condicionada en virtud de los intereses particulares de los donantes que pretenden conseguir *su* seguridad mediante estrategias represoras que no atienden los factores que ocasionan subdesarrollo e inseguridad.

Si se utilizase la lógica de las *zanahorias* y los *garrotes* en materia de seguridad, el Norte tendría una importante deuda con el Sur, ya que el segundo hemisferio en ningún momento ha puesto en peligro la estabilidad política, social y económica del primero, siendo lo contrario en sentido inverso.¹⁸²

Lo preocupante es que en la agenda internacional, la seguridad del Norte predomina respecto al desarrollo del Sur, lo que genera que el sistema internacional de cooperación tienda a privilegiar aquellas estrategias que desde el Norte pueden generar beneficios a su hemisferio y tras ello, en una etapa posterior, hacer lo propio en el Sur.

¹⁸¹ La ONU ha advertido que la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, junto con la guerra, las armas de destrucción masiva y la delincuencia organizada constituyen serias amenazas para la seguridad y la paz mundial (United Nations, 2004: 2).

¹⁸² Por ejemplo, como lo apunta Juan C. Mendoza, en el caso latinoamericano Estados Unidos tiene una considerable deuda con este subcontinente, ya que históricamente no ha constituido una amenaza a sus intereses y seguridad nacional, “factura pendiente que los latinoamericanos deben cobrar.” (Mendoza, *Op. Cit.*: 123). Es en esta lógica las regiones del mundo consideradas por la Casa Blanca como amenazas contra los intereses estadounidenses son las que más apoyo político y ayuda externa han recibido por parte de este país. Por ejemplo, desde la guerra fría, varios países del Medio Oriente, principalmente Israel y Egipto, constituyen los principales receptores de ayuda económica y militar proveniente de las administraciones estadounidenses (más de 5.000 millones de dólares anuales). Mientras tanto, América Latina, precisamente por su condición de relativa estabilidad, no ha sido considerada por Estados Unidos como una región prioritaria, y por ende no ha recibido incentivos significativos, salvo en tiempos de crisis. La ayuda económica y militar a Centroamérica en los ochentas y la ayuda bilateral estadounidense a México del orden de los 20 mil millones de dólares para enfrentar la crisis financiera de 1995, son ejemplos aislados de estos apoyos coyunturales.

Esta situación concuerda con la opinión de Sanahuja, quien tras analizar la relación entre seguridad y cooperación al desarrollo apunte que la ayuda:

Al ser voluntaria y discrecional, se puede establecer un vínculo axiomático entre la ayuda, los objetivos de la política exterior (de los donantes), y los intereses nacionales, a menudo definidos de manera estrecha y corto placista en términos de ganancias políticas, diplomáticas o comerciales (...) Para la mayoría (de los donantes), las principales motivaciones siguen siendo los intereses estratégicos y de seguridad, los vínculos post coloniales y/o la internacionalización de la empresa (Sanahuja, 2004b: 52).

Frente a la mencionada preponderancia de la seguridad y los intereses económicos¹⁸³ de los donantes respecto a la agenda del desarrollo (donde la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno se encuentran incluidos), se reducen las capacidades políticas y financieras para apoyar a esta agenda; única vía capaz de impulsar mejores condiciones de bienestar y seguridad para ambos hemisferios.

Para promover que la cooperación internacional colabore propositivamente a favor del combate al terrorismo, del 8 al 11 de marzo de 2005 fue celebrada en Madrid la “Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad”. Este evento concluyó que aunque la pobreza no es una causa directa del terrorismo,¹⁸⁴ las medidas de políticas

¹⁸³ La primacía de la seguridad en la agenda internacional ha afectado de manera directa a la cooperación internacional al desarrollo de diversas maneras. Por ejemplo, tras septiembre de 2001 la ayuda al desarrollo ha tenido un renovado papel como instrumento de la política exterior de ciertos donantes, Estados Unidos (primer donante neto mundial) el principal de ellos. De ahí que no resulte extraño el aumento de la AOD de la Administración de George W. Bush a partir de ese mismo año a través del MCA, que si bien aumenta a la mitad los recursos de la ayuda norteamericana, su destino (17 países) se subordina a la lucha internacional (o mejor dicho estadounidense) contra el terrorismo. Otro ejemplo de esta circunstancia es la preponderancia del gasto militar respecto a la financiación pública al desarrollo. Se estima que en 2002 el gasto militar mundial llegó a 795.000 millones de dólares, una cifra equiparable a los montos destinados en este rubro durante los años más álgidos de la guerra fría, mientras que en 2003 la AOD mundial fue de 68.483 millones de dólares. De ahí que como lo señala María Cristina Rosas, la financiación al desarrollo (junto con la demanda por parte del Sur para que el Norte abra sus mercados) es una más de las “víctimas” del combate al terrorismo (Rosas, 2003c: 34).

¹⁸⁴ La visión oficial estadounidense sobre la relación entre pobreza y terrorismo es distinta. Al respecto, Colin Powell, entonces Secretario de Estado, escribió que “Aunque es verdad que existe un vínculo entre el terrorismo y la pobreza, no creemos que la pobreza sea la causa del terrorismo. Pocos terroristas son pobres” (Powell, 2005: 52). Si bien esta aseveración es, en sí misma verdadera (los datos muestran, por ejemplo, que

sociales y económicas pueden contribuir a paliar la exclusión y el impacto de los cambios socio-económicos que propician el rencor social, elemento frecuentemente explotado por los terroristas. Debido a ello, en esa ocasión, se propuso, entre otras cuestiones, animar la adopción de políticas comerciales, de cooperación y de inversión que contribuyan a integrar a grupos marginales y a fomentar su participación (Club de Madrid, *Op. Cit.*: 5). Esta propuesta, aunque vaga, muestra una marcada diferencia respecto a la iniciativa de Aznar y Blair en el Consejo de Sevilla de 2002, en cuanto a la vinculación entre migración, seguridad y cooperación, lo cual contribuye de manera constructiva a abordar con la responsabilidad y el cuidado del caso este tema fundamental de las relaciones internacionales de nuestros días.¹⁸⁵

los terroristas suicidas de *Hamás* tienden a proceder de familias con unos ingresos y un nivel educativo por encima de la media palestina –Riordan, 2005: 24-, (lo cual, por cierto, no necesariamente los exime de vivir en pobreza) no atiende correctamente el meollo del asunto el cual consiste en que muchos terroristas, precisamente por su mayor perspectiva y sensibilidad política, económica y social, equivocadamente realizan este tipo de acciones reprobables como un intento de revertir el precario nivel de vida y marginación de las personas afines a su cultura, raza, credo estrato socioeconómico, etnia o nacionalidad.

¹⁸⁵ La mejor muestra de una visión amplia sobre el terrorismo durante este evento, donde la democracia constituye una premisa esencial para promover la seguridad, fue la de Fernando Enrique Cardoso, expresidente brasileño y presidente del Club de Madrid, quien señaló que “Sólo la democracia puede vencer al terrorismo. Aun cuando las sociedades abiertas permiten más fácilmente el desarrollo de actividades terroristas, es más difícil que los terroristas logren sus objetivos políticos en estas sociedades. Cuando la población tiene acceso a las instituciones para satisfacer sus principales preocupaciones –económicas, políticas y sociales- no tiene necesidad de acudir a estos mercaderes del odio y el temor “ (*Ibid*).

**PARTE IV. LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN
AL DESARROLLO EN ACCIÓN:
ZANAHORIAS (COLABORACIÓN) Y *GARROTES* (SANCIONES A LA AYUDA
INTERNACIONAL)**

Capítulo 7. Instrumentos positivos de la Unión Europea para promover los derechos humanos y la democracia en el ámbito internacional

Si bien no existen en teoría diferencias de enfoque entre las Instituciones de la Unión a la hora de abordar el desarrollo y la consolidación de la democracia y los Derechos Humanos, los problemas comienzan a la hora de pasar del terreno de la retórica al terreno de lo concreto. De hecho, en la mayor parte de los casos, bien podría decirse que el Consejo -y aún a menudo la Comisión- tienden a hacer la vista gorda ante las violaciones constatadas. Y no es menos frecuente observar cómo las exigencias democráticas a nuestros socios vienen muy por detrás de los intereses económicos y comerciales de la Unión y de sus Estados Miembros individualmente considerados.

Rosa Díez González
Presidenta de la Delegación Socialista de España
en el Parlamento Europeo

Como puede apreciarse, el Reporte del Parlamento Europeo de marzo de 2002 sobre el papel de la Unión Europea como promotora de los derechos humanos y la democracia en terceros países (presentado por la Eurodiputada Rosa Díez González), propone demasiadas estipulaciones que requerirían suspender los acuerdos de cooperación a países que han ratificado, con alguna reserva, referencias relativas a los derechos humanos o al Estatuto de Roma para establecer la Corte Penal Internacional. El Informe también propone que la abolición de la pena de muerte sea incluida como un elemento esencial de los Acuerdos. La Comisión estima que una estricta aplicación de estas propuestas llevarían a la suspensión de más de la mitad de los Acuerdos en vigor con terceros países. ¿Es que el Parlamento Europeo aborda el asunto de manera realista?

Charles Whiteley
Funcionario de la Comisión Europea,
Dirección de Relaciones Exteriores.

Este capítulo tiene el propósito de abordar la manera en que la Unión Europea y otros donantes llevan a cabo distintas estrategias de incidencia extraterritorial para promover la práctica de la democracia y el respeto a los derechos humanos, no mediante sanciones a la

ayuda al desarrollo, sino a través de distintas acciones positivas para promover dichos objetivos.

Para lograr el citado objetivo se analizan brevemente los principales instrumentos que la Unión Europea ha dispuesto para incentivar la democracia y los derechos humanos en varios países del mundo, mediante los cuales se han realizado distintas acciones concretas en ese sentido.

Con base en lo anterior, el siguiente capítulo aborda una de las cuestiones centrales de esta investigación: la aplicación de sanciones a la ayuda al desarrollo como medida coercitiva para contribuir a la procuración de un entorno internacional de respeto y defensa de estos valores políticos – sociales.

7.1 La Unión Europea, la democracia y los derechos humanos en el ámbito internacional

El Tratado de Roma de 1957, el cual permitió la institución de Tratados de Asociación con Países y Territorios Ultramar, no se incluyó disposición alguna sobre la democracia o los derechos humanos. A raíz de ello, los Tratados de Yaundé I (1963) y Yaundé II (1969), mediante los cuales se creó formalmente el marco para establecer acuerdos de asociación entre las excolonias comunitarias y terceros países, tampoco adoptaron disposiciones sobre la democracia y los derechos humanos.

Tras la incorporación del Reino Unido a las Comunidades en 1973 y la subsiguiente celebración de los Acuerdos de Lomé (1975, 1980, 1985, 1990 y 1995), los países en desarrollo miembros de la Commonwealth (en un principio 46), y conforme transcurrió el tiempo, otras naciones del Sur fueron gradualmente accediendo a la cobertura de programas de asociación de Yaundé II.

A lo largo del proceso de integración europea, y especialmente a partir de 1970 con el establecimiento de la Política Europea de Cooperación (PEC), las relaciones de sus

miembros con el exterior ganaron relevancia en la agenda Comunitaria.¹⁸⁶ Tras la entrada en vigor del Acta Común Europea (ACE) en 1986, la PEC fue formalmente institucionalizada, la cual le otorgó a la Comunidad un más amplio y creciente papel en el contexto internacional durante los últimos años de la guerra fría.

El año de 1991 marca una fecha trascendental en cuanto a la convicción europea para incluir y promover la defensa de la democracia y los derechos humanos entre los receptores de su cooperación.

Es importante señalar el contexto histórico de esta primer etapa, en donde la Unión Soviética se encontraba en proceso de extinción, así como el desmembramiento y transformación política e ideológica de su respectiva zona de influencia en Europa Oriental; hechos que trajeron consigo la oportunidad por parte de las potencias occidentales de promover -con renovada fuerza- sus intereses e influencia económicos y políticos en la región.

Fue entonces cuando la Comisión emitió una Comunicación dirigida al Consejo y Parlamento Europeos donde estableció el vínculo entre sus acciones de cooperación al desarrollo y los derechos humanos.

En esta particular coyuntura,¹⁸⁷ y con base en la citada Comunicación de la Comisión, el Consejo de la Comunidad Europea de Luxemburgo de junio de 1991, declaró que la democratización, el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho son las bases para un desarrollo solidario en dicha Comunidad y entre los países que cooperasen con ésta.

¹⁸⁶ La PEC fue regida mediante la lógica intergubernamental, a través de la unanimidad de los miembros del Consejo para conciliar resoluciones sobre determinados asuntos de interés compartido.

¹⁸⁷ Por ejemplo, en febrero de 1989, los entonces 12 miembros de la CE fueron representados por un único miembro comunitario (España) en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, momento que fue aprovechado por el representante español para señalar que a partir de entonces la CE gestionaría esta temática en el citado foro mediante una sola voz. Asimismo, el diplomático español, en representación de los 12, se comprometió a emprender medidas tendientes a promover los derechos humanos en todo el planeta. Por su parte, en ese mismo año el Parlamento Europeo redactó una Declaración sobre los Derechos y Libertades Fundamentales, consistente en 28 artículos donde se incluyen una serie de derechos civiles, políticos, sociales y económicos aplicables a los nacionales comunitarios. En esta dinámica, también en 1989, el Consejo Europeo en una reunión en Estrasburgo (no confundir con el Consejo de Europa que tiene su sede permanente en esa misma ciudad francesa) adoptó la Carta de Derechos Sociales.

El fin de la era bipolar transformó radicalmente la perspectiva exterior de la Comunidad Económica Europea. La entrada en vigor del Acuerdo de Maastricht en 1993 sentó las bases para que la Unión Europea constituyera un cúmulo de objetivos y mecanismos para su cumplimiento en la escena internacional.

A su vez, el contexto internacional imperante abrió los espacios suficientes para incluir los tradicionales temas de Occidente, la democracia y los derechos humanos, en las directrices consuetudinarias de la Unión Europea.

En esta dinámica la Unión Europea continuó incluyendo en sus lineamientos jurídicos y administrativos distintas referencias sobre ambos valores políticos – sociales, mismos que constituyen parte esencial del denominado “acervo comunitario”.

En esta dinámica, el Tratado de Maastricht de 1993 introdujo consideraciones jurídicas sobre la nueva política exterior europea en lo particular, estableciendo formalmente la Política Europea de Cooperación al Desarrollo, y en el área de los derechos humanos y la democracia en lo particular, con importantes repercusiones a escala global.

Por ejemplo, el artículo 130 señala que uno de los principales objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) europeos es “desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

A su vez, en el artículo 177, inciso 2 declara que uno de los principales objetivos de la política exterior europea es el contribuir al “objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”

Con base en estas disposiciones, la ahora Unión Europea inició un ambicioso programa multiregional de cooperación a favor de la democracia y los derechos humanos a escala

planetaria. Por ejemplo, a través del lanzamiento de la Cuarta Convención de Lomé (1994-1995) -la primera realizada en el marco de la posguerra fría- y conforme lo dictaba la tendencia mundial, los donantes comunitarios decidieron apoyar mediante programas de cooperación a la democracia y los derechos humanos en sus socios del Grupo ACP.

Paralelamente, con base en los estatutos mencionados con anterioridad, los comunitarios incluyeron cláusulas sobre democracia y derechos humanos en los Acuerdos de Asociación, que debían obligadamente respetar aquellos receptores ACP y otros receptores interesados en mantener su membresía y privilegios por su participación a las asociaciones de cooperación europeas; objetivos y disposiciones incluidas en el actual Acuerdo de Cotonou.¹⁸⁸

Paralelamente, conforme se pronunciaba el proceso de integración europea, los derechos humanos y la democracia fueron ocupando espacios cada vez más relevantes en dichas disposiciones.

El artículo 6 del Tratado de Ámsterdam menciona claramente que “La Unión está fundada en los principios de libertad, democracia, el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de derecho; principios que son comunes de sus Estados miembros” (...) “La Unión respetará los derechos fundamentales, como se establece en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (...) como resultado de las tradiciones constitucionales de sus estados miembros (...)

Esta previsión es reforzada por el artículo 49, el cual dicta que “solamente un Estado europeo que respete los principios del artículo 6 podrá ser miembro de la Unión.” La citada condicionante significa entonces que en caso de que algún Estado miembro no respete alguno de los valores citados en el artículo 6 del Tratado, es acreedor a sanciones, relacionadas con la suspensión de ciertos derechos como miembro de la Unión.

¹⁸⁸ Este capítulo se dedica exclusivamente a las acciones positivas europeas en materia de democracia y derechos humanos. El tema de las cláusulas y las respectivas sanciones a la ayuda (condicionalidad negativa) se analizan en el siguiente capítulo de este trabajo.

Por su parte, la Resolución del Consejo Europeo de Noviembre de 1991, que se ha consagrado como otro importante referente de la acción exterior de la Unión Europea en materia de desarrollo internacional, definiendo cuatro condiciones indispensables para alcanzar dicho propósito: derechos humanos, democracia, buen gobierno y descenso del presupuesto militar (en Crawford, 1997: 67).

Esta Resolución dio pie para que el Consejo de Ministros de Desarrollo de la Unión Europea estableciese la resolución “Derechos humanos y Desarrollo” en noviembre de ese mismo año, la cual fue a su vez aprobada por el Parlamento Europeo, donde se establece claramente que “la democracia y los derechos humanos son tanto objetivos como condiciones para acceder a las ofertas de cooperación al desarrollo, no sólo para la Comisión Europea, sino para sus Estados miembros” (European Parliament, 22 November, 1991).

Otro pronunciamiento relevante en este sentido por parte del Consejo y la Comisión se presentó en noviembre de 2002, donde se expresa que “La política comunitaria de desarrollo está basada en los principios de sostenibilidad, y el desarrollo equitativo y participativo. La promoción de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y el buen gobierno forman parte integrante de esta política” (European Council and European Commission, 10 November, 2002).

Así la Unión Europea, utilizando la promoción internacional de la democracia y los derechos humanos, tanto como objetivos como instrumentos de su política exterior, inició un interesante marco de procedimientos administrativos, políticos y jurídicos para estar en capacidad de atender a los lineamientos que sobre los temas comentados se establecieron en el Tratado de Maastricht.¹⁸⁹

¹⁸⁹ A pesar de estos importantes esfuerzos realizadas mediante instancias comunitarias, y como se analizará más adelante, la instrumentación de la política europea de protección internacional de la democracia y los derechos humanos, se caracteriza por serias limitaciones por parte de la propia Unión Europea y sus instituciones, para llevarla a cabo de manera consistente (Olsen, 2000: 144).

La Constitución Europea incluye también distintos señalamientos respecto a la protección y fomento de la democracia y los derechos humanos en su dimensión internacional,¹⁹⁰ no sin olvidar que parte integral de este nuevo estatuto es precisamente la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950.

En el Título V, “Acción Exterior de la Unión”, Capítulo I “Disposiciones de Aplicación General”, (artículo III 292), se enumera los lineamientos en que las actividades de la Unión Europea debe sustentar sus acciones en el exterior, señalando que:

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional (Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, 2004: 238).

Posteriormente, la Constitución precisa que entre los distintos objetivos que la Unión pretende conseguir mediante políticas comunes y acciones exteriores llevadas a cabo mediante el ejercicio de la cooperación internacional, se encuentran:

¹⁹⁰ El 18 de Junio de 2004, los 25 miembros del Consejo Europeo aprobaron por consenso el texto de la Constitución de la Unión Europea, la cual fue firmada el 20 de noviembre de ese año en Roma. La Constitución dispone importantes cambios en la estructura institucional de la Unión Europea, entre los que destaca la desaparición de los tres pilares de la Unión, y que ésta dispondrá de personalidad jurídica en el ámbito internacional, estatus del que solamente disponía la Comisión. Otras innovaciones son el establecimiento de un Presidente del Consejo Europeo y de un Ministro de Asuntos Exteriores, quien a la vez fungirá como Vicepresidente de la Comisión. Igualmente, las 130 Delegaciones de la Comisión, así como las dos Oficinas del Consejo en Nueva York y Ginebra serán transformadas en Delegaciones de la Unión, mismas que reportarán directamente al Ministro de Relaciones Exteriores y Vicepresidente de la Comisión. La Constitución Europea define y precisa en el Título V, Capítulo IV los distintos rubros de la acción exterior de la Unión Europea, ratificando la política europea de cooperación al desarrollo como parte integrante de ésta, la cual se gestiona de manera autónoma, aunque como lo dispone el Tratado de Niza de forma complementaria respecto a la de los Estados Miembros. Asimismo, la Constitución clasifica a la cooperación al desarrollo y a la ayuda humanitaria como “competencias paralelas compartidas”, procurando con ello asegurar la mejor coordinación y coherencia entre ambas actividades de connotada imagen y presencia internacional de la Unión Europea. Para su entrada en vigor la Constitución deberá ser ratificada por los Estados Miembros, para lo cual se tiene previsto que algunos de ellos celebren referéndum entre sus respectivas poblaciones (European Commission, 23 June, 2004).

“consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional”, y “apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza” (*Ibid*).

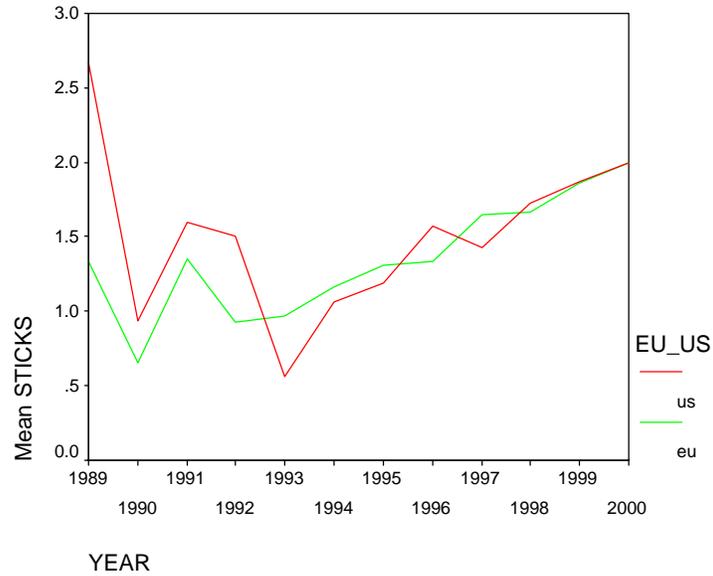
Con lo hasta aquí señalado se muestra claramente la relevancia que en el pasado y el presente han tenido la democracia y los derechos humanos en las directrices de las actividades de colaboración de la Unión Europea en su dimensión internacional.

Una importante característica de la condicionalidad ejercida por la Unión Europea es que ésta, a diferencia por ejemplo de Estados Unidos, se ha decantado hacia las medidas positivas respecto a las negativas (Hazelet, 2001) (De Vries y Hazelzet, 2005: 1).

Para denotar la propensión de los miembros de la Unión Europea a realizar actividades positivas en materia de condicionalidad de la cooperación, Hadewych Hazelzet en su tesis doctoral sustentada en el *European University Institute* de Florencia, comparó la reacción de la Unión Europea y de Estados Unidos ante más de 500 casos de violaciones a los derechos humanos de sus respectivos receptores entre 1989 y 2000.

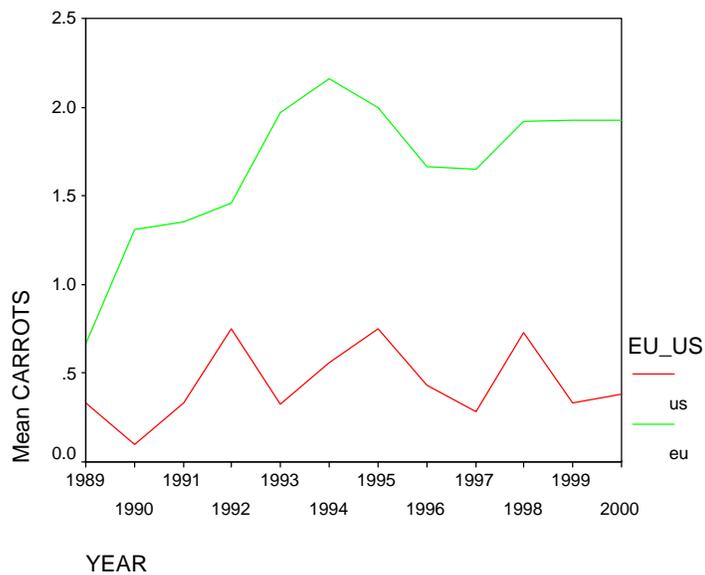
En su estudio estadístico, la investigadora encontró que mientras el promedio de sanciones por parte de ambos actores fue similar, la actitud europea en torno a las medidas positivas fue mucho mayor que la estadounidense.

Gráfica 2. Comparación de sanciones impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea a países que no respetaron los derechos humanos



Fuente: Hadewich Hazelzet, *Carrots or Sticks? EU and US Reactions to Human Rights Violations (1989-2001)*, European University Institute, Department of Social and Political Science, PhD Thesis, Florence, 2001, p. 15.

Gráfica 3. Comparación de medidas positivas en terceros países a favor de los derechos humanos apoyadas por Estados Unidos y la Unión Europea



Fuente: Hadewich Hazelzet, *Carrots or Sticks? EU and US Reactions to Human Rights Violations (1989-2001)*, European University Institute, Department of Social and Political Science, PhD Thesis, Florence, 2001, p. 15.

Las razones que explican esta situación son varias, pero pueden resumirse en que tradicionalmente Estados Unidos, y particularmente su Senado, es afín a aplicar este tipo de acciones represivas, mientras que por el lado europeo, el complejo procedimiento para que las instituciones europeas acuerden sancionar a un tercer país y cómo hacerlo,¹⁹¹ así como el debate sobre la (in) eficacia de las sanciones económicas constituyen otras razones que han llevado a los europeos a elegir las medidas positivas en su acción exterior.¹⁹²

Para regular la puesta en marcha de instrumentos pro activos en materia de democracia y derechos humanos, el Tratado de Ámsterdam estableció en sus artículos 13, 14 y 15 los principales instrumentos jurídicos de la PESC, los cuales consisten en estrategias, acciones y posiciones comunes. Debido a que en diversa medida éstos y otros instrumentos se refieren a los derechos humanos y a la democracia, a continuación se analizan sus principales características y ámbitos de acción.

7.2 Estrategias comunes

El propósito de las estrategias comunes consiste en otorgar mayor uniformidad a la actuación internacional de la Unión Europea impulsando la coherencia de sus políticas y acciones, correspondiendo su adopción al Consejo Europeo en los temas en los que los Estados miembros tengan intereses compartidos.

Como es sabido, tres son las actuales estrategias comunes asentadas por el Consejo Europeo, las cuales son las firmadas con Rusia (Consejo Europeo de Colonia, 1999) Ucrania (Consejo Europeo de Helsinki, 1999) y con la región mediterránea (Consejo Europeo de Santa María de Feira, 2000).

¹⁹¹ El procedimiento para que los miembros de la Unión Europea establezcan sanciones económicas a terceros países se analiza en el siguiente capítulo de esta investigación.

¹⁹² Entre otras razones que explican la marcada diferencia entre estadounidenses y europeos en torno a la condicionalidad positiva se encuentran que, mientras durante la década de los setentas y ochentas Washington impuso un creciente número de sanciones a varios países, los europeos comunitarios no estaban del todo interesados ni contaban con las disposiciones suficientes para hacerlo. Así, los europeos no reprodujeron el comportamiento de Estados Unidos respecto a la utilización del comercio como un instrumento de política exterior contra Polonia (1981), Irán y la URSS (1979). Además de lo anterior, la descoordinación entre los distintos países comunitarios en torno a sanciones a terceros países (Pakistán, 1979; Turquía, 1981 e Israel, 1982, entre otros), también incidió en la circunstancia descrita. (*Ibid*)

La constante entre estas estrategias comunes es, entre otros elementos, que entre sus objetivos se encuentra la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y de la sociedad civil.

Por ejemplo, la estrategia común con la región mediterránea establece en el párrafo 3 de la Parte I que “La Unión Europea trabajará con sus socios mediterráneos para fomentar unas relaciones de buena vecindad, aumentar la prosperidad, erradicar la pobreza, fomentar y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia, el buen gobierno y el Estado de derecho...” (DOCE, 19 de junio de 2000).

Resulta interesante el hecho que en Rusia, Ucrania y la región mediterránea no comunitaria, la democracia y el respeto de los derechos humanos no sean practicados conforme los lineamientos planteados por los socios europeos. Las guerras en Chechenia, el elevado grado de corrupción del gobierno del ex presidente ucraniano Leonid Kuchma, así como la ausencia de gobiernos con suficiente respaldo democrático en la inmensa mayoría de los países mediterráneos del Sur y Este son solamente algunos datos representativos de esta situación.

7.3 Acciones comunes

Éstas se refieren a determinadas situaciones en las que los miembros de la Unión Europea determinan ejercer una conducta uniforme. En materia de derechos humanos varias son las acciones comunes llevadas a cabo por la Unión, siendo las más relevantes las relacionadas con la Autoridad Nacional Palestina y con Bosnia Herzegovina.

Ejemplos de estas acciones son los apoyos de la Unión Europea al gobierno palestino para luchar en el marco de la ley contra las acciones terroristas antiisraelíes a través de la formación de policías palestinos en materia de derechos humanos.¹⁹³

¹⁹³ Para un análisis más detallado sobre el conjunto de acciones emprendidas por la Unión Europea en materia de protección internacional de los derechos humanos véase el Informe Anual del Consejo de la Unión Europea sobre derechos humanos.

Otro ejemplo de estas acciones fue la prorrogación en diciembre de 2003 de cinco representantes especiales de la Unión Europea para Afganistán, para el proceso de paz en Oriente Medio, para la región de los Grandes Lagos en África, para el pacto de estabilidad para el sudeste de Europa y para la ex República Yugoslava de Macedonia.

El 5 de junio el Consejo decidió llevar a cabo una Acción Común relativa a la operación militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo, denominada “Artemis”, cuya finalidad fue conformar una fuerza multinacional en coordinación con la Misión de la ONU establecida en ese país (MONUC), con el propósito de promover la seguridad y mejorar la situación humanitaria en dicho Estado.

La última acción ejercida en el ámbito de las Acciones Comunes fue el despliegue de la misión de la nueva Policía de la Unión Europea (MPUE, por sus siglas en francés, *Mission de Police de l'Union Européenne*) en Bosnia Herzegovina a partir de enero de 2003, sin olvidar la acción común de la Unión de 2001 respecto a Osetia del Sur en el marco del conflicto con Georgia, con base en la cual se han enviado grupos europeos de expertos y de ayuda a la región, con la finalidad de aminorar el clima beligerante en esa ubicación asiática.

7.4 Posiciones comunes

Este instrumento de la PESC define el enfoque de la Unión Europea en un asunto concreto de interés general. Lo relevante de las posiciones comunes es que los Estados miembros deben adecuar sus respectivas políticas exteriores a las primeras.

Las posiciones comunes son de suma importancia para con los fines de este trabajo, ya que a través de éstas, la Unión Europea y sus Estados miembros, mediante los acuerdos tomados en el Consejo, determinan sancionar (o no hacerlo) la ayuda al desarrollo a terceros países.

Las posiciones comunes de la Unión relacionadas con las sanciones a la ayuda al desarrollo son las siguientes:

7.4.1 Birmania/Myanmar

En octubre de 2002, considerando la reprobable situación de los derechos humanos en ese país sudasiático, el Consejo decidió prorrogar su posición común de 1996 respecto a las medidas restrictivas¹⁹⁴ impuestas a Rangoon tales como embargo de armas y la asistencia técnica.

África: En julio de 1999 la Unión Europea actualizó su posición común sobre derechos humanos, democracia, Estado de derecho y buena gestión de asuntos públicos en África. De esta forma, mediante revisiones semestrales al estado general de dichos valores universales, la Unión realiza ya sea condicionalidad positiva (como el diálogo político) o negativa (amenazas de sanciones o medidas restrictivas) en determinados países, según sea el caso.

7.4.2 Somalia

El 10 de diciembre de 2002, en concordancia con la resolución 1425 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de ese año, el Consejo dio por terminada la posición común europea concerniente a las medidas restrictivas contra este país que incluían sanciones a la ayuda financiera y a la asistencia militar.

7.4.3 Zimbabwe

Dada la degradante situación de los derechos humanos y el estado de la democracia en Zimbabwe,¹⁹⁵ el Consejo europeo ha decidido modificar y prorrogar su posición común respecto las medidas restrictivas al gobierno presidido por el presidente Mugabe. A pesar de que el documento *Rapport annuel sur les droits de l'homme*, no mencione específicamente a qué tipo de sanciones se refiere esta posición común, el documento de referencia señala que “las medidas establecidas han sido instrumentadas de tal manera para no penalizar a los ciudadanos ordinarios (*sic*) de Zimbabwe (sin olvidar que) la Unión

¹⁹⁴ Esta es la manera de la Unión Europea y de sus instituciones para denominar las sanciones económicas dirigidas a terceros Estados.

¹⁹⁵ Las más reciente sanción por parte de la Unión en el marco de esta estrategia fue dirigida al gobierno de Zimbabwe, luego de las fraudulentas elecciones de 2002, donde resultó ganador Robert Mugabe, quien desde 1980 ostenta el poder en ese país del África Austral.

Europea ha mantenido su compromiso a otorgar ayuda humanitaria a dicha población” (Conseil de l’Union Européene, 2003: 35).

7.4.4 Liberia

Con el fin de estar en capacidad de cumplir con los estatutos de la Resolución 1478 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 2003 sobre Liberia, el Consejo decidió modificar y prorrogar su posición común respecto a las medidas restrictivas impuestas al país de referencia. Las medidas comprenden sanciones a la ayuda, así como la prohibición para la importación europea de diversos productos liberianos, especialmente maderas preciosas y diamantes.

7.4.5 Cuba

Debido a la ausencia de avances en materia de democracia y protección de los derechos humanos de los cubanos, en junio de 2003 el Consejo Europeo mediante una posición común decidió imponer una serie de sanciones diplomáticas a Cuba, tales como limitar sus visitas oficiales a este país, reducir su presencia oficial en eventos culturales, así como invitar a los disidentes cubanos a las ceremonias de celebración de las fiestas nacionales de los países conformantes de la Unión en sus respectivas embajadas situadas en La Habana.

Con el cambio de gobierno en España como efecto de las elecciones del 2004 y la subsiguiente nueva política exterior española caracterizada por un matiz de mayor acercamiento respecto a sus tradicionales vecinos y aliados (Francia, Alemania, Marruecos y América Latina), y sobre todo ante la finalización del irrestricto apoyo a las directrices estadounidenses, Madrid consiguió en enero del 2005 que el Consejo Europeo revirtiera su Posición Común sobre Cuba del 2003.

Gracias a esta medida, la Unión Europea aceptó una suspensión temporal de todas las sanciones diplomáticas vigentes contra Cuba impuestas en Bruselas desde junio de 2003, así como mantener un diálogo constructivo, tanto con las autoridades cubanas como con la oposición.

Esta medida, que puede definirse de vinculación constructiva, fue adoptada por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea como reacción tras la liberación de algunos de los 75 prisioneros políticos condenados en marzo y abril de 2003. En esa ocasión Jean Asselborn, ministro luxemburgués de asuntos exteriores y presidente del Consejo, señaló que la Unión Europea se encontraba dispuesta a "mantener un dialogo constructivo con las autoridades cubanas para alcanzar resultados tangibles en el terreno político, económico, de los derechos humanos y la cooperación" (Agencia EFE, 31 de enero, 2005).

El mantenimiento de esta suspensión temporal de sanciones políticas vinculada con la evolución del respeto a los derechos humanos en la mayor de las Antillas se revisará en el Consejo Europeo de mediados de año del 2005, lo cual a la luz del voto negativo de la Unión contra Cuba de abril de 2005 el seno de la 61 sesión de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, se antoja una meta difícil de conseguir.

7.5 Otras acciones

Además de las estrategias, acciones y posiciones comunes, la Unión Europea ha desempeñado otras acciones conjuntas de dimensión internacional para impulsar el respeto a los derechos humanos y la democracia.

7.5.1 Declaraciones del Consejo

Entre estas acciones se encuentran las Declaraciones del Consejo, las cuales se realizan a través de la *troika* o la presidencia en turno de la Unión. En términos generales, los propósitos de estas Declaraciones consisten en expresar públicamente la preocupación del Consejo sobre el estado de los derechos humanos en sus distintas vertientes, a saber, detenciones ilegales, desapariciones forzadas, la pena de muerte, la tortura, la cuestión de los refugiados, demanda de asilo político, elecciones libres, ejecuciones extrajudiciales, libertad de expresión y de asociación, etc.

Mediante este recurso persuasivo, de julio de 2002 a julio de 2003, el Consejo ha emitido declaraciones sobre los derechos humanos en más de 60 países,¹⁹⁶ tanto desarrollados como en desarrollo, lo que da muestra del interés europeo por expresar su opinión respecto a esta temática prioritaria de su acción exterior.

7.5.2 Diálogo político

Como una medida de condicionalidad positiva, la Unión Europea a través del Consejo ha llevado a cabo diálogos políticos con países donde mantiene importantes intereses políticos y económicos, los cuales a su vez no se caracterizan precisamente por respetar los derechos humanos de sus ciudadanos: China e Irán.

7.5.2.1 China

Sobre el primero, la Comisión estima que este tipo de encuentros, los cuales iniciaron en 1996, le permiten a la Unión Europea intentar sensibilizar a sus contrapartes chinas en áreas clave de la protección de los derechos humanos en el país asiático, así como identificar conjuntamente los proyectos en este rubro que son instrumentados mediante el apoyo de la IEDDH. Entre los asuntos puestos sobre las mesas de este diálogo bilateral destacan la libertad de asociación, de expresión, la prevención de la tortura, la pena de muerte, el tratamiento a los refugiados, los derechos de las minorías étnicas, sobre todo los relacionados al Tíbet y la provincia de Xinjai.

A pesar de este diálogo, la Unión Europea ha expresado su preocupación por el reducido progreso obtenido para que las autoridades chinas atiendan las áreas referidas (Conseil de l'Union Européenne, *Op. Cit:* 39), lo que muestra el arduo proceso que debe continuar realizándose en esta temática para conseguir los objetivos esperados.

¹⁹⁶ Afganistán, Argelia, Angola, Armenia, Bangladesh, Barbados, Belarús, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, China, República Democrática del Congo, Corea del Sur, Costa de Marfil, Cuba, Djibutí, Egipto, El Salvador, Estados Unidos de América, Etiopía, Gabón, Georgia, Ghana, Guatemala, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Israel, Japón, Jordania, Kenia, Kuwait, Laos, Libia, Malasia, Mauritania, Moldavia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nigeria, Uganda, Uzbekistán, Pakistán, Autoridad Nacional Palestina, Filipinas, Federación Rusa, Rwanda, Sao Tomé y príncipe, Senegal, *Seychelles*, Sierra Leona, Singapur, Sudán, Sri Lanka, Swazilandia, Siria, Tayikistán, Chad, Tailandia, Timor Oriental, Togo, Túnez, Ucrania, Vietnam, Zambia y Zimbabwe.

7.5.2.2 Irán

En octubre de 2002 la República Islámica de Irán y la Unión Europea decidieron celebrar un dialogo político en materia de derechos humanos. Al igual que en el caso sino europeo, el Consejo estima que este tipo de actividades constituyen el mejor medio disponible para intentar mejorar el estado de los derechos humanos en el país citado.

En este contexto, en junio de 2002 ambas partes iniciaron encuentros con vistas a negociar un nuevo acuerdo de cooperación y comercio, que en su momento será complementado por un acuerdo político. Al respecto, y como una medida de condicionalidad *ex ante*, el Consejo europeo señaló que la profundización de relaciones comerciales entre Teherán y Bruselas deberán pasar necesariamente por otras áreas de la relación bilateral, entre ellas los derechos humanos, la no proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y el proceso de paz en Medio Oriente (*Ibid*).

Entre los asuntos de derechos humanos en Irán de mayor preocupación por parte de los europeos se encuentran la ratificación iraní de distintos acuerdos internacionales sobre derechos humanos, la lucha contra la discriminación, mejoramiento de las condiciones del sistema carcelario, los derechos civiles y políticos, la libertad de prensa y de expresión, las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas ilegales, la pena de muerte y la discriminación contra las mujeres.

El diálogo político Irán – Unión Europea que se ha llevado a cabo desde hace dos años no ha satisfecho las expectativas del Consejo, quien no ha perdido oportunidad para señalar su persistente preocupación y decepción por las persistentes graves violaciones de los derechos humanos en Irán, “... especialmente en torno a las restricciones a la libertad de expresión, las condenas a muerte (...) la tortura y otros recursos igualmente crueles e inhumanos y degradantes...” (*Ibid*).

Considerando lo anterior, es notorio que las relaciones entre la Unión Europea e Irán, si bien como con China mantienen importantes intereses comerciales, se debaten en ámbitos

de difícil coincidencia como el terrorismo, las armas de destrucción masiva y los derechos humanos.

Los recientes encuentros de diálogo entre la Unión Europea con China e Irán deben analizarse a la luz de los intereses comerciales y políticos entre sus respectivos gobiernos, donde en realidad los derechos humanos no constituyen una prioridad en sus respectivas agendas.

De ahí que este recurso de colaboración (el diálogo político) donde se debaten de manera conjunta las temáticas internas de ambos países asiáticos que en la visión europea deben superarse gradualmente, resulte provechoso respecto a la lógica de la primacía de los temas verdaderamente prioritarios en las respectivas relaciones bilaterales.

Esto significa que es posible que el diálogo político entre Bruselas con Beijing y Teherán, sin denegar su convicción para promover el respeto de los derechos humanos en ambos países, sea parte de una estrategia conjunta para sobrellevar o abordar formalmente las áreas conflictivas de la relación, y tras “aceitar” los contactos bilaterales mediante el diálogo en estos puntillosos temas, se cuente con el respaldo diplomático e inclusive moral para continuar avanzando en las áreas temáticas de mayor entendimiento y menor fricción (por ejemplo, en los aspectos comerciales).¹⁹⁷

7.5.3 Consultas

La Unión Europea realiza una serie de consultas políticas en materia de derechos humanos con distintos gobiernos, con la finalidad de analizar la temática de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, a fin de coordinar posturas y de esta forma facilitar y dinamizar los trabajos de dicha Comisión.

Asimismo, este tipo de consultas tienen el propósito de limar asperezas con otros gobiernos respecto a temas de especial significado por parte de Bruselas. Las consultas con Estados

¹⁹⁷ Como, por ejemplo, las actuales discusiones para interrumpir el embargo de armas europeo impuesto a China, precisamente en el marco de la estrategia china para modernizar su armamento y ampliar su ejército, el cual por cierto, es el de mayor cantidad de efectivos del mundo.

Unidos respecto a la cuestión de la prohibición de la pena de muerte y la firma pendiente de la Convención relativa a los derechos de los niños por parte de Washington es un buen ejemplo al respecto.

7.5.4 La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)

Esta Iniciativa, promovida por el Parlamento Europeo, fue instituida por el Consejo en 1994, y tiene el objetivo de promover el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en terceros países.

En la actualidad la IEDDH se constituye por distintos programas de cooperación estructuradas en el ámbito temático y regional, que se han instrumentado inclusive antes de la constitución formal de esta Iniciativa, los cuales son los siguientes:

Apoyo a la democracia en Europa Central y Oriental. Este programa incluye las ex Repúblicas yugoslavas (en el marco del programa de asistencia para la reconstrucción de Polonia y Hungría –PHARE- para la democracia). Este programa fue instaurado en 1992 con un presupuesto de 15 millones de euros.

Apoyo a la democracia en los nuevos Estados Independientes de la Ex Unión Soviética y Mongolia (en el marco del Programa de apoyo a las ex Repúblicas Soviéticas –TACIS-). Fue establecido en 1993 con un presupuesto de 10 millones de euros.

Derechos humanos y democratización en países en desarrollo, especialmente en países ACP. Creado como resultado de la Resolución del Consejo Europeo de noviembre de 1991, en un principio para promover la democracia en todos los países del mundo, excepto en América Latina. Con el paso del tiempo este programa se orientó exclusivamente a los países ACP con líneas presupuestarias *ad hoc* para la región mediterránea y para países asiáticos. Cuenta con un presupuesto de unos 17 millones de euros anuales.

Proceso democrático en América Latina. La primera cuantía presupuestaria en el marco de este programa fue en 1990 y tuvo en una primera etapa como propósito apoyar el proceso democrático de Chile y el proceso de paz centroamericano para pasar después a una cobertura subcontinental.

Fondos para ciertas actividades de organizaciones de derechos humanos. Este programa de cooperación fue instaurado en 1979 y tenía como objetivo fundamental apoyar a ONG's encargadas de luchar contra la tortura. En 1999 su área de acción fue ampliada a otros temas como derechos humanos de las mujeres, minorías étnicas, educación en derechos humanos y abolición de la pena de muerte. Tiene un presupuesto de 15 millones de euros.

Programa mediterráneo para los derechos humanos y la democracia. Fue instituido en 1996 y tiene un presupuesto de 9 millones de euros.

Apoyo para las actividades de los Tribunales Internacionales y para el establecimiento de la Corte Penal Internacional. Tiene un presupuesto de tres millones de euros y se estableció en 1999. Gracias a la conformación de la CPI esta iniciativa ha dejado de funcionar.

Derechos humanos en países asiáticos. Este programa, que se aboca preferencialmente a China, inició sus actividades en 1988 con un presupuesto de cinco millones de euros.

Apoyo para la supervisión de los procesos electorales. Esta línea presupuestaria inició sus actividades en 1997 y se dedica fundamentalmente a la observación electoral y cuenta con un presupuesto de dos millones de euros.

En aras de mejorar la eficacia de estas acciones a favor de la democracia y los derechos humanos, en mayo de 2001 la Comisión Europea adoptó la “Comunicación relativa al papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en

terceros países” (COM 2001 - 252), donde se determinaron las cuatro prioridades siguientes:

- Refuerzo de la democratización, buen gobierno y Estado de derecho;
- Abolición de la pena de muerte;
- Lucha contra la tortura y la impunidad y apoyo a los tribunales internacionales penales y de otro tipo;
- Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación de las minorías y los pueblos indígenas (European Commission, March 5th, 2004).¹⁹⁸

A partir de 2001, la Comisión mediante la IEDDH gestiona cerca de 380 proyectos en todo el mundo, cuyo presupuesto supera los 310 millones de euros (*Ibid*).

Con base en los referidos lineamientos, en 2004 la Comisión Europea, tras aprobar la concesión de 96 millones de euros a dicha Iniciativa mediante distintos proyectos, comunicó que se atenderán áreas clave en el apoyo a la democracia, el buen gobierno y el Estado de derecho, en la prevención de la tortura y la rehabilitación de las víctimas, en el fomento de la justicia internacional y en la lucha contra la pena de muerte (*Ibid*). Las actividades se desarrollan en los treinta y dos países¹⁹⁹ en donde se considera que el apoyo proporcionado por la IEDDH puede obtener mayor repercusión y servir de complemento a otros programas de cooperación comunitaria en los referidos temas.

Los estudios realizados sobre las evaluaciones de la ayuda comunitaria en materia de democracia y derechos humanos (Crawford 1998, 2001, 2002, 2003) mencionan que la

¹⁹⁸ La Comunicación prevé también un marco de programación específico para las actividades de observación electoral. Por lo general, las actividades financiadas en el marco de la IEDDH son desarrolladas por organizaciones internacionales y por organizaciones de la sociedad civil, en particular ONG's. Esto significa que los proyectos no han de recibir la aprobación previa de las autoridades nacionales ni del gobierno, lo que libera a los beneficiarios de la obligación de hacer concesiones que debiliten el contenido y, por consiguiente, la repercusión de los proyectos.

¹⁹⁹ Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Eritrea, Etiopía, Costa de Marfil, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Sudán, Zimbabwe, Haití, Fidji, Argelia, Israel y Cisjordania/Gaza, Túnez, Iraq, Camboya, China, Indonesia, Nepal, Pakistán, Colombia, Guatemala, México, Georgia, Rusia, Ucrania, Bosnia y Herzegovina, República Federativa de Yugoslavia y Turquía.

ayuda europea se ha abocado preferencialmente a apoyar los procesos de transición democrática, sin hacer lo propio ni con el mismo rigor con la subsiguiente consolidación democrática. Así, de los referidos cuatro componentes para incentivar la democracia, la Unión Europea ha apoyado la celebración de elecciones libres y justas y el respeto a los derechos civiles y políticos, destacando el hecho de que no se han encontrado proyectos recientes para transparentar las acciones gubernamentales.

La Comisión Europea se ha especializado en apoyar los procesos de transición democrática de varios países, sin caracterizarse por continuar el apoyo durante el resto del largo proceso democratizador,²⁰⁰ mientras que sobre los derechos humanos, al apoyar exclusivamente los derechos civiles y políticos, hace caso omiso del principio de indivisibilidad de los derechos constituido en 1993 en Viena.²⁰¹

¿Qué porcentaje del presupuesto de la ayuda comunitaria se destina a promover la democracia y los derechos humanos en el ámbito internacional? O lo que es mismo, ¿corresponden los diversos objetivos, los principios y las declaraciones europeas respecto a su compromiso con el fomento y la protección global de la democracia y los derechos humanos con sus esfuerzos puntuales para atender dichos objetivos en los hechos?

En su ejercicio 2003, *EuropeAid* la agencia de cooperación comunitaria que entre múltiples programas temáticos y regionales gestiona la IEDDH;²⁰² manejó recursos para financiar

²⁰⁰ El Reino Unido, en cambio, orienta su ayuda democrática a apoyar proyectos sobre la rendición de cuentas gubernamentales.

²⁰¹ Esta situación ocurre de igual manera en los casos de la ayuda sueca, estadounidense y británica. De esta forma, los derechos económicos y sociales, así como el derecho al desarrollo (en decir, los derechos humanos de segunda y tercera generaciones) son continuamente excluidos de la supervisión y el apoyo necesario por parte de los donantes de ayuda internacional. Dada esta circunstancia, es válido el siguiente cuestionamiento expresado por Melakou Tegegn. “Si muchos ciudadanos de los países del Norte no pueden vivir como seres humanos a causa de la necesidad, el hambre, la falta de vivienda, el analfabetismo y otras necesidades materiales, ¿no estamos ante una violación de los derechos humanos?” (Tegegn, 2000: 22). En este mismo orden de ideas, Amnistía Internacional expresa lo siguiente: “Los derechos económicos y sociales han recibido un apoyo mucho menor de lo que merecen. El derecho humano a la comida, al vestido, a la vivienda, a la educación, a la salud, al empleo, etc. es fundamental para la sobrevivencia de los seres humanos. ¿De qué sirven los derechos humanos si éstos no liberan a los más pobres del Sur del hambre, de la ignorancia y de la enfermedad?. Los derechos humanos interpretados únicamente como derechos civiles y políticos no satisfarán la búsqueda de los pobres de la dignidad humana y la seguridad social” (en Uyangoda, 1997: 15).

²⁰² En el marco de reformas emprendidas por Romano Prodi a la Comisión Europea, en 2001 se instituyó *EuropeAid*, con el fin de conformar la pieza clave de la denominada “familia RELEX” (*Relax family*),

proyectos de cooperación al desarrollo del orden de los 7.000 millones de euros, constituyéndose como el quinto donante de AOD a escala global.

Como se ha dicho, en los últimos años, el presupuesto destinado a la IEDDH ha sido de unos 100 millones de euros anuales, cuyo fin es estimular en los receptores el fomento y la defensa de los derechos humanos, la democratización y la prevención de conflictos.

Esto muestra que el porcentaje presupuestal de los recursos de ayuda al desarrollo dirigidos a proyectos de democracia y derechos humanos en terceros países es de apenas el 1,4 % del total, cifra inclusive menor a la tendencia de otros donantes en este mismo rubro.²⁰³ Ello muestra una proporción evidentemente reducida si se contrasta con los objetivos y estatutos comunitarios sobre dichos temas.

Ante las cifras descritas, esta situación lleva a constatar que en realidad los discursos y compromisos internacionales por la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno forman parte más bien de una retórica que ha establecido como prioridades de la agenda internacional la promoción de estas actividades, sin que ello en la *praxis* se traduzca en decididos apoyos por parte de quien precisamente ha establecido estos objetivos como condiciones necesarias para el desarrollo.

Por la misma razón, parece ser que no existe relación entre el énfasis que en principio se le ha dado a la democracia, a los derechos humanos y al buen gobierno con los montos de ayuda destinados a los rubros en cuestión. Luego entonces, lejos el discurso oficial, en realidad dichos objetivos no ocupan una prioridad para los donantes bilaterales y multilaterales del actual sistema de cooperación al desarrollo.

constituida por la propia RELEX (área política), y la Dirección General de Desarrollo (planeación); apelativo adoptado para promover una imagen de equidad y coordinación tripartita entre las decisiones de las instituciones mencionadas. Sin embargo, como en toda familia, existen jerarquías, y la familia RELEX no es la excepción. En distintas reuniones celebradas en Bruselas entre funcionarios de los tres órganos citados donde quien esto escribe participó, los “hermanos menores” (*EuropeAid* y *Development*) se quejaban con el “hermano mayor” (RELEX) de que los intereses de éste (intereses del orden político) prevalecían respecto a los postulados de los primeros (de mayor dimensión desarrollista), lo que (dependiendo el caso) incide en la primacía de los intereses políticos y económicos en los ejercicios de cooperación comunitarios.

²⁰³ Por ejemplo, Suecia y Estados Unidos gastan menos del 5% en este ámbito y el Reino Unido el 2%. (Crawford, 1991: 94).

Para explicar esta situación, Gordon Crawford menciona asertivamente que “la agenda doméstica (de los donantes) requiere que sus agencias de desarrollo, más que demostrar que están promoviendo los derechos humanos y la democracia, simplemente digan que lo están haciendo, lo cual puede explicar por qué las políticas de ayuda en estos rubros son exageradas al difundir sus discretas acciones, pero conformistas con sus presupuestos en dichos ámbitos” (Crawford, *Op. Cit.*: 95).

Se presume que las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación al desarrollo si bien tienen interés en promover la democracia y los derechos humanos en el exterior, lo que prevalece es su intención por difundir una imagen *ad interim* (a sus respectivos contribuyentes) y *ad extra* (a otros donantes de cooperación, sean aliados o competidores) de que están haciendo algo novedoso y eficaz para promover con renovadas estrategias el desarrollo del Sur, ya sea premiando a los receptores que se comprometen con estos principios moralmente loables, o bien sancionando a aquellos gobiernos que no aceptan incluir en sus agendas los derechos humanos y la democracia como pilares de su desarrollo nacional.

Todo ello con el fin de intentar legitimar y renovar el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo, el cual en realidad, como se ha visto y explicado aquí y en otros momentos (Prado, 2002b, 2003d, 2004, 2004c), continúa respondiendo en buena medida a los intereses políticos y sobre todo económicos de los donantes, dejando en un segundo plano a objetivos de alcance desarrollista, como la distribución del poder y de la riqueza de manera más equitativa entre ambos hemisferios.²⁰⁴

De ahí que resulte fácil encontrar el síndrome de “la ayuda publicitada” en los órganos de difusión de varias de estas agencias de cooperación internacional, donde se difunden

²⁰⁴ Como lo señala Manuel Iglesia-Caruncho, al fin y al cabo los actores de la cooperación internacional al desarrollo no han establecido ningún objetivo explícito en los últimos encuentros internacionales (como la Cumbre del Milenio del 2000) referido a la reducción de la desigualdad de ingreso ni *intra* ni entre países en los últimos años (Iglesia-Caruncho, 2003: 71).

fervientemente las acciones asistenciales de éstas en terceros países mediante llamativas conferencias de prensa, boletines informativos o publicaciones especializadas.²⁰⁵

Fotografía 1. El síndrome de la ayuda publicitada²⁰⁶



Fuente: European Commission, *Al-Inform. Le point sur la coopération communauté européenne Amérique Latine*, No. 11, EuropeAid Cooperation Office, Bruxelles, p. 9.

Con base en las referencias anteriores sobre las acciones positivas europeas para apoyar los procesos democráticos y de derechos humanos en terceros países, el siguiente capítulo se encarga de analizar lo concerniente a la aplicación de sanciones al desarrollo como medida punitiva en contra de gobiernos (y personas) que no atienden las disposiciones estipuladas en los Acuerdos de cooperación bilateral.

²⁰⁵ Evidentemente es admisible difundir las acciones de cooperación instrumentadas con fondos provenientes de los presupuestos de los donantes. En lo que aquí se quiere enfatizar es en la falta de correspondencia entre los importantes esfuerzos y recursos para publicitar estas acciones y la cantidad y calidad de los proyectos instrumentados mediante cooperación internacional. Por ejemplo, toda Delegación de la Comisión Europea cuenta con un experto encargado de prensa, quien se encarga de redactar los boletines de prensa sobre los proyectos de cooperación en ejecución, coordinar la redacción de la revista regional de cooperación, así como de enviar a Bruselas artículos sobre estos temas para ser a su vez incluidos en la revistas informativas de dicho órgano de colaboración.

²⁰⁶ La fotografía se refiere a la entrega de cheques por parte de las autoridades de la Comisión Europea de abril del 2004 para el fideicomiso del proyecto “Prolancho”, el cual tiene el objetivo de contribuir al desarrollo económico y social de la zona Norte y Occidental del Departamento de Olancho, Honduras.

Capítulo 8. La aplicación de sanciones a la ayuda al desarrollo por parte de la Unión Europea y otros donantes por incumplimiento de disposiciones en materia de democracia y derechos humanos

No creo que el condicionamiento de la ayuda sea ético. El pueblo de cada nación soberana tiene el derecho de organizar sus propios asuntos a su manera. Sin embargo, en la práctica, obtener el visto bueno del FMI significa siempre para un país en desarrollo aceptar determinadas condiciones. Estas consisten en una devaluación masiva, la eliminación del control de los precios y de los subsidios, la liberalización de las importaciones y el recorte de los gastos públicos, así como otorgar prioridad al pago de la deuda externa.

Julius Nyerere

Este capítulo tiene dos objetivos fundamentales: por un lado revisar las características y la evolución de las distintas cláusulas democráticas y de derechos humanos que la Unión Europea ha exigido a sus receptores a través de sus instrumentos jurídicos bilaterales o birregionales de cooperación. Por el otro lado, este capítulo pretende exponer y explicar los distintos tipos de sanciones establecidas mediante la Comisión Europea, Estados Unidos, Suecia y el Reino Unido a determinados receptores como medida coercitiva al momento en que alguno de estos ha violado este tipo de normas.

Para cumplir con estos propósitos, el contenido de este capítulo estudia primero el sustento ideológico – jurídico y la manera en que la Unión Europea ha incluido cláusulas democráticas y de derechos humanos en sus acuerdos comerciales y de cooperación con terceros países, incluyéndose el procedimiento mediante el cual las instancias europeas se coordinan entre sí para ejercer sanciones restrictivas a terceros. A continuación se mencionan algunos ejemplos recientes de países sancionados por Bruselas tras no respetar los planteamientos previamente acordados.

Posteriormente y con el fin de ahondar en el análisis sobre este asunto, se incluyen distintas variables que intervienen directamente en el proceso de sanción (o no sanción) a terceros países, utilizando como línea de investigación la realizada por Crawford (1997), la cual

sistematiza tres distintos elementos que intervienen directamente en este asunto: primero, la distribución regional de los países afectados; segundo, la correlación entre las medidas ejecutadas por los donantes y el nivel de violación de los derechos humanos; y, tercero, aquellos casos en los que no se impusieron sanciones a pesar de la clara evidencia de graves violaciones de los derechos humanos.

El primer grupo de estos países lo constituyen Malawi y Kenia. El segundo grupo se encuentra conformado por la República Popular China y Colombia, mientras que en el tercero se analizan los casos de Egipto, Indonesia y Argelia.

Teniendo como referencia las reflexiones anteriores, se abre espacio para estudiar en el siguiente capítulo el caso de México y su relación con las cláusulas democráticas y de derechos humanos.

8.1 Los instrumentos jurídicos – coercitivos para promover las cláusulas democráticas y de derechos humanos

8.1.1 Los primeros esfuerzos por regular los derechos humanos y la democracia en las relaciones de la Comunidad Económica Europea con terceros Estados

El primer Convenio de Lomé, firmado en 1975, representa un hito en la historia de la evolución de la cooperación internacional al desarrollo por diferentes razones.

La primera consiste en que dicho Tratado conglomeraba a dos grupos bien diferenciados como sus entes participantes. Por un lado, los países del Grupo ACP y por el otro los países miembros de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). En este contexto, las disparidades de patrones culturales, políticos, económicos entre ambas partes generarían relaciones contractuales, si bien de colaboración en materia de ayuda y comercio, también de asimetría política que incidirían en los lineamientos condicionantes que el grupo oferente de cooperación presentaría al receptor.

A pesar de ello, el contexto histórico donde se instrumentó Lomé, enmarcado en la promoción y la defensa del tercermundismo y la no concesionalidad, propició que este Acuerdo considerara, al menos en principio, los lineamientos de no-injerencia en los asuntos internos de los Estados y el consiguiente rechazo explícito ante la instauración coercitiva de las políticas exteriores de las potencias frente a los países receptores.

Por tal razón, Gutiérrez Vega menciona que “... a pesar de su subsiguiente irrealización de sus objetivos fundacionales, el Convenio de Lomé adquirió un valor simbólico como modelo de relación Norte-Sur” (Gutiérrez, 2000: 26).

Este novedoso primer Acuerdo de Lomé, debido a que asumía el espíritu del tercermundismo y del Nuevo Orden Económico y Social, no incluyó referencias ni cláusulas sobre derechos humanos o democracia. Ello ya que la vigilancia de estos preceptos por la parte europea podría ser utilizada discrecionalmente, y por ende, ser interpretados por el Sur como una intromisión a los asuntos internos de los Estados. Asimismo, la ausencia de directrices comunitarias con base en las cuales los funcionarios europeos sustentasen dichas disposiciones, fue otro motivo para que en el transcurso de esta etapa los derechos humanos y la democracia no formaran parte del *corpus* de la acción exterior de Bruselas.

Empero, a dos años después de que la primera Convención de Lomé fue firmada, se presentaron algunas controversias respecto a las condiciones de derechos humanos de algunos receptores africanos, sin que éstas significasen la puesta en marcha de sanciones formales a estos países desde Europa.

Uganda, gobernada por Idi Amin, fue el primer país sancionado por Bruselas. Debido a las reprobables acciones de 1977 perpetradas por este dictador,²⁰⁷ el Consejo Europeo declaró

²⁰⁷ Idi Amin Dadá, autoproclamado “su Excelencia, Presidente Vitalicio, Señor de Todas las Bestias de la Tierra y Peces de los Mares y Conquistador del Imperio Británico en África en lo General y en Uganda en lo Particular”, fue conocido como uno de los más despóticos y sangrientos dirigentes africanos durante el periodo de la guerra fría. Tras la independencia de Uganda del Reino Unido en 1962, Amin era uno de los dos oficiales con que contaban las fuerzas armadas de dicho país. Gracias a su alianza con el presidente Milton Obote, ganó poder y simpatía entre el gobierno y pueblo ugandés. Tras estudiar en Gran Bretaña e Israel, en

que la cooperación europea no debería contribuir a las violaciones de los derechos humanos en ese país africano. Tras ello, ambas partes llegaron a un acuerdo a través del cual Uganda no fue suspendida del Acuerdo ACP, aunque parte de la ayuda europea fue reorientada a los sectores más pobres de la sociedad ugandés (Tomasevsky, *Op. Cit:* 42).

De esta forma, ya que la ayuda europea a Kampala estaba regulada por el Acuerdo de Lomé I (el cual no contenía cláusula democrática), Bruselas no estuvo en capacidad de suspender a este país de dicho Acuerdo. Sin embargo, el Consejo sí resolvió posponer parte del presupuesto de ayuda asignado al gobierno ugandés. Este primer precedente de imposición de una tenue sanción, conocido como *Uganda Guidelines* es importante, ya que sentó las bases para subsiguientes sanciones a terceros países como al Imperio Centroafricano y²⁰⁸ Guinea Ecuatorial,²⁰⁹ entre otros.

1966 Amín fue asignado como jefe supremo de las Fuerzas Armadas y cinco años después da un golpe de Estado con el que derroca al entonces presidente Milton Obote, iniciando un periodo dictatorial. Mientras duró su mandato se sucedieron masacres y actos de gran crueldad contra todos aquellos que se opusieran a su régimen. En 1972 declaró una “Guerra Económica” contra la población asiática ugandés, así como a 70.000 británicos obligándoles a salir del país. Idi Amín se caracterizó por jugar hábilmente en el tablero de la contención bipolar de la guerra fría pasando estratégicamente del mando Occidental al Oriental para conseguir reconocimiento, y apoyo financiero y militar. Sólo la intervención de Tanzania cuando su presidente Nyerere respondió a la invasión de su país provocó la huida del dictador y acabó con este régimen en 1979. Idi Amin murió el 18 de agosto de 2003 durante su exilio en Arabia Saudí (antes se refugió en Libia e Irak), sin que la comunidad internacional intentara enjuiciarle por sus reprobables actos donde se presume que bajo su despótico gobierno murió alrededor de medio millón de personas.

²⁰⁸ La República Centroafricana consiguió su independencia de Francia en 1960. El Imperio Centroafricano fue instituido en 1977 cuando el presidente Jean B. Bocaza se auto proclamó emperador. Bocaza I gastó más de 20 millones de dólares -un cuarto de los recursos que recibía el país desde el exterior vía comercio y ayuda- para su ceremonia de coronación. El nombre de República Centroafricana fue restituido en 1979, cuando Bocaza fue destituido del poder.

²⁰⁹ Este pequeño país del África Oriental obtuvo su independencia de España en 1968. En 1979 el presidente Macias Nguema fue derrocado por su sobrino, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, quien hasta la actualidad ostenta el poder desde Malabo. Desde entonces las presiones internacionales para que el presidente Nguema abra espacios para la democracia han resultado ineficaces. Tras la expulsión de su cónsul general en Bata en enero de 1994, España redujo a la mitad la ayuda que otorgaba a este país, sin embargo este régimen ha continuado con su política de silenciamiento y aniquilación de cualquier oposición política. En 1995, Severo Moto, líder del Partido Progresista, fue condenado a dos años y medio de prisión por un supuesto soborno y por haber "dañado la reputación" de Obiang. En abril, Moto fue condenado nuevamente a 28 años de prisión por traición y conspiración. Posteriormente, miembros del Movimiento para la Autodeterminación de Bioko, fueron juzgados sin garantías y con la prohibición de la presencia de observadores internacionales, acusados de conspiración contra el Estado, siendo algunos, condenados a muerte. Desde comienzos del 2000, Guinea Ecuatorial se ha convertido en el tercer exportador de petróleo de Africa (tras Angola y Nigeria). En la actualidad exporta alrededor de unos 350.000 barriles diarios de petróleo, que suponen el 89% de los ingresos del país.

En el caso del Imperio Centrafricano, ante la corrupción y las flagrantes violaciones de derechos humanos, un eurodiputado solicitó seguir los pasos de los estadounidenses y cortar la ayuda suministrada al gobierno de Bangui. Sin embargo, la Comisión respondió señalando que la CEE mediante la Comisión había celebrado un acuerdo de colaboración con ese país, por lo que se tenía la obligación de honrar dicho acuerdo respetando su vigencia.

Inclusive, cuando el emperador Bokasa I expulsó de su país a los representantes comunitarios, los europeos tampoco respondieron enérgicamente. Solamente tras una serie de sanguinarios atentados contra la población civil en la capital centroafricana, la Comisión resolvió reaccionar con base en la *Uganda Guidelines* en el siguiente sentido:

“La Comunidad Económica Europea tomará las medidas necesarias para asegurar que su asistencia sea utilizada eficazmente con relación en las necesidades de la población apoyada y no deberá ser utilizada para otros fines” (Europe Journal, 29 August, 1979, en Fierro, 2003: 46).

De esta forma, al igual que con el caso ugandés, la CEE por un lado congeló algunos fondos de ayuda y por el otro concentró sus apoyos financieros a favor de las personas más afectadas por la pobreza en el país africano citado.

Lo interesante es que en esta época, cuando el Acuerdo de Lomé no contenía la cláusula democrática,²¹⁰ y como lo señalado en su momento, por disposición del Consejo el sustento legal para sancionar a un gobierno trasgresor no era claro, impedía a las autoridades europeas recurrir axiomáticamente a este instrumento conforme se presentaban comportamientos reprobables por parte de los países ACP (Fierro, *Op. Cit.*: 47).²¹¹

²¹⁰ Como se verá más adelante, la primera ocasión en que el acuerdo de Lomé incluyó una cláusula democrática y una cláusula de suspensión por violar esta disposición fue en 1989 (Lomé IV).

²¹¹ Por tal razón y con base en el principio del derecho internacional del *pacta sunt servanda* (cumplir con lo pactado) no se contempló excluir del Acuerdo ACP a los países citados. Los parlamentarios europeos intentaron sustentar sus constantes solicitudes de suspensión del Acuerdo de Lomé a países que no respetaban los derechos humanos y la democracia con base en el principio de *rebus sic stantibus* (cambio de circunstancias entre las partes contratantes respecto a la fecha de celebración del tratado). Sin embargo, el Consejo siempre adujo que las cuestiones en materia de derechos humanos o democracia no comprendían la

El *Uganda Guidelines* contribuyó a la idea europea de incluir una cláusula democrática y de derechos humanos en la segunda Convención de Lomé, postura que fue férreamente rechazada por el grupo de países ACP.

Cuando las negociaciones de Lomé II iniciaron en 1978, la Comisión propuso la inclusión en el preámbulo del Acuerdo de una referencia sobre la Carta Universal de los Derechos Humanos de 1948 (CUDH), así como de una declaración unilateral hecha por la CEE donde se reservaba el derecho de condenar violaciones a dichos derechos.

A partir de entonces, los debates de los nueve miembros del Consejo iniciaron bajo la característica de su división de posturas sobre este tema. Bélgica y Alemania eran partidarios de incluir en el Acuerdo únicamente una vaga referencia sobre los derechos humanos. Francia mantenía que su posición era de carácter neutral sobre los derechos humanos de terceros, mientras que el resto de países sí apoyaban la inclusión de la cláusula.

Por su parte, los países ACP, en particular Uganda, el Imperio Centrafricano, Etiopía y Sierra Leona se opusieron férreamente a esta posibilidad, bajo el argumento que la Convención de Lomé era de carácter meramente económico y que los asuntos en materia de derechos humanos y democracia debían debatirse por la vía multilateral, en el marco de la ONU.

El Parlamento Europeo, que siempre apoyó la mencionada iniciativa, si bien aumentó su poder e influencia en las instituciones europeas gracias a la primera elección por la vía directa de sus miembros en 1979, tampoco pudo incidir positivamente en la multicitada propuesta.

totalidad de la realidad económica, política y social de los receptores, por lo que este principio no podía sustentar eventuales suspensiones de acuerdos celebrados con la Comunidad.

De esta manera, con los Órganos de gobierno de la CEE divididos en torno a la cláusula democrática y tras la desaprobación por parte de los países ACP respecto a la misma, la II Convención de Lomé no incluyó esta disposición.²¹²

A pesar de lo anterior, el Consejo comunicó que en caso de serias violaciones a los derechos humanos en los países ACP, a través de la unanimidad de decisión entre sus miembros, examinarían las medidas apropiadas para llevar a cabo como reacción ante dichos actos punibles.

En 1982, el gobierno de Surinam ejecutó a 15 líderes de la oposición. Holanda, la excolonia, reaccionó inmediatamente suspendiendo su tratado bilateral de cooperación con este país, solicitándole a la Comisión hacer lo propio desde el ámbito Comunitario. Empero, la Comisión no aceptó la solicitud holandesa, por lo que Surinam no fue suspendida del Acuerdo ACP.

Durante las negociaciones de la III Convención de Lomé, al igual como sucedió con las dos Convenciones predecesoras, también se evaluó la posibilidad de incluir la cláusula democrática y de derechos humanos.

Si bien las autoridades europeas (y entre éstas de manera particular el Parlamento Europeo) propusieron con mayor vigor considerar elementos condicionantes en el III Acuerdo de Lomé, los países ACP reaccionaron al unísono en contra de esta iniciativa con un argumento que Estrasburgo ni Bruselas consiguieron afrontar airadamente: la cuestión de Sudáfrica.

El argumento de los países ACP consistió en que la CEE quería imponerles determinadas regulaciones a su comportamiento interno respecto a la democracia y los derechos humanos, para estar en posibilidad de mantener relaciones de comercio y ayuda con la CEE. Mientras tanto Sudáfrica, que no pertenece al ACP y que en esa época practicaba la política segregacionista del *apartheid* mantenía relaciones políticas y comerciales con los

²¹² La II Convención de Lomé solamente incluyó en su preámbulo una reservada mención sobre la CUDH.

miembros de la CEE tanto en lo bilateral, como desde el ámbito comunitario Este comportamiento preferencial a favor de Pretoria era, a todas luces, un ejemplo de la parcialidad con que Bruselas podría catalogar el comportamiento interno de los países ACP en caso de que aceptasen la cláusula.

Ya que los europeos no estuvieron de acuerdo con restringir sus relaciones comerciales con Sudáfrica a cambio de la anuencia de los países ACP por incluir la cláusula democrática y de derechos humanos, la III Convención de Lomé tampoco incluyó la regulación en cuestión.

A cambio de lo anterior, y a semejanza con la Convención anterior, Lomé III incluyó una breve referencia sobre los derechos humanos en el primer párrafo de su preámbulo, la cual señala que: “reafirmando su adhesión a los principios (...) y en su fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, en los derechos iguales para hombres y mujeres, así como de las naciones grandes y pequeñas...”

En el ocaso de la década de los ochenta, el impulso a la democracia y los derechos humanos retomó nuevos bríos. La Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo que mencionó que cada Estado “tiene el deber de cooperar con otros Estados para promover el desarrollo (...) así como fomentar la observancia y respeto de los derechos humanos” (United Nations, 4 December, 1986), fue utilizada por la CEE como sustento para continuar en sus progresos hacia la institucionalización y regulación de su apoyo a dichos preceptos.

Asimismo, en el ámbito interno, se incluyó una referencia sobre los derechos humanos en la Acta Común Europea (ACE), estableciendo un compromiso entre las partes para impulsar estos valores. De igual manera, ya que la ACE otorgaba al Parlamento Europeo la facultad de ratificar los Acuerdos celebrados entre la Comunidad con terceros países, era previsible que la inclusión de cláusulas democráticas y de derechos humanos en dichos acuerdos –un asunto siempre apoyado por los parlamentarios europeos- no tardaría mucho tiempo en conseguirse.

8.1.2 Nuevos escenarios y nuevas disposiciones europeas sobre la democracia y los derechos humanos

Conforme se ha explicado en su momento, durante las primeras cuatro décadas de instrumentación sistematizada de cooperación, prácticamente no se estableció regulación jurídica alguna en los diversos instrumentos del derecho internacional sobre condicionalidad política, ya sea en materia económica o respecto a la democracia y los derechos humanos.

Esta circunstancia comenzó a transformarse a finales de los ochenta y sobre todo a partir de la década de los noventa, ante un contexto internacional más favorable para el impulso y la observancia de los derechos humanos y la democracia.

Para mostrar el proceso de inserción de elementos condicionantes en instrumentos de derecho internacional en este periodo, se presenta una breve referencia cronológica de los lineamientos que la Unión Europea (cuyos miembros junto con la Comisión constituyen el principal oferente de AOD a escala mundial y el quinto donante por sí misma) instauraron con relación a la democracia y los derechos humanos con incidencia en el exterior.

Las negociaciones de la IV Convención de Lomé, al coincidir con este nuevo clima a favor de la democracia y los derechos humanos, resultaron considerablemente influenciadas por este nuevo contexto. Baste con recordar²¹³ que ante el derrumbe del bloque comunista y de la propia URSS, la ayuda proveniente de los países socialistas se redujo considerablemente, lo cual obligó a los receptores que durante décadas se beneficiaron de dichos recursos, a ampararse de la (prácticamente única) ayuda occidental disponible,²¹⁴ inclusive asumiendo determinadas condiciones que en otro momento podían ser rechazadas con mayor facilidad en el marco del tablero de la bipolaridad.

²¹³ Sobre este asunto véase el cuarto capítulo, en especial el inciso 4.1 “El nuevo orden mundial y su incidencia en la cooperación internacional”.

²¹⁴ Claro está a excepción de la ayuda proveniente de países que, si bien se encuentran en proceso de desarrollo, no pertenecen al CAD (Turquía, Arabia Saudí, Brasil, México, etc.).

Fue entonces cuando gracias a la conjunción de elementos externos e internos antes referidos, la Comunidad Europea consiguió incluir, por primera ocasión, una cláusula democrática y de derechos humanos en el contenido de la IV Convención de Lomé.

Así, en el preámbulo como en el artículo 5 de la Convención de Lomé de 1989, fue insertada una referencia explícita al respeto de los derechos humanos, la cual reza que:

El respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho, que apuntalan las relaciones entre los Estados ACP y la Comunidad y todas las disposiciones del Convenio, y que gobiernan las políticas nacionales e internacionales de las partes Contratantes, constituirán un elemento esencial de este Convenio. En este contexto, el buen gobierno será un objetivo particular de las operaciones de cooperación.

Aunque la IV Convención de Lomé contiene otras indicaciones sobre los derechos humanos,²¹⁵ es notoria la ausencia de una cláusula de exclusión de dicho Acuerdo a los países que no atendiesen el contenido del artículo 5. Lo anterior en otras palabras significó que en la Convención de 1989, el proceso de suspensión en caso de persistentes violaciones a los derechos humanos no fue incluido.

Cinco años tuvieron que pasar para que, en el acuerdo revisorio de la IV Convención de Lomé, firmado en Mauricio en noviembre de 1995, se incluyera la emblemática “cláusula de no ejecución” que –ahora sí-²¹⁶ permitía a los europeos sustentar jurídicamente

²¹⁵ El preámbulo de la IV Convención de Lomé contiene dos párrafos sobre estos asuntos: uno referido a los instrumentos universales de defensa de los derechos humanos (la CUDH) y el otro hace alusión a los instrumentos regionales de ambas partes a estos derechos (Carta Africana de los Derechos Humanos de las Personas –1986- y la Carta Europea de Derechos Humanos –1951-). El artículo 5, establece por un lado la indivisibilidad de los derechos humanos civiles y políticos respecto a los de carácter civil, político y económico y por el otro el compromiso europeo de apoyar dichos derechos en los países ACP de manera propositiva.

²¹⁶ Cabe hacer notar que esta no fue la primera cláusula de exclusión incluida en Acuerdos de colaboración entre la Comunidad Europea y otro país. Como se verá más adelante, las primeras cláusulas restrictivas de este tipo estuvieron contenidas en el Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica con Albania (1992) y en los Acuerdos de colaboración con los países bálticos del mismo año (la famosa “cláusula báltica”).

eventuales suspensiones de su ayuda y preferencias comerciales a los países ACP firmantes de dicho Acuerdo.

Esta cláusula, incluida en el artículo 366a prevé que, en caso de violación de uno de los “elementos esenciales” de la Convención y tras un periodo de consultas, la Comunidad y los Estados miembros de la Unión Europea podrán adoptar medidas contra el Estado ACP infractor. Al respecto, se precisa que tales medidas pueden comprender, como último recurso, la suspensión total o parcial de la cooperación con el Estado ACP en el que se han producido graves violaciones de derechos humanos.²¹⁷

Para comprender este importante logro de los europeos en materia de cláusulas democráticas (que como se verá en el siguiente inciso no fue la primera experiencia en este sentido), es necesario retroceder algunos años para revisar el proceso interno que los comunitarios tuvieron que seguir para ajustar sus regulaciones internas a favor de la citada disposición.

En marzo de 1991, la Comisión mediante un Comunicado al Consejo y Parlamento emitió otro importante comunicado en estos asuntos, que sentó un importante precedente para emprender sanciones a la ayuda a países que no cumplieren con los principios democráticos y de derechos humanos.

Este Comunicado, además de solicitar formalmente la inclusión de la cláusula de suspensión en los Acuerdos de colaboración a celebrarse en el futuro entre la Comisión con terceros países, señala también que es posible sancionar a terceros países que no protejan los derechos humanos y la democracia, a pesar de que el Acuerdos de colaboración en que se base la colaboración en cuestión no contenga la cláusula de suspensión (Commission Européenne, 25 mars 1991).

²¹⁷ Textualmente, el artículo 366a menciona que “Si alguna parte considera que la Otra ha fallado en el cumplimiento de sus obligaciones respecto a alguno de los elementos esenciales referidos en el artículo 5 (democracia, derechos humanos y buen gobierno), deberá invitar a la otra Parte, a excepción de que exista algún caso de urgencia especial, a realizar consultas con miras a evaluar la situación en detalle y, en caso de ser necesario, a enmendarlas”. Una explicación sobre el contenido de los distintos tipos de cláusulas se incluye en el siguiente inciso de este trabajo.

En esta particular coyuntura, y con base en la citada Comunicación de la Comisión, el Consejo de la Comunidad Europea de Luxemburgo de junio de 1991, declaró que la democratización, el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho son las bases para un desarrollo solidario en dicha Comunidad y entre los países que cooperasen con ésta (European Council, 1991: 17).

Esta Resolución, considerada como el auténtico mandato²¹⁸ para incluir cláusulas democráticas en los Acuerdos de colaboración entre la Comisión y otros Estados del Sur (Fierro, *Op. Cit.*: 80), establece, entre otros asuntos,²¹⁹ que: “La Comunidad y sus Estados miembros incluirán explícitamente la consideración relativa a los derechos humanos como un elemento de sus relaciones con los países en desarrollo; las cláusulas de derechos humanos serán incluidas en futuros acuerdos de cooperación (con dichos Estados)” (European Council, *Op. Cit.*).

A partir de esta Declaración (o, mejor dicho, del nuevo mandato sobre las cláusulas), los acuerdos de cooperación con distintos países incluyeron una cláusula sobre el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos.²²⁰ Sin embargo no sería sino hasta 1992

²¹⁸ Aunque, como se verá más adelante, no definitivo.

²¹⁹ En el capítulo anterior se hizo referencia a la manera en que el Consejo de la Comunidad Europea de Luxemburgo de 1991 declaró a la democratización, el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho como elemento clave de su relación con los países en desarrollo. Este Documento del Consejo, intitulado “Resolución del Consejo y los Estados miembros sobre derechos humanos, democracia y desarrollo” precisó los postulados europeos en la materia sosteniendo que: “La cooperación al desarrollo está basada en el papel central del individuo y tiene, en consecuencia, que ser diseñada esencialmente con el objeto de promover, junto a los derechos sociales y económicos, las libertades civiles y políticas a través del imperio de la democracia representativa que está basada en el respeto de los derechos humanos, es decir del denominado acervo comunitario”. Asimismo, esta Resolución estableció que los derechos humanos y la democracia constituyen elementos importantes que determinan la relación entre la Comunidad y terceros países al mencionar que “la Comunidad dará alta prioridad de actividades positivas que estimen el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia, (pero) en el caso de graves y persistentes violaciones de los derechos humanos y serias interrupciones de los procesos democráticos la Comunidad y sus Estados Miembros, considerarían respuestas apropiadas a la luz de las circunstancias, guiados por criterios objetivos y equitativos” (*Ibid*).

²²⁰ Desde entonces, la democracia y los derechos humanos fueron vinculados de manera conjunta y complementaria entre sí como medios necesarios para generar las bases necesarias en aras de conseguir estabilidad social y desarrollo. Cabe hacer notar que a diferencia de la referida vinculación entre estos conceptos, durante décadas ambos elementos fueron considerados como premisas distintas y separadas, ocupando esferas diferenciadas en la agenda internacional. Por ejemplo, la democracia en su concepción tradicional, era entendida como un asunto de orden gubernamental e institucional, que requiere de elecciones

con algunos países,²²¹ y (como ya se mencionó) en 1995 con los países ACP, cuando los Acuerdos de cooperación consideraron la suspensión de la colaboración en caso de transgredir dichos principios.

En este contexto, la Unión Europea, en sus nuevas relaciones con Europa Oriental, también aplicó condicionantes políticas con base en las cuales sustentó sus relaciones políticas, económicas y de ayuda con esta región.²²²

En 1990 la Comunidad acordó establecer los denominados Acuerdos de Asociación con algunos países de Europa Oriental, en donde se insertaron cinco condiciones fundamentales para su firma y realización: respeto a la ley, derechos humanos, sistemas multipartidistas, elecciones libres y justas y una economía de mercado (Smith, *Op. Cit.*).

Cabe hacer notar que los Acuerdos con Checoslovaquia, Hungría y Polonia de diciembre de 1991 no incluyeron condicionantes, sino solamente una referencia a los derechos humanos

celebradas mediante la competencia libre y justa, en el marco de un sistema multipartidista y la separación de poderes. Por su parte, los derechos humanos eran entendidos básicamente como un medio para considerar al individuo como elemento de referencia mediante la búsqueda de las garantías necesarias para otorgarle libertad, igualdad y protección ante la acción de las autoridades. Fue precisamente a partir del derrumbamiento del bloque socialista cuando la democracia y los derechos humanos fueron vistos como aspiraciones conjuntas e universales (Thompson, 1995: 2). Así, desde esta nueva etapa, se considera, por ejemplo, que los derechos civiles y políticos constituyen una parte integral de la democracia. Por su parte, la democracia sin la práctica de dichos derechos, sería contradictoria en términos de ausencia de libertad de expresión, de asociación, de reunión, de movimiento y de la seguridad del individuo; hechos que impedirían la celebración de elecciones en un marco de igualdad de condiciones, transparencia y justicia. A su vez, los derechos económicos y sociales mantienen una relación de dependencia respecto a la democracia. Ello debido a que el déficit de estos derechos comprometería el cuidado de la igualdad civil y política (y por ende la propia integridad de las instituciones democráticas). Finalmente, la protección de los derechos culturales amerita también la práctica de un sistema democrático que permita la libre participación de las distintas capas de la población, sin importar su perfil étnico, religioso o lingüístico (Thompson, *Op. Cit.*: 32). De esta manera se explica el por qué los acuerdos de cooperación contienen cláusulas que incluyen, conjuntamente, a la democracia y a los derechos humanos como condiciones necesarias para incentivar el desarrollo.

²²¹ Fundamentalmente Albania y los tres países bálticos.

²²² Desde finales de la década de los ochenta la Comunidad inició la aplicación de condicionalidad política a sus relaciones con los países de dicha área, aunque esta actividad no estuviese aún incluida en los acuerdos internacionales de colaboración. Por ejemplo, el Programa PHARE no incluyó lineamientos condicionantes negativos en su contenido. El Programa de Apoyo a las ex Repúblicas Soviéticas (TACIS) sí incluyó una cláusula democrática en 1996.

en el Preámbulo.²²³ Mientras tanto, para 1992, los nuevos Acuerdos con estos países ya contendrían cláusulas sobre derechos humanos y democracia como “elementos esenciales”.

Desde finales de ese año es cuando los tratados de comercio y cooperación firmados con otros países europeos como Albania, los Estados Bálticos, Eslovenia, Bulgaria, Rumania, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia (1992), así como los signados a partir de 1994 con las ex Repúblicas Soviéticas, incluyeron por primera ocasión cláusulas democráticas y de derechos humanos. Además, estos acuerdos incluyeron la cláusula de exclusión, sobre la posibilidad de interrumpir la colaboración en caso de violaciones a los principios descritos.

Por su parte, el reconocimiento por parte de la Comunidad de nuevos Estados surgidos por la desintegración de la Unión Soviética y en Europa Oriental también atendió elementos condicionantes.

En diciembre de ese año la Comunidad y los Estados Miembros adoptaron “Los criterios de reconocimiento por los países miembros de los nuevos Estados surgidos en Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética,” documento que sirvió de base para que el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 definiese las condicionantes necesarias para reconocer a los nuevos Estados en estas regiones y posteriormente, iniciar el proceso de adhesión de los mismos a la Unión.²²⁴

Estos criterios, conocidos como los “Criterios de Copenhague”, han sido estructurados por Calduch en tres ámbitos, los cuales son:²²⁵

- Criterio político:

²²³ Ello debido a que las negociaciones con estos países habían iniciado antes de que el Consejo determinara incluir estos asuntos en los Acuerdos con terceros Estados.

²²⁴ No hay que olvidar que el Tratado de Roma de 1957 no especificaba condiciones políticas en materia de membresía a la Comunidad Económica Europea. En 1962, el Reporte Birkelbach estableció que “solamente aquellos Estados que garanticen en sus territorios prácticas democráticas verdaderas y respeto de los derechos y libertades fundamentales podrán ser miembros de la Comunidad.” Este criterio de condicionalidad fue aplicado para las negociaciones de adhesión de Grecia, España y Portugal a la Comunidad, en 1980 y 1986, respectivamente.

²²⁵ Estas disposiciones del Consejo Europeo de Copenhague de 1993 fueron tomadas como base para incluirlas en el Tratado de la Unión Europea de Ámsterdam.

Se refiere a la existencia de instituciones democráticas estables, de un Estado de derecho y la protección y el respeto de las minorías.

- Criterio económico:

Consiste en la existencia de una economía de mercado viable y capaz de asumir la competencia y las fuerzas del mercado en el interior de la Unión.

- Criterio del acervo comunitario:

Procura promover la voluntad política para cumplir con las obligaciones derivadas de la futura adhesión a la Unión, incluidos los avances en el terreno de la unión política, económica y monetaria (Calduch, 2000: 22).

El “corolario práctico” de dichos criterios de condicionalidad es, sin duda, el estatuto del Banco Europeo de Desarrollo y Reconstrucción, creado en Londres en 1991, el cual es la primera institución multilateral (de carácter regional) que por sus estatutos, se obliga a vincular sus créditos respecto al proceso democrático de los países receptores.²²⁶

Con base en estos estatutos, tras el golpe de Estado en la extinta URSS de 1991, este Banco, así como otras fuentes financieras y donantes de ayuda oficial, suspendieron temporalmente sus apoyos económicos a Moscú.

El 29 de mayo de 1995, con base en el Consejo de Luxemburgo de 1991, el Consejo Europeo reiteró que todos los acuerdos con terceros países debían incluir cláusulas precisas sobre la posibilidad de suspensión de los mecanismos de colaboración, permitiendo a la Comunidad y a sus Estados miembros reaccionar en caso de violaciones de derechos humanos y principios democráticos.

²²⁶ En el Capítulo III, numeral 8 del Acuerdo por medio del cual se instituyó el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) se establece que en caso de que un Estado miembro realice políticas incompatibles con el artículo 1 de este Acuerdo, la Junta de Directores le suspenderá su acceso a los recursos del Banco. El Artículo 1 señala que “Los propósitos del Banco consisten en incentivar la iniciativa privada en los países de Europa Central y Oriental, con base en la aplicación de los principios de la democracia multipartidista, el pluralismo y la economía de mercado” (EBRD, 1991: 1).

En este sentido, la Comunicación de la Comisión COM (95) 216, de 1995 precisa que este tipo de medidas restrictivas deben aplicarse “con base en el principio de la proporcionalidad entre la violación denunciada y la magnitud de la reacción (del donante)” (en Conseil de l’Union Européenne, 2003: 43), pudiendo ser estas medidas la modificación del contenido del programa de cooperación en vigor, la reducción de los programas de cooperación cultural, científica y técnica, la suspensión de la celebración de la comisión mixta, la suspensión de contactos bilaterales de alto nivel, la puesta en marcha de nuevos proyectos, los embargos comerciales, la suspensión de la venta de armas y la interrupción de la cooperación militar, y en sí la suspensión del programa de cooperación” (*Ibid*).

Desde esa fecha, y con base en las distintas Regulaciones del Consejo,²²⁷ la cláusula de principios básicos sobre derechos humanos y democracia²²⁸ fue incluida en prácticamente todo acuerdo entre la Comisión con otro país: Albania, los bálticos (1992), Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay (1991 y 1992), en América Latina;²²⁹ Macao y Mongolia (1992 y 1993) en Asia; y mediante la IV Convención de Lomé con los países ACP (1995).

Los primeros países que celebraron acuerdos con la Comisión que incluyeron la cláusula democrática con su respectivo mecanismo de suspensión fueron Albania y los balcánicos (mediante la “cláusula báltica”).²³⁰ En 1994 en los acuerdos comunitarios con Bulgaria y

²²⁷ Para que se estuviese en capacidad de incluir cláusulas democráticas y de derechos humanos en los Acuerdos celebrados con distintos países del mundo, fue primero necesario respaldar dicha acción con base en el contenido de los Reglamentos del Consejo que marcan las directrices de la colaboración entre la Unión Europea con terceros Estados, dependiendo la región geográfica donde se ubiquen. De esta manera, disposiciones a favor de la democracia y los derechos humanos son explícitas en la Resolución del Consejo sobre la Asistencia Financiera y Técnica para Asia y América Latina de 1992, (*The ALA Regulation*) (European Council, 25 February 1992); en la Regulación sobre la Asistencia a la Comunidad de Estados Independientes (TACIS Regulation) (European Council, 15 June 1996); en la Regulación de las Medidas Financieras y Técnicas para la Asociación Euromediterránea (MEDA) (European Council, 23 July 1996); en la Regulación para el Programa PHARE (donde aunque no se incluyó la cláusula, sí se establece el compromiso por apoyar propositivamente a la democracia y a los derechos humanos) (Polonia y Hungría y posteriormente a Bulgaria, Checoslovaquia, Rumania, Yugoslavia, Albania, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia y Croacia) (European Council, 18 December, 1989); y en la Regulación para el Programa CARDS (Bosnia Herzegovina, Croacia, Yugoslavia -Serbia y Montenegro- y Macedonia) (European Council Regulation, 5, December, 2000).

²²⁸ Cuyo contenido se analiza en el siguiente apartado.

²²⁹ La única excepción en el subcontinente americano fue México, que por iniciativa propia y amparándose en sus principios de política exterior (entre ellos la no-ingerencia en asuntos internos de los Estados) en el Acuerdo de Cooperación suscrito con la Comisión en 1991, no fue incluida la cláusula democrática y de derechos humanos. Este asunto se aborda con la amplitud necesaria en el capítulo 9 de la investigación.

²³⁰ Las características de esta cláusula se explican en el siguiente apartado.

Rumania se incluyó también una cláusula (la denominada “búlgara”) cuya principal característica es el previo acuerdo entre las partes para que en caso de que una de ellas no honrara los “elementos esenciales” del Acuerdo (democracia, derechos humanos y economía de mercado), éstas realizaran consultas entre sí, a fin de evitar la automática suspensión de la ayuda.²³¹

A pesar de estos avances en términos de inclusión de cláusulas democráticas,²³² para 1996 éstos recurso jurídicos no gozaban del suficiente respaldo jurídico para ponerse en práctica, e inclusive para justificar su propia existencia.

La Opinión 2/94 de la Corte de Justicia “Sobre el Acceso de la Comunidad Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos” (CEDH), en su párrafo 27, estableció que “Las provisiones de ningún tratado le confiere a la Comunidad ningún poder general para legalizar reglas generales sobre derechos humanos o para concluir convenciones internacionales en este ámbito” (en Fierro, *Op. Cit.*: 245).

Asimismo, Portugal, un miembro de la CEE, puso en tela de juicio la inclusión de cláusulas democráticas en los Acuerdos de cooperación de la Comisión,²³³ bajo el argumento de que si bien el respeto a los derechos fundamentales es una obligación de los miembros de la Comunidad, ello no le confiere el derecho de adoptar disposiciones ni medidas al respecto, ya sea en el ámbito interno o externo.²³⁴ La denuncia llegó a los tribunales europeos en el famoso juicio “Portugal vs el Consejo”, en el cual se le dio la razón al Consejo y por ende a la justificación de incluir cláusulas democráticas y de derechos humanos en los acuerdos Comunitarios con otros países.²³⁵

²³¹ *Ibid.*

²³² Véanse las Comunicaciones de la Comisión y del Consejo en este sentido del año 1991 (citadas en anterioridad).

²³³ Específicamente respecto al Convenio de Cooperación con la India.

²³⁴ O, en otras palabras, que en el Acuerdo de Cooperación para el Paternariado y el Desarrollo entre la Comunidad Europea y la República de la India, el tema de los derechos humanos y la democracia no formaba parte de las temáticas centrales de dicho Acuerdo.

²³⁵ En este caso, la Corte de Justicia, con base en el Artículo 130 del Tratado de Maastrich, (ahora 177-2- del Tratado de Niza que estipula que “Las políticas Comunitarias ... deberán contribuir al objetivo general del desarrollo y a consolidar la democracia y el Estado de derecho así como a lo que respecta al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”) resolvió que los derechos humanos se encuentran subordinados a las políticas generales de cooperación al desarrollo de la Comunidad y, por ende, es legal y

Finalmente, no hay que olvidar la férrea posición australiana y posteriormente neozelandesa respecto a su tajante rechazo a la cláusula democrática y de derechos humanos en sus respectivos acuerdos de cooperación con la Comisión negociados durante 1996.²³⁶

Volviendo al asunto de las cláusulas con los países ACP es conveniente mencionar que la actual y vigente Convención de Cotonou del año 2000, refuerza los elementos promotores de los derechos humanos y la democracia, así como de la buena gestión pública, preceptos incluidos en las convenciones predecesoras de Lomé. Los artículos 9 y 96 de dicha Convención reproducen los “elementos esenciales” y la cláusula de suspensión del último Acuerdo de Lomé. Asimismo, los artículos 9 y 33 reafirman la existencia de acciones positivas para promover (y privilegiar respecto a las medidas restrictivas) a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno.

legítima la inclusión de cláusulas democráticas y de derechos humanos en los Acuerdos celebrados por la Comisión (Court of Justice of the European Communities, 1996). Poco tiempo después, los Servicios Legales del Consejo emitió un comunicado donde confirmaba la legalidad (y por ende la facultad) de que la Comunidad llevara a cabo una política internacional de defensa de los derechos humanos (Council Legal Service, August 16, 1997).

²³⁶ En este caso, las citadas ínsulas, señalaron que las cuestiones comerciales y de derechos humanos y democracia debían estar separadas, y que ningún país desarrollado podía aceptar las provisiones sobre democracia y derechos humanos exigidos por Bruselas. Tras varios años de tensas negociaciones, Canberra y Wellington aceptaron incluir en el preámbulo del Acuerdo una referencia política sobre los valores citados, sin hacer lo propio en cuanto a procedimientos legales para sancionar a una parte en caso de que la otra no respetase dichas estipulaciones. Finalmente, en 1997, ante la ausencia de acuerdos entre europeos y oceánicos, se decidió firmar, en lugar de un Acuerdo de Colaboración, una “Declaración Conjunta”, al estilo de la Declaración Conjunta de Diálogo Transatlántico con Estados Unidos, donde los derechos humanos únicamente aparecen en el preámbulo de la Declaración (es decir sin cláusula democrática alguna). Esta experiencia muestra la manera en que las cláusulas democráticas no son incluidas en acuerdos de cooperación Norte-Norte, sino que se encuentran presentes en convenios de colaboración donde frecuentemente la parte más fuerte es quien determina la inclusión de estos estatutos jurídicos, teniendo la parte más débil que aceptar la inserción de las condicionantes establecidas por el oferente de ayuda. Si bien lo anterior en muchos casos se apega a la realidad, hay que tomar en cuenta también que la citada aseveración no tiene validez absoluta. En varios casos, la inserción de cláusulas democráticas y de derechos humanos ha sido aceptada -e inclusive solicitadas- por los receptores de colaboración. Tal fue el caso de Argentina, que en su Acuerdo de Cooperación con la Comisión expresó su interés por incluir dicho estatuto. La razón de esta circunstancia fue mostrar, tanto a nivel interno como en el externo, el interés del gobierno en turno por cortar tajantemente con la etapa anterior de dictaduras militares que no se caracterizaban precisamente por defender los valores citados. De forma similar, en 1992 Estonia, Letonia y Lituania aceptaron sin fricción alguna la cláusula democrática y de derechos humanos más estricta (la “búlgara”), ya que ello mostraba su firme convicción por reafirmar su desvinculación con el sistema socialista al que, durante décadas y sin consentimiento propio, pertenecieron cuando formaron parte del territorio soviético.

Respecto a las sanciones a la ayuda, de la mano de las experiencias recogidas por Lomé IV, Cotonou incluye y precisa con mayor detenimiento diversas disposiciones en torno a la eventual violación de las disposiciones relativas a la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno (artículos 9, 33 y 96).

Estas disposiciones, recogidas en los artículos 96 y 97, constituyen los principales mecanismos en que la Unión Europea debe responder a amenazas a la democracia, los derechos humanos y al buen gobierno.

Cabe hacer notar que a partir de 1996 a la fecha, la activación por la parte europea de la cláusula democrática y de derechos humanos de los Acuerdos de Asociación con terceros países ha sido invocada en 13 ocasiones, sin que ello haya significado la suspensión del respectivo Acuerdo de Asociación en vigor.²³⁷ Los países a quienes se les han aplicado sanciones con base en este estatuto jurídico son Níger, Sierra Leona, Togo, Camerún, Haití, Comores, Costa de Marfil, Fiji, Liberia, Zimbabwe, Ruanda, Burundi y la República Democrática del Congo, siendo una suspensión *de facto* en los últimos tres países señalados (*Ibid*).

Como producto de las referidas acciones en materia de condicionalidad, el cuarteto Derechos humanos-Democracia - Estado de derecho - Desarrollo del buen gobierno, conocidos como las cuatro “D” (Moratinos, 1994: 8) fueron incluidos formalmente en el derecho internacional a través de las cláusulas en los referidos temas, con la posibilidad de generar sanciones contra los receptores por su eventual incumplimiento, es decir, mediante estrategias jamás empleadas hasta entonces. Asimismo, como se ha señalado anteriormente, como una medida complementaria y en realidad privilegiada respecto a la condicionalidad negativa, también se ha conminado a varios receptores a instrumentar proyectos a favor de los citados valores políticos y sociales.

Esta situación puede ser analizada mediante dos maneras distintas.

²³⁷ Es decir, se ha suspendido momentáneamente el programa de cooperación, sin que ello conlleve a suspender la vigencia del Acuerdo bilateral donde se enmarca la colaboración entre ambas partes.

La primera como un exitoso proceso de expansión de estrategias que promueven la eficacia de la ayuda y de mejores condiciones para la convivencia nacional e internacional enmarcada en el respeto de los derechos civiles y políticos fundamentales, lo cual genera un ambiente de mayor seguridad y convivencia pacífica entre los habitantes del planeta.

La segunda, más crítica y analítica, considera que la inclusión forzosa de este tipo de valores occidentales como elementos condicionantes para continuar recibiendo apoyo externo, pueden ser interpretados como un claro ejercicio de violación a la soberanía o de neo intervencionismo por parte de los donantes (en sus ámbitos públicos y privados) (Barya, *Op. Cit:* 17) en detrimento de los receptores de colaboración.

En esta línea de análisis se puede aseverar que si la ayuda al desarrollo, por definición, tiene como propósito fundamental aumentar el nivel de bienestar de los receptores, el donante tiene la obligación de asegurarse que sus fondos se dirijan y administren de manera apropiada.²³⁸ Sin embargo, como lo expresa Mick Moore, el asunto de fondo no se ubica en este principio, sino en el proceso de decisión (y la respectiva discrecionalidad en que se llevan a cabo) de los donantes para determinar cuáles receptores practican el buen gobierno (entendido en su acepción amplia; es decir, la conjunción de respeto a los derechos humanos, la democracia y la rendición de cuentas) y cuáles no (Moore, *Op. Cit:* 3).

Por ello, Gutiérrez Vega, mediante una postura crítica, apunta que “La denuncia apuntala doblemente a la discrecionalidad y a la ausencia de sensibilidad con la que los donantes europeos pretendían inocular en tiempo récord y bajo la inocente apariencia de la extensión del bienestar planetario, unos constructos políticos carentes de la más mínima raigambre en la malla cultural política africana” (Gutiérrez, *Op. Cit:* 26).

²³⁸ A la inversa, este principio es practicado por el BM y el FMI (y otros bancos privados) como premisa para asignar recursos a determinados países en el sentido de que ambas instituciones financieras, antes de asignar los montos, se aseguran que el receptor se encuentre en capacidad de devolver los empréstitos prestados. En caso de que el receptor no cumpla con las exigencias requeridas por las entidades financieras, éstas, mediante condicionalidad política, incentivan un contexto político y económico propicio para la devolución de los capitales.

Al respecto, debe mencionarse que si bien los Estados receptores de cooperación han accedido por su propia voluntad a firmar este tipo de Acuerdos, lo han hecho en un contexto de falta de equidad en cuanto al establecimiento de marcos de negociación internacional, siendo los Acuerdos de Lomé y de Cotonou los ejemplos más representativos al respecto.

Esto quiere decir que la cooperación mediante distintas estrategias -como la condicionalidad política- ha podido ser utilizada por los donantes en varias ocasiones como un mecanismo de imposición de ciertas determinantes dictadas desde el exterior. Esto, en caso de que el receptor no se encuentre del todo interesado en aplicarlas, puede ocasionar que en términos de la concepción clásica de la soberanía, signifique una laceración al derecho de los Estados receptores a decidir por sí mismos los lineamientos operativos de su organización interna.

De esta manera en pocos años se ha presentado un cambio trascendental en cuanto a la definición de los criterios para delimitar o precisar los ámbitos o temáticas en que la nueva condicionalidad se aplicaría a partir de la década de los noventa, consistente en que dichos criterios y la posibilidad de sanción por su incumplimiento serían precisados en instrumentos de derecho internacional a través de acuerdos internacionales sobre cooperación internacional.

Con lo hasta aquí expuesto, es posible apreciar el dinámico proceso de ampliación de aplicación de condicionantes en cada vez mayores regiones del planeta, lo cual induce a que esta práctica instituida y contenida en acuerdos internacionales de colaboración, fuese promovida e instrumentada a escala global en menos de una década.

8.2 Tipología de las cláusulas democráticas y de derechos humanos

A partir de 1991 se comenzó a incluir distintos tipos de cláusulas en los acuerdos de colaboración entre la Unión Europea y sus respectivas contrapartes. Una importante característica de estas cláusulas es que su contenido y alcance ha variado a través del

tiempo. ¿Cuáles han sido, y son, los distintos tipos de cláusulas de este tipo incluidos en los Acuerdos de colaboración entre la Comisión Europea con terceros países? Para responder a esta pregunta, a continuación se incluye la tipología de cláusulas democráticas y derechos humanos, ejemplos de las mismas, así como sus particularidades más importantes.

8.2.1. Cláusula de “principios democráticos”

Esta fue la primera modalidad de cláusula sobre derechos humanos y democracia incluida en los Acuerdos de Cooperación entre la CEE y otros gobiernos. La cláusula establece que los principios democráticos y de los derechos humanos constituyen la “base” (y no un “elemento esencial”) del Acuerdo en cuestión, sin que se estipule sanción alguna en caso de incumplimiento. Fue utilizada por primera vez en los Acuerdos con Argentina, Chile y con Uruguay.²³⁹

La cláusula reza que “Los lazos de cooperación entre la comunidad y “X”, así como todas las provisiones del Acuerdo son en su totalidad *basados* en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos que inspiran las políticas internas y externas de la Comunidad y de “X””.

Hoy en día la mayoría de Acuerdos que incluían a la cláusula de “principios democráticos” han sido sustituidos por la cláusula “elemento esencial”.²⁴⁰

8.2.2. Cláusula “elemento esencial”

Esta cláusula incorpora el respeto a los derechos humanos y de los principios democráticos como un “elemento esencial”²⁴¹ de los Acuerdos firmados a partir de 1992 con Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua,

²³⁹ Como se anotó en su momento, aunque México firmó un Acuerdo General de Cooperación con la Comunidad Europea en 1991, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no aceptó incluir esta cláusula en su contenido, hecho analizado en el noveno capítulo de este trabajo.

²⁴⁰ A excepción de los Acuerdos con Macao (1992) y con Mongolia (1993), los cuales continúan en vigor, mismos que a su vez tampoco contienen una cláusula de exclusión.

²⁴¹ La inclusión en el articulado en acuerdos de cooperación de este tipo de cláusulas posibilita por la vía del artículo 60.3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la suspensión o terminación del Tratado en cuestión, en caso de falta de respeto a los principios democráticos y de derechos humanos, al declararse estos como elementos esenciales del mismo (en Moreno, *Op. Cit:* 13).

Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, Mongolia, Macao, India, Sudáfrica, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Sri Lanka, Nepal, Vietnam, Israel y Egipto.

La cláusula “elemento esencial” dicta que:

“Las relaciones entre las Partes, así como las provisiones del Acuerdo, deberán estar basadas en el respeto a los derechos humanos y de los principios democráticos que guían sus políticas internas y externas y constituyen *parte esencial* de este Acuerdo”

Al igual que con la cláusula de “principios democráticos”, la “cláusula “elemento esencial” no fue acompañada (o, mejor dicho, complementada) por una cláusula de suspensión, como sí estaría la “cláusula báltica”.

8.2.3. Cláusula báltica

Esta cláusula, contenida en los acuerdos de cooperación con Albania, Estonia, Letonia y Lituania (1992), es la que menos tiempo de vigencia ha tenido respecto a otras cláusulas democráticas y de derechos humanos. El recurso jurídico en cuestión capacita a cualquiera de las partes a suspender inmediatamente -y sin consulta previa con la contraparte- el programa de colaboración como efecto de la violación de los elementos esenciales del Acuerdo (democracia y derechos humanos).

Por ejemplo, el Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica entre la CEE y la República de Albania señala, en el artículo 21 que:

“Las Partes se reservan el derecho de suspender el Acuerdo en su totalidad o en cierta medida como efecto inmediato tras una seria violación a las previsiones esenciales del presente Acuerdo” (Official Journal 25, November 1992).

Esta exigente disposición solamente fue incluida en los Acuerdos con los citados países debido a los inconvenientes que podría generar en un momento dado. Por ejemplo, la cláusula atentaba directamente contra el tradicional principio del derecho internacional público de *pacta sunt servada*, mientras que también no correspondía con las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la cual establece un periodo mínimo de tres meses de antelación para suspender la vigencia de un Acuerdo internacional. Asimismo, la súbita terminación del Acuerdo de colaboración debido a violaciones importantes de los derechos humanos o de la democracia, generaría efectos diferentes a los principios esperados: la terminación del dialogo político y por ende, la disminución de canales diplomáticos para intentar, mediante apoyo o presión externa, enmendar la reprobable situación en cuestión.

Debido a los referidos inconvenientes, los Acuerdos de cooperación que sustituyeron a esta primera generación de convenios firmados con Albania y los países bálticos de 1994 sustituyeron esta cláusula por la “cláusula búlgara” que se analiza enseguida.

8.2.4. Cláusula búlgara

Este tipo de cláusulas, las más evolucionadas y recurridas, impiden que una de las partes suspenda intempestivamente el Acuerdo de cooperación en vigor.

La “cláusula búlgara”, utilizada por primera ocasión en los Acuerdos entre la Comisión con Bulgaria y Rumania en 1994, establecen que en caso de alguna violación a los elementos esenciales del acuerdo (democracia y derechos humanos), una de las Partes solicitará a la otra conformar el denominado Consejo de Asociación; Órgano conformado por representantes de ambas partes, encargado de la solución de controversias por las que la cláusula fue invocada.

Una excepción a este procedimiento es en casos de “extrema urgencia”, donde las partes sí se encuentran en capacidad de suspender unilateralmente el Acuerdo en cuestión.²⁴² Como

²⁴² Recurso jurídico que a todas luces representa un vestigio de la “cláusula báltica” y que se explica en el apartado 82.6. “La Declaración de Interpretación” de la cláusula “de no-ejecución.”

es notorio, la cláusula búlgara pretende proveer el marco jurídico apropiado para que en dado caso, se privilegien las consultas respecto a la imposición de sanciones.

La cláusula, ubicada en la sección final del Acuerdo con Bulgaria, dispone que: “Si alguna Parte considera que la otra Parte ha fallado en respetar alguna obligación dispuesta en el Acuerdo, la primera podrá adoptar las medidas apropiadas. Antes de hacerlo, y a excepción de casos de urgencia, podrá establecer el Consejo de Asociación con toda la información requerida para realizar un amplio análisis de la situación con vistas a buscar una solución aceptable para las Partes” (Official Journal, 31, December, 1994).

Asimismo, otro párrafo del Acuerdo, precisa que

“En cuanto a la selección de medidas (restrictivas) debe otorgarse prioridad a aquellas que menos afecten el funcionamiento del Acuerdo. Estas medidas deberán ser notificadas inmediatamente al Consejo de Asociación y deberán ser objeto de consultas por parte del Consejo de Asociación si alguna de las partes así lo requiere” (*Ibid*).

La cláusula búlgara, que es complementada por una “cláusula de no-ejecución”, ha sido incluida en todos los Acuerdos de la Comisión, entre otros con MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Federación Rusa, Ucrania, Kirguistán, Moldavia, República Checa, Eslovaquia, Kazajstán, Bielorrusia, Marruecos, Túnez, Corea del Sur, Nepal, con los países bálticos en los Acuerdos de ese mismo año, con México en los Acuerdos de 1997 y 2000, con los países ACP mediante el Acuerdo de Cotonou del año 2000 y con Chile en 2002.

8.2.5. La cláusula “de no-ejecución”

Por su contenido, la “cláusula búlgara” puede ser interpretada también como la cláusula “de no ejecución”, misma que provee los estatutos necesarios para permitir a una Parte suspender de los privilegios del Acuerdo a la otra Parte, en caso de que esta última viole los elementos esenciales (democracia y derechos humanos) del Acuerdo de colaboración.

Como regla general, esta cláusula comprende tres párrafos del Acuerdo. El primero señala que las Partes deben respetar las obligaciones contraídas tras la firma del Acuerdo. El segundo dispone que, en caso de incumplimiento de los “elementos esenciales” del Acuerdo, y tras la celebración de consultas (mediante el Consejo de Asociación), la otra parte podrá llevar a cabo “las medidas (de sanción) apropiadas”.²⁴³ El último párrafo de la cláusula de “no ejecución” precisa que estas “medidas apropiadas” deben ser planeadas de tal forma que afecten en la menor medida posible el funcionamiento del Acuerdo.²⁴⁴

8.2.6. La Declaración de Interpretación de la cláusula “de no-ejecución”

En 1995 la Comisión Europea emitió una Declaración que interpreta la relación entre la “cláusula elemento esencial” y la “cláusula de no-ejecución.” El propósito de esta Declaración fue clarificar el vínculo entre ambas previsiones jurídicas, precisando el significado del concepto “urgencia especial”, así como del de “medidas apropiadas” incluido en la segunda tipología de estas cláusulas (en Fierro, *Op. Cit:* 240).

Respecto a las “medidas apropiadas”, la Comisión señala que este término se presenta cuando los “elementos esenciales” del Acuerdo se han roto. De esta manera, la violación de los derechos humanos y/o de los principios democráticos, considerados en el Acuerdo como “elementos esenciales”, pueden ser utilizados como un argumento válido para iniciar el proceso de consultas entre las partes, con miras a resolver el problema en cuestión (*Ibid*). Sin embargo, Elena Fierro pregunta “¿cómo puede ser interpretada la interpretación de la Comisión”, ya que no se precisa qué se entiende por democracia, derechos humanos o la propia “urgencia” de la situación denunciada? (*Ibid*).

En cuanto a las “medidas apropiadas” la Declaración estipula que si una de las Partes lleva a cabo determinadas “medidas apropiadas” en caso de “urgencia especial”, la Parte afectada tiene el derecho de iniciar el procedimiento correspondiente a la resolución de disputas (*Ibid*). Esto en otras palabras, significa que se privilegia el proceso de consultas entre los

²⁴³ Este concepto fue (de cierta forma) explicado por la Comisión Europea en una Declaración que se estudia en el siguiente inciso.

²⁴⁴ Para verificar el texto de la cláusula “de no-ejecución”, véase “la cláusula búlgara”.

gobiernos cooperantes, aunque no elimina la prerrogativa Comunitaria para imponer “medidas apropiadas” a cierto país, en caso que desde la visión de Bruselas se esté violando los elementos esenciales del Acuerdo, ni que estas “medidas apropiadas” se suspendan durante el periodo de resolución de disputas (*Ibid*).

Así, lo que Fierro desea expresar es la manera en que mediante instancias jurídicas, se desprovee a los receptores de responder, en igualdad jurídica, a las sanciones a la ayuda que en un momento dado pueden recibir por designios de sus donantes en un momento dado.

8.3 El proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en materia de sanciones

La aplicación de sanciones por parte de los miembros de la Unión Europea se lleva a cabo mediante la legislación comunitaria correspondiente. Esa legislación procede de las regulaciones del Consejo Europeo y de la Comisión, mismas que deben ser aplicadas por todos los miembros de la Unión. La aplicación de sanciones económicas de manera coordinada entre los miembros de la Europa Comunitaria formalmente data de 1987, como producto de la ACE, en el marco de la PEC.²⁴⁵

Con la ratificación del Tratado de Maastricht en 1994 las regulaciones comunitarias en materia de sanciones fueron estandarizadas. Ello fue muy relevante ya que antes de 1994 las sanciones eran sustentadas en la “Política Comercial Común” (PCC) de la Comunidad, mediante el sistema de votación de mayoría cualificada.

A partir de Maastricht, estas decisiones deben ser tomadas al amparo del artículo 113 de dicho Tratado (artículo 133 del Tratado de Niza) a través de la mayoría cualificada de los miembros del Consejo. Es decir, después de 1994, para que la Unión esté en capacidad de ejercer sanciones, el Consejo debe aprobar una Posición o Acción Común, obtenida mediante la unanimidad de sus miembros.

²⁴⁵ Formalizada en el artículo 30 del Acta Común Europea y gradualmente transformada en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Como es sabido, gracias al Tratado de Maastricht la toma de decisiones en la Unión Europea es dividida en tres pilares, a saber, Mercado Común (primer pilar); PESC (segundo pilar) y los Asuntos Internos y de Justicia (tercer pilar). Ya que los asuntos en materia de relaciones comerciales y de política exterior se encuentran regulados por dos pilares distintos (primero y segundo), genera que la imposición de sanciones amerite ser gestionada atendiendo a esta circunstancia.

De esta forma, ya que las sanciones constituyen un asunto de la PESC (segundo pilar), requieren de la unanimidad del Consejo para ser aprobadas. Por el otro lado, debido a que la manera en que estas acciones restrictivas son llevadas a cabo es competencia de la Comunidad (primer pilar), la decisión al respecto es obtenida mediante mayoría cualificada de los miembros del Consejo, mediante la propuesta de la Comisión. En este complejo proceso, el papel del Parlamento Europeo es tangencial, ya que no se requiere del consentimiento por parte de este órgano colegiado para emprender sanciones (en Hazelzet, 2001: 53-55).²⁴⁶

Para sintetizar lo arriba descrito, debe quedar claro que la principal autoridad que decide si las sanciones son impuestas es el Consejo de Ministros a través de la unanimidad de sus votos. La Comisión, por su parte, se encarga de redactar las propuestas sobre cómo y qué tipo de sanciones serán impuestas a un Estado infractor, para lo cual la mayoría cualificada del Consejo es suficiente para aprobar dichas propuestas de origen Comunitario.

Finalmente, no es conveniente dejar de mencionar que un Estado miembro de la Unión o la Presidencia de la Comisión también pueden, en dado caso, presentar una propuesta para sancionar a cierto país. En estos casos, el Parlamento Europeo tiene un papel marginal en dicho proceso, ya que si bien puede proponer la imposición de sanciones contra cierto país,

²⁴⁶ Esta aseveración debe tomarse con cautela, ya que el Parlamento Europeo, desde diversas perspectivas, ha tenido cierta influencia en materia de sanciones a la ayuda por parte de la Unión Europea. Así, a pesar de que los eurodiputados no cuentan con capacidad formal para incidir sustancialmente en materia de sanciones, ello no significa que su opinión no sea considerada por los funcionarios del Consejo y la Comisión en este sentido. El hecho de que este Órgano legislativo ratifique varios Tratados con terceros países (la principal *zanahoria* que puede ofrecer la Unión Europea), apruebe el presupuesto de la Comisión (es decir, la ayuda otorgada por las instancias Comunitarias; claro está, a excepción del Fondo Europeo de Desarrollo –FED–), y que mediante Comités Especializados publique un Informe anual sobre los derechos humanos dentro y fuera de la Unión, hace que el Parlamento cuente con cierta influencia política –aunque no determinante– en esta materia.

la voz de los eurodiputados no determina la decisión política (del Consejo) para llevar a cabo dichas acciones.

Ahora bien, el procedimiento operativo para la implementación de las sanciones consiste en que la parte acusada de violar alguno de los principios democráticos, de derechos humanos o buen gobierno de la Convención es conminada por el Consejo a sostener consultas con una Comisión Especial *ad hoc* conformada expresamente para cada caso.

Por ejemplo, según el Acuerdo de Cotonou, estas consultas no deben iniciar después de 15 días de haberse propuesto a la parte afectada y deben llevarse a cabo durante un periodo también previamente establecido por consentimiento mutuo, sin embargo no deben durar más de dos meses (artículo 96).

Asimismo, el artículo 96.2 indica que “si las consultas no permiten llegar a una solución aceptable para ambas partes, si la celebración de la consulta es rechazada o en casos de urgencia especial, se llevarán a cabo las medidas apropiadas”. Asimismo, estas medidas deberán ser revocadas tan pronto como las razones para imponerlas hayan desaparecido.

A pesar de las referidas especificaciones, para Carlos Santiso este proceso de consultas permanece considerablemente desregulado y las “medidas apropiadas” se vuelven un recurso para que los europeos se reserven el derecho a utilizarlo discrecionalmente (Santiso, 2003: 160).

Cuando las consultas no propician los resultados esperados, el Consejo Europeo vuelve a entrar en acción y activa los procedimientos para imponer formalmente las sanciones arriba descritos.

Un aspecto que hay que destacar es que la aplicación de las sanciones a la ayuda al desarrollo consiste básicamente en una decisión política adoptada por el donante de cooperación. Así pues, ya que el centro neurálgico de decisiones políticas en el seno de la Unión Europea es el Consejo, esta instancia es la principal encargada de aplicar, o no

hacerlo, las cláusulas democráticas y de derechos humanos. Lo interesante es que debido a que los intereses nacionales de cada miembro del Consejo tienen un destacado lugar en las resoluciones del mismo, y como se ha dicho antes es necesaria la unanimidad de sus miembros para imponer sanciones a otros Estados, la principal tendencia de este órgano colegiado de carácter gubernamental respecto a la imposición de medidas restrictivas a terceros es su propensión a evitar hacerlo, promoviendo en su lugar “aproximaciones flexibles” para intentar resolver diplomáticamente el caso en cuestión.

Por su parte, la Comisión y el Parlamento Europeos se caracterizan por su preferencia respecto a las acciones punitivas, ya que estas instancias no responden en la misma magnitud que lo hacen los miembros del Consejo a los estrechos lazos históricos, políticos y culturales de las Cancillerías europeas mantienen con terceros países.

Considerando las circunstancias anteriores, es posible comprender el porqué la Unión Europea no es propensa a imponer sanciones a la ayuda al desarrollo, a pesar de que la democracia, los derechos humanos y/o el buen gobierno no es siempre respetado por sus respectivos receptores de colaboración.

Antes de terminar este apartado debe mencionarse que las sanciones económicas se encuentran estipuladas en la Constitución de la Unión Europea del 2004. En la parte III “Las Políticas y el Funcionamiento de la Unión”, Título V “La Acción Externa de la Unión”, Capítulo V “Medidas restrictivas”, artículo III-322, se establece que cuando este tipo de acciones son impuestas a un tercer Estado (por consenso en el Consejo), el Consejo, mediante mayoría cualificada, junto con una propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, establecerán las regulaciones y decisiones pertinentes para cada caso, de las cuales deberán informar al Parlamento Europeo (Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, 13 de octubre, 2004: 256). Como es notorio, desafortunadamente la Constitución Europea no incluye prácticamente modificación alguna al *modus operandi* de las sanciones económicas (y entre ellas a la ayuda al desarrollo) impuestas a través de la Unión, donde el Consejo (es decir el rubro intergubernamental de la Unión) marca la pauta a seguir en este tipo de actividades.

8.4 La tipología de las sanciones a la ayuda al desarrollo y algunos problemas para su instrumentación

Con base en las disposiciones de dichas cláusulas, las sanciones por incumplimiento de estas condicionantes contenidas en las cláusulas de derechos humanos de los acuerdos de cooperación consisten, en orden ascendente de severidad, en las siguientes (cuadro 19):²⁴⁷

Cuadro 19. Algunas reacciones de los donantes en caso de violación a la cláusula democrática por parte del receptor

- Transmisión verbal y/o escrita, de carácter no pública, de la preocupación del donante por la situación interna del donante.
- Comunicado y/o protesta pública.
- Retirada del embajador de la capital del receptor para “consultas” en su Cancillería.
- Votos negativos en foros regionales o globales sobre el estado democrático y de derechos humanos en el receptor.
- Amenazas de sanciones
- Modificación del contenido de los programas de cooperación o de los canales utilizados.
- Reducción del programa de cooperación y/o de sus desembolsos.
- Aplazamiento de la reunión de comisión mixta.
- Suspensión temporal de contactos bilaterales de alto nivel.
- Suspensión temporal del programa de cooperación.
- Aplazamiento de nuevos proyectos.
- Negativa a responder a las iniciativas del país receptor.
- Suspensión de nuevos proyectos de cooperación.
- Embargos comerciales.
- Suspensión de ventas de armas.

²⁴⁷ Cabe destacar que es un principio de costumbre internacional que en caso de suspender programas de cooperación a un determinado país, las acciones de ayuda humanitaria, en caso de existir, no son interrumpidas (Crawford, *Op. Cit:* 80). Sin embargo, sería un error pensar que debido a la citada premisa, en algunas ocasiones la ayuda alimentaria o la humanitaria ha sido también condicionada de cierta manera. La combinación entre el cambio climático y las reformas estructurales en África ha generado que el sistema de seguridad alimentaria en África subsahariana se encuentre en crisis, ya que se calcula que unas 300.000 personas sufren de hambrunas en dicha región. En este contexto, se ha criticado fuertemente a Estados Unidos por presionar a los gobiernos de los países de esta zona para que acepten la importación de productos transgénicos, ya sea bajo la modalidad comercial tradicional o mediante su donación vía ayuda alimentaria o de emergencia, en el marco de las estrategias estadounidenses por ampliar sus mercados internacionales para la venta de este tipo de productos alimentarios genéticamente alterados. Un caso emblemático en la materia a principios de los noventa es el de Malawi, el cual tras aceptar las condicionantes del BM que exigían que este pequeño país debía poner en venta sus reservas de maíz con el fin de pagar créditos anteriormente contraídos con dicha institución, sufrió una crisis alimentaria de tal envergadura que le llevó a aceptar la recepción de granos transgénicos otorgados por USAID en calidad de ayuda de emergencia (que en su momento había rechazado por razones de salud alimentaria) (Shiva, 2003: 5).

- Interrupción de la cooperación militar.
- Suspensión del programa de cooperación.
- Cancelación de Acuerdo marco de cooperación.
- Suspensión definitiva del Acuerdo marco de cooperación.²⁴⁸

Fuente: Con base en Montserrat Pi, “Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, en Esther Barbé (coord.), *Política exterior europea*, Ariel Estudios Europeos, Madrid, 2000, p. 95.

Por su parte, y como se ha apuntado con anterioridad, el aumento de los montos de colaboración externa, así como la ampliación de los programas de colaboración, en el marco de la vinculación constructiva, son considerados y utilizados como “recompensa” por la comunidad de donantes hacia aquellos receptores que promueven el cumplimiento de las condicionantes señaladas (Robinson, 1993: 60).

La Unión Europea se ha pronunciado sobre este tema señalando que las medidas positivas resultan más convenientes y eficientes como medios para alcanzar mejores niveles de respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho. Al respecto, la Comisión Europea señala que:

“La Comunidad promueve el principio de que la cooperación internacional debe enfocarse especialmente en medidas positivas para el apoyo de la democracia y los derechos humanos; el uso de sanciones debe considerarse solamente en caso de que todos los otros medios hayan fallado.”²⁴⁹

Sin embargo, como lo anota Liñán, en realidad la promoción de la democracia y los derechos humanos a través de instancias Comunitarias se caracteriza por no distinguir con claridad las acciones positivas y negativas. Para este autor, dicha confusión dificulta la “objetivación” de los criterios que sustentan en términos de legitimidad y legalidad, un tipo de acciones (positivas) u otras (negativas) (Liñán, 1998: 425).

²⁴⁸ Hasta la fecha, la Unión Europea no ha cancelado ni suspendido el vigor de ningún Acuerdo de Cooperación económica o de Asociación con ningún Estado.

²⁴⁹ European Commission, “*On the implementation of the Resolution of the Council and of the member states meeting in the Council on human rights, democracy and development*”, adopted on 28 November 1991 (en Smith, *Op. Cit.*: 21).

Por ello, Liñán señala con certeza que “la falta de una delimitación previa de estas diversas categorías (de sanciones por condicionalidad), al impedir la formación de un criterio de legitimidad/legalidad razonablemente bien formulado, coherente y objetivado ha provocado la práctica vacilante, cambiante y en ocasiones errática y de escasa eficacia” (*Ibid*).

De ahí que para este autor, resulte necesaria “una delimitación jurídica de las diversas categorías a las que la condicionalidad negativa queda referida,” a fin de evitar discrecionalidad y tratamientos desiguales ante distintos países sancionados (Liñán, *Op. Cit*: 426).²⁵⁰

Resulta particularmente necesario señalar que la citada imprecisión jurídica de las categorías de las sanciones impuestas a los receptores ha generado que la condicionalidad de la cooperación al desarrollo se caracterice por la incoherencia en su aplicación respecto al nivel de sanción impuesta y del comportamiento del receptor respecto a la infracción de la cláusula en cuestión.

Esto es así debido a que varios estudios que se analizan exhaustivamente en el contenido de esta investigación han evidenciado la existencia de una clara política discriminatoria para determinar, mediante distintos parámetros que pueden catalogarse de relativistas y por ende, discrecionales, la posibilidad de sancionar de distintas maneras o no hacerlo a un determinado país receptor que infrinja este tipo de ambiguas normas, sin que en algunos casos las acciones punitivas tengan relación directa con el nivel de infracción de las normas previamente establecidas entre los cooperantes (donante y receptor).

Sobre este fundamental asunto, Montserrat Pi menciona que la característica principal de las cláusulas es su imprecisión en tres aspectos principales: El primero se refiere al concepto mismo sobre el entendimiento y la práctica de los derechos humanos, ya que este

²⁵⁰ En esta misma línea de análisis, Bonet Pérez menciona que al imponerse sanciones a terceros países, resulta necesario establecerlos con base en “límites jurídicamente admisibles”, basados fundamentalmente en el principio de proporcionalidad de la infracción de la norma previamente pactada entre las partes, a fin de que los sancionadores no rebasen ciertos niveles de coerción (Bonet, 2003: 68-679).

concepto, más allá de una filosofía política muy vaga, genera el problema de falta de definición sobre cuál es el estándar de protección que se persigue (en Barbé, 2000: 92).²⁵¹

El segundo elemento a debate es que las cláusulas de derechos humanos suelen incluir consideraciones en torno a la democracia; concepto que como se ha visto genera una imprecisión aún mayor respecto a los derechos humanos ya que se carece de instrumentos de carácter internacional en esta materia que expresen consensos mínimos sobre sus niveles mínimos de cumplimiento (*Ibid*).

La tercera cuestión que Pi señala se refiere precisamente a la ausencia de parámetros definidos o consensuados de los donantes para determinar qué tipo de medidas pueden adoptarse en caso de incumplimiento de las cláusulas por parte de los receptores de ayuda (*Ibid*).

Posiblemente ante esta situación, la Comisión Europea en 1993 aceptó la “falta de consistencia en Acuerdos de la Comunidad con Estados no Miembros” (European Commission, 1992, en Crawford, *Op. Cit*: 78). Inclusive, en mayo de 1995 la Comisión presentó una fórmula estándar de la cláusula de derechos humanos para todas las nuevas directrices negociadoras, adoptada por el Consejo de Ministros, pero que desafortunadamente no se ha aplicado a cabalidad.

Ante esta situación, en los últimos años las Instituciones de la Unión Europea han elaborado distintas iniciativas para solventar la situación arriba descrita. En este ámbito se inscribe la iniciativa del Parlamento Europeo de abril de 2002 a través del documento "El Papel de la UE en el Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en Terceros Países" (Parlamento Europeo, abril, 2002).

²⁵¹ Este planteamiento es importante ya que con base en las estipulaciones por parte de los donantes sobre qué tipo de derechos humanos y el grado de su cumplimiento, se determinan las sanciones o los suministros adicionales de ayuda a los receptores. Con la finalidad de avanzar en la unificación de estos derechos la ONU en 1993, mediante la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos, estableció la indivisibilidad de estos derechos, así como su interdependencia. Ello significaría que a la luz de esta declaración, los donantes deberían velar por el cumplimiento de todos los derechos humanos incluyendo el derecho al desarrollo), hecho que en la *praxis* no ocurre. Sobre las distintas generaciones de derechos humanos, así como las percepciones sobre su dimensión véase el capítulo 6.

Esta iniciativa, impulsada por la eurodiputada del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) Rosa Díez González, constituye la propuesta más avanzada y exigente en materia de perfeccionamiento de la instauración de sanciones por parte de la Unión Europea (véase anexo 5).

Este documento, de talante crítico y a la vez propositivo sobre los actuales procedimientos europeos para sancionar a terceros, señala que resulta indispensable la comunitarización de la PESC, a fin de “favorecer una mayor coherencia en los trabajos de las distintas instituciones comunitarias, que pongan fin a la preponderancia casi exclusiva en este ámbito de la voluntad política del Consejo manifestada en la frecuente exigencia de unanimidad para la toma de decisiones, y desea que la Convención sobre el Futuro de Europa presente propuestas concretas en este sentido” (Parlamento Europeo, *Op. Cit.*: 8).

A su vez se propone que todo tercer Estado que aspire a mantener relaciones diplomáticas, políticas, económicas, comerciales o de cualquier otro tipo con la Unión Europea, entre otros asuntos, se comprometa a abolir la pena de muerte y a ratificar el Estatuto de Roma que establece la CPI.

Asimismo, y con la finalidad de evitar las tradicionales políticas discrecionales al momento de aplicar o no las cláusulas democráticas debido a la interposición de intereses lejanos a la protección universal de los derechos humanos y la democracia, el Parlamento “Demanda que las exigencias en materia de democratización y de respeto y protección de los derechos humanos a terceros países socios de la Unión que se antepongan sin excepciones a los legítimos intereses económicos, comerciales y de todo tipo de la propia Unión y de sus Estados miembros individualmente considerados” (Parlamento Europeo, *Op, Cit.*: 4).

Finalmente, esta iniciativa, que no ha tenido aún una respuesta definida por parte del Consejo, propone la creación de una “Agencia de la Unión para los Derechos Humanos y la Democracia”, cuyas tareas consistirían en desempeñar actividades de información y asesoramiento en estas materias, así como de elaborar una panorámica de la situación

mundial de los derechos humanos por países, a fin de que sea considerada en las decisiones que sobre estos asuntos convenga la Unión Europea (Parlamento Europeo, *Op, Cit:* 6).

Por su parte, en diciembre del 2003 el Consejo presentó el documento intitulado *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, el cual parte del hecho de la necesidad de mejorar los procedimientos en el ámbito de las medidas restrictivas (sanciones), teniendo como objetivo “estandarizar y reforzar la instauración de estas actividades” entre los miembros de la Unión (Council of the European Union, 3 December, 2003: 1)

La Guía de referencia se conforma de varios párrafos base que deberán contener las Posiciones Comunes en que las sanciones de la Unión Europea son acordadas en el seno del Consejo, fundamentalmente en materia de duración de las sanciones, así como de la precisión del periodo en el cual se evaluarán los resultados obtenidos tras la aplicación de dichas medidas.

Como es evidente, la propuesta del Parlamento Europeo en el sentido de “comunitarizar” las decisiones en materia de sanciones provenientes de la Unión Europea no ha sido considerada por el Consejo y la Comisión en la medida que esta Asamblea elegida democráticamente lo ha solicitado. Ello muestra que a la fecha no existe la voluntad política suficiente para eliminar, o al menos disminuir, el peso de los intereses intergubernamentales en el ámbito de las sanciones de la Unión Europea a terceros países, los cuales inciden significativamente en la aplicación selectiva de estas disposiciones.

Esta situación se evidencia, por ejemplo, en el Acuerdo de Comercio y Cooperación ente Comunidad Europea y la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ANSEA) firmado en 1980, cuyas negociaciones para renovarlo se encuentran estancadas debido a la negativa asiática por incluir cláusulas sobre derechos humanos, sin que al parecer el Consejo se encuentre muy interesada en presionar a su contraparte para lograrlo, ya que los intereses económicos con dicha región predominan claramente sobre los democráticos y los relativos al respeto de los derechos humanos.

Con base en el estudio de estos y otros casos similares, los investigadores del tema de la condicionalidad política²⁵² han señalado que la aplicación formal de sanciones a la cooperación por este mecanismo no se caracteriza precisamente por su coherencia ni tratamiento justo para con los diversos países receptores.

Para analizar con mayor detenimiento la tendencia general en cuanto a las sanciones a la ayuda al desarrollo, a continuación se presenta un análisis comparativo entre diversos países con distinto peso económico e importancia geoestratégica a escala mundial, que han sido, en distintas magnitudes, sancionados por diversos donantes, así como a través de la Comisión Europea.

8.5 Algunos casos representativos de práctica (y no práctica) de sanciones a la ayuda al desarrollo a partir de la década de los noventa

Como se ha señalado en varias oportunidades, fue en el inicio de la década de los noventa cuando se registró un relevante cambio en torno a las disposiciones y acciones europeas para promover y exigir mejores índices democráticos y de los derechos humanos en los diversos receptores de ayuda europeos en lo individual y comunitarios en lo general.

En este nuevo contexto, algunos ejemplos de aplicación de condicionalidad negativa por parte de distintos donantes de cooperación debido a la alteración del respeto a los derechos humanos, corrupción y falta de democracia, se encuentran los siguientes:

En Panamá, luego de la anulación de las elecciones celebradas en mayo de 1989 por el General Noriega, la Comunidad Europea, entre otros países, retrasaron el programa de colaboración que mantenían con ese país centroamericano.

²⁵² Andrew Clayton, Gordon Crawford, Peter Gibbon, Jorgen Dig Pedersen, José Francisco Peñas, Montserrat Pi, Mark Robinson, Karen Elizabeth Smith, George Sorensen, Olav Stokke, Clemens Stubbe Ostergaard, Peter Uvin, entre los principales.

Asimismo, en 1992 Washington suspendió completamente toda su ayuda, a excepción de la humanitaria, a Myanmar a causa de las violaciones a los derechos humanos, así como por la falta de determinación del gobierno de Rangoon para combatir el narcotráfico. De igual forma, Sudan fue sancionado por la Unión Americana debido a las precarias condiciones de derechos humanos en aquel país africano.

Estados Unidos también sancionó, mediante reducciones o suspensiones de ayuda financiera y militar a Kenia, debido a la represión ejecutada por el gobierno del presidente Moi contra estudiantes que se manifestaban a favor de la democracia; al Zaire, luego de la matanza de estudiantes de 1991 y a Togo, donde el régimen del presidente Eyadéma no permitió la democratización de dicho país (Uvin, *Op. Cit:* 66).²⁵³

En 1992, debido a irregularidades financieras y relativas a los derechos humanos, el Reino Unido cortó su cooperación a Sudán, Somalia y Myanmar, aunque continuó otorgándoles ayuda humanitaria. Por su parte, Bélgica y Francia suspendieron sus respectivas ayudas al Zaire, en razón de los constantes reportes de abusos a los derechos humanos en contra de quienes criticaban al entonces presidente Mobutu.

Por su parte, Estados Unidos y la Comunidad Europea suspendieron temporalmente sus programas de cooperación con Haití, debido al golpe de Estado contra el presidente Jean Bertrand Aristide en octubre de 1991; sanciones que como se verá enseguida fueron reestablecidas durante los últimos años del mandato del presidente Aristide, debido precisamente a diversos escándalos de corrupción.

En enero de 1996 un golpe de Estado dirigido por el Coronel Ibrahim Baré Maïnassara obligó a retirarse de sus funciones al gobierno democrático de Níger. El Consejo Europeo decidió suspender la ayuda a ese país africano, con base en las disposiciones del artículo

²⁵³ De hecho, en 1999 la Comunidad Europea, con base en el artículo 366a de la Convención de Lomé, sancionó a este pequeño país africano debido al déficit democrático imperante en esta ex colonia francesa.

366a de la Convención de Lomé, ocasión que por cierto fue la primera vez en que los europeos decidieron invocar dicho artículo.²⁵⁴

En julio de ese año Francia vetó la resolución contra Níger, bajo el argumento de que los militares nigerinas se encontraban dando importantes pasos a favor de la restauración de la democracia, sin que esa situación se hubiese presentado. El 9 de abril de 1998 el presidente Maïnassara fue asesinado por sus propios guardias, asumiendo el poder el General Wanké. Bajo el mandato del citado militar, el Parlamento fue suspendido y remplazado por un Consejo de Reconciliación Nacional, el cual se comprometió a convocar a elecciones el 31 de diciembre de 1999.

Debido a esta situación, la Comunidad Europea suspendió de nuevo su ayuda a Niamei, invitando a las autoridades nigerianas a iniciar consultas entre ambas partes, mismas que se llevaron a cabo en mayo de 1999. Como resultado de estas consultas las autoridades nigerinas celebraron elecciones legislativas y presidenciales a finales de ese año, en el marco de una nueva Constitución. Como resultado del proceso electoral, Tandja Mamadou resultó electo ganador de la presidencia. Tras dichos resultados, Bruselas admitió volver a suministrar ayuda europea al nuevo régimen nigerino.

En 1999, el tradicional historial democrático de Costa de Marfil terminó al llevarse a cabo un golpe de Estado presidido por el General Robert Guéi, en contra del presidente Kona Bedié. Luego de este hecho, la Constitución fue suspendida y las instituciones democráticas (incluyendo la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional y la Suprema Corte) fueron disueltas. Luego de la Comunicación de la Comisión Europea del 7 de enero del año 2000, y con base en el artículo 366a de la Convención de Lomé, el Consejo Europeo inició consultas con Costa de Marfil; encuentro que empezó sus trabajos el 7 de febrero. Debido a que los golpistas se comprometieron con los europeos a celebrar elecciones presidenciales, legislativas y locales para el 31 de octubre de dicho año, el Consejo decidió no suspender la

²⁵⁴ Esta primera experiencia respecto a imponer sanciones a través de lo dispuesto en el artículo citado, se presentó la incertidumbre entre los miembros del Consejo Europeo respecto a si dicha resolución debía ser producto del consenso por la vía de la mayoría cualificada o a través de la unanimidad. Al imponerse la segunda posibilidad, a partir de entonces se requiere de la unanimidad de los miembros del Consejo Europeo para imponer sanciones a la ayuda al desarrollo a terceros países.

ayuda a Abidján, sino adoptar “apropiados pasos” respecto a la relación bilateral, aumentando gradualmente su apoyo a este país, en el ánimo de apoyarle en materia de democracia (electoral), los derechos humanos y el buen gobierno.

A pesar de este alentador panorama, la situación en Costa de Marfil lejos de mejorar, empeoró en los meses subsiguientes. En julio del 2000 la Suprema Corte prohibió la existencia de los dos principales partidos de oposición. Debido a ello, el Consejo Europeo suspendió su asistencia electoral. A pesar de las protestas populares y a que el general Guéi perdió las elecciones, el golpista mandatario africano no dejó el poder.

Tras estos acontecimientos, los europeos volvieron a convocar a Costa de Marfil a una nueva ronda de consultas, mismas que principiaron sus trabajos el 15 de febrero del 2001, las cuales animaron la celebración de elecciones el 15 de marzo. Debido a ello, el Consejo Europeo aceptó proveer, de manera gradual, la ayuda al país africano de referencia, siempre y cuando se llevara a cabo un proceso de reconciliación nacional de carácter democrático.

Lamentablemente, en septiembre del 2002, un nuevo levantamiento en el Norte del país interrumpió el débil proceso de pacificación nacional; fecha que a partir de entonces mantiene a Costa de Marfil en un estatus de inestabilidad donde la Unión Europea no ha logrado asumir un papel de promotor de la paz y de la democracia en este país africano.

Otro caso emblemático respecto a las sanciones a la ayuda al desarrollo por parte de la Unión Europea es el de Fidji. En un principio, la Unión Europea y los países ACP habían acordado signar la IV Convención de Lomé en Suva, capital de Fidji, el 21 de mayo del año 2000.²⁵⁵ Lamentablemente, a tan sólo 15 días de la firma del citado Acuerdo, un golpe de Estado, que no logró cumplir con su cometido original, desestabilizó gravemente a esta pequeña isla del Pacífico.

²⁵⁵ El objetivo de esta decisión respondía al interés entre ambos grupos de países en otorgar un nuevo impulso a las relaciones Unión Europea-ACP, alejándola de Lomé, capital de Togo, país que era sancionado por los europeos desde 1996.

El 19 de mayo de 2000, el Parlamento, el Primer Ministro y otros 40 funcionarios del gobierno fueron tomados rehenes por un grupo de rebeldes armados dirigidos por George Speith. Tras esta situación de emergencia, el gobierno de Fidji fue *de facto* paralizado. Los secuestradores demandaron deponer de su puesto (democráticamente obtenido) al Primer Ministro Mahendra Haudhry, de ascendencia india, ya que según ellos los indios ostentaban demasiados puestos populares, mientras que los fidjianos no lo hacían en correspondencia con el número de población. El 29 de mayo, bajo el consentimiento del presidente, el Jefe de las Fuerzas Armadas, el general Frank Bainiramara, asumió el Poder Ejecutivo, proponiendo una Constitución de carácter multiétnica, principal demanda de los levantados.

La insurrección armada fue inmediatamente reprobada por la Comunidad Europea. Mediante el sustento jurídico del artículo 9 y 96 de la Convención de Cotonou, el 4 de agosto el Consejo Europeo invitó al gobierno de Fidji a realizar consultas. Durante este encuentro, los europeos tomaron nota de los compromisos realizados por los militares de Fidji en cuanto a la celebración de próximas elecciones legislativas dentro de 18 meses y la persecución de los desestabilizadores del país.

Bruselas impuso sanciones a la ayuda al desarrollo hasta que se llevaran a cabo las esmeradas elecciones mismas que tuvieron verificativo en septiembre de 2001. A pesar de los resultados obtenidos, calificados como transparentes, los golpistas lograron colocar como Primer Ministro a una persona (Quarasi) afín a los intereses y designios de Speith, lo cual no ha sino empeorado la relación con los habitantes indios de esta atribulada ínsula.

Además de los países mencionados, la Unión Europea, a través del Consejo y la Comisión, redujo o cortó sus programas de ayuda (más no la de carácter humanitario) a otros países, entre los principales Angola, Burundi, Camerún, Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Gambia, Liberia, Kenia, Malawi, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Somalia, Sudán, Surinam, Togo, Zaire Y Zimbabwe (cuadro 20).

Cuadro 20. Sanciones a la ayuda al desarrollo ejercidas por la Unión Europea, 1989-2005

País sancionado	Año (s)	Motivo de la sanción	Referencia legal
Panamá	1989	Déficit democrático	Sin información disponible
Rumania	1989	Régimen totalitario de Ceausescu.	Las relaciones económicas fueron suspendidas.
Liberia	1990	Guerra civil	Se cerró la Representación de la Comisión en Monrovia. Hasta ahora no se ha presentado resolución alguna para restituir la ayuda a Liberia.
Sudán	1990	Déficit en derechos humanos	Official Jornal No. C183 1992/07/20. Decisión de la Comisión de marzo de 1990 donde se acuerda no proporcionar ayuda a Sudán bajo la convención de Lomé. La ayuda humanitaria se continúa proveyendo.
Djibutí	1991	Conflicto armado	Sin información disponible
Rep. Centroafricana	1991	Déficit democrático	Por iniciativa de la Comisión suspensión de la ayuda de 1991 a 1997.
Kenia	1991	Déficit democrático	Official Journal No C066 de 1996-03-04. La Comisión, junto con sus miembros suspensión la ayuda para equilibrar la balanza de pagos debido a la ausencia de avances en el área política y económica.
Haití	1991	Golpe militar	Inter Press Service, Febrero 13, 1991.
Burma	1991	Déficit democrático y de derechos humanos	Boletín del Consejo Europeo 93/168 “La Comunidad y sus Estados miembros han tomado una serie de medidas que incluyen la suspensión de todos los programas no humanitarios, así como un embargo total de venta de armas”.
Togo	1992	Déficit democrático	Diario Oficial C371 1997/12/08 “Resolución sobre la situación de Togo”. Se señala que la cooperación entre la UE y Togo, que fue suspendida en 1992, fue gradualmente reasignada a partir de 1995 y que la asignación estipulada de ayuda dependerá del resultado de las elecciones de 1998. FA
Níger	1996	Golpe de Estado	Sin información disponible
Guinea Ecuatorial	1992	Déficit derechos	La Comisión decidió continuar otorgando ayuda al gobierno

		humanos	de este país. En 1997 la ayuda fue reasignada gracias a que el presidente solicitó a la Comisión iniciar consultas bilaterales.
Burundi	1992	Golpe de Estado	Sin información disponible
Gambia	1994	Inestabilidad política	Declaración del Consejo del 12 de octubre de 1994 sobre la suspensión de la cooperación militar y la ayuda para equilibrar la balanza de pagos. Restitución de la ayuda en 1997.
Guinea Ecuatorial	1994	Déficit democrático y de derechos humanos	El 22 de diciembre de 1992 la Comisión propuso suspender la ayuda a Guinea Ecuatorial. La ayuda fue congelada entre 1991 y 1995 y reenviada a partir de 1997. En 1998 la ayuda fue también suspendida.
Ruanda	1994	Guerra civil	Official Jornal No L283 1994/10/29
Nigeria	1995	Déficit democrático	Posición Común del Consejo del 4 de noviembre de 1995. Extendida hasta diciembre de 1999.
Níger	1996	Golpe de Estado	Con base en la Declaración del Consejo 29/1/1996, la ayuda fue suspendida por un periodo de 6 meses, con excepción de la ayuda humanitaria.
Burundi	1997	Golpe de Estado	Sin datos
Tajikistán	1997	Déficit democrático	Comunicación de la Comisión Europea (COM 99-380).
Congo	1997	Déficit derechos humanos	La ayuda fue dirigida a ONG's European report 2251, septiembre 17 de 1997.
Guinea Bissau	1998	Guerra civil	La ayuda fue orientada hacia las ONG's
Guinea Bissau	1999	Déficit derechos humanos	Comunicación de la Comisión al Consejo solicitando inicio de consultas. Las consultas iniciaron en julio de 1997 y terminaron en 1999.
Níger	1999	Golpe de Estado	Comunicación de la Comisión al Consejo comunicando el final de las consultas, señalando que debido a la ausencia de los resultados esperados la ayuda se suspende.
Costa de Marfil	1999	Golpe de Estado	Inicio de consultas en enero de 2000.
Costa de Marfil	2001	Inestabilidad política	Inicio de consultas el 21 de febrero de 2001 y cerradas en junio del mismo año
Camores	2000	Déficit democrático	Ante la ausencia de resultados positivos tras la puesta en marcha de consultas, suspensión de la ayuda.
Fiji	2000	Golpe de Estado	Inicio de consultas en octubre.

Haití	2000	Inestabilidad política	Inicio de consultas en septiembre de 2000. Ante la ausencia de resultados positivos, suspensión de la ayuda.
Liberia	2001	Guerra civil	Inicio de consultas en julio de 2001.
Sierra Leona	2001	Guerra civil	Sin información disponible
Camerún	2002	Déficit derechos humanos	Sin información disponible
Zimbabwe	2004	Déficit democrático	Sin información disponible
Togo	2005	Inestabilidad política	Sin información disponible

Fuente: elaboración propia

Sobre este asunto Crawford (1997) realizó una interesante investigación mediante el análisis de la relación entre la distribución regional de los países sancionados, la correlación entre las medidas tomadas y el nivel de violación de derechos humanos, así como aquellos países que no recibieron sanciones por parte de Bruselas, a pesar de la evidencia de graves violaciones a los derechos humanos entre 1990 y 1996.

Al respecto, este autor encontró que 15 de los 22 casos de sanciones fueron impuestas a países de África subsahariana, cuatro en América Latina, dos en Medio Oriente y solamente uno en Asia.

**Cuadro 21. Sanciones a programas de cooperación internacional (PCI)
de la Comisión Europea, 1990-1996**

País	Reducción PCI por motivos políticos	Suspensión de los PCI	Nuevos proyectos suspendidos	Suspensión total de los PCI	Otras medidas adoptadas
Burundi				X	
Guinea Ecuatorial	X				
Gambia			X		
Kenya	X	X			
Lesotho					X
Liberia				X	
Malawi			X		
Níger			X		
Nigeria			X	X	X
Ruanda				X	X
Sierra Leona					X
Somalia				X	
Sudán				X	X
Togo			X		X
Zaire			X		
Myanmar				X	

Perú			X		X
Siria	X		X		
Turquía				X	
China			X		X
Cuba					X
El Salvador					X
Guatemala			X		
Haití				X	

Fuente: Gordon Crawford, “Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: Hacia un trato justo e igualitario”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 1, Madrid, 1997, p. 69.²⁵⁶

En otro estudio (2001), Gordon Crawford, realizó una comparación de las sanciones a la ayuda al desarrollo impuestas por cuatro donantes (Unión Europea, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos), encontrando interesantes resultados.

²⁵⁶ Para una versión más extensa y en idioma inglesa de esta investigación véase Gordon Crawford, “Human Rights and Democracy in EU Development Co-operation: Towards fair and equal treatment”, en Majoire Liste (ed), *European Union Development Policy*, Macmillan Press, 1988, London.

**Cuadro 22. Sanciones a la ayuda al desarrollo
impuestas por cuatro donantes 1990-1996**

País	Contexto	Unión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
Burundi	Octubre de 1993: retroceso en el proceso democrático, violencia étnica e inestabilidad política. Julio de 1996: Golpe de Estado.	Suspensión completa <i>de facto</i> de octubre de 1993 a octubre de 1994. La posición común adoptada en 1994 aceptó reiniciar la cooperación para promover la democracia y el Estado de derecho. Sin embargo, debido a la situación interna del país las sanciones volvieron a ser impuestas.	Sin cooperación intergubernamental. Solamente se otorga ayuda de emergencia.	Reducidos programas de cooperación hasta 1993. A partir de entonces únicamente se otorga ayuda humanitaria.	Suspensión completa de la ayuda desde 1993. Al igual que la UE, Washington reinstauró gradualmente la ayuda, empero en abril de 1996 volvió a imponer sanciones.
Camerún	Déficit de respeto a la democracia.	Declaración del 4 de noviembre de 1992 celebrando la realización de elecciones, pero señalando varias irregularidades durante el proceso, solicitando enmendar la situación. Bruselas no ejecutó sanción alguna.	Sin programa de cooperación.	Reducido programa de cooperación. No se impusieron sanciones.	Nuevos proyectos suspendidos desde noviembre de 1992.

País	Contexto	Unión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
Guinea Ecuatorial	Violaciones sistemáticas a los derechos políticos y civiles y ausencia de democracia.	Sin suspensión oficial de la ayuda, aunque informalmente “enfriada” en 1994 debido a las violaciones a los derechos humanos y represión a los partidos políticos.	Sin programa de cooperación.	Sin programa de cooperación.	Suspensión de cooperación de 1993 a 1994. A partir de entonces sin programas de cooperación.
Gambia	Golpe de Estado contra el gobierno electo.	De octubre de 1996 a diciembre de 1996 solamente se aprobaron proyectos que verdaderamente apoyaran a la población más pobre.	Sin programa de cooperación. Sólo apoyo a ONG’s.	Nuevos proyectos suspendidos desde 1994.	Nuevos proyectos suspendidos a partir de 1994.
Guinea	Elecciones presidenciales fraudulentas.	Sin sanciones a la ayuda.	Sin programa de cooperación. Únicamente otorgamiento de ayuda de emergencia y apoyo a ONG’s.	Ayuda de emergencia y cooperación técnica en pequeñas proporciones.	Programa de cooperación y de ayuda alimentaria suspendidos desde 1993.
Lesotho	Golpe militar contra el gobierno electo.	Amenazas de sancionar la ayuda tras el golpe de Estado de agosto de 1994.	Suspensión inmediata de la ayuda tras el golpe de Estado. La ayuda fue reinstaurada al poco tiempo tras la abdicación de los golpistas.	Pronunciamiento en el sentido de que el programa de ayuda estaba siendo “reconsiderado.”	Suspensión de la ayuda únicamente durante los meses que duró el golpe de Estado.

País	Contexto	Unión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
Liberia	Guerra civil y colapso de las instituciones gubernamentales.	Suspensión <i>de facto</i> de la ayuda desde 1990.	Sólo ayuda de emergencia.	Sólo ayuda de emergencia	Suspensión de los programas de cooperación desde 1990. Únicamente otorgamiento de ayuda de emergencia.
Kenia	Déficit democrático y de rendición de cuentas públicas.	Suspensión de la cooperación desde 1990.	Reducciones constantes al presupuesto de cooperación.	Suspensión de la cooperación de 1991 a 1993.	Suspensión de la cooperación desde 1991.
Malawi	Abuso por parte del gobierno de los derechos civiles y políticos y déficit democrático.	Nuevos proyectos suspendidos desde mayo de 1992 a noviembre de 1993.	Sin programa de cooperación.	Nuevos proyectos suspendidos de abril de 1992 a junio de 1993.	Nuevos proyectos de cooperación suspendidos de abril de 1992 a junio de 1993.
Níger	Golpe de Estado.	Nuevos proyectos suspendidos desde enero de 1996.	Sin programa de cooperación. Sólo apoyo a ONG's.	Algunos proyectos de cooperación técnica.	Suspensión total de la ayuda.
Nigeria	Retroceso en el proceso democrático.	En julio de 1993 se revisó caso por caso la viabilidad de los proyectos en curso. En noviembre de 1995 se adoptó una posición común para suspender totalmente la ayuda.	Sin programa de cooperación.	En julio de 1993 se revisó caso por caso la viabilidad de los proyectos en curso. Se adoptó lo dispuesto en la posición común de la Unión Europea.	Programa de cooperación limitado, orientado a los sectores sociales más vulnerables.

País	Contexto	Unión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
Ruanda	Guerra civil y genocidio.	Suspensión temporal de la ayuda desde abril de 1994 hasta octubre de 1994. Retraso en los desembolsos durante los meses siguientes y de nuevo suspensión temporal de la ayuda en 1995.	Sin programa de cooperación.	Antes de 1994 solamente existían algunos proyectos de cooperación técnica. Después de esa fecha solamente se realizaron proyectos de rehabilitación.	Suspensión de facto desde abril de 1994. A partir de fin de 1994 se han ejecutado proyectos de rehabilitación.
Sierra Leona	Retroceso en el proceso democrático.	Comunicado donde se expresa preocupación tras el Golpe Militar de enero de 1996. Amenazas a la ayuda si las elecciones programadas no se realizasen limpiamente.	Sin programa de cooperación. Sólo apoyo a ONG's.	Existen solamente algunos proyectos de cooperación técnica, mismos que fueron aumentados tras las elecciones de 1996.	Existen algunos proyectos de cooperación y ayuda alimentaria que no fueron sancionados
Somalia	Guerra civil y colapso del gobierno.	Suspensión <i>de facto</i> desde finales de 1991. Solamente se ha otorgado ayuda humanitaria.	Sin programa de cooperación.	Suspensión total de la ayuda desde 1991, a excepción de la ayuda humanitaria. A partir de 1996 ejecución de programas de rehabilitación bajo la dirección de la ONU y ONG's.	Suspensión total de la ayuda desde 1991 tras el saqueo a la Embajada estadounidense.

País	Contexto	Unión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
Sudán	Déficit en derechos humanos, democracia y apoyo al terrorismo.	Suspensión total de la ayuda desde 1990.	Sin programa de cooperación.	Suspensión total de la ayuda desde 1991.	Suspensión total de la ayuda desde 1991. En 1991 Sudán fue declarado promotor del terrorismo, por lo que la ayuda a ese país fue prohibida.
Togo	Ausencia de avances en el proceso democratizador.	Nuevos proyectos suspendidos en 1992, y a partir de 1993 aprobación de algunos proyectos.	Sin programa de cooperación.	Sin programa de cooperación de envergadura.	Nuevos proyectos suspendidos desde enero de 1992.
Zaire	Ausencia de democracia y ausencia de respeto a los derechos humanos.	Nuevos proyectos suspendidos desde 1992.	Sin programa de cooperación.	Sin sanciones.	Cierre del programa de cooperación a partir de 1994.
Zambia	Corrupción y ausencia de buen gobierno.	Sin imposición de sanciones.	Sin imposición de sanciones.	Amenazas sobre la suspensión de la ayuda en 1993.	Amenazas sobre la suspensión de la ayuda en 1993.
Burma	Gobierno militar y represión a la población.	Sin programa de cooperación Ausencia de interés por mantener contacto con el gobierno militar.	Sin programa de cooperación.	Nuevos proyectos suspendidos desde noviembre de 1988	Nuevos proyectos suspendidos desde noviembre de 1988.

País	Contexto	Unión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
China	Represión a los movimientos democráticos.	Suspensión de nuevos proyectos de junio desde 1989 hasta octubre de 1990. A partir de entonces la ayuda ha ido en aumento.	Suspensión de nuevos proyectos de junio desde 1989 hasta octubre de 1990.	Suspensión de nuevos proyectos de junio desde 1989 hasta octubre de 1990.	Sin programa de asistencia externa.
Tailandia	Golpe Militar contra el gobierno democráticamente electo.	Sin imposición de sanciones.	Sin imposición de sanciones.	Sin imposición de sanciones.	Suspensión de nuevos proyectos en febrero de 1991, tras el Golpe Militar. La ayuda se restituyó en octubre de 1992 luego de la celebración de elecciones.
Vietnam	Déficit de respeto a la democracia y los derechos humanos.	Sin imposición de sanciones y de hecho, aumentos sustanciales de la ayuda comunitaria.	Reducción al presupuesto para financiar proyectos de cooperación.	Sin imposición de sanciones y gradual aumento de la cooperación.	Sin programa de asistencia externa.
Cuba	Déficit de respeto a la democracia y los derechos humanos.	Sin programa formal de cooperación.	Suspensión total de la ayuda en 1991.	Sin programa de cooperación.	Sin programa de cooperación. Bloqueo comercial durante casi cuatro décadas.
El Salvador	Lentitud en la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz de 1992.	Diversos comunicados sobre la preocupación comunitaria por las amnistías concedidas a perpetradores de abusos a los derechos humanos, aunque sin imposición de sanciones	Sin programa de cooperación. Sólo apoyo a ONG's.	Sin programa de cooperación.	Presiones aisladas para promover los derechos humanos. Sin imposición de sanciones.

País	Contexto	Unión Europea	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
Guatemala	(auto) Golpe Presidencial contra las instituciones presidenciales.	Suspensión de nuevos proyectos en mayo de 1993, tras el autogolpe del presidente Serrano.	Sin programa de cooperación. Sólo apoyo a ONG's.	Sin programa de cooperación.	Suspensión total de la ayuda en mayo de 1993.
Haití	Golpe militar contra el gobierno democráticamente electo.	Suspensión total de la ayuda de octubre de 1991 a octubre de 1994, tras el reestablecimiento en el poder del presidente Aristide.	Sin programa de cooperación	Sin programa de cooperación.	Suspensión total de la ayuda de octubre de 1991 a octubre de 1994.
Perú	(auto) Golpe Presidencial.	Nuevos proyectos suspendidos desde abril de 1991 hasta marzo de 1993	Sin programa de cooperación	Nuevos proyectos suspendidos desde abril de 1991 hasta marzo de 1993	Suspensión total de la cooperación desde abril de 1992 hasta finales de 1993
Siria	Déficit democrático, de derechos humanos y apoyo al terrorismo.	Suspensión de la ayuda desde 1986 hasta octubre de 1990.	Sin programa de cooperación	Reducida cooperación técnica. Sin imposición de sanciones.	Sin programa de cooperación debido a que se considera que Siria apoya al terrorismo internacional.
Turquía	Déficit de respeto a los derechos humanos.	Suspensión de la cooperación en distintos rubros desde 1980 hasta 1995	Sin programa de cooperación	Sin imposición de sanciones.	Sin imposición de sanciones.

Fuente: Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave London, 2001, pp. 67-170-176.

Tras revisar el cuadro 22 pueden obtenerse distintas conclusiones: En primer lugar, la Unión Europea mediante la Comisión y Estados Unidos, son las instancias que más sanciones a sus receptores han establecido en los últimos años (22 sanciones). El Reino Unido ha hecho lo propio en 11 casos, mientras que Suecia lo hizo en cinco ocasiones.²⁵⁷

A su vez, este cuadro puede ayudar a definir la consistencia entre las acciones de los donantes (entendida como la coordinación entre sí para imponer sanciones a terceros) cuando un país no respeta las condicionalidades del actual sistema de cooperación. Los resultados sobre este asunto muestran que 20 de los 29 casos estudiados (69%), pueden ser caracterizados como consistentes. La Comisión Europea y Estados Unidos han sido los donantes que más coincidencias registraron al momento de imponer algún tipo de medida coercitiva a sus donantes (por ejemplo en Níger, Togo, (ex) Zaire, Guatemala y Haití).

La consistencia también se presentó en China, ya que las sanciones impuestas a este país duraron solamente algunos meses, para pasar después a un gradual aumento por parte de europeos y norteamericanos.

El análisis del estudio de referencia indica que nueve casos (31%) se caracterizan por las diferencias entre las reacciones de los donantes ante actitudes de los gobiernos receptores reprobables.

En el África subsahariana se observa que Washington decidió aplicar mayores deposiciones coercitivas que la Unión Europea, lo cual puede explicarse por tres razones fundamentales: la primera es la ausencia de lazos ex coloniales entre Estados Unidos y los Estados africanos. La segunda es el hecho que la cooperación europea con esta región se ha regulado por los Acuerdos de Lomé y de Cotonou, los cuales disponen que antes de establecer sanciones a la ayuda debe activarse mecanismos de consultas y de resolución de controversias, hecho que dificulta o al menos retarda la acción punitiva por parte de la instancia donante. Tercero, Francia se ha destacado por intentar impedir el establecimiento

²⁵⁷ Claro está, Suecia no cuenta con programas de cooperación con la mayoría de los receptores en la lista, por lo cual no puede sancionarles.

de sanciones a la ayuda comunitaria al desarrollo en el continente africano, principalmente si se trata de países con quien mantiene fuertes vínculos políticos y económicos debido a su relación de ex metrópoli.²⁵⁸

En Asia, Turquía y Siria, importantes países en el tablero regional, representan buenos ejemplos de diferencias entre Europa y Estados Unidos respecto a las sanciones a la ayuda a ambos países. Mientras que el Parlamento Europeo consiguió imponer a Ankara distintas sanciones en razón del déficit en materia de derechos humanos en la nación otomana,²⁵⁹ Estados Unidos, debido a que considera a este país centroasiático bastión de su seguridad nacional en la región, ha concedido interesantes montos de ayuda a los turcos, sin hacer consideración alguna sobre el estado interno de las garantías individuales de los nacionales de dicho país, incluyendo sus minorías.²⁶⁰

Por el contrario en Siria, Estados Unidos ha prohibido el otorgamiento de ayuda a Damasco debido a que considera este Estado promotor del terrorismo. Mientras tanto los europeos levantaron las sanciones al régimen sirio en 1993.

En otras latitudes del continente asiático se observan más inconsistencias relevantes. En Tailandia la ayuda estadounidense fue la única que fue cortada tras los reprochables hechos de 1991, mientras que el resto de donantes, inclusive Suecia, no utilizaron a las sanciones como mecanismo para presionar a los golpistas para reducir la represión gubernamental al pueblo tailandés y reinstaurar el Estado de derecho.

²⁵⁸ El caso de las sanciones francesas en África subsahariana se analiza con mayor detenimiento en el capítulo décimo de esta investigación.

²⁵⁹ La principal sanción europea (comunitaria) impuesta a los turcos fue el retraso por ocho meses durante 1995 de la puesta en marcha de la Unión Aduanera entre Turquía y los países conformantes de la entonces Comunidad Económica Europea. Desde la perspectiva bilateral, Turquía tampoco ha sido severamente sancionada, a pesar de su devaluada imagen internacional en materia de derechos humanos. En septiembre de 1980 Alemania suspendió temporalmente un crédito a Ankara, debido al Golpe de Estado perpetrado en esa fecha, sin que el resto de la comunidad de donantes haya ejercido acciones similares.

²⁶⁰ Por ejemplo, la Casa Blanca considera a Turquía un *non NATO allie*, por lo que le otorga cuantiosos montos de ayuda a través de los *Economic Support Funds* (ESF), montos de ayuda estadounidenses destinados a receptores geopolíticamente estratégicos.

En Vietnam, mientras Suecia cortó su ayuda al gobierno vietnamita, el resto de donantes la aumentó, con el fin de reforzar sus respectivas relaciones diplomáticas y tras ello beneficiarse del proceso de liberalización económica practicada por el gobierno del país peninsular.

Otro dato relevante es que ningún donante se decidió por ejercer sanciones aduciendo violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, ni mucho menos a consecuencia de la ausencia de respaldo a los derechos de tercera generación, como el derecho al desarrollo.

Mientras tanto, la aplicación de la condicionalidad democrática fue más evidente en los receptores estudiados. Es decir, la principal razón por la que los donantes citados establecieron sanciones a su ayuda al desarrollo (17 casos) se debió a consideraciones de déficit o rompimiento de la democracia en los receptores, mientras que solamente en dos casos las razones se debieron a la ausencia de buen gobierno.

De esta manera, aún aceptando la dificultad por diferenciar entre la democracia y los derechos humanos (donde los derechos políticos y civiles requieren a su vez de la práctica democrática), las sanciones fueron impuestas en la mayoría de los casos por consideraciones democráticas.

Lo anterior sustenta el importante señalamiento relativo a que los donantes que ejecutan sanciones a la ayuda al desarrollo lo hacen primordialmente tomando en cuenta factores políticos para ejercerlas, dejando en un segundo plano aquellas consideraciones relativas a los derechos humanos y al buen gobierno.

Asimismo y si de consistencia se trata, las evidencias muestran que si bien existe cierto grado de coordinación entre los cuatro donantes citados al momento de establecer sanciones

a la ayuda al desarrollo,²⁶¹ ello en ningún momento significa que hagan lo propio a nivel multilateral, en particular en el marco del Sistema de Naciones Unidas.

Esto significa que las sanciones a la ayuda, como *decisiones políticas* llevadas a cabo por los gobiernos donantes, se caracterizan por su elevado grado de unilateralidad y discrecionalidad, al regularse por los lineamientos de la política exterior de cada donante, donde si bien hoy en día la democracia y los derechos humanos ocupan un destacado lugar, las consideraciones políticas y económicas prevalecen respecto a los primeros valores.

Los casos más recientes sobre sanciones a gobiernos que no respetan el contenido de las cláusulas democráticas se refieren a Haití en el año 2000 y a Zimbabwe en 2002.

El primer suceso se remonta a las elecciones legislativas de mayo de 2000, donde el Partido en el poder, el *Parti Fanmi Lavalas*, obtuvo más del 90% de los escaños. Tanto los Partidos de oposición como los observadores internacionales calificaron al proceso electoral de fraudulento. Con base en ello, solamente el Partido Oficial se presentó a las elecciones de diciembre de 2000, donde naturalmente resultó ganador Jean Bertrand Aristide. Esto ocasionó que la Comisión, al igual que lo hecho en 1991, suspendiera temporalmente la totalidad del programa de cooperación con *Port au Prince*.

En Zimbabwe, las sanciones se sustentan en las fraudulentas elecciones de Robert Mugabe del año 2002, quien desde 1980, ostenta el poder en ese país del África Austral. Ante este suceso, los gobiernos occidentales condenaron las elecciones, la Commonwealth decidió suspender a este país por un año, mientras que la Unión Europea y Estados Unidos ampliaron las sanciones contra el régimen de Mugabe (Rudas Gómez, 2002: 101).²⁶²

²⁶¹ Como se ha visto, principalmente entre Estados Unidos y la Unión Europea, aunque también existe un relevante grado de coordinación entre Washington y Londres, así como entre las políticas de ayuda británicas y suecas con las comunitarias, debido a las posiciones comunes acordadas en Bruselas.

²⁶² En febrero de 2004, el presidente Mugabe anunció que se retiraría del gobierno dentro de cinco años, aunque puntualizando que no dejaría la política; un hecho generado en buena medida como reacción a las fuertes presiones internacionales contra el citado presidente africano.

A la luz de los ejemplos relatados, es evidente el excesivo peso que se le otorga a la condicionalidad negativa respecto a los países menos relevantes del Sur. Esto confirma que “las prácticas no democráticas y las violaciones de los derechos humanos cometidas por otros regímenes autoritarios en otras regiones, particularmente en Asia, el Norte de África y Extremo Oriente, parecerían estar sujetos a menor escrutinio... (es decir) ... la condicionalidad política ha sido aplicada contra los países más pobres, especialmente en África, en contraste con otros países que tienen políticas autoritarias, pero con mayor crecimiento económico” (Crawford, *Op. Cit:* 82).²⁶³

Para ahondar en este asunto, a continuación se revisa brevemente la relación entre las condiciones generales de democracia y derechos humanos en seis países representativos con distinto crecimiento y proyección económica y las subsecuentes reacciones que han recibido por parte de la comunidad de donantes, respecto a su cumplimiento de este tipo de condicionamientos.

8.5.1 Países ligeramente sancionados

8.5.1.1 Malawi. Nuevos proyectos de cooperación suspendidos

El gobierno de este pequeño país, que desde su independencia en 1964 ha lastimado de manera sistematizada los derechos humanos de sus habitantes, ha sido considerado por las potencias occidentales donantes como un importante aliado en contra de la expansión del comunismo en la región y sobre todo en Mozambique durante la época de la guerra fría.

Durante la década anterior, el gobierno del presidente Kamuzu Banda aumentó la represión en contra de los grupos de activistas democráticos encabezados por Chakufwa Chihana.

²⁶³ Una opinión sobre la condicionalidad británica, con resultados similares, señala que “La decisión por parte del Reino Unido para suspender la ayuda a Sudán y Somalia en 1991 fue motivada más que por factores políticos, por las dificultades administrativas que conllevaba la concesión de ayuda a dichos países, y no hay nada que indique que las medidas hayan incidido positivamente en el proceso de liberalización en dichos países. Estos países son también de menos importancia que Kenia, Malawi, Ghana y Nigeria, países tratados con menor escrutinio debido a que ahí se orienta de manera importante las inversiones y el comercio británicos” (Robinson, 1993: 94).

Mapa 1. Mapa político de Malawi



<http://www.guiadelmundo.com/paises/malawi/mapa.html>

Frente a este contexto, la comunidad de donantes resolvió en 1990 suspender toda la ayuda no humanitaria a este país, es decir, unos 74 millones de dólares hasta el momento en que se presentaran resultados tangibles sobre el respeto a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno.

Durante los siguientes seis meses se le otorgó como ayuda humanitaria 170 millones de dólares, sobre todo para asistir a los refugiados provenientes de Mozambique, a pesar de que el régimen del presidente Banda solicitó 100 millones más.

Desde mayo de 1992 a noviembre de 1992 la comunidad de donantes resolvió congelar parcialmente la cooperación brindada. Esta suspensión se levantó luego de un acuerdo con el gobierno de Malawi para celebrar elecciones.

A pesar de la aplicación de dichas sanciones por el incumplimiento de las referidas condicionantes, el gobierno de Lilongwe no ha accedido a la aplicación de reformas políticas de fondo, aunque se han generado algunos cambios relativamente importantes como la aceptación por parte de las autoridades para que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) visite a los prisioneros en los centros de detención.

A finales de 1992 se llevaron a cabo elecciones, donde el Partido del Gobierno resultó ganador, a pesar de que la oposición en el exilio convocó a la población a boicotear el proceso electoral.

Por tales razones, desde mayo de 1992 a noviembre de 1993 los donantes congelaron parcialmente su ayuda, la cual se restituyó a partir de esta fecha, sin que se presenten considerables transformaciones democráticas en el país.

8.5.1.2 Kenia. Reducción de la cooperación

En el marco de la promoción a la democracia y los derechos humanos en África subsahariana, Kenia fue considerada por parte de la Unión Europea como uno de los países con mayores retos para consolidar dichos valores.

En 1990 se presentaron en ese país una serie de protestas populares en contra de la falta de cambios democráticos en el régimen del dictador Arap Moi, hechos que produjeron varias decenas de muertes por parte de los manifestantes.

Frente a este contexto, los países nórdicos donantes comunicaron al gobierno keniano el riesgo en que se encontraban 80 millones de dólares en ayuda al desarrollo, en caso de proseguir la falta de apertura democrática, la demora en las transformaciones estructurales y el aumento de la corrupción.

Por su parte, las relaciones diplomáticas entre Kenia y Noruega fueron suspendidas, debido a la captura por parte de la policía keniana de un refugiado político keniano cuando éste se encontraba de vacaciones en su país; indignación que fue compartida por Dinamarca, quien decidió reducir a tres cuartas partes su ayuda a este país, mientras que el resto de los donantes nórdicos congelaron nuevos fondos de ayuda.

Mientras tanto, en 1990 Estados Unidos condicionó al gobierno keniano para que cumpliera una serie de cuestiones relativas a la defensa de los derechos humanos para la entrega de 15 millones de dólares de ayuda económica y militar. A pesar de ello, en febrero de 1991, Washington resolvió entregar al gobierno de Arap Moi 5 millones de dólares como recompensa por apoyar a los aliados durante la Guerra del Golfo Pérsico.

Mapa 2. Mapa político de Kenia



<http://www.guiadelmundo.com/paises/kenya/mapa.html>

El Reino Unido, la ex metrópoli keniana, no ha llevado a cabo tratamientos condicionantes punitivos, aunque ha expresado su interés por que Nairobi agilice sus esfuerzos en torno al buen gobierno.

Estados Unidos solicitó al país africano mejoras en áreas específicas como derechos humanos, la puesta en libertad de prisioneros políticos, el fin de maltrato físico (tortura) a prisioneros, así como una reforma judicial que permita a los órganos de justicia correspondientes actuar con independencia respecto al poder ejecutivo.

Durante una reunión de donantes llevada a cabo en París en noviembre de 1991, se resolvió aplazar durante al menos seis meses la entrega al gobierno keniano de 1.000 millones de dólares en ayuda; monto que solamente se otorgaría en caso de que el gobierno de Nairobi

presentara progresos en las reformas políticas y económicas, especialmente relativas a la protección de los derechos humanos.

Frente a estas presiones externas, el presidente Moi resolvió acceder a reformas constitucionales que permitiesen la legalización de los partidos políticos de oposición con la finalidad de celebrar elecciones en diciembre de 1992.

A pesar de ello, este llamamiento provocó levantamientos y matanzas en diversas comunidades del país, debido a que los miembros del régimen moísta temían perder sus privilegios.

Los resultados de las elecciones, las cuales se desarrollaron con una oposición desorganizada y dividida, así como en un contexto electoral con claras ventajas técnicas a favor del partido gobernante, dieron como resultado que el grupo político allegado al viejo régimen ganase la contienda electoral.

Fue así como en 1993 el gobierno electo del presidente Moi recibió los fondos prometidos por los donantes que apenas dos años antes el Club de París había negado, lo cual fue interpretado como “la más grande victoria del presidente Moi en mucho tiempo” (Financial Times, 24 November, 1993). Finalmente, como reacción a fuertes presiones externas e internas, en diciembre de 2002 el presidente Moi permitió la celebración de nuevas elecciones, donde resultó ganador Mwai Kibaki.

A partir de entonces, se han presentado un proceso de transformación política y económica que aún no se ha concretado.

Las razones por las que Kenia fue condicionada para seguir recibiendo cooperación son explicadas por Stokke al señalar que el fin de la guerra fría trajo como consecuencia que este país africano perdiese importancia política y económica en el contexto internacional como una pieza clave de contención del comunismo y promoción del capitalismo en la región (Stokke, *Op. Cit.*: 51).

A su vez, debe señalarse que la aceptación por parte del viejo régimen de Moi por iniciar transformaciones internas es sustentada por el hecho de que este país depende en un 90% de la ayuda externa para financiar su desarrollo (*Ibidem*).

Por su parte, durante el VII Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (1991-1995) la Unión Europea le otorgó 140 millones de euros. Para finales de 1994 únicamente se había comprometido el 20%, mientras que el desembolso era de menos del 5%, debido al referido contexto económico y administrativo y político (Robinson, *Op. Cit*: 63).

8.5.2 Casos con repercusiones distintas

8.5.2.1 República Popular China. Nuevos proyectos de ayuda suspendidos temporalmente

La República Popular China comenzó a recibir ayuda desde occidente a partir de mayo de 1979, sin que hasta 1989 se hayan registrado condicionantes políticas importantes por parte de los donantes al gobierno sino comunista. De hecho, durante las duras represiones por parte del régimen chino al movimiento por la democracia de 1979 a 1981, la comunidad de donantes no sólo no destacó el tema, sino que se dispuso a aumentarle la ayuda.

Fue a partir de los hechos violentos acaecidos en Beijing en junio de 1989 cuando la ayuda europea fue suspendida, aunque esta situación se superaría poco tiempo después.

Así, y debido a las excesivas lesiones al respeto de los derechos humanos y a la libertad de expresión, en junio de 1989 la Unión Europea suspendió el apoyo a Beijing para la instrumentación de nuevos proyectos de colaboración.

Sin embargo, la oposición al gobierno chino respecto a las presiones occidentales mediante la aplicación de sanciones por consideraciones condicionantes, así como el enorme peso económico y político con que cuenta China en el contexto internacional (por ejemplo, China es el país en desarrollo que más inversiones extranjeras directas recibe a escala

mundial) incidió de manera determinante en que a prácticamente un año de la implementación de las sanciones descritas, la colaboración externa se restituyera y comenzara a ser aumentada.²⁶⁴

Al respecto, es de destacar que para 1990, luego de las medidas negativas contra China por la matanza en la Plaza de Tian An Men, este país recibió 2.000 millones de dólares en 1990 por concepto de ayuda al desarrollo (Robinson, *Op. Cit:* 115).

De hecho, después de la cumbre del G-7 en Houston de ese año se acordó promover la colaboración con este país, incluyendo proyectos que apoyasen las reformas chinas relativas a la economía de mercado y a la protección medio ambiental.

Mapa 3. Mapa político de la República Popular China

²⁶⁴ Por ejemplo, como reacción a la matanza en la Plaza de Tian An Men, el Parlamento alemán (*Bundestag*) determinó que la ayuda a ese país fuera suspendida con excepción de los proyectos que beneficiasen directamente a la población. Sin embargo, en junio de 1992, debido a fuertes presiones de varias empresas alemanas con intereses en China, el *Bundestag* permitió financiar un magno proyecto para construir y luego vender barcos al gobierno chino, bajo la consideración de que “aunque el respeto a los derechos civiles y políticos en China eran esenciales, las reformas y promoción económica podrían eventualmente generar avances en las condiciones de derechos humanos en el país asiático” (Waller, *Op. Cit:* 4). En este mismo sentido, el presidente estadounidense William Clinton justificó su preferencia por las *zanahorias* respecto a los *garrotes* en su relación con China, a pesar de que el gobierno de Beijing no había reaccionado conforme a las “exigencias” provenientes desde Washington en torno a la mejora de la situación de los derechos humanos en el inmenso país de Asia occidental. Al respecto, en su obra “My Life” el presidente Clinton señala que: “Debido a que la puesta en marcha de ciertos incentivos (a China) habían producido algunos resultados positivos (...) decidí extender la cláusula de nación más favorecida a esa nación, y a partir de entonces, desvincular nuestras exigencias en torno a los derechos humanos respecto al comercio (...) Una mayor cantidad de comercio traerá mayor prosperidad a los ciudadanos chinos, mayores contactos con el mundo exterior (...) (y) mayor adherencia a las reglas del derecho internacional y, tras ello, posiblemente, el avance de las libertades personales y de los derechos humanos” (Clinton, 2004: 598).



<http://www.guiadelmundo.com/paises/china/mapa.html>

Posteriormente, en 1992 los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea acordaron reimpulsar la colaboración con China mediante el establecimiento de prioridades temáticas en su programa de colaboración en los ámbitos del buen gobierno, combate a la pobreza, apoyo a minorías étnicas, reformas económicas y promoción al medio ambiente. Desde entonces, la Comisión ha propiciado una aceleración gradual de la cooperación bilateral.

Esta situación es analizada por Ostergaard quien señala que China, a diferencia de los países de África subsahariana, fue un país “semicolonial” mientras que los segundos fueron colonias formales de las potencias europeas (Ostergaard, *Op. Cit:* 114).

Ello ha inducido en parte a que el gobierno Chino luego de la Revolución de 1949 se caracterizara por su fortaleza en lo interno y en lo externo, a la par que la ayuda internacional hacia Beijing nunca ha significado, a diferencia de los países de África subsahariana, el elemento que definiría o sustentaría la fortaleza y legitimad del gobierno (*Ibidem*).

Hoy en día China es uno de los países que más flujos de cooperación internacional e inversiones extranjeras recibe, a pesar de que el gobierno comunista continúa lacerando sistemáticamente los derechos humanos de su población.

8.5.2.2 Colombia. Un caso particular

La guerra civil que ese país sufre desde 1964, dejando en promedio durante cada año del último lustro alrededor de 30 mil muertes, ocasiona que éste sea considerado como uno de los países más peligrosos del mundo.

Las violaciones a los derechos humanos son instrumentadas por distintos bandos, a saber, las guerrillas (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- y el Ejército de Liberación Nacional –ELN-), las fuerzas militares regulares del gobierno, así como los grupos paramilitares (principalmente las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC-). Al respecto, cabe destacar que el ejército y los grupos paramilitares son responsables de la mayoría de los 3.000 a 4.000 asesinatos políticos cada año.

De hecho, *Human Watch Rights* ha señalado que hasta septiembre de 1992, el 40% de los asesinatos políticos habían sido ejecutados por agentes estatales, el 30% por grupos paramilitares, el 27,5% a las guerrillas y el 2.5% a otros, incluidos traficantes de droga.²⁶⁵

El asunto relevante para los intereses de este trabajo consiste en que a pesar de que la impunidad por parte de las autoridades judiciales civiles y armadas de este país es sistemáticamente practicada, la comunidad de donantes no han llevado a cabo intentos de reformar la situación a través de condicionalidad política en la cooperación que presta con Bogotá. Es más, como se verá más adelante, la ayuda a Colombia ha aumentado significativamente en los últimos años.

Estados Unidos es el mayor donante de ayuda a este país, cuyos montos por este rubro, enmarcados en el denominado Plan Colombia, sumaron en el año 2000, 1.300 millones de dólares (ayuda económica y militar). El aumento de la ayuda estadounidense a Colombia se remonta a 1989, cuando el presidente George Bush padre anuncio la “Iniciativa Andina Contra las Drogas” (IACD), cuya lógica fundamental se circunscribía en la lucha antinarcóticos en la región. A partir de entonces, la ayuda a Colombia ha crecido

²⁶⁵ Human Rights Watch, Report 1992, New York, 1991 (en Crawford, *Op. Cit.*: 91).

exponencialmente, pasando de 18 millones de dólares en ese año a 750 millones de dólares en 2003.

Es interesante remarcar que Washington continuó incrementando su ayuda financiera y militar a Bogotá aun durante el esperanzador proceso de paz impulsado en su momento por el ex presidente Pastrana. Así, para 1999 Colombia se había convertido ya en el tercer país del mundo en recibir más ayuda militar de Estados Unidos (Tate, 2004: 3)

Fue de esta forma como la mayoría de los recursos destinados al Plan Colombia, en un primer momento publicitado como un “nuevo Plan Marshall” para este país, se destinó para entrenar y equipar nuevos batallones antinarcóticos del ejército mediante el suministro de helicópteros y ayuda de inteligencia.

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la ayuda militar de Estados Unidos a Colombia se ha sustentado en el combate internacional contra el terrorismo. En este contexto, la ayuda militar estadounidense a su aliado sudamericano ha continuado su crecimiento, la cual por mandato legal (es decir, gracias a la aprobación del Legislativo americano) puede ser directamente utilizada con carácter “letal”, a fin de usarse en operaciones “contraterroristas” (anteriormente restringida para la lucha antinarcóticos). De esta manera, la ayuda y entrenamiento de Estados Unidos puede utilizarse por unidades del ejército en su lucha contra las FARC, el ELN y las AUC en una estrategia que incluye directamente a Colombia en la guerra global contra el terrorismo (*Ibid.*)²⁶⁶

²⁶⁶ De hecho, las autoridades estadounidenses han relacionado en diversos comunicados públicos a las FARC con *Al Queda*. Esto a fin de justificar el incremento adicional de 100 millones de dólares a Colombia como “suplemento de emergencia” del paquete de ayuda internacional de marzo de 2003, cuya razón de ser fue en realidad el pago americano como contribución al apoyo de Álvaro Uribe a La Casa Blanca en el Consejo de Seguridad de la ONU, en el marco de los esfuerzos (por cierto, fracasados) de Washington por conseguir una Resolución en la ONU favorable a su política intervencionista en Irak. De esta manera, y como se señalará más adelante, la presencia militar norteamericana en Colombia es un tema central de la agenda bilateral de Washington D.C. y Bogotá, respectivamente. Este mutuo interés, fue explicitado públicamente en marzo de 2004, durante la visita de Uribe a la capital estadounidense, donde se planteó la posibilidad de duplicar el número de efectivos militares estadounidenses en Colombia, lo cual, como se verá a continuación, fue aprobado en agosto de ese mismo año (El Tiempo, 25 de marzo, 2004).

Así, es evidente que Washington no aplica en modo alguno condicionalidad negativa en este país, y por el contrario, continúa aumentando su apoyo a Bogotá a través del citado Plan Colombia (Amnesty International, 2000: 3). (ver anexos)

La ausencia de sanciones norteamericanas a este país andino²⁶⁷ no solamente se explica por la actitud benevolente de la Casa Blanca respecto a la Casa de Nariño.²⁶⁸ Tradicionalmente los gobiernos colombianos (y particularmente la administración al mando del presidente Uribe), han aceptado dócilmente acatar las condicionantes dispuestas por Estados Unidos como requisito para el mantenimiento de la ayuda económica y militar al gobierno sudamericano.

A su vez, como se ha señalado, los estrategas estadounidenses han relajado el grado de exigencia de sus propias condiciones, con la finalidad de mermar los impedimentos para que los importantes montos de ayuda fluyan al país de referencia, el cual es percibido como un bastión fundamental para promover la seguridad nacional de la Unión Americana.

El caso más reciente en este sentido es la condicionalidad de la Secretaría de Estado impuesta a Colombia en torno a la necesidad de que el gobierno uribista mantenga las extradiciones de guerrilleros y paramilitares a territorio norteamericano, con el fin de que Colin Powell “certifique” a este receptor, y tras ello permitir el envío de recursos destinados a apoyar los programas nacionales para la desmovilización de guerrilleros y paramilitares.

²⁶⁷ Estados Unidos sí ha impuesto sanciones a Colombia, mas no por motivos relacionados con la democracia o los derechos humanos, sino como un instrumento de poder para intentar influir en asuntos internos del Estado sudamericano. Un buen ejemplo de ello es el hecho de que en septiembre de 2004, se dio a conocer que el Senado estadounidense estudiaba el retiro de cuatro millones y medio de dólares del Presupuesto para Operaciones Exteriores destinado a financiar un programa de guarda bosques que pretende reducir la producción de sembradíos ilícitos en las reservas naturales colombianas. Esta amenaza de sanción es una reacción a la repentina sustitución de Juan Carlos Riascos como Director de Parques Nacionales de Colombia, la cual desde la visión de los legisladores norteamericanos no tuvo justificación alguna (El Tiempo, 30 de septiembre, 2004). Esta estrategia punitiva (ya sea por razones humanitarias –como lo señala el Senado estadounidense- o por cuestiones políticas que no han sido esclarecidas) es, evidentemente, una intromisión de los asuntos internos del Estado colombiano.

²⁶⁸ Sede de la presidencia de Colombia, ubicada en el centro histórico de la ciudad de Bogotá.

Esta estipulación, establecida en el Proyecto de Presupuesto para las Operaciones Exteriores de 2005, deberá verificar que “el gobierno de Colombia no ha aprobado leyes que sean inconsistentes con los tratados de extradición y se ha comprometido a continuar extraditando a ciudadanos colombianos, incluidos miembros de los grupos irregulares, en concordancia con estos tratados” (en *El Tiempo*, 25 de septiembre de 2004).

Dada la alianza actual del presidente Uribe con las autoridades estadounidenses, es previsible que la Administración colombiana apruebe fácilmente estas estipulaciones (es decir continúe la extradición de sus nacionales a Estados Unidos) para recibir a cambio los atractivos montos de ayuda económica y militar²⁶⁹ destinada al gobierno presidido, por cierto, por un presidente que, con su “Política de Seguridad Democrática” como estrategia política –electoral²⁷⁰ (y con la venia de Washington)²⁷¹, se encuentra realizando diversas

²⁶⁹ El Proyecto de Presupuesto para las Operaciones Exteriores tiene contemplado el suministro al gobierno colombiano de 580 millones de dólares para desarrollar diversos programas en Colombia. Estos montos, otorgados en el marco de la IACD consisten en 463 millones de dólares (de los 731 millones de la IACD destinados a Ecuador, Perú y Bolivia), de los cuales 313 millones irán a operaciones de fumigación e interdicción. Los otros 150 millones se invertirán en asistencia a los desplazados (más de dos millones de personas) como efecto del conflicto armado, a programas de desarrollo alternativo, a reformas a la justicia, así como al fortalecimiento de los derechos humanos. Además, se tiene estimado que unos 110 millones de dólares adicionales se utilicen a apoyar la estrategia de Seguridad Democrática del presidente Uribe. Respecto a los derechos humanos, en septiembre de 2004, el Departamento de Estado “certificó” a Colombia por el “correcto comportamiento” de sus fuerzas armadas en este rubro, por lo que desembolsará más de 120 millones de dólares como ayuda militar a dicho país (*Ibid*).

²⁷⁰ La Política de Seguridad Democrática es la principal estrategia del presidente Álvaro Uribe para combatir frontalmente a las FARC y al ELN (aunque con éste último se ha avanzado en los encuentros entre el gobierno y dicho grupo armado irregular, en aras de encontrar una solución pacífica al conflicto entre ambas partes). La Política de Seguridad Democrática, apoyada política y financieramente por Estados Unidos, si bien ha logrado innegables avances en materia de la ampliación de la presencia del ejército en diversas zonas del país (lo cual, por ejemplo, ha facilitado la libre circulación de personas y productos en distintas carreteras), ha significado la ampliación de facultades de las fuerzas del orden colombiana para combatir a las organizaciones terroristas. El último esfuerzo uribista por ampliar las facultades del ejército y la policía en aras de facilitar su trabajo para el cumplimiento de los referidos propósitos fue una iniciativa de ley para ampliar las facultades del ejército y la policía judicial (denominado estatuto Antiterrorista) para, por ejemplo, poder capturar a individuos e interrogarlos sin la necesidad de contar con órdenes de aprehensión. La puesta en marcha de esta iniciativa, de momento, fue rechazada por la Corte Suprema de Justicia, debido a que lastimaba los derechos individuales de los colombianos (Cambio, 2004: 20).

²⁷¹ El presidente George W. Bush ha apoyado incondicionalmente a su homólogo Álvaro Uribe, inclusive tras el contenido de un informe de inteligencia militar estadounidense, difundido por la Universidad George Washington, referente a supuestos vínculos del mandatario colombiano cuando se desempeñaba como senador a favor del hoy extinto Pablo Escobar, en su momento jefe del cartel de la droga en Medellín. En agosto de 2004, en una reunión en Washington D.C. entre ambos dirigentes, el presidente Bush señaló que “Nos mantenemos firmes con el gobierno colombiano. ¿Saben por qué? Porque tengo confianza en Uribe. En el presidente Uribe. Él nos ha dicho: ayúdenos. (Uribe) Entiende que tiene que enfrentarse con los narcotraficantes en Colombia por el bien de su propio país. (Por ello) cuando (Uribe) viene a la Oficina Oval, le miro a los ojos cuando nos dice: necesito su ayuda. Y yo le digo ¿Por qué?, y él responde: porque deseo

maniobras políticas en aras de modificar la Constitución, con el fin de estar en capacidad de reelegirse en el 2006.²⁷²

El exponente más notorio de la ausencia de sanciones al gobierno de Colombia y, por el contrario, el aumento de ayuda militar a sus fuerzas armadas, es el hecho que en octubre de 2004 el Congreso estadounidense aprobó el aumento en 100% de los efectivos militares norteamericanos asentados en este país hispano (de 400 a 800) y de 400 a 600 el número de contratistas en el país andino (El Tiempo, 8 de octubre, 2004).

En enero de 2005, la ampliación del Plan Colombia por parte del reelecto presidente George Walker Bush, con un monto de 700 millones de dólares para el 2006 solicitados al Congreso norteamericano, no es sino una muestra más de la alianza entre Washington D.C. y Bogotá para impulsar el combate del conflicto armado colombiano por la vía de las armas. El señalamiento anterior se corrobora si se considera que de esta enorme cuantía (700 millones de dólares), únicamente tres millones de dólares se destinarán para apoyar la desmovilización de los grupos paramilitares y reinsertados de la guerrilla (El Tiempo, 8 de febrero, 2005).

La Unión Europea contempla medidas condicionantes al gobierno colombiano a través de la “cláusula elemento esencial” contenida en el Pacto Andino, firmado en 1993 y en vigor desde 1998, con la finalidad de promover el desarrollo y el respeto a los derechos humanos entre los países firmantes.

liberar a nuestro país de esos narcotraficantes. Eso me hace sentir cómodo, de que estamos haciendo lo correcto con el dinero de los contribuyentes para apoyar a Colombia. Es de nuestro interés hacerlo. Es también del interés del pueblo colombiano que ayudemos. Es (Uribe) un individuo que ama la libertad” (El Tiempo, 7 de agosto, 2004).

²⁷² Lo irónico es que el ejercicio de extradición entre Colombia y Estados Unidos no es recíproco. El 28 de marzo de 2005 cinco soldados estadounidenses apostados en Colombia en el marco de la asistencia militar norteamericana al país sudamericano fueron capturados en territorio colombiano por el hallazgo de 16 kilogramos de cocaína que los uniformados pretendían trasladar a territorio estadounidense en un avión militar que despegó de la ciudad de Apiay, Villavicencio. Aunque el propio Ministerio de Defensa colombiano comunicó que “Este negocio estaría funcionando desde el 2003”, tres de los cinco militares estadounidenses sorprendidos con el estupefaciente fueron trasladados inmediatamente a Estados Unidos, aunque la investigación y captura se llevaron a cabo en Colombia (El Tiempo, 6 de abril, 2005).

Sin embargo, la ayuda procedente de la Comisión Europea a Colombia también ha aumentado considerablemente en los últimos años, pasando de 5.2 millones de dólares en 1990 a 56.55 millones en 2003.

La condicionalidad de la ayuda europea al gobierno de Colombia se centra en las disposiciones incluidas en la Declaración de Londres de 2003, en donde se solicita al gobierno del presidente Uribe cumpla con las recomendaciones elaboradas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en materia de derechos humanos.²⁷³ En este sentido, en el marco de las negociaciones entre el gobierno y las AUC, el Consejo Europeo anunció su voluntad de respaldar este proceso, el cual ha tenido como resultado inicial la desmovilización de 3.000 efectivos de dicha organización ilegal en noviembre de 2004.

La condición para que esta iniciativa se concrete consiste en que las autoridades colombianas “hayan elaborado un marco legal global sobre las conversaciones que sea compatible con sus compromisos internacionales” y “los grupos armados (ilegales) hayan cesado las hostilidades y respeten el derecho internacional humanitario” (El Tiempo, 20 de octubre, 2004).

Aunque se antoja lejana la posibilidad de que los representantes europeos participen activamente mediante representantes en las mesas de negociación de Santa Fe del Ralito (el sitio donde gobierno y AUC negocian la desmovilización de los segundos) la ayuda financiera proveniente de Bruselas para apoyar este proceso de pacificación continuará siendo proveída.

De la mano de los europeos, la ONU condicionó la permanencia de su Asesor Especial para Colombia, James Lemoyne, al enjuiciamiento de los paramilitares desmovilizados, así como al apoyo por parte del gobierno uribista a las actividades de dicho diplomático, las

²⁷³ Estas recomendaciones promueven compromisos del gobierno colombiano en torno al respeto de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, de la lucha contra el paramilitarismo, del combate contra la impunidad, de la respuesta al desplazamiento forzado, así como del apoyo a los derechos sociales y culturales de los indígenas. Véase el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2001, disponible en <http://www.monde-diplomatique.fr/cuaderno/plancolombia/derechoshumanos2001>.

cuales pueden resumirse en el diálogo con las partes en conflicto, en aras de encontrar canales de acercamiento entre las mismas con miras a resolver el único conflicto armado en el hemisferio americano.

Debido a que el presidente Uribe no apoya las disposiciones arriba descritas y a que descarta la existencia de un conflicto armado en su país²⁷⁴ (con la subsiguiente consideración de que no existen contrapartes en esta conflagración), en abril del 2005 la ONU anunció la retirada definitiva de Lemoyne, sin que la máxima organización multilateral de paz hubiese designado sucesor de su principal representante político en Bogotá (El Tiempo, 23 de enero, 2005).

Respecto a España, el primer donante europeo a este país, el asunto más reciente sobre la condicionalidad de su ayuda a Colombia se refiere al polémico proceso de venta de armas por parte de España al país Sudamericano, iniciado durante los últimos meses de la presidencia de José María Aznar. La negociación comprendió, entre otros artefactos, 40 tanques AMX-30, los cuales serían comprados por el Gobierno del presidente Álvaro Uribe, a fin de que fuesen utilizados en su lucha contra las organizaciones terroristas como las guerrillas y las autodefensas.

Sin embargo, tras la victoria de José Luis Rodríguez Zapatero en las elecciones de marzo de 2004, el nuevo gobierno de izquierda anunció que las negociaciones en este asunto se revisarían bajo el entendimiento que bajo la óptica de esta nueva Administración la venta de armas a Bogotá no contribuiría propositivamente a animar el proceso de paz en la atribulada nación andina.

Ante ello, el 23 de junio de 2004, el Congreso de los Diputados, por iniciativa de Izquierda Unida (IU), Izquierda Verde (IV) e Iniciativa Por Cataluña (IPC) avalada -tras algunas modificaciones-²⁷⁵ por el gobernante Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y pese a la

²⁷⁴ El gobierno presidido por Álvaro Uribe afirma que en Colombia no hay conflicto armado, sino que este país sufre de la amenaza terrorista de grupos armados ilegales.

²⁷⁵ La iniciativa inicial presentada por IU, IV e IPC en la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Diputados, rechazada por el Partido Popular (PP) proponía "la suspensión de la venta de armas a Colombia y

oposición del Partido Popular (PP), aprobó una Proposición en la que instaba al gobierno a revisar y evaluar el protocolo de cooperación militar con Colombia.

El documento de los legisladores ibéricos enfatiza la necesidad de respetar el código de conducta de la Unión Europea que determina que ningún Estado miembro puede exportar armas a países en conflicto o a naciones en las cuales organismos internacionales como la ONU y la misma Unión Europea hayan constatado graves violaciones a los derechos humanos (*Ibidem*).

Finalmente, en julio de 2004 el gobierno colombiano, sin mayores explicaciones, comunicó que el Ministerio de Defensa español no le vendería los citados tanques, con lo cual estas desgastadas y fracasadas negociaciones llegaron a su fin.

De esta manera la condicionalidad *ex ante* española (por cierto, el único país de la Unión Europea que otorga asistencia militar a Colombia) se impuso y ante la falta del compromiso por parte del presidente Uribe por respetar los derechos humanos de su país, el armamento ibérico no llegó a territorio sudamericano.

A partir de entonces, la asistencia militar española actual a Colombia, a diferencia del gobierno ibérico anterior, será “ayuda militar de tipo humanitario”, es decir, cooperación militar “no ofensiva”, ya que Madrid ha otorgado al país andino dos aviones ambulancia tipo C-212, material sanitario de campaña y cursos de formación para erradicar las minas antipersonales (El Tiempo, 25 de septiembre, 2004b).

Gordon Crawford analiza las posibles razones por las que a pesar de las claras violaciones a los derechos humanos en Colombia los países donantes han apostado por no restringir la ayuda al desarrollo al gobierno de Bogotá.

Mapa 4. Mapa político de Colombia

el condicionamiento de la ayuda al desarrollo al respeto de los derechos humanos" (El Tiempo, 24 de junio, 2004).



<http://www.guiadelmundo.com/paises/colombia/mapa.html>

Al respecto apunta que Estados Unidos, secundado por la Unión Europea, consideran poco pertinente sancionar a gobiernos que han sido elegidos democráticamente, (como es el caso del gobierno colombiano) el cual mantiene (al menos de manera retórica) un compromiso de defensa a los derechos humanos.

Otra interesante razón consiste en la denominada herencia de la guerra fría, cuyos vestigios promueven el apoyo a los gobiernos que combaten a grupos insurgentes con ideologías izquierdistas, aunque con dicha actividad se dé pauta a continuos atentados contra los derechos humanos, tanto de los combatientes como de la población civil.

De esta forma, debido a que el objetivo fundamental de la cooperación internacional a Colombia consiste en sumarse a los esfuerzos del presidente Álvaro Uribe para combatir los cárteles del narcotráfico y a los grupos terroristas, y ya que esta actividad de enfrentamiento se encuentra ligada a la extensión del conflicto a través de sus diversos actores, podemos decir que en este país la defensa a los derechos humanos a través de condicionalidad política no es practicada en los mismos parámetros que la llevada a cabo en otros países con violaciones similares.

8.5.3 Otros casos

8.5.3.1 República Árabe de Egipto

Egipto se consagró como un importante receptor de ayuda exterior a partir de 1979, tras la firma de los Acuerdos de Camp David, donde Estados Unidos estableció sendos compromisos financieros con Tel Aviv y El Cairo para suministrarles mediante diversos mecanismos ayuda a ambos países por más de 5.000 millones de dólares anuales, los cuales no han variado sustancialmente hasta nuestros días (Sanahuja, 1999b: 60).²⁷⁶

Desde entonces, Egipto ha recibido anualmente poco más de 2.000 millones de dólares anuales en ayuda, de los que 1.300 millones es ayuda militar, mientras que en el bienio 2001-2002 Estados Unidos le otorgo 919 millones de dólares como AOD, siendo este país árabe el primer receptor de ayuda estadounidense a escala mundial durante dicho periodo (US Arms Clients Profiles, 2002:1) (OECD, 2004c)²⁷⁷, aunque en realidad una reducida parte de estos montos son destinados para combatir la pobreza.²⁷⁸

Cuadro 23. Principales receptores de AOD y AO de Estados Unidos, 2001-2002

País	Millones de dólares
Egipto	919
Rusia (AO)	813
Israel (AO)	529
Pakistán	494
Serbia y	353

²⁷⁶ Ya que Israel es el principal aliado político de Estados Unidos en Medio Oriente, este país ha recibido mayor apoyo por parte de Washington respecto a lo que Egipto obtiene del mismo donante. Por ejemplo, si se considera que Israel cuenta con el 10% de la población egipcia, y ha recibido entre 30 y 40% más ayuda estadounidense que Egipto en condiciones más atractivas, evidencia que Washington ha beneficiado en mayor proporción a Tel Aviv respecto a El Cairo (Qandt 1990: 42). Además, según cifras del CAD en 1996 la AOD *per cápita* a Israel fue de 2.2 mil dólares, mientras que en Egipto durante 1997 la cifra se ubicó en 1.2 mil dólares, es decir la mitad respecto a la israelí (OECD-CAD, 2000: 214-215).

²⁷⁷ Luego de los atentados terroristas en Nueva York y Washington D.C, en el marco de la invasión norteamericana a Afganistán y ante la escalada militar en Irak, -hechos que revalúan el apoyo logístico militar egipcio para con este país americano- Estados Unidos aumentó sustancialmente su ayuda a Egipto. Muestra de ello fue el mensaje del presidente George W. Bush del 3 de enero de 2002, en el que anunció un nuevo paquete de ayuda económica a este país por 959.000 millones de dólares, sin contar un desembolso extraordinario de 380.000 millones para los próximos meses (USAID Egypt, 2002: 1). (ver anexos)

²⁷⁸ La ayuda a Egipto otorgada por USAID es destinada en un 25% para promover reformas estructurales (privatizaciones, recorte del gasto social, etc.), otro 25% es utilizada para fomentar la importación de productos estadounidenses a Egipto, mientras que el resto es empleado para paliar los efectos negativos de las reformas estructurales (instrumentadas por la propia cooperación internacional); es decir, para impulsar el desarrollo social y el combate a la pobreza (Levin, 2000: 6).

Montenegro	
Colombia	330

Fuente: OECD, “Aid Statistics, Donor Aid Charts”,
http://www.oecd.org/countrylist/0,2578,en_2649_34447_1783495_1_1_1_1,00.html

Además de esto, las fuerzas egipcias reciben desde entonces entrenamiento por parte del ejército estadounidense, resaltándose el hecho de la ejecución de ejercicios militares conjuntos, sin que a la fecha el presidente Mubarak acceda al establecimiento de bases militares estadounidenses en su territorio.²⁷⁹

Por su parte, Estados Unidos se ha beneficiado de su colaboración militar con Egipto a través de distintas maneras. Por ejemplo, el programa estadounidense para proveer de armas a los *mujaidines* afganos en su lucha contra los soviéticos en la década de los ochenta, fue apoyado logísticamente por Egipto.²⁸⁰

Resulta interesante saber que la Constitución Política de la República Árabe de Egipto establece en este país un sistema democrático y multipartidista que respeta la defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, el gobierno de este país se ha caracterizado por impedir el libre desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos de oposición, la libertad de prensa y el pleno respeto a los derechos humanos.²⁸¹

Por ejemplo, durante el proceso electoral de 1995, las autoridades egipcias arrestaron a los líderes de la oposición, quienes seguramente no escaparon a la dinámica que sufren los

²⁷⁹ A pesar de que Estados Unidos no tiene bases militares en Egipto, ha logrado “permiso” de las autoridades correspondientes egipcias para utilizar de manera eventual algunas de ellas, especialmente el Aeropuerto del Oeste de El Cairo y la base aérea *Wadi Qena* (Quandt, *Op. Cit:* 33).

²⁸⁰ Lo que resulta interesante al respecto es que hoy en día los citados incrementos de ayuda económica y militar a Egipto se realizan en el marco de la lucha contra los talibán (U.S. Arms Clients Profiles, *Op. Cit:*1), es decir, para combatir al bando que dos décadas atrás era apoyado por Estados Unidos, a través de El Cairo.

²⁸¹ En marzo de 2005, el presidente Mubarak anunció que los egipcios estaban preparados para celebrar elecciones presidenciales, aunque el mandatario africano no precisó si él también participará como candidato a la principal magistratura.

sospechosos políticos, quienes no gozan de juicios previos, pero sí posiblemente de torturas y amenazas.²⁸²

De hecho, varios estudios de *Human Rights Watch* han señalado que a partir de 1992 la situación de los derechos en ese país se han deteriorado de manera considerable, ya que el gobierno se ha dedicado a enfrentar a los grupos islámicos opositores a Mubarak, lo cual ha conllevado a que ambas partes generen un ambiente de inseguridad creciente en detrimento de la población civil.

Las denuncias concernientes a las violaciones a los derechos humanos y asesinatos extrajudiciales por parte de las fuerzas del orden no han generado las investigaciones ni sanciones competentes, debido al ambiente de impunidad propiciado por el gobierno.

Por otro lado, la libertad de prensa se ha vuelto considerablemente limitada en razón a la situación general del país, donde se vive en un casi constante estado de emergencia, caracterizada en que las garantías individuales y la libertad de expresión de los egipcios es supervisada y limitada severamente por las autoridades estatales.

Mapa 5. Mapa de la República Árabe de Egipto



<http://www.guiadelmundo.com/paises/egypt/mapa.html>

²⁸² Human Rights Watch 1991 (en Crawford, *Op. Cit:* 89).

Para los propósitos de este trabajo, el hecho a resaltar es que a pesar del final de la guerra fría, Estados Unidos no ha variado su interés por seguir ofertando ayuda económica y militar a Egipto e Israel (Sanahuja, *Op. Cit.*).

Ello se debe fundamentalmente a que la relevancia estratégica que le otorga Estados Unidos a Medio Oriente ha permanecido constante a través del tiempo, e inclusive podría decirse que este interés se ha incrementado, especialmente a partir de 1991 con la guerra del Golfo Pérsico, en 2001 en la guerra contra Afganistán y en 2003 tras la guerra en contra de Irak.

De esta forma, debido a los intereses estadounidenses en Medio Oriente y con base en la relevancia geopolítica que Washington le otorga desde finales de la década de los setenta a esta zona mediterránea, Israel y Egipto se han convertido y mantenido hasta la fecha, como los principales receptores de su ayuda exterior. (véanse anexos)

Asimismo, los importantes recortes financieros que los republicanos han promovido a su ayuda exterior tampoco han afectado a estos dos importantes aliados de Medio Oriente (Gómez Galán, Sanahuja, 2001: 66).

Particularmente interesante es el hecho que las restricciones a la ayuda sufridas por otros países receptores por la falta de protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia, no aplicadas y ni siquiera consideradas por Washington en su política de ayuda a Egipto, a pesar de que como se ha visto este país es gobernado por un régimen que no se caracteriza por su tolerancia y democracia.

En este contexto, la ayuda internacional que recibe Egipto no ha sido deteriorada en modo alguno por condicionalidad política en materia de buen gobierno, democracia o derechos humanos, sino que por el contrario este país se ha mantenido como el principal receptor de ayuda estadounidense desde hace décadas.

Si bien Estados Unidos es el primer donante de ayuda (especialmente militar) a Egipto, debe señalarse que diversos países europeos como Francia, Alemania, Italia y Holanda también aportan cuantiosas sumas.

La Unión Europea es también un importante suministrador de AOD a Egipto otorgándole de 1991 a 1994 más de 120 millones de dólares anuales por este concepto, haciendo de este país uno de los principales receptores por parte de este donante.

No sobra insistir en que las razones que explican esta desvinculación entre la falta de espacios de respeto a los derechos humanos y a la democracia y sanciones se explican a la luz de la importancia política- estratégica de Egipto en el contexto regional medio-oriental.

Esta importancia se debe por un lado a que El Cairo funge como una pieza clave en el proceso de paz árabe-israelí gracias a su estatus de aliado de occidente al mediar como el más importante interlocutor con los países árabes moderados de la región, así como por el papel del presidente Mubarak como un defensor del Estado laico, el libre mercado en la región euromediterránea²⁸³ y la lucha contra el fundamentalismo islámico que pudiese crear inestabilidad en el país y en la región.

Como se podrá observar, los intereses políticos y económicos de los donantes ante la situación actual de los derechos humanos en Egipto han primado respecto a los parámetros generales con que los promotores de dichos valores catalogan y sancionan a países con menor importancia y prioridad para sus respectivas políticas exteriores.

8.5.3.2 Indonesia

²⁸³ La Asociación Euromediterránea, a través de la Declaración de Barcelona de 1992, propone el establecimiento de una zona euromediterránea de libre comercio, para el año 2010. El gobierno de El Cairo ha expresado su apoyo a dicha iniciativa, así como su compromiso con Bruselas para promover este proyecto entre sus aliados árabes en la región.

El caso de Indonesia es catalogado por diversos autores como el mejor ejemplo de la incoherencia y la política de doble rasero de los donantes respecto a la no aplicación de sanciones por violaciones a los derechos humanos y falta de democracia en un país del Sur.

Este archipiélago, el cuarto más habitado del mundo (y primero de población musulmana) y conformado por 17.000 islas, y que recibe alrededor de 5.000 millones anuales de ayuda, no se ha caracterizado precisamente por su democracia interna ni por la defensa por parte del gobierno de los derechos civiles ni políticos de su población.

Al respecto, el gobierno estadounidense ha señalado que en este país se ha practicado un sistema político autoritario, con severas limitaciones a la libertad de expresión, de prensa, de reunión y de asociación.²⁸⁴

Ejemplo de ello es que hasta hace cinco años el presidente Suharto,²⁸⁵ quien derrocó en 1965 a Sukarno, permitió la celebración de elecciones democráticas en el país, donde resultó electo B. J. Habibie, quien fue depuesto por el Congreso debido a corrupción e incompetencia, el cual ha sido secundado por Megawati Soekamoputri, quien en septiembre de 2004 permitió la primera celebración de elecciones democráticas presidenciales.

A su vez, en 1976 Indonesia invadió a la recién independizada isla de Timor Oriental, en donde mantuvo una feroz ocupación militar hasta 1999. Hoy, gracias a las gestiones de la

²⁸⁴ Departamento de Estado de Estados Unidos, Country Reports on Human Rights Practices for 1994. Informe sobre Indonesia, Washington, D.C. 1994 (Crawford, *Op. Cit.*: 86).

²⁸⁵ Quien, por cierto, según la fundación privada *Transparency Internacional* en un informe sobre los principales ex líderes más corruptos del mundo, obtuvo ilícitamente de las arcas indonesias durante los 21 años que se mantuvo en el poder, entre 15.000 y 35.000 millones de dólares, ocupando el primer lugar de la lista. El segundo lugar lo tiene Ferdinand Marcos, quien se calcula saqueó a su país entre 5.000 y 10.000 millones de dólares durante su mandato que duro de 1972 a 1986. El tercer lugar es para el ex presidente Mobutu Sese Seko, quien de 1965 a 1997 obtuvo mediante procedimientos irregulares cerca de 5.000 millones de dólares (The Washington Times, 26 de marzo, 2004). Lo relevante para este trabajo es que dichos mandatarios recibieron también importantes recursos de ayuda al desarrollo para sus respectivos países, en buena medida como compensación por las alianzas políticas que mantuvieron con sus respectivos donantes en el contexto de la guerra fría. Es decir, en el marco de la contención bipolar, la ayuda al desarrollo no era condicionada en materia de buen gobierno o la rendición de cuentas, a pesar de que los gobiernos contribuyentes estaban al tanto de que sus líderes aliados no eran precisamente ejemplos de transparencia en el manejo de las cuentas Estatales o personales.

ONU, este pequeño país ya disfruta de soberanía y de un asiento en la Asamblea General del Organismo.

No sobra señalar que el gobierno de Yakarta mantuvo mecanismos de control en esa parte de la isla de Timor, la cual se caracteriza por una flagrante y constante violación de los derechos humanos en contra de su población.

Sobre este asunto se calcula que entre un quinto y un tercio de la población fue aniquilada, mientras que los sobrevivientes vivían en un sistema de represión y falta de garantías mínimas individuales, los cuales les impedía vivir con seguridad respecto a su integridad personal, política y social.

Estos hechos tuvieron cierta incidencia respecto al otorgamiento de ayuda a ese país, aunque como se analizará las reacciones externas no estuvieron a la altura de la grave situación vivida en Timor Oriental ni en el resto del territorio indonesio.

Por ejemplo, la masacre de 50 timorenses orientales que se manifestaban pacíficamente en manos de fuerzas indonesias en 1994 provocó algunas reacciones internacionales, especialmente de los donantes más importantes de este país como Holanda (ex metrópoli) y Dinamarca, quienes determinaron suspender temporalmente su ayuda a este país.

Canadá expresó cuestionamientos sobre el mantenimiento de su programa de cooperación con el gobierno de Yakarta. Asimismo, Australia y Estados Unidos solicitaron investigaciones sobre los sucesos ocurridos, mientras que algunos miembros del Congreso estadounidense demandaron la suspensión de la ayuda, hecho que no fue apoyado por el Ejecutivo.

Portugal, luego de la anexión unilateral de ésta Isla en 1976, y tras romper sus relaciones diplomáticas con Yakarta, solicitó a la Comunidad Económica Europea imponer inmediatamente como medida represiva ante la masacre un embargo comercial y serias sanciones restrictivas a la ayuda.

La respuesta del gobierno indonesio ante tales reacciones internacionales consistió en criticar las presiones y sanciones aludiendo a que éstas atentaban contra la soberanía del país. Sin embargo, las autoridades competentes iniciaron algunas medidas como el establecimiento de un equipo nacional que investigara los hechos y deslindara responsabilidades sobre los citados hechos.

Luego de que los resultados estableciesen que el ejército había reaccionado sin proporción ante las supuestas provocaciones de los manifestantes, el gobierno relevó de sus puestos a los generales involucrados en este fatídico hecho. Además unos 10 soldados fueron encarcelados por menos de dos años, mientras que a su vez cuatro líderes timorenses capturados durante dicha manifestación serían condenados a nueve años de prisión por cargos de sublevación.

A pesar de tal circunstancia, Japón (principal donante de ayuda e inversionista en Indonesia) en febrero de 1992 durante la visita a Tokio del Ministro indonesio de Asuntos Exteriores, señaló que su programa de ayuda no se vería afectado por los acontecimientos acaecidos en Timor Oriental.

Luego de la reacción nipona la mayoría de los donantes reestablecieron sus programas de ayuda a Indonesia.²⁸⁶

Lisboa siempre expresó su interés de que el problema de Timor Oriental fuese solucionado a través de gestiones de la ONU, proponiendo en el seno de la Comunidad Europea instaurar sanciones a Indonesia para presionar sobre al objetivo; desafortunadamente, el mayor peso político del resto de los Miembros ocasionó que dicha iniciativa no prosperase.

Mapa 6. Mapa político de Indonesia

²⁸⁶ Francia se encargó de compensar la suspendida ayuda alemana, mientras que Australia compensó las restricciones de la ayuda miliar estadounidense a Yakarta.



<http://www.guiadelmundo.com/paises/indonesia/mapa.html>

Solamente Alemania señaló que su ayuda destinada a Indonesia estaría supeditada a la protección de los derechos humanos en ese país, lo que provocó de nueva cuenta la reacción de Yakarta, expresando que dicho mensaje era una medida imperialista en contra de su soberanía nacional.

El gobierno indonesio exigió a Alemania y a Holanda suspender inmediatamente su programa de colaboración en su territorio. Seguido de ello, las autoridades de este país del Asia sudoriental prohibieron a ONG's locales tener como contrapartes en proyectos de desarrollo a instituciones alemanas y holandesas, estableciendo rigurosas sanciones para quien no acatase la disposición.

Asimismo, el gobierno asiático unilateralmente decidió disolver el Grupo Intergubernamental en Indonesia conformado por expertos locales y extranjeros (dirigidos por un holandés) quienes coordinaban y establecían los objetivos y las estrategias de la ayuda internacional recibida.

Con el transcurso de los meses, la mayoría de los donantes fueron reestableciendo su colaboración con Indonesia y ante esta situación el gobierno luso decidió vetar las negociaciones entre la Unión Europea y la ANSEA para renovar su acuerdo comercial, con el propósito de presionar al gobierno indonesio para resolver el problema del Timor Oriental con el apoyo de la ONU.

Sin embargo, Indonesia representa un mercado sumamente atractivo para Europa y para el resto de países económicamente poderosos quienes tienen intereses comerciales definidos y crecientes en ese país.

Prueba de ello es que el BM ha catalogado a Indonesia como un país ejemplo por sus eficientes políticas económicas (aun después de la crisis financiera de 1997), aunque se encuentren en boga las restrictivas legislaturas sobre derechos laborales y humanos en el país.

El caso indonesio es un ejemplo más de la falta de congruencia entre la situación interna de un país y el nivel de las sanciones impuestas por los donantes con base en su apreciación sobre el estado general del mismo respecto a la promoción de la democracia y a la protección de los derechos humanos.

8.5.3.3 Argelia

A principios de 1992, meses después de la celebración del Consejo Europeo de Luxemburgo donde la Unión Europea se comprometía a promover los derechos humanos y la democracia en terceros países, así como a sancionar a aquellos Estados que no respetasen dichas estipulaciones, un golpe de Estado en Argelia canceló los resultados electorales, donde el Frente Islámico de Salvación (FIS) había ganado la contienda electoral.

A pesar de que la Unión Europea acababa de precisar y comunicar públicamente su postura en materia de sanciones a la ayuda y respeto a la democracia y a los derechos humanos, Francia y la mayoría de los Estados miembros de la Unión guardaron posturas cautas ante la crisis argelina, que afectaba severamente el proceso democrático del país mediterráneo.

La reacción europea ante este suceso no era cómoda si se considera que, por un lado, Bruselas no podía aceptar abiertamente la llegada al poder en Argelia de un grupo de militares, pero por el otro, esta situación era sin lugar a dudas más cómoda que apoyar la previsible llegada al poder del FIS, de tendencia islamista, que previamente había señalado que no aceptaría el concepto de democracia occidental (Olsen, 2000: 155).

Ya que Francia es el país europeo con mayores vínculos con Argelia, el resto de la Comunidad acordó esperar las pautas a seguir por París en el asunto en cuestión, misma que tardaría en llegar casi dos años después de la ruptura del Estado de derecho en el país norafricano de referencia. Durante este largo período, no se ejerció presión política relevante ni se establecieron sanciones comerciales o a la ayuda al desarrollo en contra del régimen militar argelino, sino como se verá después, la comunidad de donantes reaccionó dadivosamente incrementando su ayuda y créditos a Argel.

La respuesta del gobierno galo fue clara y contundente. En 1994, el Ministro de Asuntos Exteriores, Alain Juppé declaró que el único rol de Francia y Europa y de sus instituciones comunitarias en el caso argelino consistía en otorgar apoyo económico y financiero al gobierno de ese país árabo-francés.

Es más, la Comisión Europea, siguiendo la línea francesa anunció que “debe otorgársele el máximo apoyo financiero a Argelia para reactivar su economía y para reducir el sustento popular del radicalismo islámico” (European Commission, May 1994).

La postura francesa-europea, fue también apoyada en la Cumbre del G-7 de ese año, lo cual a su vez incidió para que el FMI y el BM otorgasen importantes créditos a Argel.

Estos apoyos consistieron en la aprobación por parte del FMI de mil millones de dólares a Argelia, y que su deuda externa de 26.000 millones de dólares fuese renegociada en ese mismo año. Por su parte, el BM anunció en octubre el otorgamiento de un “crédito de emergencia para la rehabilitación” de 200 millones de dólares y Francia le otorgó 3.000 millones de dólares en calidad de préstamo en ese mismo año. En 1995 esta tendencia no varió significativamente y, por ejemplo, en mayo de 1995 un nuevo préstamo por 1,8 mil millones de dólares por parte del FMI fue enviado al Banco Central argelino con el fin de animar la estabilidad política y, de esta manera, incentivar la inversión extranjera (Tomasevsky, *Op. Cit:* 56).

De esta forma, la comunidad de donantes, aceptó y reconoció *de facto* al nuevo gobierno ilegítimo argelino, mismo que no se caracterizaba de ninguna manera por su carácter democrático ni por respetar los derechos humanos de su población.

Es más, el Parlamento francés decidió aumentar su ayuda bilateral y otras facilidades financieras y comerciales resultando un incremento de la ayuda del país galo de 122 millones de dólares en 1990 a casi 241 en 1994. Acorde a lo anterior, la Unión Europea, mediante la Comisión, elevó su paquete de ayuda que en 1990 era de 10 millones de dólares a 46 millones en 1993 (Olsen, *Op. Cit*).

Luego entonces, las instituciones europeas y sus respectivos miembros, en lugar de reducir el suministro de ayuda y otros apoyos políticos y económicos a Argelia (tal y como en principio estaba estipulado en diversos estatutos en la materia), incrementaron los apoyos al país africano. De esta forma, la ayuda proveniente de la Unión Europea, mediante la Comisión como a través de instancias bilaterales, pasó de 200 millones de dólares en 1990 a casi 410 millones de dólares en 1994 (*Ibid*).

Para 1996 la tensión y violencia aumentaron vertiginosamente con serias violaciones a los derechos humanos cometidas tanto por las instancias gubernamentales como por los movimientos y organizaciones islamistas. Datos conservadores estiman que a partir del golpe de Estado de 1992, y tras la ilegalización del FIS, más de 85.000 personas habían muerto en distintos enfrentamientos y atentados, siendo la gran mayoría de las víctimas civiles (Bouandel y Zoubir, 1998: 177).

Lo relevante es que para ese año, Argelia recibió un total de 1.566 millones de dólares en AOD por parte de los miembros del CAD (OECD, 2003b).

El 31 de enero de 1994 la junta militar cedió el poder al nuevo presidente, el general Liamine Zeroual, quien, de nueva cuenta, recibió apoyo europeo tras comprometerse a redefinir las condiciones para la normalización democrática del país.

En 1995, mediante elecciones presidenciales, el general Zeroual resultó ganador con el 60% de los sufragios, quien posteriormente inició una reforma electoral a través de la cual se creó una segunda cámara legislativa, así como una nueva ley electoral y de partidos políticos.

Empero, estas reformas no transformaron en modo alguno la naturaleza autoritaria del régimen militar en el poder (Bouandel y Zoubir, *Op. Cit.*: 178).

Para 1997 se llevaron a cabo elecciones parlamentarias, así como de orden local y regional. La Unión Europea envió un importante contingente de observadores electorales, con la finalidad de verificar la legalidad y transparencia del proceso político-participativo popular.

Sin embargo, el proceso no se salvó de severas críticas y descréditos por las irregularidades durante el mismo, donde el partido gobernante (el Partido de la Unión por la Democracia) obtuvo más del 40% de los votos (*Ibid*).

Las elecciones presidenciales de 1997 le otorgaron el triunfo, con el 75% de los sufragios a Abdelazis Boutlefica, un antiguo colaborador de los anteriores regímenes militares²⁸⁷ quien, por cierto, fue el único candidato que no renunció a contender en el proceso electoral, tal y como el resto de contendientes, denunciando fraude electoral, lo hiciera a tan sólo 24 horas antes del inicio del proceso participativo (The New York Times, 17 de abril, 1999).

Hoy en día, los enfrentamientos entre los grupos insurrectos y el gobierno militar argelino no han cesado de amedrentar a la población civil. A pesar de ello, Argelia no ha sido sancionada y, por el contrario, continúa significando un importante socio comercial para los europeos, especialmente en el sector energético.

Para explicar la lógica de la evolución de los acontecimientos en Argelia y la consiguiente postura europea (misma que en ningún sentido actuó conforme a sus lineamientos en

²⁸⁷ Boutlefika fue, por muchos años, brazo derecho de Houari Boumediene, el coronel que derrocó al presidente y líder de la guerra de independencia argelina, Ahmed Ben Bella.

materia de sanciones a la ayuda en caso de graves violaciones a la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho), resulta necesario recordar la importancia geoestratégica de este importante país mediterráneo, así como la incidencia del sector privado europeo, principalmente francés, británico y español, como socios e inversionistas de la industria energética argelina.

Sonatrach, la compañía argelina de investigación, explotación, transporte y canalización de hidrocarburos y sus derivados, es la principal empresa en el continente africano y la décimo primera a escala mundial (Sonatrach, www.sonatrach-dz.com). En la actualidad, esta compañía paraestatal suministra el 10% del consumo de gas en Europa, cifra que se estima ascienda al 50% en el año 2020.

(Focus Limited, www.mem-algeria.org/actu/comm/articles/commercialisation.hhtm)

Esta importante empresa, desde hace una década, ha firmado diversos convenios de inversión y suministro (*joint ventures* o *paternariat*) con diversos países europeos.²⁸⁸ *British Petroleum* (BP), *Gaz de France*, y la compañía española *Endesa*, constituyen hoy en día los principales socios de Sonatrach.

De ahí que los gobiernos europeos, en conjunción y apoyo a los intereses de sus respectivas empresas energéticas que mantienen contratos con Sonatrach, lejos de sancionar a este país con base en consideraciones valorativas en materia de democracia o derechos humanos, no han dejado de respaldar a los regímenes políticos argelinos, incluyendo evidentemente al gobierno de Abdelaziz Bouteflika, invirtiendo importantes sumas de recursos en dicho país magrebí.

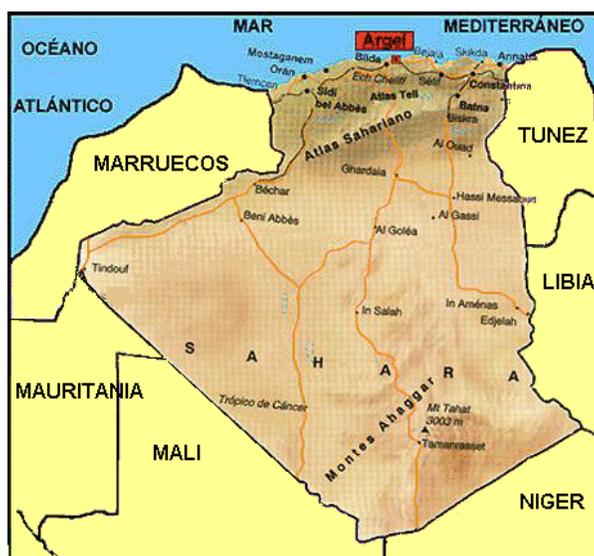
Como es claro, los intereses comerciales comunitarios (así como la creciente dependencia energética) en Argelia han dado la pauta para que los gobiernos de Argel se encuentren en mejor capacidad de sortear a su favor las distintas disposiciones europeas en materia de respeto a los derechos humanos y democracia. Por ello, puede aseverarse que esta

²⁸⁸ En el año 2000, operaban en Argelia 29 compañías procedentes de 12 países, las cuales habían invertido en Sonatrach 7.000 millones de dólares mediante 22 contratos, principalmente europeos (Mañé Estrada, 2002: 22).

experiencia muestra una clara incoherencia entre los principios europeos en dichas temáticas y las reacciones que ante los sucesos relatados, Bruselas ha llevado a cabo respecto a este país norteafricano.

Inclusive, la postura europea contraviene en todos los sentidos los estatutos de la Asociación Euromediterránea; acuerdo birregional entre la Unión Europea y varios países asiáticos y africanos mediterráneos²⁸⁹ cuyo fin es incentivar la cooperación entre ambas orillas del Mediterráneo en aras de generar desarrollo y seguridad entre ambas partes.

Mapa 7. Mapa político de la República Democrática y Popular de Argelia



<http://www.guiadelmundo.com/paises/indonesia/mapa.html>

Las conclusiones y compromisos asumidos en esta Conferencia fueron plasmados en la Declaración de Barcelona, en donde las Partes se comprometen a “crear una zona de paz y prosperidad en la región.” De esta forma, nació el Paternariado Euromediterráneo, el cual procuró marcar una nueva etapa en las relaciones entre la Unión Europea y sus socios del

²⁸⁹ Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Malta, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Nacional Palestina. Libia no fue invitada a participar en esta Conferencia debido al embargo económico impuesto a este país debido a los atentados de Lockerville en 1992. Nótese que Jordania, a pesar de no ser un país propiamente mediterráneo, sí participó en esta Conferencia. Como una muestra del interés por coadyuvar a la pacificación de Oriente Medio, Palestina fue incluida en la Conferencia, representada a través de la Autoridad Nacional Palestina.

Sur y Este Mediterráneos (PMSE), misma que procuró privilegiar la protección de los derechos humanos y la democracia entre los países no europeos participantes.²⁹⁰

La Declaración de Barcelona se constituye de tres apartados, bloques o pilares temáticos fundamentales considerados indisociables.

Estos pilares son el Paternariado político y de seguridad, el Paternariado económico financiero y el Paternariado social, cultural y humano.

Respecto al Paternariado político, el pilar que más interesa a los fines de este trabajo, los Estados firmantes se comprometen a establecer una zona euromediterránea de paz y estabilidad, basada en el respeto a los derechos humanos, la democracia, el buen gobierno, y la promoción de la seguridad interna y regional.

Para lograr tales objetivos se convino realizar en el marco de la Asociación un diálogo político entre representantes de alto nivel de los Estados miembros, con la finalidad de analizar periódicamente el estado actual de la Asociación y los mecanismos de su impulso, con vistas a firmar la Carta para la Paz, aún inconclusa, que estableciese los marcos necesarios de promoción y mantenimiento de una zona sin conflictos y estabilidad.²⁹¹

En cuanto a la promoción de los derechos fundamentales, la Declaración de Barcelona estableció laxos compromisos entre los firmantes para “actuar conforme a la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (...) respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, y garantizar su ejercicio real y legítimo, incluyendo la libertad de expresión, la libertad de asociación con fines pacíficos, la libertad de pensamiento, conciencia y religión.”

²⁹⁰ Este Paternariado se constituye fundamentalmente de dos instrumentos de cooperación: Uno multilateral a través de la Declaración de Barcelona y su Plan de Acción que abarca a los 11 PMSE y a Palestina y otro multi-bilateral mediante los Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea con cada uno de los PMSE (Desrués y Moyano, 1999-2000: 37).

²⁹¹ Por ejemplo, se han celebrado Conferencias con la participación de los Ministros de Asuntos Exteriores de los veintisiete Estados en Malta (1997), Palermo (1998 –reunión informal), Stuttgart (1999), Lisboa (2000 –reunión informal-) Marsella (2000) y Valencia (2002).

Asimismo, los Acuerdos de Asociación entre los 15 miembros de la Unión Europea con cada PMSE, incluyen en su Artículo dos la denominada cláusula democrática, que instaura la posibilidad de suspensión del Paternariado, en caso de que un gobierno de determinado PMSE firmante viole dichas disposiciones.

Sin embargo, como lo muestra el caso argelino, quien en diciembre de 2001 firmó un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, a pesar del establecimiento de diversos instrumentos jurídicos europeos (tanto como apoyar la democracia y el respeto a los derechos humanos, como para sancionar a los gobiernos que no incentiven dichas actividades), los intereses económicos y geoestratégicos continúan imperando respecto al respaldo y ejecución de las citadas retóricas disposiciones en las materias señaladas.²⁹²

8.6 La ley de la correlación inversa de Katarina Tomasevsky y el círculo vicioso de la condicionalidad

Los casos arriba referidos sobre varios países sancionados muestran claramente que, en determinadas situaciones, no existe una relación directa entre el comportamiento de algunos gobiernos receptores y el nivel, grado o duración de las sanciones a la ayuda que dichos países reciben del exterior.

Por el contrario, la experiencia señala que, dependiendo del receptor y de su respectiva relevancia política, económica y/o geoestratégica para con los intereses de sus aliados en el Norte, la ayuda que algunos países del Sur reciben, a pesar de que sus gobiernos no atiendan los compromisos previamente asumidos en materia de democracia, derechos

²⁹² No debe olvidarse que la Unión Europea ha insistido que la Asociación Euromediterránea no constituye un foro para la resolución de conflictos presentes o futuros en la Cuenca, pero es evidente que su efectivo funcionamiento “puede ayudar a resolverlos o al menos crear el clima de confianza necesario para ello” (Blanc, 1999: 37). Quizás por esto, el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 estableció entre los objetivos de la Estrategia Común en la Región Mediterránea “contribuir a la consolidación de la paz en la región, a la integración económica y al entendimiento mutuo de las sociedades civiles” (DOCE 2000: 2). Sin embargo, en el marco de la cruzada contra el terrorismo, la Unión Europea ha orientado sus preocupaciones y percepciones sobre “su” seguridad hacia el control de los flujos migratorios desde los PMSE hacia territorio comunitario, restándole apoyo político y financiero al resto de políticas de cooperación al desarrollo que pudiesen contribuir en la construcción de una cuenca mediterránea más estable y segura para ambas orillas del denominado *mare nostrum*.

humanos e inclusive respecto a la profundidad en la instrumentación de las reformas económicas como lo dispuesto por los organismos de Bretton Woods, en lugar de disminuir, ha permanecido estable o incluso ha aumentado.

Esta particular situación, descrita por Katarina Tomasevsky como la “ley de la correlación inversa” (*law of inverse correlation*) entre el comportamiento de los donantes y las sanciones a la ayuda que algunos de éstos reciben (Tomasevsky, 1997: 64), ha sido desde hace décadas, en lugar de la excepción, la regla en la práctica de este tipo de acciones coercitivas.

T. Harkim evidencia el referido inconsistente (y en realidad contraproducente) comportamiento de la ayuda exterior de distintos países mediante algunos casos representativos en este sentido realizados por Estados Unidos durante la década de los setenta de la siguiente manera:

Denunciamos el *apartheid* en Sudáfrica, pero le prestamos al gobierno sudafricano 182,2 millones de dólares a través de tres programas federales. Uno de estos consistió en un paquete récord de ayuda de 464 millones de dólares del FMI en 1977, de los cuales 107 millones provenían de Estados Unidos. Al mismo tiempo, Sudáfrica incrementó su gasto militar entre 1976 y 1977 en 450 millones, casi exactamente la misma cifra de recursos que éste gobierno recibió a través del FMI.

Tres años antes de que el presidente Marcos impusiera la ley marcial en Filipinas, la ayuda a este país proporcionada por los bancos multilaterales promedió unos 69 millones de dólares anuales. Durante los tres años después de que la ley marcial fuese impuesta por el gobierno filipino, esto es desde 1973 hasta 1975, la ayuda internacional promedió 210 millones anuales; esto es, un incremento del 204%.

Durante los tres años anteriores a que el general Park Chung Hee de Corea del Sur declarara la ley marcial (1972) y forzara el establecimiento de enmiendas constitucionales con el fin de mantenerse en el poder por el resto de su vida, la ayuda a Corea del Sur promedió 105 millones de dólares por año. En los tres años subsiguientes, la ayuda externa que el país peninsular recibió fue de 284 millones de dólares anuales; un aumento del 170%.

En Chile, durante los tres años de gobierno de Salvador Allende antes de ser expulsado del gobierno (1970-1973), la ayuda proveniente de los bancos multilaterales a este país sumó 6,4 millones de dólares cada año. En los tres subsiguientes años después del golpe de Estado, la ayuda recibida por el gobierno militar ascendió a los 77,6 millones de dólares anuales, un 1.112% de incremento (Harkin, 1979:17, en Tomasevsky, *Op. Cit.*: 65).

Lo interesante es que a pesar de que a partir del final de la guerra fría el marco regulatorio con base en el cual la ayuda al desarrollo sería otorgada se transformó rotundamente, estableciendo como premisa fundamental para su ofrecimiento avances en los procesos democráticos y de derechos humanos en los receptores, las evidencias muestran que a pesar de esta retórica directriz, los principales beneficiarios de la ayuda continúan siendo países de actual importancia relevante respecto a los intereses de los donantes, sin que su desempeño en materia democrática o de derechos humanos sean determinados por los donantes como las pautas a seguir para condicionar el aprovisionamiento de ayuda (véase cuadro 8 y 24).

Cuadro 24. Principales receptores de AOD y AO mundial, 2001-2002

AOD	Mill. dls.
Pakistán	2.144
Mozambique	2.058
Serbia y Montenegro	1.931

Rep. Popular China	1.476
India	1.463
Fed. Rusa (AO)	1.301
Indonesia	1.308
Egipto	1.286
Afganistán	1.285

Fuente: Con base en OECD, “Statistical Annex of the 2003 Development Co-operation Report”, 2004, y OECD, “Recipient aid at a glance charts and tables”, 2004, <http://www.oecd.org>

Como resulta evidente, al igual de como ocurría hace décadas, los actuales receptores de ayuda no cuentan precisamente con un récord respetable en materia de derechos humanos o democracia.

Pakistán, el primer receptor mundial de AOD en 2002, se encuentra gobernado por el general Pervais Musharaf, quien en 1999 perpetró un golpe de Estado contra Nawas Sharif. Sin embargo, luego del viraje de la alianza pakistaní-talibán, a favor de Washington en su escalada contra Afganistán, Islamabad volvió a recibir ayuda norteamericana, precisamente como pago por su colaboración en la lucha estadounidense contra el terrorismo internacional.²⁹³

Aunque Mozambique tradicionalmente ha sido un país reconocido por sus esfuerzos internos para profundizar su estabilidad y procesos democráticos, así como la erradicación de las minas antipersonales heredadas por la guerra civil, el comportamiento de la policía mozambiqueña continúa siendo motivo de distintas quejas por parte de diversas organizaciones como *Human Rights Watch*. Detenciones arbitrarias y ejercicios de extorsión gubernamental, así como pésimas condiciones en las cárceles son algunos de los elementos que no permiten a este país del África del Sudeste salir bien librado de los informes anuales de esta organización (Humans Right Watch, 2000: 1).

Serbia y Montenegro fue económicamente sancionada debido a la situación imperante en Kosovo, la cual ocasionó la primera intervención militar de la OTAN en 1999. Sin

²⁹³ Los antecedentes y las características del otorgamiento de ayuda estadounidense a Pakistán se explican con mayor detenimiento en el capítulo décimo, específicamente en el apartado 10.4.1.8 “Intereses económicos y estratégicos entre donantes y receptores”.

embargo, luego de la detención de Slobodan Milosevic y de otros militares serbios en junio de 2001 con el fin de llevarles al Tribunal de La Haya, la comunidad internacional decidió volver a proveer de recursos a este atribulado país balcánico.

Fue así como en junio de 2003 el Departamento de Estado de Estados Unidos decidió terminar las sanciones a la ayuda a Belgrado, solicitando al Congreso el envío de más de 100 millones de dólares destinados a la reconstrucción de diversas ciudades bosnias (Gollust, 7 June, 2003).

A pesar de estos avances en materia de enjuiciamiento por crímenes de guerra de varios militares serbios, el actual gobierno de Belgrado no ha realizado su máximo esfuerzo para detener a un importante número de implicados en las guerras balcánicas de finales del siglo XX. Al respecto, la organización *Humans Right Watch* en un reciente Informe menciona que “El progreso de los derechos humanos en Serbia y Montenegro ha sido menguado debido a las fallas de su gobierno por cooperar de manera eficiente con el Tribunal Criminal Internacional para la ex Yugoslavia, así como a sus insuficientes esfuerzos para perseguir y juzgar a los criminales de guerra en cortes nacionales, sin olvidar el continuo maltrato por parte de las fuerzas de seguridad contra las minorías étnicas” (Human Rights Watch, 2003).

En lo que respecta a la República Popular China, tal y como se ha señalado anteriormente, no se han registrado avances significativos en torno al respeto de los derechos humanos de los chinos, ni de las minorías étnicas en su territorio. Respecto a la democracia, el relevo del poder por parte del presidente Jiang Xemin al vicepresidente Hu Jintao el 15 de marzo de 2003 sin que mediara proceso democrático directo alguno, tampoco ha impedido la actual dinámica de inversión extranjera directa, comercio y ayuda al dragón asiático del siglo XXI.

India, otra potencia económica, comercial, política y nuclear mundial (Rosas, 1999), –la primera democracia mundial con sus más de 650 millones de votantes potenciales- y con 400 millones de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza, también a sido

señalada por organismos internacionales por su déficit respecto a la protección de las garantías individuales de sus ciudadanos.

Esta situación se ha complicado debido a la enérgica respuesta india contra las amenazas y acciones terroristas perpetradas por grupos islámicos en el enorme país de referencia. De esta manera, tras los atentados de diciembre de 2001 en contra del Parlamento Nacional, la puesta en marcha del Acta de Prevención del Terrorismo (*Prevention of Terrorism Act – POTA-*), tras ampliar las facultades del Estado para investigar, perseguir y capturar a sospechosos terroristas, ha lastimado severamente las garantías individuales de varias personas, especialmente de minorías étnicas y miembros de organizaciones civiles, religiosas y políticas, cuya participación en actos ilegales no ha sido comprobada (Human Rights Watch, March, 25, 2003).

El combate internacional al terrorismo otorgó una apetitosa oportunidad al Kremlin para reforzar sus ataques contra grupos secesionistas, especialmente en Chechenia.

Tras ubicar a los separatistas chechenios como “terroristas”, el ejército ruso ha perpetrado dantescas masacres en contra de la población civil de esta región, cuyas muertes, según datos conservadores, se elevan a las cinco mil personas.

Por parte de Indonesia, el país occidental con mayor población musulmana del mundo, tampoco ha sido tratado con la misma severidad que otros receptores respecto a sus condiciones democráticas internas y de derechos humanos (recuérdese el caso de Timor Oriental). El hecho de que en agosto de 2004 la silla presidencial de este país-archipiélago sudasiático fuese ocupada por primera vez por un presidente democráticamente electo,²⁹⁴ es la mejor prueba del trato preferencial que, desde hace décadas, la comunidad de donantes ha concedido a Yakarta.

En cuanto al caso egipcio, el hecho de que el presidente Muhammad Hosni Said Mubarak, vicepresidente de la República Árabe de Egipto de 1975 a 1981 y presidente egipcio desde

²⁹⁴ Suslo Bam Yudhoyono, militar retirado experto en combate al terrorismo, quien tomó posesión como presidente de Indonesia el 20 de octubre de 2004.

esta última fecha hasta nuestros días,²⁹⁵ gracias a tres reelecciones en 1987, 1993 y 1999, impide ubicar a este milenarío país como un referente exitoso respecto a procesos democráticos.

De igual manera, debido a los fuertes dispositivos gubernamentales para reprimir a los opositores del gobierno y a los extremistas islámicos, genera que el país del Nilo se caracterice por un importante déficit en materia de derechos humanos.

En este marco de enfrentamiento contra el terrorismo internacional, los representantes y militares egipcios frecuentemente han hecho alusión a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos para perpetuar el Estado de excepción y justificar sus acciones represivas contra la población.

“No existe duda que los eventos del 11 de septiembre han creado un nuevo concepto de democracia que difiere del concepto que los estados occidentales definieron antes de este reprobable evento, especialmente respecto a las libertades de los individuos” señaló el presidente Mubarak en diciembre de 2001 (*Ibid*).

Como es notorio, la citada posición del presidente Mubarak significa un preocupante atentado contra los derechos políticos y civiles de los ciudadanos egipcios, al punto de subordinar a la democracia y las libertades individuales al combate al terrorismo (es decir, la expresa puesta en marcha del draconiano precepto de la “seguridad del Estado vs la seguridad del individuo”, característico de la guerra fría).

A pesar de ello, el vocero del Departamento de Estado, respondiendo a este señalamiento realizado por su principal aliado árabe en Oriente Medio, se limitó a expresar que “entendemos y apreciamos el compromiso de las autoridades egipcias para combatir el terrorismo y mantener la estabilidad” (*Ibid*).

²⁹⁵ Debido a que el presidente en turno, Anwar al Sadat, fue asesinado el 6 de agosto durante un desfile militar.

Por su parte, Afganistán, como supuesto responsable de los atentados de septiembre de 2001, fue invadido por una restringida coalición dirigida por Estados Unidos a finales de ese año,²⁹⁶ donde el presidente interino Hamid Karzai, afín a los intereses de Washington, ganó las elecciones de agosto de 2004 en medio de un amplio descontento y reprobación popular debido a la ausencia de condiciones justas de competencia entre los distintos candidatos.

Si se retomase el significado central de los párrafos arriba escritos, el lector quedaría con la plana idea de que en los países citados, lo único que persiste es un agravamiento de las condiciones democráticas y los derechos humanos. Sin embargo, evidentemente esta situación no es así. El conglomerado de relaciones políticas, económicas, jurídicas, civiles y sociales en estos y los demás países del planeta no pueden catalogarse de forma maniquea, ya que ello no reflejaría en su real dimensión el complejo conjunto de situaciones internas que, en relación entre sí, caracterizan las múltiples condiciones internas de los Estados.

India y China, los dos países más poblados del mundo, si bien albergan a millones de pobres, también se han caracterizado por conseguir importantes reducciones de pobreza, al grado que inclusive el FMI y el BM, los han catalogado como países ejemplares en los esfuerzos globales para contribuir gradualmente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (a pesar de no seguir estrictamente sus respectivas condicionalidades).

Asimismo, Pakistán, Serbia y Montenegro, Rusia, Egipto, Afganistán, Indonesia e, inclusive Irak, etc. aún con serias deficiencias, registran también irrefutables *avances* en sus respectivos procesos democráticos y de derechos humanos, situación con base en la cual los donantes justifican el otorgamiento de sus respectivas ayudas.

Ahora bien, ¿qué significa el hecho de registrar “avances” en materia democrática y de derechos humanos?

²⁹⁶ Esta colación militar durante la invasión fue conformada por el Reino Unido y Australia, gracias a la determinación del primer ministro Tony Blair y John Howard, respectivamente, fieles aliados del presidente George W. Bush en su escalada mundial contra el terrorismo.

Ciertamente la respuesta es difícil de responder y es justamente a este punto donde se quiere llegar: los actuales objetivos y exigencias de la condicionalidad (democracia, derechos humanos, buen gobierno, etc.) al consistir en complejos procesos políticos, económicos y sociales en constante evolución, donde convergen responsabilidades y capacidades tanto públicas como privadas, del orden nacional aunque también internacional, por su propia naturaleza caracterizada por el inacabado proceso para su (siempre imposible) cabal cumplimiento, resultan en extremo difícil de definir y por ende, de evaluar.

Esto, en otras palabras, significa que durante la promoción de los objetivos de la condicionalidad, precisamente por la compleja y vasta naturaleza de los elementos que la comprenden, se generan dos contraproducentes situaciones, ello dependiendo de la óptica en que se analicen.

En primer lugar, desde la perspectiva pesimista, el ejercicio de la condicionalidad, al ameritar que los receptores cumplan con una amplia gama de vastos objetivos -siempre inalcanzables de manera absoluta- ocasiona que dichos esfuerzos nunca puedan conseguir sus determinadas metas a cabalidad.

Por ejemplo, si se habla de democracia, aun en procesos electorales de relativa transparencia, siempre habrá aspectos en donde puedan mejorarse las condiciones de participación ciudadana, la equidad en las condiciones de competencia entre las fuerzas políticas, la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, etc., por no hablar del continuo proceso de participación, toma de decisiones y rendición de cuentas, todos ellos necesarios en toda democracia participativa activa.

A la vez, desde el punto de vista optimista, en el transcurso de este mismo ejercicio de procurar conseguir los vastos e imprecisos objetivos de la condicionalidad, recurrentemente es posible identificar avances (ya sean en un grado mayor o menor) en sus distintos ámbitos de acción, lo cual permite al donante (y al receptor) presentar prácticamente en todo momento una imagen de cambio en el país condicionado y, por ende, de éxito de dicho

instrumento; claro está -debe insistirse en ello- dependiendo de los parámetros utilizados para resaltar dichas transformaciones.

Por ejemplo, en Afganistán, por el mero hecho de haberse llevado a cabo elecciones (independientemente de las condiciones en que los distintos candidatos contendieron entre sí, así como de los resultados), los donantes ya cuentan con una renovada justificación para continuar apoyando al gobierno presidido por el presidente interino, candidato y presidente electo Karzai. En Indonesia, tras el nombramiento de Suslo Bam Yudhoyono como el primer presidente democráticamente electo, la ayuda destinada a este país se ha también legitimado.

A Rusia, el primer receptor mundial de ayuda al desarrollo, a pesar de las dos guerras en Chechenia y de los reprobables actos antiterrorismo perpetrados por las fuerzas rusas en Moscú en 2003 y Osetia del Norte en 2004, no se le ha disminuido la ayuda que este enorme país europeo-asiático ha recibido en los últimos años ¿Por qué? La principal justificación para que esto sea así es simple: a partir de 1989 Rusia cuenta con un sistema multipartidista. A pesar de que desde el año 2000 el Partido de la Unión Rusa del presidente Putin cuente con amplia mayoría en las cámaras, hace que *de facto* que Rusia sea identificada y reconocida a nivel internacional como una democracia y por ende, se encuentre en capacidad de recibir enormes fondos financieros del exterior.²⁹⁷

Sin afán de profundizar en estos y en otros casos parecidos en diversos receptores, los ejemplos anteriores pretenden mostrar que, si se desea, es notoria la facilidad con que es posible recurrir a postulados con base en los cuales pueden sustentarse condiciones (mínimas) óptimas para justificar el otorgamiento de ayuda por parte de los donantes.

²⁹⁷ Es interesante el hecho que Estados Unidos, el principal donante a la Federación Rusa, haya puesto como condición a Moscú para el envío de capitales el fin de envío de ayuda rusa a Cuba, misma que se estimaba entre 4 mil y 7 mil millones de dólares anuales. La crisis económica, así como la enorme necesidad de recursos financieros, indujo al Kremlin a aceptar esta condicionalidad, desposeyendo a La Habana de estos vitales flujos financieros.

Ningún receptor (ni inclusive donante) es ejemplar respecto a la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno. Sin embargo, en prácticamente todo receptor, es también posible registrar “avances” (por mínimos que sean) en dichos ámbitos.

Lo anterior significa que la condicionalidad, debido a la ausencia de parámetros definidos para autenticar nítidamente ya sean avances o retrocesos en los ámbitos de su ingerencia (democracia, derechos humanos, buen gobierno, etc.), consiste en un mecanismo de naturaleza altamente discrecional. Luego entonces, debido a esta circunstancia, la condicionalidad de la ayuda puede adaptarse fácilmente a los intereses de los actores de la cooperación, ya sea inclinando la balanza hacia una visión negativa de la situación interna del receptor (a fin de sancionarle), o a la inversa, ejerciendo una actitud positiva en cuanto al comportamiento del mismo, a fin de mantenerle o aumentarle los montos de la ayuda, esto último siempre y cuando el receptor sea funcional para con la política exterior del donante.

Dado lo anterior, es notorio que la condicionalidad se encuentra inmersa en un terreno muy empantanado. Si no se respetan los derechos humanos o la democracia en determinado receptor, los donantes le critican y en su caso le sancionan. Asimismo, cuando los donantes deciden ejercer acciones punitivas en contra del Estado infractor de algún estatuto de la condicionalidad, académicos, ONG’s, organismos internacionales e inclusive otros gobiernos reprueban la actitud del donante, debido a que estas acciones coercitivas comúnmente no son eficaces.

Por su parte, cuando tampoco se respetan los derechos humanos o la democracia en cierto país, académicos, ONG’s y otros gobiernos también le reprochan al donante el no ejercer acciones de presión en contra del Estado inculpado. Y cuando algún donante oferta ayuda a alguno de sus aliados en el Sur, es común que siempre existan elementos para demandar la suspensión de la ayuda, debido a la falta de compromiso del gobierno receptor por atender a cabalidad las actuales reglas de la condicionalidad.

Todas estas posibilidades, que acontecen continua y simultáneamente desde hace años, muestran el “círculo vicioso” en que la condicionalidad de la ayuda se encuentra circunscrita.

Sin embargo, el *círculo vicioso* de la condicionalidad no es un hecho fortuito del sistema internacional de ayuda al desarrollo. La condicionalidad actual en cierta medida ha sido diseñada premeditadamente de esta manera (es decir con un alto grado de discrecionalidad en su estructura y aplicación) para otorgarle a los donantes y receptores un amplio grado de capacidad de decisión, acción y reacción dependiendo del comportamiento y los intereses de los actores de la colaboración en un momento dado.

Como se señala en el último capítulo de la investigación, esta situación no contribuye constructivamente en el fomento internacional de la democracia o de los derechos humanos, ya que los donantes al no tratar con parámetros similares a los diversos receptores, ocasiona que la condicionalidad pierda credibilidad como un sistema claro y consolidado de sanciones e incentivos con miras a la obtención de objetivos compartidos por los distintos miembros de la comunidad internacional.

El insistir en que la lógica de otorgamiento de la ayuda al desarrollo se sustenta exclusivamente en consideraciones políticas y económicas discrecionales a favor de los donantes, tampoco se apegaría a la realidad. El sistema de ayuda internacional al desarrollo responde y corresponde a una múltiple gama de fundamentos que pasan desde aquellos del orden político, económico y geoestratégico, hasta aquellos de carácter ético y solidario, lo cual impide catalogar de manera parcial a este crisol de esfuerzos públicos y privados llevados a cabo durante casi medio siglo por parte de autoridades oficiales y población civil tanto del Norte como del Sur (Prado, 2004b).

Los párrafos anteriores pretenden solamente hacer notar que recurrentemente los temas que conciernen a la actual condicionalidad pueden manejarse con un considerado grado de discrecionalidad, ya sea criticando o alabando los avances de un mismo país en

determinadas áreas escrutadas, ello dependiendo de su cercanía política, económica y/o geoestratégica respecto al donante en cuestión.

Dado lo anterior, considerando que a pesar de que con el final de la guerra fría los donantes convinieron establecer un nuevo marco regulador de objetivos abiertamente expresados a favor de un compromiso de carácter global encaminado a promover la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno mediante el ejercicio de la condicionalidad en sus dos vertientes fundamentales (la positiva y la negativa), cabe preguntar en qué magnitud la condicionalidad ha transformado su lógica de funcionamiento respecto a la practicada durante la guerra fría.

En otras palabras ¿la lógica de la condicionalidad ha variado respecto a la practicada durante la guerra fría cuando este instrumento servía como un mecanismo al servicio de los donantes y de sus respectivas alianzas en el exterior?

Diversos estudios sobre esta cuestión central no son concluyentes. La condicionalidad, como la cooperación al desarrollo misma, se basa en una multiplicidad de fundamentos con igual número de objetivos, los cuales impiden catalogar parcialmente a este complejo mecanismo de colaboración y coacción.

Lo que esta investigación pretende hacer notar son las diversas orientaciones y posibilidades de utilización a que, en determinados casos, los donantes pueden recurrir durante el ejercicio de la condicionalidad, mismas que en varias ocasiones pueden apartarse de los lineamientos oficiales expresados por ellos mismos en el sentido de fungir exclusivamente como un mecanismo de promoción al desarrollo.

**PARTE V. LA “REPRODUCCIÓN” DE LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA DE
LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL SUR Y SUS CONSECUENCIAS.
EL CASO MEXICANO**

Capítulo 9. México y la condicionalidad política

Ni México ni la Unión Europea han respetado las cláusulas de derechos humanos del Acuerdo de Asociación. Los compromisos en esta materia han sido simplemente letra muerta.

Manifestante mexicano durante la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (Guadalajara 2003) denunciando incumplimiento de contrato y derechos laborales tras el cierre de una fábrica ubicada en México, perteneciente al consorcio alemán *Euzkadi*.²⁹⁸

México, como un actor de las relaciones internacionales contemporáneas, no ha estado exento de la aplicación de la condicionalidad política. Por un lado, desde la década de los ochenta hasta hoy en día, este país ha asumido un papel que se puede catalogar de “pasivo” ante este recurso, como condición *sine qua non* tras recibir apoyo económico y otras formas de cooperación por parte de los organismos de Bretton Woods y de otras instancias de carácter bilateral.

En este sentido es importante anotar que el Gobierno Mexicano no ha sufrido sanciones financieras, económicas o de ayuda al desarrollo relevantes en los últimos años, ya que en

²⁹⁸ A partir del cierre injustificado de la empresa *Continental Tire* el 16 de diciembre de 2001, más de 1.000 trabajadores del sindicato de *Euzkadi* se encuentran en huelga desde el 20 de enero de 2002. Desde entonces a la fecha, según el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el proceso para la calificación de la huelga por parte de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje del Gobierno Mexicano se ha caracterizado por arbitrariedades y violaciones a los derechos (humanos) laborales, tanto por parte de la referida empresa trasnacional como de las autoridades mexicanas. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en distintas ocasiones ha calificado la huelga de "improcedente" (figura que no existe en la Ley Federal del Trabajo, ya que sólo puede calificarse de legal o ilegal). Por ello, los trabajadores afectados manifiestan que no se les ha permitido ejercer su derecho a la huelga, reconocido tanto por la Constitución de México como también por tratados internacionales ratificados por México en este ámbito, en particular, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (Servicio de Análisis y Opinión del Centro Prodh, 2003: 3). Resulta interesante el hecho de que en agosto de 2004 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recomendó a Francisco Ramírez Acuña, Gobernador de Jalisco, iniciar procesos administrativos en contra del Director de Seguridad Pública y del Procurador de Justicia estatales, debido a que demostró que la fuerza pública dirigida por ambos funcionarios torturó a 19 personas que se manifestaron durante la III Cumbre Unión Europea – América Latina y El Caribe en Guadalajara. La respuesta del gobernador Ramírez Acuña consistió en rechazar categóricamente dicha solicitud.

buena medida, las autoridades de este país han accedido a instrumentar las políticas y regulaciones exigidas por las instancias donantes foráneas.

Por otro lado, a partir de inicios de los noventa, el país más grande de habla hispana ha variado su tradicional posición respecto a la inclusión de las cláusulas democráticas en instrumentos de cooperación internacional -antes irrevocablemente rechazadas- hecho que ha incidido, junto a otros factores que se explicarán más adelante, en una contundente transformación de la postura del actual Gobierno Mexicano respecto a la promoción internacional de la democracia y de los derechos humanos a escala global. Esta nueva realidad permite calificar esta novedosa postura en materia de condicionalidad de “activa”, sin que por ello se pueda hablar de un proceso sustentado ni mucho menos acabado en esta polémica temática de la política interior y exterior del país de referencia.

Para abordar estos asuntos, a continuación se presenta un análisis sobre tres distintos ámbitos de la participación mexicana en materia de condicionalidad, así como algunas reflexiones analíticas sobre la congruencia de dicho papel respecto a los principios Constitucionales de la política exterior azteca, entre los cuales, al menos hasta ahora, se encuentra la no injerencia en asuntos internos de los Estados, donde el ejercicio de la condicionalidad puede no resultar afín a este tradicional pilar del comportamiento mexicano en sus relaciones con terceros gobiernos.

9.1 Las tres fases de la política exterior mexicana y de cooperación internacional

La política de cooperación internacional de México ha estado determinada por los distintos lineamientos de política exterior que los gobiernos de México han trazado durante las últimas décadas. Por ello, para comprender las tendencias anteriores y presentes de la cooperación internacional mexicana, y por ende su posición actual en torno a la condicionalidad política, resulta necesario revisar la evolución de la política exterior del país azteca durante las últimas décadas.

Las distintas etapas de la política exterior de México en la referida materia pueden catalogarse en tres facetas que corresponden a las particularidades resultantes de la

coyuntura internacional y nacional en que se han presentado, a saber “neutral”, “pasiva y defensiva” y “activa”; siendo ésta última la que acoge el nuevo papel de México como promotor internacional de la democracia y los derechos humanos mediante cláusulas en estos temas contenidos en distintos acuerdos de cooperación regional.

9.1.1 Posición neutral (1917-1982)

Durante las primeras décadas del siglo XX, luego del proceso de pacificación nacional post revolucionario, y debido a su reducido nivel de desarrollo, México apostó por mantener un bajo perfil en el concierto internacional. Esta tendencia, de carácter nacionalista y aislacionista, fue evolucionando conforme avanzaba el gradual proceso de consolidación política y desarrollo económico mexicanos. El clímax de esta etapa se presentó durante la década de los setenta, cuando el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) instrumentó una política exterior de activo apoyo al tercermundismo, impulsando la conformación de un nuevo orden económico y social mediante instancias multilaterales.²⁹⁹

Lo interesante es que la política exterior mexicana durante esta etapa histórica, condicionada por la contención bipolar, si bien se orientó a intentar transformar las relaciones económicas internacionales, simultáneamente mantuvo su tradicional convicción nacionalista, propugnando por la no ingerencia en asuntos internos de los Estados. Esto último con la finalidad de ser tratado con reciprocidad respecto a dicho principio del derecho de gentes, y tras esta estrategia, asegurar la defensa de la soberanía del Estado mexicano respecto a intereses externos que pudiesen desestabilizar al país o a su gobierno.

Esta postura es entendible si se considera la situación geográfica de México respecto a su frontera con Estados Unidos, pero también si se tiene en cuenta que los gobiernos presididos por el PRI recurrieron a dicho planteamiento jurídico con la finalidad de no aceptar presiones externas referidas al déficit democrático y de derechos humanos imperante en el país durante este período.

²⁹⁹ El ejemplo más representativo de ello fue la firma de la Carta de los Derechos y los Deberes Económicos de los Estados en 1972, cuyo fin fue establecer un nuevo marco de relaciones entre el Norte y el Sur.

Buena parte de los lineamientos de las relaciones internacionales de México durante esta etapa fueron establecidos con base en las doctrinas de política exterior instituidas durante las primeras décadas del siglo XX. La doctrina Estrada, una de las principales, declara que el reconocimiento de gobiernos es una interferencia de un Estado en otro, por lo cual el gobierno de México se limita a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos, sin calificar el derecho de otros países a cambiar sus gobiernos o autoridades.³⁰⁰

La interpretación de esta doctrina sirvió durante años para sustentar y justificar la no intervención entre los Estados respetando su soberanía; actitud que como se ha señalado, fue utilizada hábilmente por México para exigir a gobiernos extranjeros y organismos internacionales un trato similar, es decir de respeto (léase no crítica) a los asuntos internos del país.

Para sintetizar, durante esta etapa, conforme lo dictaba la tendencia mundial,³⁰¹ la política exterior mexicana se definió por no llevar a cabo una posición activa en materia de democracia y de derechos humanos, sino más bien practicó una conducta al respecto de carácter neutral y aislacionista al no incluir estos tópicos en su agenda internacional.

³⁰⁰ La doctrina Estrada debe su nombre a Genaro Estrada, secretario de Relaciones Exteriores de 1930 a 1932. El secretario Estrada enunció esta doctrina, mediante un documento enviado a los representantes de México en el extranjero, con fecha del 27 de septiembre de 1930. Este precepto asienta que ante el establecimiento de gobiernos de facto en otros países, México no es partidario "de otorgar reconocimientos porque considera que ésta es una práctica denigrante, que sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud crítica al decidir favorable o desfavorablemente sobre la legalidad de regímenes extranjeros", de ahí que la posición de México se restrinja a "mantener o retirar cuando lo crea procedente a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar ni precipitadamente ni a posteriori el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades". En pocas palabras, la doctrina Estrada establece que México no debe juzgar, ni para bien ni para mal, los gobiernos ni los cambios en el gobierno de otras naciones o su situación interna, ya que ello implicaría una intromisión en su soberanía.

³⁰¹ Durante la guerra fría, la seguridad de los Estados predominó respecto la seguridad de las personas. Por ello, si bien durante esta etapa histórica se avanzó significativamente en la codificación de distintos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en la práctica, al ser la seguridad de los Estados la prioridad en la agenda internacional, el respeto a estos derechos humanos o a la democracia ocupó un lugar secundario en la agenda internacional.

9.1.2 El papel “defensivo” y “pasivo” de México respecto a la condicionalidad (1982-1997)

El inicio de la implementación de la condicionalidad política en México y en el resto de América Latina data de la década de los ochentas, en el marco de la severa crisis económica y financiera por la que este subcontinente y África atravesaron durante dicha época.

En este período, y como se ha señalado, tanto el FMI como el BM establecieron ciertas condicionantes del orden económico con importante repercusión social a los países que recurrían a estas instituciones bancarias en busca de créditos.

Sin embargo, en el caso mexicano, los intereses por parte de las instituciones financieras multilaterales y del gobierno azteca no se caracterizaron precisamente por sus relevantes divergencias en torno a los objetivos y medios para conseguirlos.

Es decir, tanto el FMI como el BM tenían como objetivos impulsar reformas económicas en México, las cuales a su vez eran también promovidas por el propio Gobierno Mexicano, ante la insostenibilidad del modelo económico anterior de sustitución de importaciones.

Por lo tanto, en este caso y como se verá más adelante, no se presentó la premisa esencial de la ineficacia de la condicionalidad en términos de aplicación de las reformas estipuladas; esto es, la incompatibilidad de estrategias entre las partes para conseguir determinados objetivos.

De esta manera, por su enorme necesidad de crédito externo, así como por la expresa aceptación e identificación por parte de su gobierno respecto a buena cantidad de las reformas promovidas por los citados bancos multilaterales,³⁰² México no requirió ser

³⁰² Aunque es verdad también que las reformas estructurales llevadas a cabo por los gobiernos mexicanos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1992) tuvieron un enorme peso negativo en las condiciones de vida de varios millones de mexicanos. Por ello, ambos gobiernos no aceptaron llevar a cabo la totalidad de las reestructuraciones contempladas por el FMI, lo que no significa que, como se plantea en el párrafo de referencia, la mayoría de éstas sí fueron instrumentadas sin mayor resistencia por parte de las autoridades mexicanas.

severamente presionado mediante amenazas de carácter condicionante para que aceptase llevar a cabo las reformas liberales dictadas desde Washington.

Esto infiere que la condicionalidad, llevada a cabo para impulsar la estabilización económica mexicana mediante la suscripción de las cartas de intención con el FMI, no llevó al gobierno de México a ninguna dirección a la que no haya querido ir (Gunatilaka, 197: 56). Consecuentemente, la condicionalidad en México (llevada a cabo por el FMI y por el BM) “*was pro forma rather than hard core*”³⁰³ (Gunatilaka, *Op Cit*: 58).

³⁰³ Dado que esta frase no tiene traducción textual en lengua castellana, se transcribe el texto en el idioma inglés original en que fue escrita.

Cuadro 25. Cronología de las medidas del programa de estabilización económica en México realizadas mediante condicionalidad, 1987-1991

Pacto de Solidaridad Económica	Pacto para la Estabilización y el Crecimiento Económico
<p>Fase 1 (8 diciembre de 1987 - febrero de 1988)</p> <p>Ajustes en precios y tarifas</p> <p>Control de precios de canasta básica</p> <p>Mantenimiento de lo precios de garantía de los productos agrícolas a los niveles de 1987.</p> <p>Aumento salarial inmediato del 15% en diciembre y 20% en enero</p> <p>Política cambiaria en apoyo a la reducción de la inflación.</p> <p>Reducción del arancel máximo del 40 al 20%.</p> <p>Eliminación de permisos previos</p> <p>Reducción del gasto programable en 1,5% del PIB</p> <p>Eliminación de subsidios excepto a la agricultura</p> <p>Objetivo: alcanzar tasas mensuales de inflación entre 1 y 2% a finales de 1988.</p>	<p>Fase 1 enero – julio de 1989</p> <p>Los precios de servicios públicos con gran incidencia en el INPC permanecieron constantes</p> <p>Los precios de garantía de los productos agrícolas se revisan para mantener sus niveles reales. Los precios de los fertilizantes permanecen constantes</p> <p>Algunos precios de insumos aumentaron, pero los empresarios se comprometieron a absorberlos</p> <p>Aumento de los salarios mínimos a 8%</p> <p>Elaboración de un presupuesto congruente con una menor inflación y una economía de recuperación</p> <p>Deslizamiento cambiario de un peso diario</p> <p>Reducción de la dispensa arancelaria</p>
<p>Fase 2 (marzo de 1988)</p> <p>No hay aumentos de tarifas</p> <p>Se fija el tipo de cambio en el nivel del 29 de febrero de 1988.</p> <p>Aumento salarial de 3% aplicable también a salarios contractuales</p> <p>Ajuste de precios de garantía</p>	<p>Fase 2 (agosto – diciembre de 1989)</p> <p>Los precios de los bienes ofrecidos por el sector público permanecieron constantes</p> <p>Aumento del salario mínimo en 6%</p> <p>Deslizamiento de un peso diario</p> <p>Las empresas acuerdan mantener sus precios y garantizar la oferta</p> <p>El gobierno se compromete a continuar con la desregulación</p>
<p>Fase 3 (abril-mayo 1988)</p> <p>Precios y tarifas del sector público fijos</p> <p>Precios sujetos a registro y a control quedan fijos</p> <p>Salario mínimo fijo</p> <p>Tipo de cambio fijo hasta el 31 de mayo</p>	<p>Fase 3 (enero – junio de 1990)</p> <p>Ajuste de los precios del sector público para cumplir con las metas del presupuesto</p> <p>Revisión del salario mínimo para mantener su poder de compra de acuerdo con la inflación esperada</p> <p>Deslizamiento cambiario de un peso diario</p>
<p>Fase 4 (junio - agosto de 1988)</p> <p>Precios y tarifas fijos</p> <p>Tipo de cambio fijo hasta el 31 de agosto</p> <p>Precios sujetos a registro y control quedan fijos</p> <p>Salario mínimo fijo</p>	<p>Fase 4 (mayo-noviembre de 1990)</p> <p>Aumento en los energéticos entre 6 y 12%</p> <p>Disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias de 1991</p> <p>Deslizamiento diario de 80 centavos del peso a partir del 28 de mayo</p>
<p>Fase 5 (septiembre – diciembre de 1988)</p> <p>Precios y tarifas fijos</p> <p>Salario mínimo fijo</p> <p>Reducción del IVA en productos alimenticios procesados y medicinas de 6 a 0</p> <p>Reducción de 30% del ISR para causantes con ingresos de hasta cuatro veces el salario mínimo</p>	<p>Fase 5 (noviembre de 1990 – noviembre de 1991)</p> <p>Aumento de los energéticos entre 10 y 33%</p> <p>Incremento de los salarios mínimos de 18%</p> <p>Deslizamiento diario de 40 centavos a partir de noviembre</p> <p>Revisión de los precios de garantía del frijol y el maíz</p> <p>Disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias de 1991</p>

Fuente: Carlos M. Jarque y Luis Téllez K, *El combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*, Grijalbo, México, en Indira Romero, “El tipo de cambio en la economía mexicana, 1949-2002, *Comercio Exterior*, Vol. 55, No. 3, Banco Mexicano de Comercio Exterior, México, 2005, p. 221

Al menos durante una primera fase, la experiencia mexicana sobre la aplicación de la condicionalidad de primera generación (de perfil económico) no fue similar respecto a la condicionalidad de segunda generación (de carácter político). Para comprender la razón de tal circunstancia, los siguientes apartados explican el cambiante papel del Gobierno Mexicano en esta particular tipología de condicionalidad.

9.1.2.1 Los Acuerdos de Cooperación México-Unión Europea y las cláusulas democráticas

En lo que se refiere a la condicionalidad política en los acuerdos de cooperación internacional al desarrollo, éste recurso fue instaurado en América Latina, entre 1990 y 1993, por iniciativa europea, a través de los denominados Acuerdos de tercera generación.³⁰⁴

Sus características fundamentales consisten en que a través de esta cláusula los países firmantes se comprometen a respetar la democracia en sus territorios, mientras supone que en caso de su violación, la Unión Europea se reserva el derecho de suspender el programa de cooperación con el país en cuestión.

Sin embargo, el Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Europea firmado en 1991 no incluye la disposición, al negarse el Gobierno Mexicano a aceptar esta cláusula por considerarla que atentaba contra su soberanía nacional, ya que la estipulación era contraria al principio de no intromisión en asuntos internos de los Estados dispuesto en su Constitución (Del Arenal, 1997: 123-124 y De la Rocha, *Op. Cit:* 67).

³⁰⁴ Las relaciones formales entre México y la hoy Unión Europea iniciaron en 1960, tras la apertura de la Misión de México ante las Comunidades Europeas en Bruselas. El primer Acuerdo entre ambas partes fue el Acuerdo de Comercio y Cooperación firmado por la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Gobierno Mexicano en 1975, que por su discreto alcance en términos políticos y económicos, forma parte de los denominados acuerdos de primera generación. La liberalización comercial promovida en México durante el segundo lustro de la década de los ochenta dio pauta para la negociación del Acuerdo Marco de 1991 con mayor (aunque limitado) alcance comercial, donde fueron incluidos una amplia gama de sectores entre los que se encuentran las inversiones, el desarrollo tecnológico y la propiedad intelectual, el rubro técnico y científico, la minería, la pesca, salud pública, lucha contra las drogas y la cooperación económica.

Con el paso del tiempo, en el marco de la globalización, del fomento internacional de la democracia y los derechos humanos y con base en el interés prioritario de México por diversificar su política exterior estrechando sus lazos políticos y comerciales con la Unión Europea,³⁰⁵ se iniciaron las negociaciones necesarias para suscribir un nuevo Acuerdo entre ambas partes que atendiese y consolidase adecuadamente los intereses económicos y políticos entre ambas partes.³⁰⁶

En este nuevo contexto de relaciones entre México y Bruselas, caracterizado por la gradual redefinición del Gobierno Mexicano respecto a sus concepciones tradicionales sobre la soberanía nacional, la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) finalmente aceptó la inclusión de la cláusula democrática que en su momento el Gobierno Federal presidido por Carlos Salinas de Gortari (1988-1992) había rechazado en las negociaciones del Acuerdo Global de 1991.

Esta cláusula, propuesta por la parte europea, correspondiendo a la incluida en los distintos acuerdos de colaboración suscritos por la Unión y sus demás socios, consiste en que las partes se comprometen a promover recíprocamente “El respeto los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, tal como se anuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.”

Es importante señalar que los negociadores mexicanos lograron en un primer momento de sus contrapartes europeas un trato de excepción respecto a incluir en dicha cláusula la

³⁰⁵ Para Stephan Sberro dos fueron las principales razones que animaron al Gobierno Mexicano a aceptar la cláusula: la primera, consistió en la percepción mexicana de que continuar rechazando la cláusula equivaldría a asentar que en el país los derechos humanos y la democracia no eran respetados. La segunda, se refiere a que desde el punto de vista de los negociadores mexicanos, la aplicación de sanciones a la ayuda por iniciativa europea era altamente improbable (Sberro, 1997:89).

³⁰⁶ El Consejo de Corfú de Essen de 1994 conminó a la Comisión Europea a acelerar sus vínculos con México. Con base en ello, el 8 de febrero de 1995 la Comisión aprobó una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la estrategia de fortalecer las relaciones, a través de la cual se propuso "un Acuerdo de Asociación Económica y de Concertación Política" que incluyese las perspectivas política, comercial y de cooperación. De esta forma, y de conformidad con las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 10 de abril de 1995, el 2 de mayo de 1995 se firmó en París la “Declaración Conjunta Solemne UE-México” que refiere el compromiso de ambas partes de negociar un Acuerdo de Libre Comercio, además de un esquema ambicioso de relación política institucionalizada y una cooperación más amplia y profunda con la UE (Embajada de México ante el Reino de Bélgica...).

referencia a las “políticas internas”, añadiendo al Documento una declaración unilateral³⁰⁷ sobre los principios constitucionales de su política exterior (artículo 89, fracción X), siendo entre ellos la no injerencia en los asuntos internos de los Estados.³⁰⁸

Empero, debido fundamentalmente a la presión francesa en la materia, a finales de junio el gobierno del presidente Zedillo accedió a la inclusión en el acuerdo de la fórmula inicial de la cláusula.³⁰⁹

Así, el Artículo 1 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, conocido como Acuerdo Global, firmado el 8 de diciembre de 1997 en Bruselas, incluyó la multicitada cláusula democrática.

De esta manera, México se integraba al resto de países que aceptan la inclusión de este tipo de cláusulas en los Acuerdos internacionales con la Unión Europea.

Al respecto, en declaraciones del presidente Ernesto Zedillo, las negociaciones del Acuerdo Global, así como del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio (el cual también incluye una cláusula democrática en el artículo 1 y una

³⁰⁷ Los representantes mexicanos intentaron incluir sus principios de política exterior como un anexo del Acuerdo. Empero, la negativa europea fue férrea en este sentido, por lo que estos principios fueron incluidos bajo la modalidad de “declaración unilateral”, que como se verá a continuación, goza de un limitado valor jurídico.

³⁰⁸ Los principios de la política exterior de México, elevados a rango Constitucional a partir de 1988, son: No intervención en los asuntos internos de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la lucha por la paz y la seguridad internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo. Es necesario señalar que la decisión del Consejo sobre la eventual conclusión del Acuerdo con México establece en su primer artículo que el Acuerdo fue aprobado por parte de la Comunidad Europea, independientemente de las declaraciones unilaterales hechas por la Comunidad o por México. Lo anterior, según la jurista Elena Fierro, ocasiona que esta declaración, se encuentre fuera del alcance del Acuerdo (Fierro, *Op. Cit:* 307).

³⁰⁹ La cláusula sobre el cumplimiento de las obligaciones (artículo 58) en este Acuerdo responde al modelo búlgaro, analizado previamente en este trabajo. Cabe destacar que el citado Acuerdo, denominado “Acuerdo Global”, contiene también una “cláusula de seguridad nacional”, misma que establece que “ninguna de las disposiciones del Acuerdo obstaculizará a cada una de las partes para que tomen medidas que consideren esenciales para garantizar su seguridad en caso de tensión o conflicto internacional o ante disturbios o conflictos internos graves, o para evitar difusión de informaciones contrarias a sus intereses esenciales” (en Sanahuja, 1997: 52, 54 y 56).

referencia sobre el cumplimiento de las obligaciones en el artículo 16), firmados en ese año, fueron posibles gracias a que “compartimos con Europa valores fundamentales de nuestro tiempo, como la democracia, la pluralidad política, la importancia de la ley, el respeto a los derechos humanos y la protección al medio ambiente” (en Sotillo, 2000: 123).³¹⁰

El Acuerdo Interino entró en vigor el 1 de julio de 1998 y para el 14 de julio de ese mismo año al reunirse el Consejo Conjunto del Acuerdo Interino, se iniciaron formalmente las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, mismas que fueron concluidas el 24 de noviembre de 1999.

Bajo esta dinámica, el 23 de marzo de 2000, el presidente Zedillo, el Primer Ministro portugués Antonio Guterres (en su calidad de Presidente del Consejo Europeo) y el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, firmaron la "Declaración de Lisboa" sobre el nuevo Acuerdo de Asociación entre México y la Unión Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 2000, que al igual que en el Acuerdo Global de 1997, incluyó una cláusula democrática.

En esa misma fecha, durante los trabajos del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino fueron aprobados los resultados de la negociación comercial, el cual estableció un Acuerdo de Libre Comercio entre ambas partes que entró en vigor el 1 de julio de 2000.

Ante el referido hecho, México, en una postura que se puede catalogar de pasiva (al aceptar la cláusula) y a la vez defensiva (al intentar evadirla y posteriormente procurar disminuir su incidencia haciendo alusión a los principios de política exterior) dejaba de practicar su conservadora posición en cuanto al exclusivo cuidado soberano de la democracia y los derechos humanos.

³¹⁰ Como se ha mencionado, esta no fue la postura mexicana al inicio del proceso negociador. En un principio, el canciller mexicano José Ángel Gurría en alusión a su inicial negativa a la inclusión de la cláusula democrática al Acuerdo Global, declaró que “nadie podría enseñar a México cómo ser democrático”. Sin embargo, tras la claudicación de las autoridades mexicanas a las exigencias europeas, el mismo funcionario terminó señalando: “por supuesto que siempre estuvimos a favor de la cláusula democrática” (en Rosas, 1999b: 1).

9.1.3 El nuevo papel “activo” de México respecto a la condicionalidad y la defensa internacional de la democracia y los derechos humanos (2000-?): ¿política de Estado o de gobierno?

El nuevo Gobierno Mexicano presidido por el presidente Vicente Fox, con base en el “bono democrático” que le otorgó el triunfo electoral frente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), dio un importante impulso y cambio a la tradicional postura mexicana en materia de observancia nacional e internacional de los derechos humanos y la democracia, la cual incidiría determinadamente en el comportamiento de este país respecto a la condicionalidad de la cooperación internacional.³¹¹

El 6 de agosto de 2000, el entonces presidente electo Vicente Fox anunció en Santiago de Chile que revisaría la validez actual de la Doctrina Estrada, lo cual dejaba entrever que el porvenir de la política exterior de México sería transformado, precisamente en sus rasgos que la había caracterizado durante las décadas anteriores.

En este marco de cambios y reestructuraciones con la llegada de la nueva Administración, en septiembre de 2001 la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) comunicó la estructuración de una nueva Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia, “dirigida a promover y proteger los derechos humanos dentro y fuera del país...” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 25 de septiembre de 2001: 1), aunque esta Dependencia del Ejecutivo fue fusionada con la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales, denota la convicción del Gobierno del presidente Fox por incluir a México, junto con otros donantes de colaboración,³¹² en el esfuerzo de promover estos valores sociales y políticos, no sólo en el país, sino también a escala global.

³¹¹ La política exterior mexicana se caracterizó, por décadas, en propugnar por la no ingerencia en asuntos internos de los Estados, con la finalidad de ser tratado con reciprocidad respecto a dicho principio del derecho internacional. Esta postura es entendible si se considera la situación geográfica de México respecto a su frontera con Estados Unidos, pero también si se tiene en cuenta que los gobiernos presididos por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recurrieron a dicho planteamiento jurídico con la finalidad de no aceptar presiones externas referidas precisamente al déficit democrático y de derechos humanos imperante en el país durante este periodo.

³¹² México, con base en su nivel intermedio de desarrollo en el contexto mundial, practica las tres vertientes de cooperación, las cuales son la oferta con Centroamérica y el Caribe, la demanda o de ejecución nacional con Organismos Internacionales y algunos países desarrollados, así como la denominada cooperación

La nueva postura mexicana en materia de protección internacional de los derechos humanos fue expresada por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, en su participación en el 57 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, celebrado en Ginebra en marzo de 2001.

En su mensaje, el Secretario Castañeda señaló, entre otros asuntos, que:

Se ha sostenido que la defensa y la promoción de los derechos humanos constituyen asuntos internos de cada país que no deben ajustarse al escrutinio internacional. México no comparte esta tesis. Afirma categóricamente que los derechos humanos representan valores con validez absoluta y universal. En tanto que absolutos, no pueden ser condicionados por ninguna instancia. No son ni internos ni externos. Son humanos. En particular, estamos convencidos de que no puede apelarse a la soberanía para justificar la violación de derechos que por su carácter fundamental y su trascendencia la anteceden (Castañeda, 2001: 115).

No sobra destacar que los votos negativos de la Representación Mexicana en el Consejo de Derechos Humanos contra Cuba desde el 2001 al 2005³¹³ es otra clara muestra del interés

horizontal con países de desarrollo relativamente similar (Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, 1999). Aunque México pertenece a la OCDE, aún no es miembro del CAD. Debe señalarse que la política mexicana de cooperación internacional con Centroamérica y el Caribe se destacó por la ausencia de condicionantes políticas en su instrumentación. Sin embargo, fuentes diplomáticas mexicanas señalaron en entrevista con el autor que ante la negativa de República Dominicana por renunciar a su postulación como candidato a Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2002-2003, y por ende, al haber fungido como contendiente con el Gobierno Mexicano por el mismo cargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores determinó suspender durante el proceso electoral correspondiente el programa de cooperación mexicana con este país caribeño.

³¹³ Durante los gobiernos predecesores al de Vicente Fox, México se caracterizó por no votar en contra de Cuba en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Ello se puede explicar recordando los fundamentos en que las relaciones entre México y Cuba se desarrollaron en las últimas cuatro décadas: tras la consolidación de Fidel Castro en el poder en Cuba, el gobierno de México acordó con La Habana que el país insular no apoyaría (como lo hizo en Centroamérica y Bolivia) sublevaciones armadas comunistas en territorio mexicano, a cambio de apoyo y cooperación azteca con el gobierno cubano. El ejemplo más representativo en este sentido consistió en la negativa de México en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) de apoyar la propuesta estadounidense para expulsar a Cuba de la Organización en 1962, bajo la justificación de que el comunismo era incompatible con el sistema político continental. De esta manera, México logró mantener a nivel externo una imagen de país soberano y a nivel interno el gobierno aumentó su devaluada imagen democrática y solidaria en los grupos políticos, sociales y culturales de tendencia de izquierda, afines a la revolución cubana. Sin embargo, como se describe en el párrafo superior,

del Gobierno de Fox en la citada línea al presionar al Gobierno de Castro (con las subsiguientes fricciones diplomáticas entre ambos gobiernos³¹⁴) para que mejoren las

esta situación cambió drásticamente a partir del año 2001 tras la llegada del presidente Fox al poder. El comunicado de la SRE de México sobre el voto mexicano respecto a Cuba del año 2004 (que como se verá enseguida incentivó la peor crisis diplomática entre los gobiernos mexicano y cubano) ejemplifica la postura de la diplomacia mexicana sobre este tema la cual, se cita a continuación: “En la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y de manera acorde con la política seguida en los últimos años, el Gobierno de México decidió apoyar la resolución sobre la situación de los derechos humanos en Cuba. El apoyo de México representa un voto a favor de la causa de derechos humanos y como tal debe interpretarse. Nuestra posición no se basa en consideraciones políticas o de coyuntura; por el contrario, el voto de México a favor de esta resolución ha sido un voto *congruente con nuestros principios*, (las cursivas son del autor) con nuestra convicción de que, tanto de manera individual como colectiva, los Estados tienen la obligación de velar por el respeto de los derechos humanos de todos sus ciudadanos. En los esfuerzos que los países realizan para promover la vigencia de los derechos humanos, la cooperación con los mecanismos que la propia Comisión ha establecido constituyen una herramienta importante y al mismo tiempo una obligación que debemos asumir todos los Estados. En este contexto México se ha sumado a la solicitud realizada al Gobierno de Cuba para que coopere con los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, incluyendo la presencia de un representante del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU en ese país. México reitera su rechazo al embargo económico en contra de Cuba, y ratifica que seguirá apoyando las resoluciones que lo condenen en la Asamblea General de las Naciones Unidas” (SRE, 15 de abril de 2004). En ocasión del voto mexicano contrario a los intereses del gobierno cubano de abril del 2005, el ministro caribeño Felipe Pérez Roque señaló que México había “traicionado” los compromisos asumidos con Cuba en 2004 (para solventar la crisis bilateral) y que “no tenía autoridad alguna” para acusar a las autoridades cubanas de no respetar los derechos humanos en la Isla, aconsejando al gobierno foxista de ocuparse de las flagrantes violaciones a las garantías individuales de los mexicanos en la frontera con Estados Unidos. Además, el ministro Roque acusó a México de negociar el voto de México en Ginebra contra Cuba, a cambio del apoyo de Washington a Luis Ernesto Derbez, a su candidatura para presidir la Secretaría General de la OEA (El Tiempo, 15 de abril, 2005). Días después, el presidente Fidel Castro, en el más rígido y directo embate contra un Gobierno Mexicano, expresó que Fox estaba “aliado al imperio contra Cuba, rompiendo la tradición mexicana de amistad que tiene tanta historia. Conducido como un corderito por la mano del amo, lo ha llevado a todas estas situaciones, hasta la última: el grosero engaño de Ginebra”, aludiendo a la votación mexicana contra Cuba en Ginebra de días pasados (La Jornada, 27 de abril, 2005). La SRE, en voz del secretario Derbez manifestó que la Cancillería respondería a los señalamientos cubanos por la vía diplomática, precisando que no estaba interesado en empeorar la relación bilateral. La tibia respuesta de Derbez posiblemente se explica a su temor de perder votos caribeños en caso de responder a La Habana profundizando la debacle bilateral o, en caso extremo, rompiendo relaciones diplomáticas (recuérdese que Cuba –que aunque no pertenece a la OEA- tiene un enorme poder de persuasión en El Caribe, en buena medida gracias a su amplio programa de cooperación para el desarrollo regional, lo cual en la contienda por la Secretaría General de la OEA, hace revalorar los gobiernos caribeños). La tardía estrategia de México de no atizar el fuego en sus relaciones con Cuba en esta ocasión no dio los resultados esperados. El 30 de abril, al no contar con el apoyo suficiente, Luis Ernesto Derbez anunció en la ciudad chilena de Santiago que retiraba su candidatura a la Secretaría General de la OEA, lo que da cuenta del costo político que México ha debido asumir como efecto de aplicar una política exterior de apoyo a los derechos humanos en contra de países que cuentan con mayor influencia en terceros Estados de los cuales, en un momento dado, México depende para conseguir sus intereses en la esfera internacional.

³¹⁴ Tras la votación mexicana contra Cuba de 2001 en la Comisión de Derechos Humanos, el presidente Castro difundió una grabación de la conversación telefónica que meses antes había mantenido con el presidente Vicente Fox, donde el mandatario mexicano solicitaba a Castro que luego de la comida en Monterrey que el Gobierno Mexicano ofreció a los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la Conferencia Internacional de Financiación al Desarrollo, éste regresase a su país (el famoso “comes y te vas”), con el fin de evitar fricciones con el presidente George W. Bush quien asistió al mismo evento. La reacción mexicana fue cautelosa, aunque la situación generó una inédita crisis diplomática entre ambos países, la cual, por ejemplo, provocó el despido del embajador mexicano en La Habana (perteneciente al

condiciones internas de la Isla respecto a los derechos políticos y civiles de la población cubana.

Como es evidente, esta nueva postura del Gobierno Mexicano acarrea responsabilidades y costos políticos nacionales e internacionales³¹⁵, ya que como se ha visto en este trabajo, los esfuerzos encaminados para la protección y promoción internacional de derechos humanos, a la que México intenta sumarse, se caracteriza por sus inacabados y siempre discutidos procesos de evaluación y sanción, los cuales en no pocas ocasiones han obedecido a determinados intereses por parte de los actores más fuertes del sistema internacional. Probablemente por esta situación, el Gobierno Mexicano, a través de su entonces Secretario de Relaciones Exteriores, haya precisado lo siguiente:

Si queremos que prevalezcan los derechos humanos, éstos no pueden ser condicionados, pero tampoco su defensa debe ser utilizada para otros fines. Ambas actitudes son nefastas. México reconoce que con frecuencia la situación de los derechos humanos en algunas naciones se ha discutido y condenado con base en criterios selectivos, derivados de intereses políticos y no de una genuina preocupación por la defensa de esos derechos. Por ello, en muchos casos las resoluciones emitidas contra

izquierdista Partido de la Revolución Democrática –PRD-), dado su enfrentamiento con el Secretario Castañeda, quien se caracterizó en su efímero cargo de representante de la diplomacia mexicana por mantener posturas poco amigables con el régimen castrista. En 2004 las relaciones bilaterales, lejos de mejorar, empeoraron al grado de desatarse la peor crisis entre ambos gobiernos. El 1 de mayo de ese año, luego del voto mexicano contra la mayor de las Antillas en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra (véanse notas *infra*) y en el marco de la deportación desde La Habana de un empresario mexicano acusado de corrupción donde algunos funcionarios pertenecientes al PRD estaban implicados, el presidente Castro descalificó duramente la política exterior de México al señalar, entre otras cosas que la política exterior de México y su imagen internacional “se habían reducido a cenizas” (Castro, 1 de mayo, 2004). El Gobierno Mexicano reaccionando a tal señalamiento, retiró a su embajadora en el país insular, solcito la retirada del embajador cubano en la capital azteca y declaró persona *non grata* al Consejero de Asuntos Políticos caribeño exigiéndole salir inmediatamente de México (Presidencia de la República, 2 de mayo, 2004).

³¹⁵ Los lineamientos de política exterior mexicana que atienden estas responsabilidades en materia de derechos humanos, delineados por la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para Derechos Humanos y Democracia, son los siguientes: la cooperación con los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos; el sometimiento a las jurisdicciones internacionales; la pertenencia a instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos; la participación activa y propositiva en los foros multilaterales para la promoción de la elevación de los estándares universales de derechos humanos; la integración de la sociedad civil en el diseño y aplicación de la política exterior en materia de derechos humanos; la armonización de la legislación interna con las normas internacionales; la creación de programas educativos sobre derechos humanos; la defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero, y el fomento de la cultura democrática (Acosta, 2003: 28).

países cuyo respeto a los derechos humanos ha sido justamente denunciado, han tenido vicios de origen que ponen en entredicho la validez de la censura misma. Esta utilización inaceptable de los instrumentos de los derechos humanos ha contribuido a polarizar las posiciones y a debilitar la cooperación entre los Estados condenados que no es conducente a una verdadera protección de los derechos humanos. En realidad, la defensa de estos derechos puede debilitarse cuando se mide su observancia con esta doble vara (Castañeda, *Op. Cit:* 117).

En concordancia con los antecedentes descritos, en agosto de 2003, en un encuentro entre Patricia Olamendi, Subsecretaria de Derechos Humanos, Democracia y Asuntos Globales de la Cancillería mexicana³¹⁶ con Andre Kompass, Alto Representante de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, la funcionaria mexicana reiteró el compromiso formal de su gobierno para defender los derechos humanos dentro y fuera del país. En esa ocasión, entre otros asuntos, la subsecretaria Olamendi puntualizó:

- Que el compromiso del Presidente de la República con la promoción y defensa internacional de los derechos humanos es un compromiso institucional, que asume plenamente su administración, como parte de una política de Estado en la materia.
- Que la administración concibe a la política exterior como un instrumento fundamental para la protección interna de los derechos humanos, es decir, una política con apertura al escrutinio internacional, como lo señaló recientemente el Presidente de la República.
- Que la administración del Presidente Fox y la Cancillería continuarán otorgando todo el apoyo a la Oficina de Representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

³¹⁶ Como se señaló, la Subsecretaria Olamendi formalmente tomó posesión de la nueva Subsecretaría el 1 de septiembre de 2003.

- Que la política de protección y defensa de los derechos humanos constituye una parte fundamental del proceso de transición política de México (Secretaría de Relaciones Exteriores, 20 de agosto, 2003: 1).

Las referidas posturas de la Administración Mexicana pronto se reflejarían en la posición de México en dos ámbitos fundamentales: por un lado la suscripción, ratificación o adhesión de tratados internacionales en materia de derechos humanos.³¹⁷ Por el otro, el apoyo a la inclusión de cláusulas democráticas en instrumentos regionales de colaboración como en el Plan Puebla -Panamá o la Declaración de Québec, así como el expreso apoyo mexicano a la Carta Democrática Interamericana, aprobada en el seno de la OEA en el año 2001.

9.1.3.1 La cláusula democrática en el Plan Puebla - Panamá

A partir del año 2001, la postura del gobierno del presidente Fox respecto a la protección internacional de la democracia y de los derechos humanos mediante la práctica de una política interna y externa “activa” empezó a ser evidente.

En el marco de la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla celebrado en San Salvador el 15 de junio de 2001, el

³¹⁷ A partir de diciembre de 2001 el Congreso de la Unión ha aprobado la ratificación y/o la adhesión de distintos tratados internacionales en distintas temáticas concernientes a los derechos humanos, los cuales son los siguientes:

- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas;
- Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad;
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados;
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía;
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
- Protocolo Facultativo sobre la jurisdicción obligatoria para la solución de controversias de la Convención de Viena sobre relaciones consulares

Asimismo, México ha recientemente reconocido la competencia de los Comités para la Eliminación de la Discriminación Racial, así como el Comité contra la Tortura. Para mayor información sobre estos tratados véase <http://www.sre.gob.mx/substg/derechoshumanos/suscrip.htm>

Gobierno Mexicano presentó el denominado Plan Puebla-Panamá (PPP), el cual tiene previsto fungir como el mecanismo de colaboración “impulsor del desarrollo y la integración regionales a través de estrategias de cooperación al desarrollo para la transformación y modernización de Centroamérica para el siglo XXI y para el Sur-Sureste de México” (SRE, 2001: 2).

Mediante seis “iniciativas mesoamericanas”³¹⁸ en distintos rubros del desarrollo y la integración regional, este Plan pretende abarcar los sectores clave que demandan ser atendidos por los 64 millones de personas que habitan el área de acción del PPP (28 millones de mexicanos y 36 millones de centroamericanos).

Lo relevante para los intereses de este trabajo consiste en que este Plan incluye -por iniciativa mexicana- una cláusula democrática en el numeral 16 de la citada Declaración, que señala:

“Cualquier alteración o ruptura del orden democrático en un Estado Mesoamericano, constituye un obstáculo para la participación del Gobierno de dicho Estado en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, incluyendo las iniciativas del Plan Puebla-Panamá” (SRE, *Op. Cit.*: 4).

Mapa 8. Mapa de los Estados Unidos Mexicanos

³¹⁸ Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable, de Desarrollo Humano, de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales, de Promoción del Turismo, de Facilitación del Intercambio Comercial, y de Integración Vial.



<http://www.guiadelmundo.com/paises/mexico/mapa.html>

La referida cláusula significa que existe la posibilidad de que algún Estado participante del PPP pueda ser expulsado del mismo ante una eventual interrupción del “orden democrático” en su territorio, como una medida de presión por parte del resto de los Estados conformantes de dicho Plan, con la finalidad de animar a restituir las condiciones anteriores a la situación por la que se puede sancionar al país afectado.

Este inédito hecho genera expectativas sobre el pleno consentimiento, y a partir de ahora la expresa iniciativa mexicana de incluir este tipo de cláusulas en subsiguientes mecanismos y acuerdos de colaboración, con la finalidad de excluir de estos procesos a aquellos gobiernos nacionales que, desde el punto de vista de la Cancillería de Tlatelolco, se consideren apartados del régimen democrático.

Lo relevante es que en la Declaración de Tuxtla ni en otros documentos oficiales del PPP no se define a qué tipo de democracia (electiva, representativa, etc.) se refiere la cláusula ni tampoco se precisan los procedimientos a seguir por las Partes ante una situación de crisis política en alguno de sus miembros, hecho que le resta capacidad operacional a los miembros del PPP para abordar una situación en que se disponga activar esta cláusula.³¹⁹

³¹⁹ Como se ha explicado, en las relaciones de cooperación entre la Comisión Europea y terceros Estados celebradas en el marco de los Acuerdos de Asociación, se establece que para activar la cláusula democrática en un momento dado, es necesario primero establecer un Consejo de Asociación, órgano constituido por representantes de ambas partes encargado de la solución de controversias, cuyo fin es evitar la necesidad de imponer sanciones de manera inmediata ante una situación de crisis. Este tipo de cláusula, conocida como

9.1.3.2 El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y... ¡la democracia!

En este novedoso ímpetu por impulsar los derechos humanos y la democracia mediante instancias multilaterales, el presidente Fox apoyó decididamente una cláusula democrática en la Declaración de la Cumbre de las Américas de Québec en abril de 2001, evento cuya finalidad original era impulsar la conformación de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Así, esta cláusula, cuyo objetivo para Castañeda es “permitir la exclusión automática de aquel país donde se rompa el orden institucional, se suspendan garantías, se clausuren congresos o hubiera un golpe de Estado” (en Covarrubias, 2001: 71), tras vincular explícitamente la democracia con el desarrollo económico y social, constituyó el primer ejercicio americano, con carácter continental, en materia de promoción de derechos humanos y democracia mediante cláusulas democráticas.

Los firmantes de la Declaración de Québec, señalan que:

Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres (Summit of The Americas Information Network, 2001: 1).

Por lo tanto...

... cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en

“búlgara”, fue incluida por primera vez por la Unión Europea en 1995 en los Acuerdos con Bulgaria y a partir de entonces con diversos países, entre ellos México en 1997 y 2000.

cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres (*Ibidem.*).

El hecho de incluir esta cláusula democrática en un encuentro con miras a la negociación y posterior instrumentación del ALCA debe analizarse a la luz del contexto internacional de aquellos momentos de 2001. El presidente Bush hijo tenía apenas unos meses presidiendo la Oficina Oval y en ese entonces no contaba aún con el *fast track* que le permitiese negociar con menor dilación los acuerdos comerciales de carácter bilateral o multilateral propuestos por su padre en Miami a inicios de la década de los noventa.

Por la anterior razón y ante esta situación, Cristina Rosas señala atinadamente que debido a la debilidad del proyecto económico que se pretendía promover en Québec para impulsar la estructuración de una zona continental de libre cambio, varios de sus participantes optaron por impulsar otros temas, como el desarrollo humano y precisamente, la cláusula democrática, aprobada por los participantes e incluida en la Declaración Final (Rosas, 24 de abril de 2001).

9.1.3.3 La OEA y la Carta Democrática Interamericana

El expreso apoyo del gobierno de México a la Carta Democrática Interamericana elaborada por la OEA en junio de 2001 en el sentido de que sus miembros promoverán la democracia y los derechos humanos en el continente más allá de las consideraciones clásicas de corte soberanista, es otra muestra de la convicción de la actual Administración Mexicana en el sentido de apoyar este tipo de iniciativas.

Este asunto no es tema baladí, máxime si se considera que como se ha visto, Estados Unidos (el hegemon hemisférico y mundial), luego de la lucha contra el terrorismo, establece a la protección de los derechos humanos³²⁰ y la democracia³²¹ como prioritarios

³²⁰ Contenidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica de 1969 donde se incluyen las obligaciones de los Estados Miembros (Capítulo I), los derechos civiles y políticos

en su agenda de política exterior; política que puede ser utilizada en aras de promover los intereses estadounidenses (no siempre coincidentes con los principios señalados) en su histórica y tradicional zona de influencia.

De ahí que el gobierno estadounidense, junto con el mexicano y otros países miembros de la OEA, hayan impulsado decididamente la aprobación en Lima de la Carta Democrática Interamericana,³²² el 11 de septiembre de 2001, por cierto firmada por los Ministros de Relaciones Exteriores de los 34 países miembros de la OEA,³²³ tan sólo minutos después de conocerse los atentados terroristas en Estados Unidos.

En palabras de César Gaviria, Secretario General de la OEA, esta Carta presenta y ordena los elementos que definen la organización democrática, los instrumentos hemisféricos que pueden ser usados para su defensa y los lineamientos generales para su perfeccionamiento (OEA, 2001: 1).

En el Artículo 19 de la Carta de Lima, donde los Estados miembros reafirman su intención de fortalecer la democracia representativa y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, se lee que:

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que

(Capítulo II), los derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Capítulo III), así como la designación del Comité Interamericano de Derechos Humanos (OEA, 1969).

³²¹ Por democracia, la Carta Democrática Interamericana se refiere exclusivamente a la de tipo representativo, cuyos elementos esenciales según ésta son “entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos, y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (Artículo 3), así como “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y prensa” (Artículo 4) (*Ibid*).

³²² El primer proyecto de la Carta Democrática Interamericana fue presentado por la Delegación peruana. Posteriormente Argentina y México se sumaron a la iniciativa presentando sendas propuestas afines a la primera.

³²³ Venezuela si bien firmó la Carta, lo hizo con reserva debido a que para el gobierno del presidente Chávez la democracia electiva no representa en su totalidad el significado de la democracia participativa; el modelo que en principio Caracas promueve en el atribulado país Sudamericano.

afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especiales, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización (*Ibidem*).

Asimismo, el Artículo 21 del Documento precisa lo siguiente:

Quando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constata que se ha producido la ruptura del orden democrático de un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de dos tercios de los Estados Miembros (*Ibid*).

Como lo señala Esteban Tomic, Embajador de la Misión Permanente de Chile ante la OEA, la mayor debilidad de la Carta es la ausencia de un mecanismo claro de seguimiento y evaluación de los compromisos asumidos por los Estados en este Documento. (Tomic, 2003: 15).

Los efectos de ello fueron notorios cuando este compromiso de dimensión continental se puso a prueba por primera vez al año siguiente en Venezuela durante el golpe de Estado en abril de 2002 de Pedro Carmona contra el presidente Hugo Chávez. En esa ocasión, “Estados Unidos se vio recio a aplicar la Carta... ya que antes de condenar el Golpe, el gobierno de Bush³²⁴ se manifestó inicialmente contra el depuesto presidente Chávez, y no se sumó al coro de condenas sino hasta cuando el gobierno de facto empezaba a desmoronarse” (Vivanco y Wilkinson, 13 de enero, 2004).

³²⁴ Y el del presidente español José María Aznar.

A inicios de 2004 se presentó otra posibilidad de aplicación de la Carta Democrática de la OEA, esta vez en Haití, un pequeño país con un atribulado y reciente historial democrático.³²⁵

En febrero de ese año un grupo de rebeldes liderados por Louis-Jodel Chamblain, un antiguo colaborador de *Baby Doc*,³²⁶ inició una escalada insurgente la cual en pocas semanas llegó a los suburbios de la propia capital haitiana, cuya consigna era exigir la renuncia del presidente Aristide aduciendo, entre otros asuntos, inaceptables excesos de corrupción en las cuentas nacionales del gobierno francófono de la Isla.

Lejos de que la OEA, siguiera sus propios mecanismos de análisis y consultas entre los Estados miembros para evaluar la posible instrumentación de la Carta Democrática Interamericana en Haití, los gobiernos de Estados Unidos y de Francia, sin negociar de forma abierta con el gobierno democráticamente electo (aunque corrupto) de Aristide

³²⁵ La historia de este país en materia democrática no es precisamente la más ejemplar de la región caribeña. Tras 14 años en el poder (1957-1971), François Duvalier (conocido como *Papa Doc*) mediante un férreo aparato gubernamental de carácter represor apoyado por la milicia de los *Tonton Macoutes*, cedió su puesto a su hijo Jean-Claude (apodado *Baby Doc*), quien gobernó al país con la mayor longevidad como nación independiente del continente, hasta 1986. Luego de cuatro años de inestabilidad política en este país y mediante elecciones celebradas bajo la observación de la OEA, resultó ganador Jean Bertrand Aristide. Como se anotó en su oportunidad, en 1991 el dirigente insular fue obligado a exiliarse en Estados Unidos, debido a un Golpe Militar perpetrado por algunos generales inconformes con la situación política y económica de la ínsula caribeña. Como reacción, la comunidad internacional impuso una serie de sanciones económicas (comerciales, financieras y a la ayuda al desarrollo) a *Port au Prince*, que si bien contribuyeron a que los militares levantados depusieran el poder en 1994, afectaron severamente a la población del país, por cierto la más pobre del continente. El Consejo de Seguridad de la ONU impuso sanciones económicas a Haití en junio de 1993 y octubre de 1993, reforzándolas a través de un bloqueo naval. En mayo de 1994 Estados Unidos secundó las sanciones multilaterales estableciendo una prohibición total del comercio, así como de transacciones financieras con dicho país. Lamentablemente, estas sanciones, impuestas a una población de por sí sumida en pobreza extrema, afectaron en mayor proporción a los grupos sociales y políticos que apoyaban la vuelta al poder de Aristide. Al respecto, el diario *The Economist* señaló acertadamente que “el embargo enriquece a aquellos que se oponen al regreso de Aristide, sume a sus seguidores en la miseria y demuestra la impotencia de sus amigos en el exterior”. El *Harvard Center for Population and Development Studies* anunció en 1993 que las sanciones a Haití habían aumentado la desnutrición de los niños haitianos, ocasionando que muriesen 1000 infantes cada mes debido a esta causa. Asimismo, UNICEF declaró que la mortalidad de los niños menores de cinco años había pasado de 38% a 58% en ese año, denunciando que “el embargo había matado a más niños que los propios militares usurpadores del poder” (en Tomasevsky, *Op. Cit.*: 1 69).

³²⁶ Véase nota *supra*.

ejercieron severas presiones al dirigente evangelista para que dejara el poder y saliera el país.³²⁷

A tal grado llegó la intromisión de ambas potencias en el asunto que el 28 de enero el presidente Aristide, escoltado por soldados estadounidenses, fue llevado al aeropuerto internacional capitalino donde abordó un avión que lo llevó a Bangui, capital de la República Centroafricana.

La versión del deportado dirigente caribeño sobre los hechos es que fue obligado a abordar una aeronave (alquilada por el gobierno norteamericano) cuyo destino desconocía. Más aún, Aristide ha señalado que considera el desarrollo de los acontecimientos como “un golpe de Estado y una moderna versión de secuestro” (en Mitchell, *Op, Cit*: 3).

Estos antecedentes aportan elementos para asentar la posibilidad de aplicar o no aplicar el contenido de la Carta, con base en intereses y lineamientos trazados por la principal potencia regional.³²⁸ Entre los efectos de esta situación, se encuentran que lejos de contribuir a la estabilidad y proceso de democratización en cierto país, se podría obtener lo contrario, hecho que a todas luces contravendría el contenido de la misma Carta como instrumento de paz y desarrollo nacional y regional.

9.1.3.4 El Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos entre México y la Unión Europea

En el marco del renovado impulso del Gobierno Mexicano respecto a la legislación y la protección de los derechos humanos³²⁹ y con base en la IEDDH de la Unión Europea, en

³²⁷ Por ejemplo, el 18 de febrero, Colin Powell, Secretario de Estado estadounidense declaraba que su gobierno “no tenía entusiasmo” de enviar a Haití tropas, mientras que el Ministro Francés de Exteriores, Dominique Villepin, puntualizaba que “Todos miramos con buenos ojos que una nueva página se abra en la historia de Haití” (en Mitchell, 2004: 2).

³²⁸ O inclusive con base en intereses de otros gobiernos extra continentales como el francés o el español (como en el caso venezolano), que aunque no sean partes de la Carta de Lima, como todo país, también tienen por obligación respetar la soberanía de los Estados.

³²⁹ En abril de 2004, el presidente Fox dio a conocer una iniciativa de reformas a la Constitución presentada al Poder Legislativo en materia de derechos humanos. En esta iniciativa el Poder Ejecutivo propone que el título primero de la Constitución “de las Garantías Individuales” pase a denominarse “De los Derechos

febrero de 2004 se dio a conocer el programa de cooperación sobre derechos humanos entre la Comisión Europea y el Gobierno de México.

Este programa de colaboración tiene como objetivos fundamentales contribuir a la definición de acciones y políticas concretas para la incorporación de normas y estándares internacionales de derechos humanos en México, así como el fortalecimiento del diálogo entre las dependencias del Gobierno Federal y las organizaciones de la sociedad civil, en el marco del mecanismo establecido en la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (European Commission, January, 2003: 2).³³⁰

Durante la realización de las actividades estipuladas en esta iniciativa mexicana-europea se analizarán en seminarios y talleres distintos aspectos de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales; la educación en derechos humanos; los derechos de los pueblos indígenas, la atención de grupos vulnerables y los derechos de los niños y de los migrantes, con miras al diseño de políticas públicas basadas en las normas y estándares en la materia (Delegación de la Comisión Europea en México, 10 de febrero, 2004).

Fundamentales”, con el fin de facilitar con mayor claridad y sustento jurídico la protección de estos derechos. En esa ocasión, Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación, señaló que mientras las garantías individuales son, por su naturaleza, restringidas y están sujetas a modificaciones, “los derechos humanos no pueden ser suprimidos por ley alguna” y de ahí la principal justificación de la enmienda señalada (La Jornada, 27 de abril, 2004). Esta propuesta incluye, entre otros asuntos, la obligatoriedad de las autoridades en los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) de proteger los derechos humanos en el país y de suprimir la pena de muerte “pena inhumana que en la práctica, no existe en México” (Presidencia de la República, 26 de abril de 2004).

³³⁰ Esta Comisión, instituida el 12 de marzo de 2003, tiene la finalidad de “contribuir en la construcción de una política de derechos humanos sobre la que se funda la permanente visión de que la promoción y defensa de la dignidad humana es, como valor supremo, principio y fin del estado mexicano” (Presidencia de la República, 12 de marzo, 2003). La Comisión se encuentra integrada por la Secretaría de Gobernación, la de Relaciones Exteriores, así como por la CNDH. En el discurso de Instalación del referido organismo encargado de coordinar las políticas y las estrategias nacionales en materia de derechos humanos, el secretario de Relaciones Exteriores Luis Ernesto Derbez Bautista recordó que uno de los objetivos de la política exterior del presidente Fox es que ésta sirva como un impulso a la consolidación democrática en México, así como para incentivar la vigencia de los derechos humanos en el país. Por ello, en palabras del representante de la diplomacia mexicana “Uno de los grandes retos que debemos enfrentar es el desarrollo de una política integral del Gobierno Federal en materia de derechos humanos que garantice la uniformidad de la política gubernamental en México tanto en el interior como en el exterior, y que recoja las aportaciones y experiencias de todos los actores y poderes involucrados” (*Ibid*).

Se contempla que las actividades se desarrollen durante un periodo de tres años, iniciando el primer seminario en el primer trimestre de 2004.³³¹ Durante estos eventos se pretende la participación de las autoridades federales o locales, de comisiones estatales de derechos humanos y de organizaciones de la sociedad civil, de manera que se asegure un diálogo abierto y amplio que permita el diseño de políticas y estrategias de instrumentación basadas en la problemática existente sobre la referida temática en el país.

9.2 México: ¿en capacidad de erigirse como un promotor de la democracia y los derechos humanos a escala internacional?

En los últimos años el sistema internacional ha experimentado profundos y significativos cambios que han llevado a reposicionar a la democracia y a los derechos humanos como objetivos claves en la agenda internacional.

En la actualidad, la mayoría de los países se han sumado a las distintas estrategias para impulsar los citados objetivos mediante la cooperación internacional, ya sea a través de acciones positivas o mediante la aplicación de las cláusulas sobre estos temas incluidas en los actuales acuerdos de colaboración, ya sea de carácter bilateral, regional o multilateral.

En este sentido, México no ha sido una excepción respecto al impulso de la democracia y los derechos humanos en el ámbito interno, así como a la utilización de dichos valores como plataforma de “proyección internacional” del país latinoamericano.

De esta manera y como se ha visto, los últimos gobiernos mexicanos han transformado significativamente la tradicional postura del país en términos democráticos y de los derechos humanos, al pasar de una postura que se ha catalogado como “pasiva”, hacia un

³³¹ Este programa de cooperación inició formalmente sus actividades el 20 de mayo de 2004, con el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, con la participación de expertos nacionales y extranjeros en estos temas, así como de representantes de los tres poderes y de representantes de distintos sectores de la sociedad civil de México. Este evento cuya duración fue de dos días, fue llevado a cabo en la sede de la Cancillería en Tlatelolco, Ciudad de México y su objetivo fue intercambiar experiencias acerca de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el Sistema de las Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano de la OEA (SRE, 20 de mayo de 2004).

papel “activo”, que pretende responder adecuadamente a las referidas y recientes transformaciones internas y externas en las materias señaladas.

¿Es compatible la actual postura mexicana en los multicitados temas respecto a su mandato constitucional, así como a sus tradicionales posturas y costumbres de política exterior caracterizados por la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados?

Respecto a este asunto nodal, la respuesta varía dependiendo de quien la responda:

Para el Partido Acción Nacional (PAN) (el actual Partido gobernante), quien por cierto se encuentra trabajando en una iniciativa para modificar el artículo 89 de la Constitución mexicana sobre la política exterior de México, el asunto se trata no de “tachar los principios de política exterior, sino ponerlos a la luz del siglo XXI” (Romero, Senado de la República, 2).

Para la senadora Cecilia Romero, los emblemáticos principios de política exterior deben mantenerse. Sin embargo lo que hay que transformar son las “interpretaciones que le daban otros gobiernos” (*Ibid*), por lo que su propuesta fundamental, aunque no esclarecida del todo, consiste en “incorporar, no sólo como un principio más, el concepto de que hay factores en el mundo globalizado que trascienden las barreras territoriales y que estamos, de hecho, abriendo nuestras fronteras para que determinados casos, bajo determinadas circunstancias y cumpliendo con determinados requisitos, pueda haber una visita del Alto Comisionado de la ONU o lleve a cabo una investigación de la Corte Penal Internacional, de la interdependencia de los pueblos, ligado al tema de los derechos humanos y la democracia” (*Ibid*).

Sin embargo, hay que decir que aún sin las referidas modificaciones constitucionales, en respuesta a la invitación abierta del presidente Fox a los organismos de la ONU para que visitasen el país para analizar las condiciones internas de los derechos humanos, México ha recibido a diversos relatores de Naciones Unidas, quienes han emitido distintos informes sobre estos temas.

Asimismo, y como ya se ha señalado, los proyectos de modificaciones constitucionales no han impedido que la actual Administración Mexicana ejerza un activo papel en materia democrática y de los derechos humanos mediante su postura ante la Comisión de la ONU en Ginebra, ni en las cláusulas democráticas en distintos instrumentos de colaboración.

El asunto consiste en que como se ha expresado abiertamente, la referida iniciativa de reforma constitucional tiene como fin “adecuarla a la estrategia de política exterior del presidente Fox”, y no lo contrario. Es decir, conseguir que las acciones de política exterior del actual gobierno se acojan o amparen en el mandato constitucional, lo cual, a la luz del debate político en el país en lo general y en el Congreso de la Unión en lo particular, parece difícil de lograr antes del final de la presente Legislatura.

Lo anterior es entendible si se considera que los constitucionalistas de 1917 ni los legisladores de 1988 no consideraron el nuevo panorama que traería consigo la globalización y la evolución del concepto tradicional de soberanía nacional. Por esto, los actuales rectores constitucionales de la política exterior mexicana no se adaptan del todo a las actuales condiciones internas ni externas, donde el principio clásico de soberanía es cada vez más superado por el de seguridad colectiva, en cuyo marco se considera que la protección de los derechos humanos y la democracia constituyen prácticas que superan la responsabilidad exclusiva de los Estados, ya que de no respetarse, la seguridad nacional e internacional puede estar en peligro.

Sin embargo, el PRI, que no apoya la referida propuesta del PAN, ha señalado que durante los últimos años de su mandato (es decir, antes del año 2000), “los gobiernos emanados del PRI supieron insertar a México (sin modificar los principios de política exterior) con responsabilidad en los organismos, foros y mecanismos que la comunidad internacional ha establecido en distintas áreas del quehacer mundial o regional. Prueba de ello es el ingreso de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a la Asociación de Cooperación Asia - Pacífico (APEC) y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)” (PRI, 10 de agosto, 2001).

Para este Partido, “la política exterior mexicana es una política de Estado, no una política de gobierno” por lo que no es viable modificar los principios de política exterior que tanto prestigio otorgó a la diplomacia mexicana durante las décadas de su ejercicio, con el mero fin de adaptarla a los intereses particulares del gobierno del presidente Fox (*Ibid*).

El asunto es que la membresía de México en dichos organismos no ameritaba en ningún sentido la aceptación de cláusulas democráticas, mientras que por ejemplo el Acuerdo Global de 1997 firmado por el presidente Zedillo (del PRI) sí (el cual terminó siendo aceptado con la cláusula democrática, hecho que representó un hito y un parteaguas en este sentido), hecho al cual el PRI no hace referencia alguna en el comunicado citado.

El análisis del asunto, aún poco trabajado en México, no cuenta con una visión definida por parte de los académicos mexicanos.

Por ejemplo, José Ignacio Martínez Cortés, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), señala que “al aceptar la cláusula democrática y la protección a los derechos humanos, México deja en el pasado una política exterior nacionalista que es rebasada por una política comercial globalista” (Martínez, 2002: 3)

Para Ana Covarrubias, investigadora del Colegio de México (COLMEX), el asunto central sobre la cláusula democrática y su relación con el principio de la no intervención en asuntos internos de los Estados consiste precisamente en el significado que se le otorgue al concepto de la no intervención (Covarrubias, 2001b).

Para esta profesora es difícil definir a la intervención en virtud de que ésta se ha utilizado discrecionalmente en varias ocasiones como una herramienta de política exterior por parte de algunos gobiernos. En esta dinámica, como los Estados tienen distintos objetivos en la escena internacional, la utilización del concepto de intervención se ha modificado indistintamente, a fin de adaptarse a los propósitos que un determinado país pretenda conseguir en un momento dado.

De esta forma, el uso y entendimiento de la intervención ha variado, siendo los más recurridos argumentos el del orden jurídico (con base en el derecho internacional), en el político (mediante su instrumentación a través de la *real politik*) y en el ámbito moral (haciendo alusión a objetivos ideológicamente compartidos) (*Ibid*).

En el ámbito diplomático mexicano tampoco se cuenta con una visión definida en esta polémica materia, máxime si se considera la notoria discrepancia entre la “vieja guardia” de los miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM) autocalificados como “nacionalistas,” que se oponen a la modificación de los referidos principios de política exterior y por el otro lado, los “diplomáticos de la globalización”; conformados por un buen número de funcionarios que han sido recientemente adscritos al SEM, quienes se caracterizan por su menor talante nacionalista, ya que asimilan con mayor tolerancia las iniciativas tendientes a modificar los pilares constitucionales de la política exterior mexicana tradicional.

Debido al ambiente de discreción característico de la diplomacia en cualquier país del mundo, es difícil encontrar en material documental, pronunciamientos públicos o en vías oficiales las argumentaciones que sustenten las posturas provenientes del personal diplomático representativo de la primera tendencia.

Sin embargo, en conversaciones privadas con diplomáticos nacionalistas, quien esto escribe ha podido constatar la visión arriba señalada, la cual se fundamenta básicamente en su preocupación por el hecho de supeditar la defensa de la soberanía nacional en aras de la protección internacional de la democracia o de los derechos humanos, ya que encuentran en esta tendencia una peligrosa vía para que otros gobiernos u organismos internacionales se intrometan e interfieran en asuntos que competen exclusivamente al Estado mexicano.

En otras palabras, su preocupación se centra en que desde esta visión, al modificar la Constitución mexicana en materia de política exterior, además de romper con el pasado (siempre anhelado) de una política exterior activa y a la vez no ingerencista, se abriría un flanco flaco de México que, tras su actual vulnerabilidad en materia de déficit democrático

y de respeto a los derechos humanos, se pusiese en peligro la imagen de México en el exterior, y tras ello menguar su capacidad para enfrentar determinadas estrategias provenientes de ciertos países que, *so* pretexto de la promoción internacional de los valores citados, encuentren en esta vía una exitosa manera de presionar al país con el fin de obtener concesiones colaterales a favor de los poderosos y no siempre en aras del interés nacional mexicano.

El ex embajador de México ante el Reino de Bélgica y la Unión Europea, Porfirio Muñoz Ledo, ex secretario de Estado, ex embajador de México ante la ONU (estos últimos cargos con gobiernos del PRI), fundador del PRD y ex candidato presidencial que terminó apoyando la candidatura del presidente Fox, dado su peso e influencia en el sistema político mexicano, ha expresado con claridad su postura sobre el citado tema, el cual no corresponde del todo a la postura oficial de la Cancillería en Tlatelolco.

El embajador Muñoz Ledo declaró en entrevista a un periódico mexicano que “México no debe renunciar a una política exterior de principios. Quienes hablan de flexibilizarla y trocarla en una política de intereses, se equivocan. La idea de sumar soberanías a las grandes potencias implica un grave error. No es posible sostener una diplomacia sustentada en agendas personales” (Excélsior, 30 de enero, 2003).

Esta postura, que podemos caracterizar de nacionalista, refleja con fidelidad la tendencia de la diplomacia mexicana de corte tradicional, la cual pretende si bien insertar al país en los diversos ámbitos que la globalización, demanda hacerlo con cautela y con las estrategias necesarias que permitan al país no salir mal sorteado de los efectos que traería consigo esta postura; efectos entre los cuales se encuentran exigencias por parte de la comunidad internacional por respetar derechos humanos o la democracia, mismos que pudiesen utilizarse discrecionalmente por cierto (s) país (es) para presionar al Gobierno Mexicano en aras de cierto interés particular, cuya lógica fuese más allá del principio de *pacta sunt servanda* de los compromisos originales.

Al respecto cabe preguntar si eventuales intervenciones extranjeras en asuntos internos de un país como México, a través de presiones que respondan al incumplimiento de determinados compromisos establecidos con terceros en el ámbito de la democracia o de los derechos humanos, podrían poner en peligro la estabilidad y seguridad nacionales.

Evidentemente el asunto dependería de varios factores como qué país, grupos de países u organismos regionales o internacionales ejerzan presiones sobre el Gobierno Mexicano, la temática en cuestión, así como del contexto nacional e internacional en que éstas se presenten.

El gobierno presidido por el presidente Fox parece descartar esta posibilidad, ya que para esta Administración, la vulnerabilidad del país no se encuentra en factores externos, sino en una diversa gama de elementos de carácter interno que en caso de no atenderse de manera correcta, podrían desestabilizar el orden público nacional.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, eje rector de las políticas públicas del país durante este período, “Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional, las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas” (Presidencia de la República, 2002: 128).

La comentada postura de orden preventivo del ala conservadora de la diplomacia mexicana no corresponde en ningún sentido a la actual política de la SRE, la cual como se señaló anteriormente, a partir del año 2000 ha recibido a varios relatores de Naciones Unidas en distintos ámbitos de los derechos humanos,³³² quienes han entregado al Gobierno Mexicano

³³² Las visitas a México de distintos funcionarios pertenecientes a organismos internacionales relacionados con los derechos humanos han sido los siguientes: a) Sistema de Naciones Unidas: 1. Expertos Internacionales de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito. Visita a Ciudad Juárez. (26 de septiembre al 3 de octubre de 2003) y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. 2. Rodolfo Stavenhagen (por cierto, de nacionalidad mexicana), Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (2 al 13 de Julio del 2003.). 3. Sr. Louis Joinet, Presidente del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Experta del Paraguay, Sra. Soledad Villagra, (27 de octubre al 10 de noviembre de 2002). 4. Sr. Francis M. Deng, Representante del Secretario de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, (18 al 28 de

más de 388 recomendaciones sobre las fallas que encontraron en el país sobre el respeto de los derechos individuales.³³³

Para Patricia Olamendi, titular de la Subsecretaría para Temas Globales y Derechos Humanos de la SRE, estas recomendaciones provenientes de varios órganos del Sistema de Naciones Unidas, lejos de atentar contra la soberanía nacional “ ... va (n) a servir para poner énfasis en dónde están nuestras fallas, tanto en el ámbito federal como en el local. De alguna manera, implica un compromiso, no se trata sólo de abrirse, sino cumplir con lo que se nos ha señalado. Sólo un ejemplo, para que entendamos la magnitud de este esfuerzo: en la antigua Yugoslavia en el período de guerras internas estuvieron siete relatores; en México, en menos de dos años y medio estuvieron trece. Nos hace bien como país, el que podamos identificar nuestros errores y poner remedio a nuestros males” (Olamendi, 2003: 2).

El asunto aquí es determinar si las autoridades mexicanas carecen de los medios disponibles para identificar por sí mismas los fallos en los procedimientos de prestación de determinados servicios y de protección de los derechos humanos de sus ciudadanos o si en

agosto de 2002). 5. Sra. Mary Robinson, en la firma del acuerdo para el establecimiento de la Oficina de Representación de las Naciones Unidas en México, (30 de junio al 2 de julio de 2002). 6. Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes, (7 al 18 de marzo de 2002). 7. Sr. Miloon Kothari, Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada de la ONU, (4 al 15 de marzo de 2002). 8. Alejandro González Poblete (Chile) y Ole Vedel Rasmussen (Dinamarca), del Comité contra la Tortura de la ONU, (23 de agosto al 12 de septiembre de 2001). 9. Sr. Dato Param Kumaraswamy, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Independencia de Jueces y Magistrados de la ONU, (13 al 23 de mayo de 2001). 10. Sra. Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para la firma de la primera fase del acuerdo de cooperación técnica, (2 de diciembre de 2000). b) Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 11. Eduardo Bertoni, Relator Libertad de Expresión (CIDH). 18 al 26 de agosto de 2003. 12. Dr. Juan Méndez, Relator Especial para Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (25 al 31 de julio de 2002). 13. Sra. Martha Altolaguirre, Relatora Especial de Asuntos de la Mujer, (9 al 12 de febrero de 2002). 14. Dr. Claudio Grossman, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para seguimiento de casos, (2 al 5 de julio de 2001) (SRE, s/f).

³³³ En un ejercicio de inédita transparencia, el Gobierno Mexicano, a través de la SRE, ha puesto a la disposición de los interesados estas recomendaciones, las cuales se pueden consultar en <http://www.sre.gob.mx/substg/derechoshumanos/>: Las recomendaciones que a la fecha se pueden obtener son las siguientes: Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada; Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes; Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, visita a la frontera entre México y los Estados Unidos; Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos; Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México; Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; y Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México. El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación, OEA.

verdad requiere de la asistencia externa para cumplimentar debidamente esta responsabilidad de primer orden de la agenda nacional.

Es también interesante la postura del sector empresarial de México sobre este asunto. En abril del 2002, el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Jorge Espina, manifestó que los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos es una política en desuso en el mundo, por lo que no encontraba contradicciones respecto al contexto actual en las condenas del gobierno del país respecto a la situación de los derechos humanos en Cuba.

Por su parte, algunos organismos no gubernamentales como la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) han encontrado en la cláusula democrática incluida en los acuerdos de cooperación entre México con la Unión Europea, no un instrumento de ingerencia en asuntos internos de México, sino una posibilidad para incentivar la democracia y los derechos humanos desde una visión positiva en el marco de la colaboración entre ambas partes, y no solamente desde el punto de vista negativo materializado a través de las presiones o en su caso el ejercicio de eventuales sanciones (Becerra y Rodríguez, 2002: 2).

Desde esta visión que promueve una lectura amplia y propositiva del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea, se propone la conformación de un observatorio social que incluya acciones conjuntas de seguimiento y evaluación de los derechos en el país (*Ibidem*).

Como es evidente, las ONG's nacionales cuyo ámbito de especialización consiste en la promoción de la democracia y los derechos humanos, han encontrado en la citada cláusula un medio para sustentar y promover sus respectivas áreas temáticas de especialización mediante el ejercicio de la vinculación constructiva (por ejemplo a través de la cooperación europea), sin que ello les signifique un ejercicio de intervencionismo externo que conlleve la adulteración de la soberanía nacional.

Las referencias anteriores dan cuenta de la diversidad de las posturas y tendencias que ha generado el denominado papel “pasivo” de México respecto a la cláusula democrática, cuya lógica o fundamento depende de la naturaleza de la instancia a la que pertenecen las personalidades arriba citadas.

Sin embargo, es de llamar la atención la ausencia de posturas y planteamientos respecto al “papel activo” que ha practicado el gobierno foxista en torno a la cláusula democrática en diversos acuerdos regionales de cooperación, siendo el caso del PPP -primer Acuerdo regional donde México ha incluido por iniciativa propia la posibilidad de que un Estado participante sea excluido de este ejercicio de colaboración e integración regional tras incumplimiento de códigos de conducta sobre la democracia- el más evidente.³³⁴

El hecho de que México haya transformado radicalmente su postura respecto a las cláusulas democráticas desde un perfil pasivo hacia un papel de carácter activo se explica por varias razones, tanto de carácter endógeno como exógeno, las cuales se han señalado en los apartados anteriores.

Para sintetizar el análisis sobre la premisa anterior, es conveniente recordar que el contexto internacional de finales de siglo XX, cuando tras el final de la guerra fría la democracia y los derechos humanos ocuparon un nuevo lugar en la agenda internacional, incidió de manera relevante en varios países en desarrollo para impulsar, desde una nueva dinámica y sustento, la práctica interna de dichos valores, no siendo México una excepción ante este fenómeno de alcance global.

Esta situación, sumada al arduo proceso interno de apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana en los asuntos públicos y políticos, trajeron consigo las condiciones generales que incidieron en la posibilidad de un cambio en la cúpula gobernante del país, lo cual se reflejó en la histórica alternancia política lograda tras los resultados de las urnas

³³⁴ Para un análisis sobre la significación de la cláusula democrática contenida en el PPP véase Juan Pablo Prado Lallande, “El Plan Puebla - Panamá y la democracia”, en Heriberto Cairo (coord.), *El Plan Puebla – Panamá: ¿cooperación o subimperialismo?*, IUDC, Libros de la Catarata, 2005, Madrid.

federales el 2 de julio del año 2000, donde Vicente Fox rompió con 71 años de hegemonismo del PRI.

A partir de entonces, en una estrategia sin antecedente alguno, la política exterior de México ha pretendido reforzar y extender la práctica democrática y de los derechos humanos, donde las cláusulas democráticas en varios instrumentos de cooperación impulsados por este país han tenido un destacado lugar.

En esta dinámica, mediante la inclusión de la cláusula democrática en el PPP el nuevo gobierno federal ha intentando sumarse a la “nueva ola” de fomento democrático y de los derechos humanos impulsado por los países más desarrollados “reproduciendo” el patrón de conducta ejercido por los donantes en este sentido que exige a sus respectivos receptores aceptar las condiciones impuestas por los primeros.

De esta manera, Los Pinos ha logrado ejercer un instrumento de poder en una región estratégica en términos de su interés nacional, tras la aceptación de los beneficiarios centroamericanos de este acuerdo de cooperación e integración regional.

Con base en los antecedentes descritos, México se ha sumado a la dinámica democratizadora que recientemente se ha expandido al resto del continente mediante su expreso apoyo a la Declaración de Québec y a la Carta Democrática Interamericana. Asimismo, en 2004 México aceptó respetar la cláusula democrática del MERCOSUR, como requisito *ex ante* para conseguir su adscripción a este mecanismo de integración económica en calidad de miembro asociado, mientras que hizo lo propio para acceder al estatus de observador en la Comunidad Andina.³³⁵

³³⁵ En 1998 se rubricó el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia y en 2002 fue firmada la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

Se considera que México, junto con el resto de países latinoamericanos y caribeños firmantes de los acuerdos de Asunción³³⁶, San Salvador, Québec, Lima, etc. han pretendido conseguir dos objetivos fundamentales:

El primero consiste en presentar una imagen de México en el exterior de un país con un gobierno política y moralmente comprometido, tanto en el ámbito interno como en el externo, con los valores que le dieron precisamente la oportunidad de presidir las instituciones públicas nacionales.

Respecto a los demás países de la región (sin excluir a México) el segundo propósito consiste en obtener un blindaje, con protección internacional, al reciente y aún vulnerable proceso interno democratizador latinoamericano,³³⁷ el cual podría verse truncado ante eventuales golpes de Estado, o recurrentes levantamientos sociales, que pretendiesen -ya sea mediante exigencias legítimas y popularmente respaldadas o no- relevar al gobierno en turno en su momento democráticamente electo (el caso paraguayo en 1999, el argentino en 2001, el venezolano en 2002, el boliviano en 2003 y 2005 y el haitiano en 2004 son ejemplos de ello).

Desde esta perspectiva, puede decirse que ante la vulnerabilidad de la democracia en América Latina, las cláusulas democráticas firmadas por México y el resto de países americanos han contribuido de cierta manera a salvaguardar o proteger preventivamente los gobiernos que las han respaldado.

³³⁶ El Tratado de Asunción de 1991, mediante el cual se instituyó el MERCOSUR también contiene una cláusula democrática.

³³⁷ Resulta imperioso recordar el documento del PNUD intitulado “*Democracy in Latin America: Towards a Citizens Democracy*” el cual señala que hoy en día la democracia en América Latina se encuentra en peligro (UNDP, 2004:1). La razón de dicha circunstancia se encuentra en que como consecuencia de la instrumentación de las reformas estructurales en el subcontinente americano, los niveles de bienestar de las personas han sido afectados, generándose un amplio margen de descontento social, mismo que a su vez incide significativamente en la inestabilidad política y gubernamental en varios de estos países. Por esta razón los avances en materia de democracia electoral pueden revertirse ya que según este Reporte, como producto del deterioro de las condiciones de vida de los latinoamericanos, su percepción positiva sobre la democracia es reducida, al grado que 54% de los habitantes de esta región preferirían las dictaduras si estos modelos de gobierno son capaces de solucionar los problemas económicos que padecen sus países (UNDP, *Op. Cit.*: 6).

Es decir, podría aseverarse que en América Latina y El Caribe, ante la crisis de la democracia electiva, las cláusulas democráticas y la Carta Democrática Interamericana podrían entenderse como elementos disuasorios de la democracia representativa, misma que por definición tiene el derecho de revocar a sus mandatarios en procesos participativos extraordinarios.

Luego entonces, este tipo de cláusulas pueden fungir como blindajes jurídicos a favor de los gobiernos que en su momento han llegado al poder mediante la elección popular, aunque tras no atender las demandas de sus respectivos pueblos, éstos últimos exijan la dimisión de sus dirigentes.

Ante esta situación la pregunta consiguiente es si las cláusulas democráticas en el PPP, la Declaración de Québec, y sobre todo la Carta Democrática Interamericana son instrumentos destinados a proteger los derechos de los ciudadanos o más bien han sido instituidos para resguardar los intereses políticos de sus gobernantes.

Un hecho relevante es que, a la luz de los resultados sobre el tradicional ejercicio de aplicación o aplicación selectiva de las cláusulas democráticas por parte de los donantes, salvo casos extremos, se antoja difícil que en un momento dado México, dado su papel en las relaciones internacionales como economía emergente, sea presionado, sancionado o en caso extremo expulsado de organismos o procesos de integración regionales, por el hecho de no respetar conforme lo convenido la democracia o los derechos humanos.

Claro está que el asunto dependería en buena medida de las razones para justificar tales hipotéticas acciones y, sobre todo, del país o grupos de países con interés de sancionarle.

De ahí que se considere que los temores de determinadas personas de que el país sufra de ejercicios de intervención como consecuencia de las críticas, recomendaciones o presiones en materia de democracia o derechos humanos, si bien como enseguida se explica bajo determinadas circunstancias pueden ser posibles, en realidad y en términos generales no afectarían la estabilidad, la seguridad o la soberanía nacionales.

Aquí el problema se encontraría precisamente en un hipotético caso de que Estados Unidos, el país más poderoso del mundo y con mayor influencia en México, al igual que como lo ha hecho con otros países, utilice dichos instrumentos de manera facciosa durante un contexto determinado para legitimar o legalizar una eventual presión de carácter ingerencista en el país mediante el apoyo de sus aliados americanos y caribeños más cercanos para activar las cláusulas correspondientes contra su vecino del Sur, haciendo alusión a supuestas (ya sean ciertas o no) violaciones a los siempre imprecisos conceptos sobre la democracia o los derechos humanos.

Es decir, tras la firma de los Acuerdos de colaboración referidos, como lo han señalado los analistas de corte nacionalista, México abre un flanco en el que por sus persistentes incapacidades estructurales aún es vulnerable y a través del cual Washington pudiese aprovechar y utilizar discrecionalmente para conseguir determinados intereses mediante amenazas o sanciones económicas o políticas que por la intensa interdependencia (aunque desigual) entre los dos países, pudiese desestabilizar al país mesoamericano.³³⁸

En otras palabras los analistas de carácter nacionalista pretenden impedir que en un momento determinado se utilice contra México el mismo patrón de conducta impulsado por la Unión Americana, por ejemplo respecto a las votaciones en contra de Cuba en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde por cierto y como se recordará, México se ha recientemente sumado a las mismas.

De esta manera, los instrumentos de promoción y protección de los mecanismos democráticos y de los derechos humanos en el continente americano, debido a la debilidad e imprecisión de varios de ellos en el ámbito procesal ante eventuales incumplimientos de sus estatutos, no eliminan las posibilidades de que el país más poderoso del continente y del

³³⁸ Aunque como se explica en el siguiente capítulo, precisamente por esta compleja y diversa interdependencia, a Washington no le convendría afectar sus lazos con México tras el hecho de sancionarle, ya que de hacerlo sus intereses en cierta medida también serían afectados. Al respecto, hay que recordar que México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, lo cual es un referente de los intensos lazos de relación económica entre ambos países. Lo interesante del caso es que el ejercicio racional de la política exterior de los Estados no siempre es racional, por lo que la posibilidad de que la situación arriba descrita ocurra permanece abierta.

mundo, ejerciendo su poderío e influencia en varios países de la región, pueda utilizarlos a favor de sus particulares intereses en el continente donde históricamente ha influido.

A pesar de las referidas posibilidades, el Gobierno Mexicano presidido por el presidente Vicente Fox ha apostado por apoyar decididamente estos instrumentos regionales, en una estrategia que puede ser catalogada como precipitada si se considera el enorme salto o viraje respecto a la tradicional postura de los gobiernos anteriores en la materia, así como las actuales condiciones internas del país en cuanto al inacabado proceso democrático y la defensa nacional de los derechos humanos.

Al respecto, al igual que lo sucedido con relación a la condicionalidad de primera generación a través de la instauración de las reformas económicas de finales de la década de los ochenta y durante la década de los noventa, caracterizada por la veloz e indiscriminada apertura del comercio exterior y la privatización de empresas paraestatales, con el gobierno de Fox la condicionalidad de segunda generación ha sido aplicada y fomentada por México durante un lapso de tiempo record que no encuentra congruencia respecto a los graves rezagos de carácter estructural internos en los ámbitos señalados.

Si bien a partir del año 2002 se han realizado diversas reformas jurídicas y administrativas tendientes a transparentar los procesos democráticos y la impartición de justicia en el país,³³⁹ los resultados de tales acciones no permiten otorgar al actual Gobierno Mexicano la

³³⁹ Uno de los ejemplos más representativos en este sentido es la modificación del artículo 21 Constitucional con el propósito de hacer compatible la legislación federal mexicana respecto a la firma y posterior ratificación por parte de México del Estatuto de Roma, en vigor a partir del 1 de julio de 2002, a través del cual se instituyó la CPI. Lo relevante es que la propuesta del Poder Ejecutivo remitida a la Cámara de Senadores señalaba que “El Ejecutivo podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la CPI” (en García, 2003: 1064). Esto en realidad representa una “salvaguarda política” al citado Estatuto ya que para que éste sea aplicable a algún nacional mexicano, el caso debe pasar por la aprobación del presidente de la República y del Senado (instancias no jurídicas). Esta propuesta de modificación Constitucional, que fue aprobada en julio de 2002, no fue del agrado del PRD, que a través de su senador Jesús Ortega Martínez enfatizó la incongruencia que a su juicio existía entre el entusiasmo del gobierno federal por la justicia internacional por una parte y la negativa de admitir plenamente la jurisdicción de la CPI por la otra. En este sentido el senador Ortega Martínez cuestionó: “Porqué utilizar al Senado para juicios de carácter político, cuando lo que estamos pensando es que la CPI tiene que hacer sanciones jurídicas, estrictamente jurídicas? ¿Por qué posibilitar que una correlación de fuerzas, determinada por un acontecimiento electoral, tenga que determinar si México acepta la jurisdicción plena de la CPI?” (en García, *Op. Cit.*: 1066). Esta postura del Gobierno Federal (de anteponer planteamientos políticos a los procesos jurídicos) no es compatible con lo expresado meses después por el presidente Fox respecto a la aplicación de

legitimidad suficiente para sustentar su actual política de defensa internacional de los derechos humanos a escala regional, continental y global.

En cuanto a la evolución de la democracia en México, es verdad que se han presentado importantes avances en este ámbito, sin embargo en ningún sentido puede hablarse de un proceso consolidado. En la actualidad persiste la corrupción en su sistema político, lo cual ha incidido negativamente en la conformación de un Estado de derecho donde las élites públicas y privadas del país cedan cuotas de poder hacia el resto de la población, bajo el principio de la igualdad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Por ejemplo, entre los asuntos pendientes sobre el desarrollo democrático en México se encuentran los siguientes:

- a) Financiamiento de las campañas electorales: Durante el proceso electoral del año 2000, tanto el PRI como el PAN incurrieron en serias faltas a los lineamientos sobre financiación de sus respectivas campañas políticas. El candidato presidencial del primer partido obtuvo recursos ilícitamente por medio del Sindicato de Trabajadores de Petróleos Mexicanos, mientras que el segundo, mediante la organización “Amigos de Fox,” recaudó financiación proveniente del exterior, un hecho prohibido por las leyes mexicanas.
- b)) Durante casi tres años, Marta Sahagún, la esposa del presidente Fox, llevó a cabo una estrategia política tendiente a obtener apoyo popular con miras a su posible candidatura a la primera magistratura para el periodo presidencial 2006-2012. El asunto es que el PRI ha señalado que *Martita*, mediante la fundación “Vamos México”, y apoyada logísticamente por la presidencia de la República, ha gestionado recursos públicos y privados para financiar sus ambiciones políticas.

la ley en el caso del proceso de desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (a la fecha primer lugar en las preferencias para presidente de la República para el sexenio 2006-2012), quien en entrevista señaló que este proceso es exclusivamente de carácter legal (López Obrador asevera que dicho procedimiento es una estrategia del orden político para cerrarle las posibilidades de ser candidato presidencial), preguntando “¿por qué hay que darle una solución política a un tema legal? No. Lo legal en lo legal. Lo político en lo político” (El Universal, 23 de agosto, 2004).

Debido a las crecientes presiones por parte de distintas instancias, a mediados del 2004 la señora Sahagún, claudicó a dicha postulación, sin que se descarte su candidatura para otro puesto de representación popular.

- c) Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno (Alcalde) de la Ciudad de México, y primero en las encuestas para ganar la presidencia en el 2006, fue desaforado en abril de 2005, por un supuesto incumplimiento de respeto de propiedad en un predio situado en la capital del país. El asunto es que López Obrador y el PRD, su Partido, señalan que el *leit motiv* de dicho procedimiento, más que de naturaleza judicial, es de carácter político orquestado por instancias gubernamentales, en aras de condenarle y tras ello desproverle de sus derechos constitucionales necesarios para estar en capacidad de contender como candidato presidencial en el 2006.³⁴⁰

Es más, dado el ambiente de estancamiento político en el país, debido en buena medida a la obstrucción de las reformas políticas y económicas propuestas por el presidente Fox al Congreso de la Unión, varias voces de destacados políticos y académicos nacionales se han levantado a favor de la reestructuración del sistema presidencialista mexicano.

En el marco de los trabajos del Foro “Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?” celebrado en la Ciudad de México en septiembre de 2004, las distintas intervenciones de los ponentes coincidieron en la instauración de un régimen parlamentario o semi parlamentario, así como en la creación de la figura de primer ministro o jefe de gabinete, con la finalidad de disminuir las facultades presidenciales y renovar las (desgastadas) relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.³⁴¹

³⁴⁰ A mediados de 2005, por una instrucción proveniente del Poder Ejecutivo, el proceso jurídico en contra de Andrés Obrador tuvo un *impasse*, lo cual evidencia la hipótesis del político tabasqueño, en el sentido de que las acusaciones en su contra eran de carácter político-electoral.

³⁴¹ En este evento destacó el pronunciamiento de José Woldenberg, ex presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), respecto a que “urge una cirugía mayor al sistema político mexicano”, así como el de Ricardo Monreal Ávila, ex gobernador del estado de Zacatecas, quien señaló que “el sistema político se ha agotado, ya que adolece de eficacia para generar acuerdos políticos funcionales e integrar mayorías legislativas”. (El Universal, 1 de octubre de 2004). Para Porfirio Muñoz Ledo el creciente clima de ingobernabilidad se ha

Por su parte, la protección de los derechos humanos en México no cuenta precisamente con un historial que le pueda otorgar al gobierno foxista un papel de referente internacional.

Por ejemplo, el asesinato de la abogada y activista de derechos humanos Digna Ochoa y Plácido el 19 de octubre de 2001, el cual por cierto han condenado y exigido su esclarecimiento Estados Unidos y la Unión Europea sin que esto se haya logrado a la fecha,³⁴² es un parámetro importante para definir la voluntad -y sobre todo- la (in)capacidad del Gobierno Mexicano por hacer valer el Estado de derecho en el país.

En este mismo orden de ideas es de destacar el contenido del Informe de la CNDH del 2003, el cual señala que en 2002 esa Institución recibió 3.184 denuncias, de las cuales 1.326 quejas corresponden a hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos.

Este Informe menciona también que las principales denuncias por violaciones a los derechos humanos se debieron al ejercicio indebido del cargo por parte de funcionarios, negativa del derecho de petición, inadecuada prestación de servicios de salud, detenciones arbitrarias, cateos, dilación en el procedimiento legislativo, amenazas, retención ilegal, incomunicación y cohecho, así como desaparición forzada de personas.

trasladado a los resultados electorales en las elecciones estatales durante el 2004. Al respecto, el ejemplo más representativo es el caso del estado de Veracruz, donde los tres principales partidos, el PRI, el PAN y el PRD, obtuvieron alrededor del 30% de los sufragios, siendo el candidato priísta el ganador por solamente unos cuantos votos. Esta situación, afirma el político mexicano (y denominada por él mismo como “el efecto Veracruz”), en caso de repetirse en las elecciones presidenciales de 2006, y si no se realiza una profunda reforma al sistema político nacional, impedirá al presidente electo constituir un clima de conciliación y gobernabilidad en el país, lo cual a su vez continuaría paralizando una relación constructiva entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo federales. El ex diplomático citado recuerda que Salvador Allende llegó al poder precisamente con aproximadamente el 30% de los sufragios chilenos, lo cual le restó al dirigente socialista capacidad de negociación respecto a otros partidos políticos y las élites de su país para llevar a cabo con la profundidad y alcance estipulados las diversas reformas planteadas por su gobierno; situación que terminó en el desafortunado golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, mediante el cual el general Augusto Pinochet usurpó las oficinas presidenciales de la Casa de la Moneda.

³⁴² El 18 de Julio de 2003 la Fiscalía Especial de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) para este caso determinó que la muerte de Digna Ochoa había sido producto del “suicidio simulado” de dicha activista, lo cual no ha convencido a numerosas organizaciones de derechos humanos en México y en el extranjero (La Jornada, 19 de julio, 2003).

A pesar de este importante número de denuncias, la CNDH solamente emitió 49 recomendaciones a distintas instancias gubernamentales, de las cuales tres no fueron aceptadas, 35 se encuentran en cumplimiento “parcial” (de éstas, cinco fueron atendidas de manera insatisfactoria) y 11 deben ser aún contestadas (La Jornada, 12 de febrero, 2003).³⁴³

Es conveniente recordar otro ejemplo –tristemente paradigmático- en materia de déficit de respeto a los derechos humanos en el país, el cual se refiere a los más de 300 casos de mujeres asesinadas desde 1993 en Ciudad Juárez, frontera con El Paso, Texas. Los cuerpos de estas mujeres han aparecido en zonas desérticas alejadas de la ciudad. Todas eran jóvenes, de hogares pobres, la mayoría fueron violadas y algunas más mutiladas, sin que a la fecha las autoridades mexicanas hayan logrado esclarecer dichos crímenes (Reforma, 21 de mayo de 2003).

Es más, en enero de 2005 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de la ONU (CEDAW) concluyó que México ha violado la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por tolerar durante más de 10 años el femicidio en Ciudad Juárez (Diario Monitor, 28 de enero de 2005).

Finalmente, sobre las 388 recomendaciones a México presentadas por organismos internacionales y comités de derechos humanos de la ONU y OEA en 2003, debe decirse que la inmensa mayoría de éstas no se han puesto en marcha. Ello debido en parte por negligencia de las autoridades nacionales, pero sobre todo por la complejidad que conlleva la impartición de justicia en un país donde la mayoría de sus cien millones de habitantes, al vivir en pobreza, les resulta complejo acceder a servicios eficientes de justicia civil, legal, penal y social (incluyendo el derecho al desarrollo).

Para terminar, no sobra recordar otros tres asuntos relacionados con la impartición de la justicia y la democracia en el país azteca.

³⁴³ Entre los casos más polémicos contenidos en el Informe se encuentra el caso por tortura de Guillermo Vélez Mendoza, quien “falleció a manos de agentes federales investigadores” y a la matanza en Agua Fría, Oaxaca, donde 26 personas fueron asesinadas el 31 de mayo de 2002 (CNDH, 2003: 89).

Como resultado de la celebración de la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe en mayo de 2004 en Guadalajara (México) (alianza trirregional que enarbola a la democracia y a los derechos humanos como premisas clave de su relación), la CNDH denunció la tortura de 17 personas que se manifestaron violentamente durante el referido evento, recomendando al gobierno de Jalisco la destitución de varios funcionarios relacionados con ese ilícito, a lo que el titular de esa entidad se ha negado rotundamente.

Ha llamado la atención de la opinión política y pública mexicanas la falta de voluntad de Luis Ernesto Derbez, titular de la SRE, para proteger los derechos humanos de los emigrantes ilegales mexicanos en Estados Unidos. En 1999 la Cancillería aprobó un memorando de entendimiento con Washington, donde se posibilita a la *Border Patrol* disparar balas de goma con pimienta a los mexicanos que ilegalmente entrasen a espacio estadounidense.

Los partidos de oposición y ONG's han denunciado el asunto, señalando la falta de compromiso por parte de Derbez para suspender el memorando en aras de proteger los derechos humanos de sus propios connacionales en el exterior. Al respecto, el secretario Derbez respondió que el acuerdo con Estados Unidos se revisaría, pero se mantendría, ya que desde 2001 hasta agosto de 2004 "únicamente se tienen documentados 234 casos de mexicanos que han sido agredidos por ese tipo de -así las llamó- bolas de plástico" (La Jornada, 25 de agosto, 2004).

Finalmente, es también lamentable el hecho que tres diplomáticos de carrera del SEM, Ismael Orozco, Luis García y Erdman (ambos con 30 años de servicio) y Antonio Zárate (con 25 años de servicio) debido a denunciar su inconformidad por los procesos de asenso en la Cancillería, fueron dados de baja, bajo la justificación de no haber aceptado sus nuevas adscripciones en *Por au Prince*, Tel Aviv y Yakarta, respectivamente. Los tres funcionarios señalaron que esas adscripciones no respondían a razones administrativas, sino que significaban una medida de represión en su contra debido precisamente a sus protestas

contra Tlatelolco, por lo que se negaron a trasladarse a dichas Embajadas, incluyendo, entre estas razones, motivos humanitarios.³⁴⁴

Tras el paso de los meses, la SRE les comunicó su baja al SEM. Los tres diplomáticos han recurrido a distintas instancias legales aduciendo el no respeto de sus derechos humanos (y laborales) por parte del Estado mexicano. A la fecha, la suerte de estas tres valientes personas no se ha resuelto completamente.³⁴⁵

Lo anterior, sin ser en ningún sentido un ejercicio exhaustivo del análisis de la situación interna de los derechos humanos en México, pretende mostrar únicamente lo complejo que resulta la impartición de justicia en el país, premisa necesaria para estar en capacidad de convertirse en un sujeto supervisor, y en su momento, eventual sancionador de otros gobiernos que no atendieran los lineamientos internacionales convenidos en estos temas.

Dadas las referencia descritas, se puede aseverar que a pesar de estos esfuerzos institucionalizados en materia de derechos humanos y democracia, se considera que México no puede aún ser considerado como un sujeto internacional con el suficiente respaldo ni experiencia para constituirse, y menos aun consolidarse, como ejemplo y promotor de la democracia y los derechos humanos en el exterior.³⁴⁶

³⁴⁴ Por ejemplo, el consejero Luis García y Erdman señaló que su madre (viuda y dependiente del Consejero García y Erdman) estaba muy enferma, hecho por el cual no era viable su traslado a Haití (ínsula que meses después sufrió el golpe de Estado contra Aristide), debido precisamente al déficit de servicios de salud, en la ínsula caribeña, inclusive para los diplomáticos. A los pocos meses de la baja de García y Erdman su madre falleció debido, precisamente a las diversas complicaciones médicas que en su momento el diplomático mexicano hizo alusión en su réplica humanitaria a la Cancillería.

³⁴⁵ A mediados de 2005, los tribunales convinieron solicitar a la SRE la readmisión de los derechos laborales del Consejero Luis García y Erdmann (es decir, su restitución como miembro del SEM), a lo cual a la fecha la Cancillería no ha respondido con la prontitud que amerita el caso.

³⁴⁶ Claro está que en realidad ningún país cuenta con el completo respaldo práctico ni moral para ostentarse como dictaminador de la democracia y los derechos humanos en terceros países. Además, es cierto que si México no hubiese apoyado la cláusula en Québec ni en Lima se hubiese “auto exiliado” del sistema americano, hecho que ante la dinámica del nuevo regionalismo continental sería a todas luces negativo para la diplomacia mexicana. Lo que aquí se quiere hacer énfasis es en la *manera* en que se ha insertado a México en estos asuntos: de forma precipitada, sin un sustento constitucional ni institucional probados y –sobre todo– con una cláusula en el PPP imprecisa y sin capacidad operativa para enfrentar eficazmente una situación de crisis. Considerando la existencia de las cláusulas de Québec y Lima, se antoja más cauto para los intereses mexicanos acogerse a dichos lineamientos jurídicos de dimensión continental, con la finalidad de no tener la obligación de asumir una posición protagonista en caso de que en Centroamérica se viva una situación de disrupción del orden democrático, ya que de ello se podría encargar, con mayor respaldo jurídico y político, la OEA.

Además, el sustento jurídico sobre la aplicación de eventuales sanciones a terceros por incumplimiento de las cláusulas apoyadas por México se encuentra en suspenso. La Constitución aún incluye en el artículo 89 fracción X los tradicionales principios de política exterior, así como la Doctrina Estrada, mismos que en ciertas condiciones podrían resultar incompatibles respecto a este tipo de medidas punitivas, y por ende, generar que determinados posicionamientos en este sentido fuesen ilegales y en consecuencia quebrantasen el Estado de derecho en el país.

Sobre este asunto, es preocupante que el Gobierno Mexicano del sexenio 2000-2006, en sus intentos por sumarse a la práctica de la condicionalidad política, ha comenzado a instaurar también una tendencia de doble rasero de aplicación o no aplicación de sus principios Constitucionales sobre política exterior y de la Doctrina Estrada,³⁴⁷ ya que en el caso cubano éstos instrumentos en los últimos años no se han aplicado,³⁴⁸ mientras que sí se ha hecho lo propio en los casos venezolano en 2002 y en el iraquí en 2003.³⁴⁹

³⁴⁷ Sería impreciso aseverar que el doble rasero de la política exterior es un fenómeno exclusivo de la diplomacia dirigida por el presidente Fox. El 28 de agosto de 1981, durante el sexenio del presidente José López Portillo, la Cancillería mexicana, junto con la francesa, emitieron una Declaración en la que comunicaban su reconocimiento a la Alianza Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y del Frente Democrático Revolucionario (FDR), como “fuerza política representativa”, acto que fue interpretado por el gobierno de San Salvador como una flagrante violación al principio de no-intervención en los asuntos internos de otro Estado (Ellacuria, 1981: 850); evento a todas luces fuera del marco de la Doctrina Estrada. Asimismo, el entonces embajador de México en Nicaragua en este mismo sexenio, Augusto Gómez Villanueva, fue conocido en su época como el “novenno comandante sandinista,” en virtud del expreso apoyo mexicano a los sublevados, mientras que se dice que el actual presidente de la Comisión de relaciones exteriores de la Cámara de Diputados, Gustavo Carvajal, entregó dinero proveniente de las arcas públicas mexicanas a los salvadoreños bajo el mando de Daniel Ortega (El Financiero, 28 de septiembre de 2001).

³⁴⁸ En mayo de 2004, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Juan de Dios Castro, perteneciente al PAN, declaró que “la Doctrina Estrada está *rebasada* (las cursivas son del autor), por lo que nuestro país debe votar a favor de una resolución en la ONU que condene la violación de los derechos humanos en Cuba” (Noticieros Televisa, 24 de mayo de 2004). Cabe destacar que en la sesión parlamentaria del 13 de abril de ese año la Cámara de Diputados aprobó por mayoría un punto de acuerdo para exhortar al gobierno federal a abstenerse de votar a favor de una condena en Contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Sin embargo, el Ejecutivo, que por mandato Constitucional no está obligado a acatar este tipo de resoluciones, no consideró la iniciativa del Legislativo, y como se ha dicho votó en contra de La Habana en dicha Comisión en Ginebra.

³⁴⁹ Respecto al efímero golpe de Estado en Venezuela en 2002, el presidente Fox en el marco de la XVI Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en San José de Costa Rica, presentó públicamente la postura oficial de su gobierno respecto al citado evento, señalando lo siguiente: “Ante la situación actual, México --sin abdicar de ninguna de sus obligaciones de carácter humanitario ni de solidaridad con el pueblo de Venezuela, en *aplicación estricta* (las cursivas son del autor) de la Doctrina Estrada en su acepción precisa y única-- se abstendrá de reconocer o no al nuevo Gobierno de Venezuela y se limitará a continuar las relaciones diplomáticas con dicho Gobierno” (Presidencia de la República, 12 de abril

Las consideraciones anteriores significan que a la fecha México carece por un lado de un marco legal que permita a su gobierno ejercer un papel activo (es decir calificando y sancionando) en el ámbito de la condicionalidad política de la cooperación internacional y por el otro de una política coherente (es decir, aplicando en todos los casos las mismas consideraciones) respecto al ejercicio o no de sus principios Constitucionales y doctrinales en que el Ejecutivo Federal sustenta las relaciones exteriores del país.

Esta situación, como ya ha ocurrido por ejemplo en el caso cubano, además de generar polémicas internas y distanciamientos entre las distintas fuerzas políticas y sociales en el país, podría generar una imagen externa del país inapropiada, tras lo complejo que le resulta a cualquier gobierno erigirse como juez de las condiciones internas de determinado Estado.

Si los principales donantes no han salido del todo bien librados de críticas e incongruencias respecto a su papel de sancionadores, la imagen de México y su gobierno, con su inexperiencia en esta escabrosa área de las relaciones internacionales y ante su déficit interno de respeto a la democracia y los derechos humanos, podría resultar dañada y por consiguiente, terminar contraviniendo los objetivos originales por los que esta estrategia ha sido instituida (promover la imagen de México en el exterior).³⁵⁰

Por ello, se considera que si ante el nuevo contexto nacional y entorno internacional el Gobierno Mexicano pretende reforzar y renovar su política exterior, podría instrumentar esta nueva etapa de sus relaciones internacionales (donde es legítima la promoción de la democracia y los derechos humanos) desde una perspectiva más *cauta* (al menos en una primer etapa), con la finalidad de vislumbrar a través de un perfil más moderado, las

de 2002). En el caso iraquí tras la invasión estadounidense en el país centroasiático, la SRE comunicó que “En este, como en otros casos, México sostiene relaciones con el Estado y no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimiento a gobiernos, cualquiera que haya sido el motivo de su instalación, siguiendo el principio establecido por la Doctrina Estrada” (SRE, 11 de abril, 2003).

³⁵⁰ Por ejemplo, en agosto de 2005, Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional, señaló en una visita a territorio mexicano que el gobierno de ese país ha jugado un papel muy activo para la promoción de iniciativas relacionadas con la defensa de los derechos humanos en el mundo, pero "no ha demostrado esa misma intensidad en seguir sus obligaciones a nivel doméstico" (La Jornada, 10 de agosto de 2005).

verdaderas capacidades del país, así como el desarrollo y efectos de las correlaciones de fuerzas con otros gobiernos resultantes de dichas prácticas.

Esto conllevaría a otorgar mayor impulso a la defensa interna de los derechos humanos y a reforzar el proceso democrático en el país, así como a una gradual y prudente estrategia de inserción de México en el concierto internacional de la defensa internacional de los valores descritos. Esto es así ya que como se ha visto en la presente investigación, la condicionalidad de la cooperación se caracteriza por no estar exenta de intereses discrecionales, ocasionalmente controlados por los países más poderosos, quienes a veces pretenden conseguir determinados objetivos mediante la instrumentación de este controvertido mecanismo de presión.

**PARTE VI. EVALUACIÓN DE LAS SANCIONES A LA AYUDA
INTERNACIONAL Y ALGUNAS PROPUESTAS CONDUCENTES HACIA LA
CONFORMACIÓN DE UN “RÈGIMEN INTERNACIONAL DE LA
CONDICIONALIDAD”**

Capítulo 10. La (in) eficacia de las sanciones a la ayuda al desarrollo

La democracia es como una planta silvestre, podría marchitarse bajo presión externa

**Informe Sobre Desarrollo Humano 1992.
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo**

Las implicaciones tras la utilización de la ayuda para inducir a los gobiernos receptores a llevar a cabo reformas económicas y políticas son adversas. Si los donantes “compran” las reformas a través de la ayuda, ello significa claramente que estas reformas les pertenecen a los donantes. Cuando los donantes se molestan por la insuficiencia de reformas emprendidas en un país de África, el Jefe de Estado africano les amenaza con revertirlas en caso de que el Norte no deje de presionarle. La amenaza de obstaculizar las reformas es entendible solamente cuando ambas partes saben, y reconocen, que éstas les pertenecen a los donantes y no al receptor.

**Paul Collier
Director del Development Research
Group del Banco Mundial**

10.1 ¿Funcionan las sanciones a la ayuda al desarrollo?

Como se ha señalado en este trabajo, la instrumentación de la condicionalidad negativa por parte de los gobiernos donantes tiene el propósito declarado de ejercerla como una medida extrema de presión política y económica en los gobiernos receptores para que estos lleven a cabo reformas económicas y políticas, mismas que sean capaces de generar las condiciones necesarias para propiciar crecimiento y desarrollo, en beneficio mutuo entre donante y receptor.³⁵¹

Una investigación sobre condicionalidad debe analizar la capacidad de esta modalidad de coerción para lograr dichos objetivos, ya sea en el orden económico (condicionalidad de primera generación) y/o en el político (condicionalidad de segunda generación).

³⁵¹ Evidentemente, ninguna institución o país donante impone condicionantes en terceros países, a fin de que estos adopten reformas que no sean compatibles con los intereses de quien lleva a cabo este instrumento de presión.

Para abordar correctamente el asunto, resulta necesario dividir el análisis en dos partes fundamentales:

Primero, debemos preguntarnos si la condicionalidad en sus dos facetas, la positiva y la negativa, consigue fungir como un instrumento capaz de inducir las reformas esperadas por el donante en el estado receptor. Posteriormente, el cuestionamiento debe responder si las reformas exigidas y, en su caso, establecidas, han creado las condiciones por las que en principio fueron instrumentadas, es decir, mejores condiciones de desarrollo (Stokke, 1995: 41).

Para lograr este doble objetivo, este capítulo se divide en tres principales apartados. En el primero se presenta una revisión y análisis sobre distintas evaluaciones en materia de eficacia de la condicionalidad política de primera generación para inducir a los receptores a llevar a cabo las reformas económicas exigidas por el BM. Un segundo apartado hace un seguimiento de los principales estudios sobre la eficacia de las sanciones a la ayuda para lograr transformaciones políticas y administrativas en los Estados receptores (derechos humanos, democracia y buen gobierno) desde la perspectiva bilateral y regional, es decir, en el marco de las sanciones realizadas en el marco de la condicionalidad política de segunda generación.

La tercera y última parte de este capítulo analiza si las reformas de primera y segunda generaciones realizadas por los receptores (ya sea como efecto de la presión de la condicionalidad o por razones distintas a esta) han logrado los objetivos previamente planteados; esto es, generar mejores condiciones de crecimiento económico, estabilidad política y desarrollo en los países receptores de cooperación internacional.

10.2 ¿Es la condicionalidad capaz de inducir a los receptores a realizar reformas económicas de primera generación promovidas por el FMI y el BM?

Los estudios sobre la eficacia de la condicionalidad política de primera generación (la económica) presentan dos facetas distintas y en primera instancia contradictorias entre sí.

La primera y principal de ambas se refiere al hecho de que, en términos generales, la mayoría de los países receptores han aceptado en buena medida instrumentar en sus respectivos territorios la mayoría de las doctrinas emanadas el FMI y del BM, como condición *sine qua non* para acceder a los recursos provenientes de dichas instancias financieras públicas. Es decir, esta consideración se refiere a la condicionalidad de nivel sistémico.³⁵²

Por ejemplo, el Reporte del BM que analiza los efectos de los préstamos de ajuste estructural en 50 países (World, Bank, 1998), encontró que el 60% de las condiciones adquiridas por éstos habían sido en buena medida cumplidas, mientras que otro 24% habían sido parcialmente respetadas, lo que desde la perspectiva de los estadistas del Banco multilateral, da una idea del relativo éxito de la condicionalidad en estos casos (en Corbo y Fischer, 1992: 169).

Esta situación puede explicarse por la urgente e impostergable necesidad de estos gobiernos para acceder a divisas frescas que ayuden a corregir ya sean repentinas o estructurales crisis financieras en sus países, por lo que el sumiso compromiso de llevar a cabo en el futuro próximo las reformas exigidas por las citadas instituciones multilaterales sea la pauta a seguir en estos casos.

Dado lo anterior, en esta situación es notoria la ausencia de sanciones o inclusive amenazas de corte a los flujos de capital por parte de las entidades donantes como acciones represivas para los gobiernos receptores, ya que como se ha dicho, la gran mayoría de éstos, ya sea en un grado mayor o menor -al menos en una primera etapa- han aceptado instrumentar los principales lineamientos de las reformas estructurales trazadas desde los principales centros financieros.

³⁵² Véase el capítulo quinto, en especial el inciso 5.5 “Los niveles de intervención de la condicionalidad” y, especialmente, el inciso 5.5.4 “Nivel estructural o sistémico.”

Durante esta etapa inicial se podría asentar que la condicionalidad de primera generación ha sido exitosa, al hecho de que los donantes no han tenido que recurrir sistemáticamente al empleo de sanciones para coaccionar a sus receptores para que sigan las políticas económicas (la instauración de políticas económicas neoliberales) diseñadas por los donantes.

Paul Mosley, de la Universidad de Nottingham certifica este postulado, al afirmar que la ayuda ha jugado un importante rol en promover las reformas estructurales (independientemente de su alcance o eficacia, o en palabras de Mosley “ya sea para bien o para mal”), lo cual significa que los donantes, mediante la cooperación y condicionalidad, sí pueden influir, en algún grado, en las políticas internas de sus destinatarios (Mosley, 2002: 2).³⁵³

La segunda faceta, de manera contraria a la primera, se refiere al hecho que si bien los países en desarrollo han aceptado formalmente instituir los principales lineamientos del FMI y del BM, en realidad el grado de cumplimiento de cada una de dichas medidas, tal y como en un principio han sido estipuladas desde Washington, ha sido de reducida envergadura. Esto conduce a aseverar que la condicionalidad desde una dimensión estricta sobre las específicas condiciones exigidas a los receptores en diversas áreas del quehacer

³⁵³ La citada afirmación del investigador británico, apoyada a su vez por Papageorgiou, *et. al* (1991) y Dean, *et. al* (1994), debe tomarse con cautela y no interpretarse como una apuesta a la incuestionable eficacia de la condicionalidad, máxime si se toma en cuenta que “No existe evidencia de que los países que reciben mayor cantidad de ayuda han llevado a cabo mayor cantidad de reformas” (*Ibid*). Para ejemplificar este relativo éxito de la condicionalidad, Mosley recurre al estudio de la condicionalidad económica de primera generación, específicamente en torno a la liberalización del comercio por parte de los países del África subsahariana; una recurrente exigencia establecida por el BM. Si bien a principios de los ochenta la mayoría de estos países se caracterizaban por mantener una economía cerrada a la importación de bienes y servicios extranjeros, así como a la exportación de bienes no primarios, para la década de los noventa esta tendencia se transformó gradualmente. Lo interesante es que a pesar de la apertura comercial africana, en términos de exportaciones, solamente Mauritania logró incrementar significativamente la venta de sus productos en el exterior, lo cual contribuyó al crecimiento de su economía. Lo anterior puede ser interpretado de dos maneras: la primera, como un relativo éxito de la condicionalidad, ya que los países condicionados, ya sea en mayor o menor medida, adoptaron la apertura comercial en sus planes de desarrollo. La segunda, explicada en párrafos subsiguientes, significa que en términos de eficacia de los resultados de la condicionalidad aplicada (abrir la economía para incrementar el crecimiento económico) estas medidas no generaron los resultados esperados (Mosley, *Op. Cit*: 14).

político y económico (la condicionalidad a nivel programa – proyecto)³⁵⁴ es, al menos, cuestionable.³⁵⁵

Lo interesante es que en esta segunda faceta, al igual que como en la primera, y por desconcertante que le parezca al lector, la aplicación de sanciones a la ayuda por parte de los donantes por el hecho de no acatar rigurosamente las disposiciones de la condicionalidad económica, tampoco ha sido la pauta a seguir.

Para ilustrar distintos casos sobre esta última situación resulta interesante citar algunas de las evaluaciones sobre la condicionalidad política ejercida por el FMI y del BM donde predominan los resultados negativos:³⁵⁶

³⁵⁴ Véase nota *supra*.

³⁵⁵ El grado de cumplimiento de las condiciones económicas solicitadas por el BM o el FMI varía dependiendo de su naturaleza y alcance. Por ejemplo, las reestructuraciones de precios, de los tipos de interés, tipos de cambio y políticas crediticias son acciones más fácilmente aplicables que aquellas reformas estructurales “de fondo” como la energética o la laboral; ámbitos donde el grado de cumplimiento por parte de los receptores es menor. Para esclarecer los distintos “niveles” de reformas exigidas a los países en desarrollo mediante la condicionalidad y su grado de cumplimiento, Joan M. Nelson explica las distintas fases y componentes de dichas reestructuraciones, así de su distinto grado de complejidad para llevarlas a cabo. La primera etapa consiste en la estabilización, la cual pretende disminuir la inflación y corregir el desequilibrio en la balanza de pagos. La segunda etapa es la liberalización, mediante la cual el gobierno se deslinda de distintas competencias económicas (control de precios, de la tasa de interés, tipos de cambio, etc.). La tercera etapa se refiere a las reformas estructurales con miras a fortalecer (y privilegiar) al sector privado. En este periodo, el Estado se encarga de privatizar sus empresas y reestructurar el sector financiero. La cuarta y última etapa es la referida a las reformas de las funciones públicas, donde se pretende disminuir las actividades gubernamentales y el número de funcionarios adscritos a las oficinas Estatales. Nelson señala que, por su carácter técnico y asistido (donde un reducido número de funcionarios son quienes toman las decisiones de las acciones a emprender y cómo hacerlo), las primeras dos etapas de las reformas (la estabilización y liberalización) son las que más fácilmente son puestas en marcha por el gobierno condicionado (independientemente del costo social tras su instrumentación) y por ende, su nivel de cumplimiento es relativamente alto. De manera contraria a estas dos primeras experiencias, y ya que las reformas estructurales y gubernamentales requieren del consenso de una mayor cantidad de actores políticos y sociales (gobierno, partidos políticos, ONG’s, etc.), el grado de cumplimiento de las disposiciones referidas a estos temas registran muy bajos puntajes (Nelson, 1996: 1554).

³⁵⁶ La condicionalidad del FMI ha sido distinta a la practicada por el BM. Cuando el Fondo fue fundado en 1944, al igual que en el caso del BM, los estatutos originales de esta nueva organización no incluían referencia alguna sobre la condicionalidad. De hecho, este precepto apareció hasta 1952, al momento de ser incluida una serie de modificaciones al estatuto fundador (conocido como la primera enmienda (*First Amendment*)). En las reuniones en Atlantic City de junio de 1944 (anteriores a las reuniones de Bretton Woods), al menos durante un primer momento, Estados Unidos junto con el resto de delegaciones (especialmente las europeas) acordaron que el naciente Fondo no interferiría en las políticas internas de sus receptores, sino únicamente en casos extremos de violación de ciertas reglas básicas de comportamiento sobre políticas macroeconómicas. Sin embargo en las reformas de 1952, el artículo V sección 3 establece el *corpus* de la condicionalidad de dicha institución, la cual señala que “La utilización de los recursos otorgados por el Fondo debe ser acorde con los propósitos del Fondo. El Fondo podrá adoptar políticas para la utilización de *sus* (las cursivas son del autor) recursos para asistir a los Estados miembros, cuyo fin es resolver sus

El BM, mediante el documento “Ajuste en África” (*Bank Adjustment in Africa*) (World Bank, 1994) reportó que en 1993 solamente seis de 29 países en que se habían iniciado reformas lograron avances relevantes en la materia. Para el periodo 1991-1992, 15 de los 25 países africanos en que se pusieron en marcha programas de ajuste estructural solamente habían conseguido “pobres” o “muy pobres” resultados (en Killick, 1997: 486).

En 1997 el Departamento de Evaluación de Operaciones del BM (*Operations Evaluation Department*, OED) en un reporte sobre África subsahariana y la condicionalidad encontró que únicamente 10 países tenían “buen” cumplimiento respecto a la condicionalidad, mientras que 25 países tenían un “pobre” o “débil” cumplimiento.

El Grupo del BM para el Aseguramiento de la Calidad (*Quality Assurance Group –QAG-*), en un análisis de los años financieros 1993-1995, encontró que el 45% de los programas de ajuste se encontraban en dificultad para su instrumentación. En África, dicho porcentaje se elevó al 60%.

Por su parte, el FMI, analizando la efectividad del ESAF, encontró que tres cuartas partes del programa habían dejado de llevarse a cabo o al menos había registrado severas interrupciones.³⁵⁷

Una evaluación del Programa Especial para África señala que únicamente ocho de 28 programas de reforma aplicados mediante condicionalidad de 1992 a 1996 se mantenían en funcionamiento” (OED, 1998: 99, en Lockwood, *Op. Cit.*: 6).

problemas de balanza de pagos de una manera consistente con los propósitos del Fondo, mismas que tengan la capacidad de generar la suficiente certidumbre para que los receptores estén en capacidad de necesitar dichos recursos de manera temporal” (en Buira, 2000:). En otras palabras, el propósito de la condicionalidad del FMI es básicamente crear las condiciones necesarias para que el receptor se encuentre en capacidad de devolver los créditos prestados y sus respectivos intereses (*Ibid*).

³⁵⁷ Además, el propio FMI ha señalado que “...todas las evidencias constatan que la condicionalidad en los programas de ajuste estructural en África rara vez logra conseguir sus objetivos” (IMF, 1998: 36) y que a menos la mitad de todos sus programas de reformas no se han llevado a cabo a cabalidad (en Nelson y Eglinton, 1993: 42).

Inclusive, de 1973 a 1997 más de la mitad de los programas exigidos por el Fondo no fueron llevados a cabo apropiadamente (Buiria, 2002: 11) y según Mussa y Savastano (2000), si se toma como parámetro óptimo de nivel de cumplimiento de los compromisos establecidos previamente con el Fondo (es decir los programas de ajuste estructural) el hecho de que este Fondo desembolse el 75% de los recursos acordados, menos de la mitad de estos programas (el 45,5%) fueron llevados a cabo cabalmente por los receptores durante el periodo 1973-1977 (en Buiria, *Op. Cit*).

Considerando el incremento del número de condiciones a lo largo de la década de los noventa, la tasa de cumplimiento de las condicionalidades del FMI de 1993 a 1997 fue solamente del 27,6% de los 141 compromisos establecidos, encontrándose la mayoría de estos casos fallidos en África subsahariana (*Ibid*).

Finalmente, no deben dejar de citarse los resultados contenidos en *Aid and Power*, un clásico sobre la condicionalidad del BM, donde Paul Mosley y sus colegas encontraron que las exigencias solicitadas a distintos países se habían cumplido en un 54%, mientras que el propio BM había calculado que las condiciones exigidas a sus receptores se habían aplicado en un 60%, sin que en la inmensa mayoría de los casos el Banco de referencia hubiese establecido sanciones a los destinatarios de sus fondos (Mosley, 1991: 135 y 300).³⁵⁸

Todos estos datos están sustentados en el análisis de Ariel Buria quien escribe que

Cuando la tasa de cumplimiento de compromiso de la condicionalidad es menor al 50%, y más aún, cuando ésta cae a menos de una tercera parte, puede ser argumentado que la lógica y relevancia de la condicionalidad es altamente cuestionable. A pesar de las muy bajas tasas de éxito de cumplimiento de las políticas exigidas por el Fondo, sus miembros han continuado pagando los préstamos concertados. Ello debe tomarse como evidencia de que el argumento tradicional subyacente a la condicionalidad (en el sentido de que ésta se exige con

³⁵⁸ Como se verá con mayor detenimiento en secciones posteriores, la negativa por parte de algunos países para poner en marcha la condicionalidad externa se debe, entre otros asuntos, a las amplias diferencias de objetivos y estrategias para conseguirlos (apropiación) entre el donante y los receptores africanos.

la finalidad de que los receptores estén en condición de pagar los montos prestados) es de dudosa validez (Buria, 2002: 11).

Tras la lectura de los resultados referidos, la pregunta subsiguiente es ¿cuál es la razón por la cual el ejercicio de la condicionalidad en ciertos países no ha sido exitosa -de manera particular en África subsahariana- mientras que en Asia o en América Latina la situación ha sido de cierta forma distinta, en el sentido de que *determinadas* reformas y ajustes estructurales sí se han puesto en marcha con un mayor grado de rigor?

La principal razón de peso respecto a la citada circunstancia es la ausencia de apropiación (*ownership*) de las reformas exigidas desde el exterior por parte de la mayoría de los Estados africanos, y en una escala menor también del resto de receptores (OECD, 1997: 25).

Ante ello, la pregunta subsiguiente es ¿por qué en estos países sus respectivos gobiernos no se han caracterizado por la apropiación de dichas reformas?

Para Jacques Loup existen diversos factores que explican esta situación, a saber inestabilidad política, tradiciones históricas e ideológicas, tradiciones locales y, sobre todo, por un lado, insensibilidad social de las autoridades para generar condiciones de desarrollo y por el otro, débil capacidad técnica - administrativa y de gestión de los asuntos públicos por parte de los gobiernos africanos (Loup, 1995: 4).

A partir de los ochentas y, especialmente a lo largo del transcurso de la década de los noventa, se ha registrado un importante aumento de las condicionalidades por parte del FMI y el BM, hecho que ha incidido negativamente en la capacidad de que los gobiernos receptores atiendan de manera exitosa con la totalidad de estas mayores y cada vez más complejas estrategias económicas.

Por ejemplo, en 1970 el número promedio de condiciones exigidas por el FMI era de seis, mientras que en los ochenta fue de ocho. En el caso del BM, en promedio sus condiciones

aumentaron de 32 para el periodo 1980-1983 a 56 para el fin de la década, mientras que esta tendencia continuó en aumento durante la década de los noventa” (Kappur y Webb, 2000: 3-4).

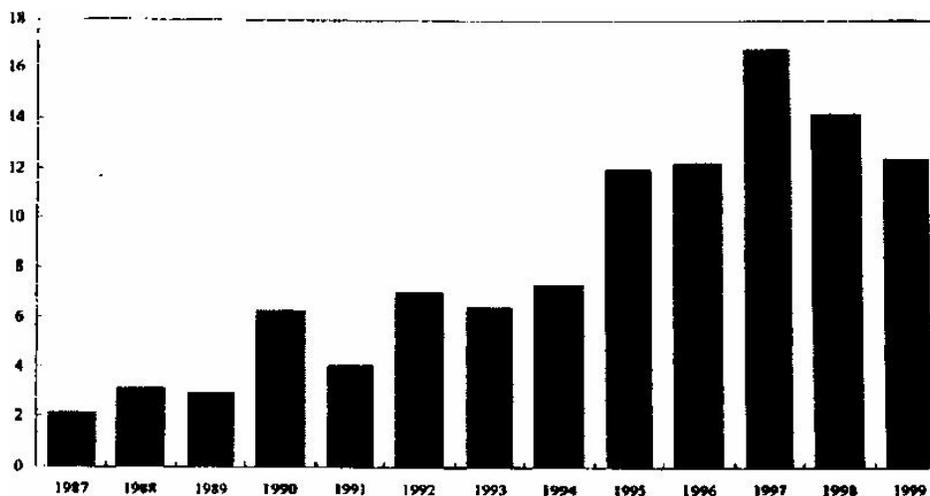
Además, en los últimos años, y como consecuencia de crisis financieras de envergadura, el número de condicionantes económicas se ha igualmente incrementado. Por ejemplo, durante la crisis financiera asiática de 1997, el Fondo incrementó significativamente las condiciones a dichos países para que éstos accediesen a créditos frescos que oxigenaran sus endeblés finanzas.

De esta forma, los programas solicitados a Corea del Sur durante este año llegaron a 94 (reformas de carácter estructural) a Tailandia se le impusieron 73 y a Indonesia 140 (Buria, *Op. Cit:* 22).³⁵⁹

Loup denota que también el BM ha elevado el número de condicionantes en los últimos años, pasando de 39 de 1980 a 1988 a 56 para el periodo 1989-1991, ocasionando serias dificultades a los gobiernos de estos países para llevar a cabo las crecientes estipulaciones en cuestión (Loup, *Op. Cit:* 4).

Grafica 4. Promedio del número de reformas estructurales condicionadas por año por parte del FMI 1987-1999 *

³⁵⁹ Esta situación ha llevado al autor de referencia a hablar de “una explosión de la condicionalidad” durante los noventa y a afirmar que la condicionalidad “simplemente ha ido demasiado lejos es una aseveración de mero sentido común”, ya que los resultados de este mecanismo no corresponden con la magnitud del nivel de cumplimiento de sus disposiciones por parte de los condicionados (*Ibid*).



Fuente: Ariel Buria “An Analysis of IMF Conditionality”, 2000, p. 20.

Distintos gobiernos africanos, al no ser democráticos y por ende no estar interesados en realizar modificaciones a las estructuras políticas y económicas tradicionales, (donde a falta de un sector privado fuerte con capacidad económica y política de envergadura, las instituciones públicas son el principal medio para acceder a estatus político y económico), no están interesados en transformar (ya sea para bien o para mal) las estructuras oficiales que les han otorgado poder y estabilidad.³⁶⁰

Es decir, las reformas estructurales, al ser vistas por la mayoría de los gobiernos africanos como instancias a través de las cuales se ven obligados a “achicar” al Estado y a sus instituciones, son percibidas por sus gobernantes como una estrategia trazada por funcionarios extranjeros que poco o ningún privilegio directo les generaría en el presente o en el futuro próximo, en caso de ponerlas en marcha con la profundidad o duración estipulada; máxime si dichas reformas son inducidas mediante presiones políticas y económicas como las sanciones.

³⁶⁰ Un estudio preparado por el BM encontró que las razones del fracaso de los proyectos para disminuir la dimensión del Estado en los países africanos consisten básicamente en que, en términos generales, el rol del Estado es definido por los políticos africanos en términos de ejercicio de poder y de control político y social y no como una instancia para proveer de servicios a la ciudadanía, lo cual conlleva a que los políticos y los burócratas de ese continente utilicen al Estado para auto premiarse a sí mismos y a sus seguidores (en Tomasevsky, *Op. Cit:* 238).

Las experiencias arriba mencionadas sobre la condicionalidad aplicada a países subsaharianos se caracterizan en que los gobiernos receptores se mostraron renuentes o incapaces de aplicar las políticas reformistas que se les exigía desde las oficinas centrales del BM y del FMI en Washington D.C., lo que generó que en la mayoría de estos casos, las reformas estipuladas no hayan sido implementadas a cabalidad.

En los últimos años, esta situación ha sido en cierta forma distinta en otros países en desarrollo, principalmente en los latinoamericanos, ya que recurrentemente los gobernantes de estos países, después de realizar distintas reformas estructurales (evidentemente aquellas afines a sus intereses políticos -y sobre todo- económicos) han fungido ya sea como dirigentes, accionistas o asesores (e inclusive prestanombres de apoderados) de grandes consorcios nacionales o trasnacionales (por ejemplo, empresas paraestatales privatizadas precisamente por sus gobiernos como consecuencia del ejercicio de la condicionalidad), lo cual les permite continuar accediendo a fuentes de poder y enriquecimiento, ahora mediante la prestación de sus servicios en el sector privado.

Si bien los datos citados sobre el grado de cumplimiento de las condicionantes económicas han llevado a Crawford a catalogar la eficacia de la condicionalidad económica de primera generación de “parcial” (Crawford, *Op. Cit.*: 184), las evaluaciones respecto a este complejo tema deben ser cuidadosas y separarse en dos grandes rubros.

En primer lugar, desde cierta perspectiva, el análisis sobre la eficacia de la condicionalidad, muestra que al no existir una tendencia divergente de relevancia o contraria respecto a las principales políticas del FMI y del BM sobre las reformas estructurales,³⁶¹ y dada la aplicación de cierto porcentaje de dichas medidas, y, como consecuencia de los elementos anteriores, la evidente ausencia de sanciones de envergadura ejecutadas a través de dichas instituciones financieras,³⁶² esta particular tipología de condicionalidad refleja, en términos generales, resultados aceptables.

³⁶¹ Aun considerando las nuevas orientaciones de la segunda institución a favor del combate a la pobreza

³⁶² Posiblemente porque el propio FMI y el BM reconocen que las sanciones no son eficaces.

De ahí que los préstamos y las concesiones financieras proporcionadas por el FMI y por el BM fluyan cotidianamente, sin que la regla o la pauta a seguir en este sentido sean los cortes o las disminuciones de sus montos como consecuencia de la aplicación de sanciones.

Esto confirma el hecho que en una proporción relativamente significativa, los países receptores, ya sea por la ausencia de otras opciones o por convencimiento propio, aceptan llevar a cabo, al menos en cierto grado, las reformas solicitadas por los organismos internacionales, sin que presiones suplementarias tengan que ser ejercidas para que los donantes consigan que sus contrapartes en el Sur se comporten como lo tienen estipulado.³⁶³

En estos casos, la condicionalidad económica no ha sido formalmente de carácter coercitiva, en el sentido de recurrir a sanciones o amenazas de recortes a la ayuda financiera.

Lo anterior no significa de ninguna manera que las relaciones entre los bancos multilaterales de Bretton Woods y los países que les solicitan créditos no sean relaciones de poder entre ambas partes. Evidentemente los receptores, inclusive aceptando las políticas generales de dichas instituciones, cotidianamente intentan realizar el menor número de las reestructuraciones internas solicitadas (claro, en el caso de no estar totalmente de acuerdo con ellas).

Es decir, en el *juego de la condicionalidad*, los países en desarrollo intentan conseguir la mayor cantidad de créditos mediante la aceptación de las menores condicionantes posibles.

Por su parte, los bancos multilaterales y cualquier otra agencia de cooperación procurarán que su receptor ejecute la mayor cantidad de reformas mediante la provisión de los menores recursos posibles. Inclusive, a pesar de que en ciertas ocasiones los gobiernos receptores aceptan llevar a cabo una importante cantidad de reformas, las instituciones financieras

³⁶³ Las razones para que los receptores se comporten de esta manera se explican en el capítulo 5, específicamente en el inciso 5.2 “Capacidades y vulnerabilidades del receptor y la condicionalidad” y 5.3 “Capacidades y vulnerabilidades del donante y la condicionalidad”.

citadas amplían y profundizan las reformas en cuestión, con la finalidad de ampliar su influencia e ingerencia en las políticas internas de estos países.

Lo que se quiere hacer notar es que desde este punto de vista, en el marco de la condicionalidad de primera generación, las sanciones a la ayuda han sido una excepción extrema más que una regla, ya que en realidad, aunque los medios para lograr que los países receptores recobren su estabilidad económica mediante las reformas estructurales solicitadas por los organismos donantes tengan un alto costo social, éstas reestructuraciones son, en un grado menor o mayor, llevadas a cabo por los receptores.

Asimismo, y aunque resulte contraproducente respecto a los principios de la condicionalidad, a pesar de que estas reformas no son llevadas a cabo en la dimensión estipulada, lo cual puede explicarse por el fenómeno del comensal satisfecho,³⁶⁴ las instituciones donantes tampoco han sancionado enérgicamente a sus receptores (es decir como en un principio está estipulado) en proporción al grado de incumplimiento de las mismas.

En otras palabras, los países en desarrollo o en transición que solicitan créditos al FMI o al BM, hábilmente han sabido comportarse de tal manera (es decir, han llevado a cabo determinadas reformas), logrando que sus acreedores no les sancionen por el hecho de no instrumentar a cabalidad una importante proporción de las reformas previamente acordadas.

No sobra destacar que los receptores se han cuidado de no incumplir con la totalidad de las condicionantes dispuestas con dichas instituciones multilaterales, ya que ello significaría a los trasgresores apartarse de las reglas del sistema financiero internacional; hecho que hoy en día en el marco de la globalización e interdependencia económica, significaría un muy alto costo que pagar.

De igual manera, el hecho de que una significativa proporción de reformas no sea emprendida por los receptores, impide a los organismos de Bretton Woods comportarse de

³⁶⁴ Véase el segundo capítulo, particularmente el inciso 2.2 “La vinculación constructiva”.

manera enérgica con sus “miembros socios” del Sur, ya que ello le obligaría irremediablemente a sancionarlos de manera severa (esto es, en concordancia con la dimensión e incumplimiento de la condicionalidad); hecho que a su vez afectaría significativamente las constantes sumas de flujos de financiación por esta vía a los países en desarrollo y, en consecuencia, las respectivas tasas de retorno hacia el Norte de dichos insumos.³⁶⁵

Algunas de las razones por las que los propósitos promovidos mediante la condicionalidad política de primera generación (en el sentido de que los donantes no tengan la necesidad recurrente de imponer sanciones a sus receptores) en buena medida se han conseguido son las siguientes:

- Existe un régimen internacional lo suficientemente estructurado y coordinado (instituciones, reglas, modalidades o patrones de acción) para corregir problemas macro financieros definidos, como lo pueden ser crisis en balanzas de pagos, u otros problemas monetarios, de inflación o de consumo.
- Aunque las “recetas” para corregir estos problemas sean controversiales, la temática es gestionada mediante procesos técnicos y no políticos (aunque con obvias repercusiones políticas y, sobre todo, sociales), mediante el establecimiento de objetivos precisos e indicadores cuantificables verificables.
- Los intereses vitales del Norte (de carácter estratégicos y económicos) no son afectados negativamente de forma directa como resultado de la aplicación de las reformas en cuestión.³⁶⁶ Por el contrario, las medidas implementadas por los donantes tienen como propósito esencial, más que transformar, *mantener* el sistema financiero internacional y asegurar que las deudas de los receptores sean pagadas puntualmente.

³⁶⁵ Esta situación se explica con mayor amplitud en el décimo capítulo de esta investigación, específicamente en el apartado 10.4.2.9 “La *disuasión nuclear*”.

³⁶⁶ Aunque claro, un entorno nacional o regional inestable (especialmente de un país pequeño) indirectamente termina afectando al Norte, por ejemplo, en materia de seguridad internacional.

De ahí que las principales potencias le hayan otorgado apoyo suplementario al BM y al FMI con el fin de que a través de su condicionalidad incrementara su poder e influencia económica y política en el Sur, lo cual a su vez ha sido criticado mediante otros órganos del Sistema de las Naciones Unidas, donde tradicionalmente el Sur cuenta con mayor capacidad para que sus puntos de vista o demandas sean escuchados (Cornia, *et. al*, 1987, en Stokke, *Op. Cit*: 57-58).

De esta manera, es notorio que la condicionalidad política de primera generación, como medida persuasiva en la mayoría de los países receptores para que se sumen a la ola de reformas estructurales promovidas por el Norte y los organismos financieros internacionales a partir de la década de los ochenta, han tenido logros relativamente positivos, no en el sentido de sus resultados en materia de crecimiento económico o de desarrollo, ni tampoco como se ha visto respecto al cabal cumplimiento de todas sus estipulaciones por parte de los gobiernos receptores, sino en el hecho de que las principales políticas reformistas (es decir las privatizaciones, y las acciones encaminadas a reducir la inflación, por ejemplo mediante la contención del mercado interno) sí han sido, en términos generales, llevadas a cabo.

Dicho en otras palabras, la condicionalidad en estos casos, entendida como el ejercicio de diversas entidades donantes (principalmente financieras multilaterales) de conminar a sus receptores para que éstos pongan en marcha distintas reformas económicas, y no como el ejercicio coercitivo mediante el establecimiento de sanciones como consecuencia de la no ejecución de las transformaciones planteadas (es decir el último recurso de la condicionalidad negativa), es en la mayoría de los casos positiva.³⁶⁷

Debido a ello, el ejercicio del poder en su faceta coercitiva mediante sanciones (*hard power*) por parte de los donantes en el marco del ejercicio de la condicionalidad económica no ha sido la regla a seguir.

³⁶⁷ Para el caso de México, un buen exponente en este sentido, véase el capítulo anterior.

En lugar de ello, ha sido más bien la persuasión o el propio convencimiento por parte de la mayoría de los gobiernos del Sur, esto es la condicionalidad no (directamente) coercitiva (*soft power*), la principal estrategia que ha llevado la mayoría de los donantes para la implementación en el Sur de ciertas reformas estructurales.

Claro debe quedar que se han puesto en marcha de manera exitosa principalmente aquellas medidas donde los gobernantes de los países en desarrollo se han identificado política e ideológicamente, y donde dichas autoridades han encontrado nichos para la protección o aseguramiento (en el presente o en el futuro) de sus intereses económicos (en menos palabras, donde la apropiación gubernamental está presente).³⁶⁸

Lo anterior significa que como se corroborará más adelante, es más factible que la instrumentación de las reformas económicas e inclusive políticas (independientemente de sus resultados) se ejecute a cabalidad en los países cuyos gobiernos de una forma o de otra acceden a realizarlas (más allá de los motivos que tengan para llevarlas a cabo), los cuales son por lo general países de mediana o significativa relevancia en el mapa financiero internacional.

Mientras tanto, la experiencia señala que en aquellos gobiernos más escépticos, reacios o técnicamente incapaces de instrumentar estas reestructuraciones, las reformas correspondientes tenderán a no ser ejecutadas como fue diseñado por los donantes, lo que ocasiona que la condicionalidad económica en este segundo grupo de países, curiosamente

³⁶⁸ La apropiación gubernamental de las reformas no suele ser única o uniforme. Es recurrente que las reformas estructurales sean apoyadas fundamentalmente por el Ministerio de Economía e instituciones públicas afines, mientras que los Ministerios encargados de la promoción del desarrollo y la seguridad social (educación, salud, transportes, etc.) no concuerden con estas medidas. En estos casos es frecuente que los intereses económicos se impongan a los sociales, por lo que estas medidas sean instrumentadas a pesar de su alto costo social. Esto significa que las reformas estructurales poseen una apropiación gubernamental “relativa”, que depende del nivel de influencia o prioridad que la cabeza del Ejecutivo le otorgue en un momento dado. Ahora bien, ya que el ámbito económico-financiero es un factor que determina el estatus, apoyo y reconocimiento a nivel internacional de un gobierno determinado (especialmente en el marco de los procesos globales y regionales de integración económica), el peso político del Ministerio de Economía primará respecto al de otras dependencias del Ejecutivo, por lo que las reformas económicas de interés para las autoridades con mayor poder político en un momento dado tenderán a ser llevadas a cabo (claro está, aunque dichas reformas no atiendan los intereses de las mayorías).

de menor relevancia en el sistema financiero internacional, no sea eficaz, ya que su fracaso en realidad no afecta de manera considerable las transacciones financieras globales.

Un interesante estudio preparado por David Dollar y Jakob Svensson en el año 2000 encontró que 220 programas de reformas estructurales ejecutadas por distintos países en desarrollo se debieron fundamentalmente a factores políticos y económicos internos, tales como la fortaleza del gobierno, sus intereses y tendencias políticas y económicas, así como su duración en el poder, sin que la ayuda proveniente de los donantes ni sus presiones externas para que sus receptores llevaran a cabo dichas políticas fuesen relevantes (en Collier, 2001: 72).

En este mismo orden de ideas, Tony Killick refuta que la ayuda atada a la condicionalidad sea capaz de “comprar” distintas políticas o reformas económicas, al menos de manera sostenible. Para este investigador, el fracaso de la condicionalidad reside en la incapacidad de este instrumento para “crear un sistema de incentivos eficiente que induzca a los receptores a llevar a cabo las reformas económicas y políticas que de otra manera no realizarían o lo harían de manera muy lenta” (Killick, *et al*, 1998: 163 en Santiso 2003b: 17). Asimismo, Paul Mosley asienta que no encontró una clara relación entre la intensidad de la condicionalidad y el éxito de la puesta en marcha de las reformas prometidas (Mosley, *et al*, 1991 en Santiso, *Op. Cit.*).

Ahora bien, la segunda evaluación sobre la eficacia de la condicionalidad para conseguir metas específicas mediante la aplicación de una amplia gama de programas estructurales, en aras de conseguir múltiples objetivos se decanta, en buena medida, por la incapacidad de este recurso para conseguir sus propósitos.

Como se ha señalado, esta situación, al depender directamente de la apropiación de los programas por parte de las autoridades receptoras, obedece por consiguiente a la “funcionalidad” de las mismas respecto a los intereses de los gobernantes, lo cual asimismo está directamente relacionado con el nivel de compromiso social y rendición de cuentas del gobierno respecto a sus nacionales.

Esto significa que no todos los programas exigidos mediante condicionalidad tienen la misma probabilidad de ser llevados a cabo. La relación entre funcionalidad gubernamental y social de las reformas, donde interviene una variada gama de factores como las necesidades macro y microeconómicas del receptor, la coyuntura histórica, así como las capacidades y vulnerabilidades de éste y del propio donante, son solamente algunos de los factores que intervienen en el complejo *juego de la condicionalidad*.

Es por tales razones que los resultados tras la instrumentación de las reformas resulten tan variados como el resultado de la multifacética relación entre los factores arriba brevemente esbozados.

Por ello, lo que en realidad interesa al FMI y al BM no es el resultado preciso de determinado programa de reforma estructural en Bulgaria, Uzbekistán o inclusive Egipto o Brasil, sino el hecho de que los países en desarrollo se unan a la tendencia económica global de la liberalización económica en diversas dimensiones y ámbitos, lo cual, como se ha visto, innegablemente han logrado, en buena medida, gracias a la condicionalidad en su dimensión no propiamente coercitiva.

Tras lo anterior, no debe sorprender que precisamente la condicionalidad sistémica predomine y sea más eficaz que la condicionalidad por programa, ya que precisamente la primera, al ser objetivo prioritario de ambos bancos multilaterales, cuenta con mayor soporte, y respaldo por parte de la comunidad de los donantes respecto a la segunda dimensión de condicionalidad citada.

10.3 ¿Las sanciones a la ayuda son capaces de inferir decididamente en los receptores para instrumentar las reformas políticas de segunda generación?

En la actualidad no existe consenso absoluto entre los investigadores de la condicionalidad política de programa respecto a la capacidad de las sanciones para lograr que los receptores

instrumenten las reformas políticas exigidas por los donantes, aunque la tendencia mayoritaria, es que éstas no son del todo eficaces.

Esta falta de acuerdo se fundamenta en distintas razones, siendo una de éstas la seria dificultad para medir los efectos de la condicionalidad política de segunda generación ejercida en los receptores de cooperación internacional.

Por ejemplo, visiones tan divergentes al respecto como la de Carolyn Baylies, quien señala que las evaluaciones sobre los efectos de la condicionalidad política dependen de la manera en que los objetivos (siempre intangibles) de esta estrategia política han sido trazados (Baylies, *Op. Cit.*: 329), el punto de vista de Barbara Brown e Ilan Kapoor quienes apuntan que los efectos de la condicionalidad política no pueden ser evaluados ya que éstos no pueden medirse (Brown, 1996: 143 y Kapoor, 1996: 16), o que los resultados de la condicionalidad política no son debidamente analizados debido a que, desde un principio, existen serias dudas sobre su eficacia (Robinson, 1994: 178), son solamente algunas explicaciones que muestran la complejidad de esta tarea.³⁶⁹

Más crítica es la postura de Carlos Santiso, investigador del *Advanced International Studies* de la Universidad Johns Hopkins en Washington D.C., quien menciona que las acciones positivas ejercidas por los donantes para promover la democracia han resultado ineficaces para cumplir con su cometido, especialmente ante crisis de gobernanza en los países en desarrollo, mientras que la condicionalidad por la vía de las sanciones son particularmente inapropiadas para cumplir con sus cometidos (Santiso, 2003: 151). En este mismo orden de ideas, los estudios de Schmitz y Gillies argumentan que la democracia no puede ser vendida u otorgada, mucho menos ser impuesta desde el extranjero a poblaciones que mantienen condiciones de dependencia económica y política (Schmitz y Gillies, 1992: 15).

³⁶⁹ Ya que no todos los efectos de la mayoría de los proyectos y programas de ayuda al desarrollo (cerca de tres cuartas partes) pueden ser cuantificados, las reformas emprendidas, ya sea como efecto de condicionalidad positiva o negativa tampoco pueden ser evaluados de manera precisa. La ayuda y condicionalidad enfocada a los sectores de la salud y el educativo, entre muchos otros, solamente pueden cuantificarse en el largo plazo, es decir, meses o años después de haberse establecido las reformas convenidas (Morrissey, 2002: 5).

Por su parte, Hadewich Hazelzet menciona que las revisiones hechas por esta investigadora sobre la eficacia de las sanciones concluyen que dichas medidas tienden a conseguir sus metas en una de cada tres ocasiones (Hazelzet, 2004: 7).

Para responder a esta pregunta nodal sobre la (in) eficacia de la condicionalidad negativa, Gordon Crawford (1997 y 2001), en una interesante investigación -y por cierto hasta el momento la más actualizada en la materia- analiza la efectividad de la condicionalidad de la ayuda otorgada por cuatro donantes representativos (Unión Europea, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos), entre 1995 y 1999, en 29 receptores de ayuda (véase cuadro 29).³⁷⁰

El parámetro para determinar la eficacia del ejercicio de la condicionalidad consiste en verificar si en los 29 casos analizados, se registraron avances en el proceso democrático y de respeto a los derechos humanos de los receptores de referencia, así como, en su caso, revisar el papel de las sanciones a la ayuda al desarrollo, como elemento promotor de dicho comportamiento.

Estos 29 casos analizados, donde al menos uno de los donantes citados implementó distintos niveles de sanciones a la ayuda,³⁷¹ son interesantes, ya que muestran la manera en que los distintos donantes han reaccionado ante los mismos casos; es decir, frente a los comportamientos de los receptores que desde la visión de Bruselas, Oslo, Londres y Washington D.C. han infringido las actuales directrices de condicionalidad política de la cooperación internacional.

Los parámetros para evaluar la dimensión de los alcances logrados por los donantes (es decir las transformaciones en los receptores) en materia democrática y de derechos humanos fueron basados en dos fuentes. El primero, proveniente del reporte anual del

³⁷⁰ Cabe hacer notar que como se ha anotado, la condicionalidad de segunda generación, además de ser solicitada por donantes bilaterales, el FMI y, sobre todo, el BM se han sumado a esta iniciativa, aunque no con óptimos resultados. Para un estudio sobre este asunto véase Carlos Santiso, "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality", *The Georgetown Public Policy Review*, Volume 7, Number 1, 2001, Georgetown.

³⁷¹ Suspensión total de la ayuda, nuevos proyectos de ayuda suspendidos temporalmente, programas de ayuda suspendidos y reducción de la asignación de la ayuda.

Freedom House,³⁷² el cual establece niveles de derechos políticos (DP) y libertades civiles (LC) en distintos países, donde uno significa el nivel mas alto de libertad y el siete el menor nivel posible.

El segundo parámetro, elaborado por el propio autor, se conforma por una escala de cuatro niveles que mide los avances (o retrocesos) en materia de democracia y derechos humanos en los receptores de 1990 a 1995:³⁷³

Cuadro 26. Contribución de las sanciones a la ayuda al desarrollo a favor de los derechos políticos y las libertades civiles

Rango	Avance/retroceso
0	Sin avance o retroceso
1	Posible avance, aunque incierto
2	Avance modesto
3	Avance significativo

Fuente: Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and political conditionality*, Palgrave London, 2001, p. 187.

³⁷² Esta ONG estadounidense de corte conservador, con mas de 60 años de trabajo en materia de investigación y promoción de los derechos humanos y la democracia a escala internacional, desde 1978 publica el anuario *Freedom in the World*, en donde se analizan los avances o retrocesos en materia de derechos civiles y políticos en los países en desarrollo. Para mayor información véase <http://www.freedomhouse.org/aboutfh/index.htm>

³⁷³ Evidentemente este no es el único modelo para cuantificar el buen gobierno en los países en desarrollo. Por ejemplo, en el año 2000 la cooperación holandesa, además de los citados parámetros del *Freedom House*, recurrió a los parámetros propuestos por Daniel Kaufmann, Aart Kaay y Pablo Zoido Lobatón (1999), funcionarios del BM, quienes compilaron una serie de indicadores para medir a buen gobierno. Estos indicadores son los siguientes:

- Voz y rendición de cuentas: consiste en la manera en que los ciudadanos son capaces de participar en la elección de sus gobernantes;
- Eficacia gubernamental: consiste en la calidad de los servicios públicos otorgados por el gobierno, la calidad de la burocracia, la profesionalidad del servicio civil, así como la independencia de los funcionarios públicos a las presiones políticas;
- Carga regulatoria: este parámetro mide la incidencia de las políticas gubernamentales regulatorias de precios e impuestos (comercio exterior, bancos, y al sector privado en general);
- Estado de derecho: Este indicador procura registrar la manera en que el gobierno respeta las regulaciones internas establecidas por sus órganos legislativos y judiciales;
- Fungibilidad: Cuantifica las experiencias respecto a las ocasiones en que el poder público ha sido utilizado a favor del interés particular de los gobernantes (corrupción).

Cada uno de estos indicadores tiene una escala que va del -2,5 al 2,5, siendo el valor más alto de esta escala el correspondiente a los gobiernos con mayor cantidad de características positivas en su administración pública (en Hout, *Op. Cit.*: 516).

Para determinar la contribución de las sanciones a la ayuda respecto a algún eventual mejoramiento en los niveles democráticos o en los derechos políticos, el investigador de la Universidad de Leeds utilizó una tabla similar a la que a continuación se presenta.³⁷⁴

Cuadro 27. Contribución de las sanciones a la ayuda al desarrollo a favor de la democracia y los derechos humanos

Rango	Contribución
0	Ninguna contribución (o contribución negativa)
1	Posible contribución, aunque incierta.
2	Contribución modesta.
3	Contribución significativa.

Fuente: Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and political conditionality*, Palgrave London, 2001, p. 187.

Los resultados de la evaluación fueron los siguientes:

En 13 de los 29 países estudiados se registró una tendencia progresiva hacia la democratización y a una mayor protección de las libertades políticas y civiles de los ciudadanos de los países analizados. La contribución, de carácter parcial, de las presiones ejercidas por los donantes mediante el ejercicio de la condicionalidad negativa se presentó en nueve de los citados 13 casos (Crawford, *Op. Cit.*: 73).

Solamente en dos casos, las sanciones ejercieron una contribución significativa en dichos procesos: en Malawi la suspensión de la ayuda permitió que el régimen de Hastings Banda³⁷⁵ permitiera la celebración de elecciones presidenciales y en Guatemala las

³⁷⁴ Para la elaboración de estas tablas fueron consideradas otras fuentes y estudios como los Reportes de Amnistía Internacional y *Humans Right Watch*, así como la obra de Hufbauer, *et. al* (1985), donde se evalúa la eficacia de las sanciones económicas.

³⁷⁵ En el poder de 1966 hasta 1994, año en que perdió las elecciones (logradas como efecto de las sanciones a la ayuda a este país) ante Bakili Mulusi. Hastings Banda murió en 1997.

sanciones coadyuvaron a impedir el éxito del autogolpe del presidente Jorge Antonio Serrano Elías.³⁷⁶

En tres casos, Haití, Kenia y Zambia, las sanciones contribuyeron modestamente a los objetivos referidos.

En Haití, las sanciones ayudaron a que la junta militar que depuso de la presidencia al presidente Jean Bertrand Aristide dejara el país en 1992. En Kenia, como se analizó, las sanciones contribuyeron en alguna medida para incentivar algunas reformas políticas en el país africano. Por su parte, en Zambia, un golpe de Estado fue abatido gracias a las sanciones internacionales, las cuales lograron el retorno al poder del presidente Frederick Chiluba.

En otros cuatro casos, Tailandia, Lesotho, Sierra Leona y El Salvador, las amenazas o el recorte mismo de las sanciones a la ayuda a los gobiernos de dichos países generaron efectos muy poco tangibles en la normalización democrática en estas naciones.

³⁷⁶ El 25 de mayo de 1993, emulando al presidente Alberto Fujimori, Serrano suspendió la Constitución de 1985, justificando estas medidas como la única solución para terminar con las mafias del narcotráfico y la corrupción que, según él, se habían instalado en los altos órganos del Estado. El 1 de junio, ante el vasto descontento popular, junto con las sanciones financieras y de ayuda por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, el presidente Serrano se vio obligado a renunciar a su cargo.

Cuadro 28. Eficacia de las sanciones a la ayuda realizadas por Estados Unidos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y la Unión Europea, 1990-1995

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i> *										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994-1995				
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D	LC			
Burundi Suspensión de facto (X/ 93-X/94). A partir de 1996 suspensión de la ayuda	7	6	7	6	6	5	7	7	6	7	0	0	El genocidio en este país en 1994 incidió en la determinación de los donantes para sancionar al gobierno ruandés.
Camerún Suspensión parcial (nuevos proyectos) por EU a partir de XI/92, seguida de término del programa durante 1995.	6	6	6	6	6	5	6	5	6	5	1	0	Las medidas punitivas llevadas a cabo por EU no fueron eficaces.
Guinea Ecuatorial La Comisión Europea (CE) congeló la ayuda en 1994, aunque las sanciones no fueron catalogadas con carácter oficial.	7	7	7	7	7	6	7	7	7	7	0	0	La ausencia de sanciones estadounidenses limitó el impacto de las medidas realizadas por la CE.

* DP: Derechos políticos. LC: Libertades civiles.

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i>										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994-1995				
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D	P			
Gambia Nuevos proyectos de ayuda suspendidos por todos los donantes en X/94, luego del golpe de Estado.	2	2	2	2	1	2	2	2	7	6	0	0	La suspensión parcial de la ayuda tuvo una reducida influencia en el gobierno castrista para retornar al gobierno civil.
Guinea Reducción de la ayuda por parte de EU tras las elecciones fraudulentas de 1993	6	5	6	6	5	6	5	5	6	5	1	0	La ausencia de sanciones de la UE redujo eficacia de las sanciones estadounidenses.
Kenia Suspensión del programa de ayuda por todos los donantes a partir de XI/91. El Reino Unido restituyó la ayuda en 1993	6	6	6	6	4	5	5	6	6	6	1/2	2	Las sanciones incidieron de cierta manera para el establecimiento de un sistema multipartidista. A pesar del incremento de la violencia y falta de apoyo gubernamental a la transición, la ayuda no fue suspendida (salvo por algunos países escandinavos).

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i>										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994-1995				
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D P	LC			
Lesotho Amenazas a la suspensión de ayuda tras el golpe de Estado en X/1994.	6	5	6	4	6	4	3	4	4	4	2/3	1	Las amenazas de sanciones a la ayuda coadyuvaron para reinstalar el gobierno electo de 1994. Sin embargo, la principal influencia para dicho propósito fue la presión ejercida por los países limítrofes.
Liberia Suspensión completa (de facto) desde 1990 a 1997.	7	7	7	6	7	6	6	6	7	6	0	0	Ni la suspensión de facto de la ayuda ni las ofertas financieras para la reconstrucción del país tuvieron impacto para promover la paz.
Malawi Suspensión de nuevos proyectos de ayuda de IV/92 a VI/93 por todos los donantes	7	6	7	6	6	7	6	5	2	3	3	3	Las sanciones, junto con los movimientos internos, influyeron decididamente para que el presidente Banda convocara a un referéndum, mismo que promovió el proceso democrático del país.

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i>										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994-1995				
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D P	LC			
Níger Suspensión de nuevos proyectos de la UE en I/96, tras el golpe de Estado.	6	5	6	5	5	4	3	4	3	5	3-0	0	La reforma política de inicios de los 90's fue un proceso interno, sin presiones por la condicionalidad política. La suspensión de la ayuda de la UE en 1996, tras el golpe de Estado, tuvo un impacto menor para volver al Estado de derecho.
Nigeria Parcial congelamiento de la ayuda de la UE a partir de VII/93. Desde IV/94, suspensión total de la ayuda de EU por su falta de respaldo a la lucha contra el narcotráfico	5	5	5	4	5	4	7	5	7	6	0	0	Las sanciones a la ayuda incidieron de manera insignificante como medida de presión contra el nuevo gobierno militar bajo el mandato del presidente Abacha.
Ruanda Suspensión total de la ayuda de IV/94 a 10/94. Nueva suspensión temporal por la UE en V/95 tras una masacre vs refugiados.	6	6	6	6	6	5	6	5	7	7	0/1	0/1	Las sanciones a la ayuda ejercieron una presión menor para que los hutus redujeran su representación política en el gobierno.

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i>										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994-1995				
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D P	LC			
Sierra Leona Amenazas de sanciones a la ayuda de la UE en I/96 en caso de que las elecciones fuesen afectadas por los militares	6	5	6	5	7	6	7	6	7	6	1	1	Las amenazas de los donantes pudieron haber generado un efecto positivo en la transición política del país, tras el Golpe militar de I/96.
Somalia Suspensión de facto de 1991 a 1997	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	0	0	Como en Liberia, la comunidad internacional ha tenido poco éxito para presionar a los bandos en conflicto para negociar.
Sudán Suspensión total de la ayuda desde 1990 hasta 1997.	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	0	0	Las sanciones a la ayuda, aunque han sido coordinadas por los donantes, han tenido un efecto insignificante para incidir en la conducta de las facciones islámicas fundamentalistas.
Togo Tras la crisis democrática en I/92, EU y la UE suspendieron su ayuda. En III/95 reinstauración parcial de la ayuda de la UE y en 1994 EU suspendió su ayuda.	6	6	6	5	6	5	7	5	6	5	0	0	Las sanciones, de carácter parcial, apoyaron de manera poco tangible a los movimientos democráticos internos. La posición francesa, de mayor influencia en el país, se caracterizó por su ambivalencia.

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i>										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994-1995				
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D P	LC			
Zaire Suspensión parcial de la ayuda de EU y la UE desde inicios de 1992 hasta 1997	6	6	6	5	6	5	7	6	7	6	0/1	0	Las sanciones a la ayuda tuvieron efectos menores para contrarrestar el poder del presidente Mobutu.
Zambia Amenazas de suspensión de la ayuda por parte de la EU y la UE. En XII/92 debido a altos niveles de corrupción gubernamental (narcotráfico)	6	5	2	3	2	3	3	4	3	4	2	1	Exitosa transición democrática en 1991 lograda sin presión externa. Las amenazas de sanciones a la ayuda fueron ejercidas como reacción congruente ante la corrupción gubernamental
Burma Sanciones totales ejercidas desde IX/88 hasta 1997 tras represiones a protestas de manifestantes a favor de la democracia.	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	0	0	Las sanciones a la ayuda no han tenido efectos en el gobierno para impulsar la transición política del país.

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i>										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario	
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994- 1995					
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D P	LC				
China Suspensión parcial de nuevos proyectos de todos los donantes tras la masacre de Tian An Men	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	0	0	Las limitadas y cortas sanciones a la ayuda en 1989-1990 no han tenido impacto frente al poderoso gobierno chino.
Tailandia Suspensión de la ayuda de EU en II/91 como reacción ante el levantamiento militar. Restauración de la ayuda en X/92 luego de las elecciones.	2	3	6	4	3	4	3	5	3	5	2	1	Los movimientos democráticos internos fueron fundamentales para deponer al gobierno militar en el poder. Las sanciones a la ayuda tuvieron una incidencia menor.	
Vietnam Suecia cortó su ayuda durante 1992-1993 debido a las malas condiciones de derechos humanos	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	1	0	Suecia es un importante donante a Vietnam, mas sus acciones obedecieron más a una estrategia de política interna. El resto de donantes no apoyaron la posición sueca.

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i>										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario		
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994-1995						
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D P	LC					
Cuba Sanciones a la ayuda por todos los donantes desde 1991	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	1	0	Este es un claro ejemplo de la ineficacia de las sanciones. Especialmente tras más de 35 años de bloqueo estadounidense a la Isla.	
El Salvador Intentos anuales por parte del Congreso de EU para vincular la ayuda al proceso de paz. Sin embargo, el presidente Bush no lo permitió.	3	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	1	Ejemplo de cierto éxito en el vínculo entre el proceso democrático y amenazas a la ayuda por parte del poder legislativo.	
Guatemala Suspensión de la ayuda de EU y la UE tras el autogolpe de Serrano en V/93.	3	4	3	5	4	5	4	5	4	5	4	5	2	3	Instrumentación inmediata de sanciones a la ayuda tras el autogolpe de 1993. Las sanciones tuvieron, sin duda, un efecto relevante en la caída de Serrano del poder.
Haití Suspensión total a la ayuda por parte de todos los donantes de X/91 a IX/94.	4	4	7	7	7	7	7	7	7	5	5	3	2	Puede considerarse como un ejemplo de éxito de sanciones económicas, incluyendo la ayuda. Sin embargo, las sanciones de la OEA y ONU fueron continuamente evadidas.	

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i>										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994- 1995				
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D P	LC			
Perú Suspensión de la ayuda por EU, la UE y Reino Unido, luego del autogolpe de Fujimori en IV/92. Restauración de la ayuda en XI/92.	3	4	3	5	6	5	5	5	5	4	0	1	La presión internacional pudo haber contribuido en el retorno de la democracia tras el autogolpe. Sin embargo, la combinación de la parcialidad de las sanciones mas la destreza de Fujimori para sortearlas, limitó la eficacia general de las mismas.
Siria La ayuda de la UE fue suspendida de 1986 a 1993. Los demás donantes no ejecutaron programas durante dicho periodo.	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	0	0	Las sanciones no han influenciado al régimen sirio para que promueva mayor democracia. Sin embargo, a partir de 1994, la UE con el consentimiento del Parlamento Europeo (PE), dejó de instrumentar sanciones contra Damasco.

País y sanciones	Calificaciones del <i>Freedom House</i>										Tendencias en ddhh y democracia	Contribución de las sanciones	Comentario
	1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994- 1995				
	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	D P	LC			
Turquía El programa de cooperación de la UE fue suspendido de 1985 a 1995. Turquía es un importante receptor de ayuda de EU.	2	4	2	4	2	4	4	4	5	5	0	0	Aunque la condición de derechos humanos en el país se deterioraba, en 1995 el Parlamento Europeo dejó de oponerse a la asignación de ayuda a Ankara. EU no impone condicionalidad política en contra el gobierno turco.

Fuente: Gordon Crawford, "Foreign Aid and Political Conditionality: Issues for effectiveness and consistency," *Democratization*, Autumn 1997, Volume 4, Number 3, Frank Cass Journal, London, pp. 74-79.

El resultado más significativo en la investigación de Crawford es el fracaso de la condicionalidad para contribuir a los cambios políticos en los receptores en 18 de los 29 casos estudiados, esto es en el 62% (*Ibid*).

Ciertamente el ejercicio de evaluar cuantitativamente el alcance de la condicionalidad en las esferas democráticas y de derechos humanos es una tarea ardua de conseguir, y por ende imprecisa, ya que la debilidad de los procedimientos arriba mencionados impide analizar la dimensión cuantitativa de las reformas o conductas emprendidas por los receptores en los citados ámbitos, como consecuencia de la presión exterior para realizarlas.

Sin intentar hacer un examen exhaustivo en la materia, baste con señalar que respecto a lo que la democracia se refiere, es conveniente recordar que antes de 1989, solamente siete países africanos se caracterizaban por sustentar sus sistemas políticos en el marco de elecciones libres y multipartidistas.

Por su parte, entre 1990 y 1995, es decir, en el marco de la puesta en marcha por parte de los donantes de la condicionalidad política en materia democrática, en únicamente siete países africanos no se habían registrado elecciones limpias en el marco de sistemas multipartidistas.

A primera vista, a la luz de estos datos podría afirmarse que la condicionalidad política de segunda generación relativa a la promoción de la democracia fue un irrefutable éxito en el continente africano.

Empero, el estudio de estos datos debe ir más allá de la abstracta suma de países donde fueron llevados a cabo procesos electorales de relativa transparencia y mediante sistemas políticos multipartidistas.

Si bien a lo largo de la década de los noventa 34 Estados africanos atendieron satisfactoriamente estas dos premisas (elecciones aceptables donde contendieron múltiples partidos), Katarina Tomasevsky señala que un somero análisis sobre las condiciones post

electorales en dichos países demuestra que éstos se encuentran aún muy lejos de llevar a cabo procesos democráticos de mayor alcance y envergadura (Tomasevsky, *Op. Cit.*: 182).

Esta investigadora menciona que sin considerar a Nigeria, donde los militares anularon las elecciones y Sierra Leona, donde se celebraron elecciones en medio del conflicto armado, la evaluación permite encontrar los siguientes datos:

- En 15 países, luego de las elecciones, el anterior régimen antidemocrático consiguió mantenerse en el poder, gracias precisamente a la contienda electoral (Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Gana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Mauritania, Seychelles Tanzania y Uganda).
- En 10 países, el resultado de las elecciones generaron guerra civil, desorden público, Golpes de Estado, o inestabilidad crónica (Angola, Burundi, República Centroafricana, Comoros, Congo, Lesoto, Malí, Níger, Sao Tomé y Príncipe y Togo).
- En siete países (Benin, Cabo Verde, Madagascar, Malawi, Mozambique, Sudáfrica y Zambia) las elecciones fueron evaluadas como generadoras del inicio de un proceso democrático y de toma colectiva de decisiones (*Ibid*).

Como lo demuestran los datos arriba referidos, la condicionalidad política de la cooperación internacional, inclusive en su área temática más recurrida (la electoral)³⁷⁷ no

³⁷⁷ Como se ha señalado antes, si bien la condicionalidad política de la cooperación internacional al desarrollo se nutre de exigencias al Sur en materia de derechos humanos, democracia y buen gobierno, los donantes han optado por impulsar con mayor interés y apoyo a la democracia (electoral) respecto a los derechos humanos y el buen gobierno. Esto es así debido a que es más factible celebrar elecciones más o menos transparentes y multipartidistas (debido a su carácter técnico, temporalidad limitada del evento y a su bajo presupuesto) que realizar prolongados programas de apoyo a los derechos humanos o al buen gobierno en los receptores. En materia de derechos humanos, un asunto también de complejo diagnóstico, puede recurrirse al análisis cuantitativo de las penas de muerte implantadas por ciertos gobiernos. Según Amnistía Internacional en el año de 2004 fueron registradas 3.797 ejecuciones oficiales, el peor resultado obtenido en 10 años. China encabeza la lista, con 3.400 personas ejecutadas (una cifra muy inferior a los 1.000 casos que se presumen no fueron registrados). Irán ocupa el segundo lugar con 159 personas y Vietnam con 64. Estados Unidos es el país con el cuarto peor registro con 59 personas (El Tiempo, 6 de abril, 2005). Conforme los datos anteriores, es notorio que la condicionalidad política en sus distintas vertientes (diálogo político, amenazas o sanciones a la

ha sido eficaz en términos de promover un verdadero proceso político - social amplio y a largo plazo, con miras a una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

Con base en las investigaciones hasta aquí referidas, y dados los resultados de las mismas, puede decirse entonces que las sanciones a la ayuda al desarrollo, mediante el ejercicio de la condicionalidad negativa, en la mayoría de los casos, no son eficaces.

Tony Killick (1997) en una estupenda investigación sobre la eficacia de la condicionalidad de la ayuda, cita que:

En general, la condicionalidad no es un instrumento eficaz para promover reformas políticas-económicas en los países receptores. Existe una analogía en este tema respecto a las sanciones económicas. Las sanciones (económicas) proveen un draconiano sistema de incentivos, pero los estudios más autorizados en esta materia llegan a conclusiones muy parecidas a la nuestra: que éstas tienen una habilidad limitada para conseguir sus objetivos, que los tomadores de decisiones han exagerado sus expectativas respecto a lo que las sanciones pueden lograr, mientras que existe una débil relación entre la privación de recursos económicos (vía sanciones) y el deseo y compromiso político por las reformas (Killick, 1997: 493 y Hufbauer, Schott y Elliott, 1990: 92-94 -en Killick: *Ibid*).

Existe una amplia gama de razones que explican el fracaso de las sanciones de la ayuda como instancias eficaces capaces de conseguir que los receptores afectados varíen sus políticas respecto a los lineamientos trazados por los donantes. Entre estas razones se incluyen la debilidad misma de las sanciones a la ayuda al desarrollo como mecanismos de presión o disuasión política y económica para lograr que los gobiernos receptores rectifiquen sus comportamientos no deseados. Otra razón de dicha circunstancia consiste en, dada la ausencia de interés por parte del gobierno receptor por llevar a cabo las reformas exigidas por instancias extranjeras, la capacidad y habilidad del receptor para

ayuda, etc.) no ha contribuido significativamente a ejercer presión a los gobiernos del Sur para prohibir o aminorar este tipo de pena capital; máxime si se considera que Estados Unidos carece del sustento moral para exigir a terceros el respeto a los derechos humanos de las personas.

hacer frente a las presiones políticas y financieras (al fin y al cabo se castiga a los gobiernos debido a sus conductas que se caracterizan por no atender los intereses de sus pueblos), mediante la resistencia a los efectos de las sanciones establecidas, las cuales eventualmente afectan preferencialmente a las capas vulnerables (los beneficiarios de la ayuda), es decir a los sectores que tradicionalmente no representan una prioridad para dichos gobiernos.³⁷⁸

Claro está que dependiendo el caso cada una de las diversas posibilidades enmarcadas en estas y otras circunstancias que se explicarán posteriormente pueden variar y convivir entre sí, lo que genera un cúmulo de situaciones que debido al perfil de esta investigación es menester analizar en el siguiente apartado.

10.4 ¿Por qué las sanciones a la ayuda no son eficaces?

Existe una amplia gama de razones que explican el porqué las sanciones a la ayuda al desarrollo no constituyen instrumentos eficaces para incidir en las políticas internas de los receptores. Como se señaló en el capítulo quinto, estas razones se sustentan en la relación entre capacidades y vulnerabilidades de donante y receptores durante un contexto histórico determinado, así como por otra serie de factores que, en conjunción, establecen el *corpus* de los elementos adversos para la eficacia de la condicionalidad.

10.4.1 Algunas razones que explican el fracaso de las sanciones a la ayuda

En su momento se hizo referencia a una serie de consideraciones que Olav Stokke ubica como los factores que determinan el alcance o eficacia de la condicionalidad. Gordon Crawford, en su citado estudio sobre los referidos casos de sanciones a la ayuda ejecutados por la Comisión Europea, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos incluidos en el cuadro 22 analiza el grado de veracidad de los postulados de Stokke, encontrándose los siguientes interesantes resultados (Crawford 2001: 200-205):

³⁷⁸ De ahí que se catalogue a las sanciones a la ayuda al desarrollo como sanciones “tontas”, y de ahí la paradoja de estas medidas correccionales.

10.4.1.1 Las características internas del Estado receptor

Stokke señala que un Estado, conforme mayores capacidades internas posea (estabilidad política, finanzas internas estables, etc.), es menos vulnerable a las sanciones a la ayuda. Es decir, en este tipo de países, las sanciones a la ayuda son menos eficaces. Un buen ejemplo al respecto es en caso sirio respecto a las sanciones que ha recibido en los últimos años.

Siguiendo esta lógica, podría pensarse que los Estados menos fuertes tenderán a ser más vulnerables, y por ende las sanciones a la ayuda que reciban serán más eficaces. Sin embargo, los estudios de Crawford han descubierto que esto no es siempre así. Al respecto, pueden identificarse dos casos en este sentido:

El primero se trata de gobiernos con alto empeño en permanecer en el poder, con base en los medios para lograrlo, ya sea a través de instancias Estatales como el control de los recursos naturales (por ejemplo en Togo o Guinea Ecuatorial), o mediante las propias fortunas personales amasadas en anterioridad (varias veces mediante ayuda internacional) (por ejemplo Mobutu en Zaire).

El segundo caso se refiere a países inmersos en crisis complejas, donde el gobierno pretende mantenerse en el poder, aun mediante la violencia armada. Los casos de Liberia, Somalia y Burundi son los más representativos en este sentido. Es decir, en este tipo de países, precisamente por su extremo grado de inestabilidad, las sanciones son ineficaces ya que su incidencia en realidad marca poca diferencia respecto al ya existente elevado grado de crisis política y financiera interna sufrida por los mismos. Esto significa que en estos países, las sanciones a la ayuda no son eficaces, ya que en realidad los gobiernos receptores tienen poco que perder con eventuales suspensiones o disminuciones de los recursos financieros procedentes del exterior.

10.4.1.2 La habilidad del receptor para utilizar la presión externa a su favor

Esta situación se presenta cuando las sanciones generan resultados opuestos respecto a aquellos para los que fueron instrumentadas. Así, el gobierno receptor utiliza las presiones

externas para legitimarse y fortalecerse, sin que ello signifique que éste realice a cabalidad las reformas estructurales o políticas exigidas por los donantes. Inclusive, cuando los efectos de las reformas económicas terminan afectando sensiblemente a la población de los países de acogida de dichas reformas, los gobiernos que en su momento aceptaron su aplicación (principalmente no por convencimiento propio, sino como reacción a la coacción), como una estrategia política y electoral, han culpado a los organismos internacionales de ser los responsables directos de las adversas condiciones internas de crecimiento y desarrollo. Esto hace que la suspensión de las reformas por parte de estos gobiernos resulte a los ojos de los electores un ejercicio de libertad y soberanía nacional que debe ser recompensado y apoyado en las urnas.

Por ejemplo, Togo, Camerún, Guinea y en general, el África francófona, países, caracterizados por ser de carácter autoritario, debido a las presiones externas aceptaron celebrar elecciones, mismas que fueron utilizadas para preservar a los preexistentes grupos de poder, sin que los donantes (especialmente Francia)³⁷⁹ hayan ejercido alguna presión suplementaria para impedir esta situación.

Otro caso similar es el cubano, donde las sanciones han sido utilizadas por el régimen de Fidel Castro para reforzar el sentimiento antiimperialista de los habitantes de la Isla más grande del Caribe. La misma situación ocurrió en el Irak de Sadam Hussein durante los casi 13 años de sanciones económicas en contra del pueblo iraquí, o las sanciones impuestas a Corea del Norte en contra de su líder Kim Il Sung, sin olvidar las sanciones estadounidenses a Irán.

Como es notorio, en estos casos representativos, las sanciones a la ayuda al desarrollo tampoco han sido eficaces.

³⁷⁹ A pesar de que a principios de los noventa Francia se sumó a las políticas de los demás donantes respecto a la nueva condicionalidad en materia democrática y de los derechos humanos, el país gallo no se ha caracterizado por sancionar a sus receptores que no respetan estos valores, especialmente a sus excolonias africanas. Ello debido fundamentalmente a que de hacerlo, los intereses políticos y económicos franceses en estos países (principalmente los francófonos) serían dañados. Esta incongruencia entre las políticas y declaraciones oficiales sobre las nuevas reglas para el otorgamiento de la ayuda y las discretas sanciones a gobiernos antidemocráticos (como el de Togo) por parte de París, han llevado a señalar que si bien las reglas para el otorgamiento de la ayuda se han transformado, “la política (de ayuda) francesa al África ha sido parcialmente modernizada” (Walter, 2003: 11).

10.4.1.3 La magnitud de la dependencia del receptor respecto a la ayuda

Este postulado asevera que la efectividad de las sanciones corresponde al grado de dependencia que tengan los receptores de la ayuda. Como se ha analizado, los estudios sobre la aplicación de la condicionalidad negativa muestran claramente que las sanciones han sido impuestas fundamentalmente a los países más pobres y dependientes de la ayuda, lo que conforme a la premisa anterior, daría la pauta para asegurar la incuestionable eficacia del instrumento de coerción en estos casos.³⁸⁰

A pesar de ello, las investigaciones de Crawford han descubierto que esto no siempre es así. El autor asegura que “la dependencia de la ayuda no es una condición suficiente para que los donantes logren sus objetivos” y que “las sanciones no han sido exitosas respecto a su contribución en el mejoramiento de los derechos humanos y la democracia en países dependientes de ayuda” (Crawford, *Op. Cit*: 202).

Las múltiples razones de ello se deben a varios factores que en párrafos subsiguientes serán explicadas, aunque estos tiene mucho que ver con factores endógenos (véase el inciso anterior) y exógenos (como la falta de coordinación entre donantes) que en conjunción, presentan un panorama adverso respecto a la eficacia de las sanciones.

10.4.1.4 La intensidad y la relevancia de las relaciones bilaterales

Este elemento de análisis considera los efectos de los vínculos políticos y económicos entre donante y receptor respecto a la aplicación de las sanciones y su eficacia.

Ya se ha señalado que un factor que puede determinar en sentido positivo la eficacia de las sanciones se presenta cuando el donante se decide a aplicarlas con países con quienes

³⁸⁰ Olav Stokke asevera que “la condicionalidad no es un arma eficaz de presión, excepto en aquellos países de extrema dependencia de ayuda externa” (Stokke, *Op. Cit*: 65). En este mismo sentido, Peter Waller señala que la condicionalidad puede ser exitosa en países altamente endeudados y dependientes de créditos externos, pero también donde los intereses económicos y políticos de los donantes son mínimos (Waller, 1995: 126).

mantiene estrechas relaciones bilaterales. En este sentido, debido a la afectación de los vínculos del receptor con su principal referente externo, el primero, por su elevado grado de dependencia respecto al segundo, tenderá a sumarse a las directrices marcadas por el proveedor.

Sin embargo, esta circunstancia que sí puede aumentar las posibilidades de que las sanciones sean eficaces, rara vez se presenta. ¿Por qué? La respuesta a tan relevante pregunta se basa en las prioridades que establecen los gobiernos en sus respectivas políticas exteriores. Es decir, en buena medida de los casos, los vínculos políticos y sobre todo económicos entre donantes y receptores con intensas relaciones en diversos ámbitos son mayores o prevalecen respecto a otros vínculos de menor relevancia “práctica” como lo puede ser la democracia o el respeto a los derechos humanos.

De esta forma, se entiende el por qué Estados Unidos continuó suministrando ayuda a sus aliados centroamericanos durante la década de los ochenta, a pesar de que estos países no cumplieran con las estipulaciones dictadas desde la propia Casa Blanca en materia de derechos fundamentales. En este caso, el interés de Washington por asegurar una zona de contención al comunismo prevaleció respecto a los valores democráticos y de derechos humanos, a pesar de que estos también tenían apoyo en ciertos sectores gubernamentales (especialmente el Congreso).

Por lo anterior, la eficacia de la ayuda, al depender de la magnitud de las relaciones entre donante y receptor, genera que cuando los vínculos entre ambas partes son relevantes, el donante usualmente no se decide por castigar severamente a su aliado en el Sur. Esto es así debido a que tras hacerlo, otros intereses de mayor relevancia relativa (vínculos políticos, comerciales etc.) respecto a los fundamentos con que convencionalmente se sanciona (democracia, buen gobierno, etc.), podrían ser afectados.

Dado lo relevante de este asunto, esta temática continuará siendo abordada en párrafos posteriores desde otros parámetros de análisis.

10.4.1.5 La difícil posibilidad de que una sanción unilateral a la ayuda genere el efecto “bola de nieve” entre otros donantes y sea eficaz

Sobre este asunto existen dos circunstancias distintas. La primera se refiere a la posibilidad de que varios donantes se sumen a la iniciativa de otro para sancionar aun tercer Estado. Esto no siempre fácil de lograr, ya que cada donante tiene como prioridad ejecutar su respectiva política exterior y solamente en el caso de que sus objetivos y estrategias para obtenerlos coincida con la de otros, eventuales sanciones a la ayuda pueden llevarse a cabo de manera simultánea entre dos o más donantes.

La segunda categoría de análisis establece que cuando dos o un mayor número de donantes sancionan a cierto gobierno, la posibilidad de que estas medidas infieran en el comportamiento del segundo aumenta considerablemente.

Las sanciones a Kenia y Malawi son dos casos representativos de esta circunstancia, ya que las presiones de varios donantes para que estos países realizaran reformas económicas y políticas fueron coordinadas y reforzadas a través del BM, hecho que incentivo a dichos receptores a acceder a las presiones provenientes del exterior.

Otro buen ejemplo al respecto fue la posición conjunta de la Unión Europea y Estados Unidos ante el efímero auto golpe del presidente Serrano en Guatemala en 1993 o las sanciones a los golpistas que provocaron la primera caída de Aristide en 1991 (ver cuadro 22).

Por el contrario, y como ya se ha señalado, varios casos donde se registra la aplicación de sanciones de carácter unilateral tienden hacia el fracaso. En este sentido, el caso indonesio respecto a las sanciones holandesas es el ejemplo más representativo.

De igual forma, cuando los donantes han actuado de manera contradictoria entre sí, las sanciones tampoco han logrado sus objetivos. Por ejemplo, Camerún y Guinea fueron sancionados por Estados Unidos pero no por la Unión Europea. Turquía fue sancionada por

Bruselas, pero no por Washington, o Siria, fue sancionada por Estados Unidos, pero no por los europeos, son las experiencias mas representativas en este sentido (véase cuadro 22).

Gordon Crawford señala además que existen otros rubros de análisis que también inciden en la eficacia de la ayuda, los cuales son los siguientes:

10.4.1.6 La astucia de los donantes para evadir los efectos de las sanciones

Algunos gobiernos receptores que no están de acuerdo con las reformas exigidas, aunque sin capacidad suficiente para negarse abiertamente a instrumentarlas, han aceptado oficialmente su aplicación, pero sin que ese compromiso se acate en la práctica.

El caso más emblemático es el keniano, cuyo gobierno, en principio a favor de las reformas políticas, en realidad no ha llevado a cabo un verdadero fomento al proceso democrático en el país. En lugar de ello, solamente se ha avanzado en el ámbito del multipartidismo. Sin embargo el tradicional patrón de represión a los movimientos sociales o la manipulación de los procesos democráticos continúa siendo la pauta a seguir por el gobierno de Nairobi.

Otro ejemplo es el argelino, cuyo régimen encabezado por el presidente Bouteflika se ha caracterizado si bien por permitir un sistema de partidos, también lo ha hecho por no desbloquear la posibilidad de suceder al citado presidente con equidad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas del país. Las elecciones de abril de 2004, donde resultó ganador el propio Bouteflika, en un proceso electoral calificado de fraudulento,³⁸¹ constata el hecho de que el estado argelino en realidad no ha hecho concesiones para transparentar su sistema electoral; añeja demanda del Norte que por cierto, no ha sido exigida con la firmeza del caso, debido precisamente a la relevancia que tiene el régimen en Argel para

³⁸¹ El proceso electoral del 10 de abril de 2004, donde Abdelaziz Bouteflika obtuvo el 84% de los votos, fue catalogado por los partidos políticos de oposición y diversas organizaciones argelinas de “fraude masivo.” Sin embargo, la comunidad internacional, y los más de 120 observadores internacionales que presenciaron la contienda avalaron los resultados, aunque las protestas en todo el país por su inconformidad por la reelección del presidente argelino fueron de consideración (The Washington Times, 10 de abril, 2004) (Parallele News, 13 de abril, 2004).

con sus aliados europeos, quienes son los principales socios de los carburantes que produce este país magrebí.

10.4.1.7 La (im) precisión de las reformas exigidas

Según el multicitado autor, cuanto más precisas y sencillas son las reformas exigidas por los donantes, la condicionalidad es más eficaz. De los nueve casos catalogados por este investigador británico como eficaces, la mayoría consistió en la aplicación de demandas puntuales, especialmente en temáticas políticas como la remoción de determinados funcionarios acusados por corrupción. Los casos de Malawi y Zambia son los más representativos en este sentido.³⁸²

Sin embargo, la mayoría de condicionantes de segunda generación sobrepasan, con creces, objetivos puntuales o definidos en materia democrática, de derechos humanos o de buen gobierno. Además, como ha sido señalado, estas temáticas al conformarse por diversos elementos de carácter multidimensional, cuyos lineamientos, e inclusive conceptos no se encuentran definidos o regulados con claridad (como los derechos humanos, y, especialmente la democracia y el buen gobierno), vuelven a la condicionalidad de segunda generación un asunto de especial complejidad, debido precisamente a la inexactitud de los parámetros de los objetivos a los que se quiere llegar en un país determinado.

10.4.1.8 Intereses económicos y estratégicos entre donantes y receptores

Tal y como se ha planteado en varias ocasiones, entre más intereses económicos y políticos existan por parte de los donantes en un determinado receptor, es menos probable que los primeros sancionen la ayuda que le otorga al segundo debido a consideraciones relativas a la democracia o los derechos humanos.

³⁸² Jacques Loup señala que las reformas económicas instauradas mediante estrategias de condicionalidad política tienen más posibilidad de llevarse a cabo por parte de los receptores cuando éstos se proponen instrumentar medidas concretas que no requieren de procesos prolongados y complejos para su puesta en marcha (*one-shot measures*) como la modificación del tipo de cambio (devaluaciones) o la liberalización de los precios de determinados productos. Por el otro lado, las presiones de los donantes mediante condicionalidad económica han resultado menos eficaces cuando se requiere de la sostenibilidad de las reformas emprendidas. La reestructuración del sector público es el mejor al respecto (Loup, *Op. Cit.*: 4).

La aseveración es trascendental para los propósitos de este trabajo porque muestra una vez más que en varias ocasiones, determinados intereses de los donantes pueden prevalecer respecto a la incentivación de la democracia o los derechos humanos en los receptores, restándole eficacia a la condicionalidad como instrumento de promoción de dichas temáticas.

El caso más emblemático sobre este asunto es la actual ayuda proporcionada por Estados Unidos al régimen pakistaní del general Pervais Musharraf, en el marco de la estrategia estadounidense para invadir Afganistán.

Musharraf llegó al poder en 1999 tras un golpe de Estado contra Nawas Sharif, quien de inmediato estableció una alianza político-diplomática con el régimen talibán de Afganistán. Si bien desde 1990 Washington había cortado su ayuda a Islamabad como reacción a los programas nucleares instrumentados por este país,³⁸³ tras el ascenso de Musharraf, Estados

³⁸³ En 1990 Estados Unidos amenazó con sancionar su ayuda a Pakistán debido al programa nuclear del país asiático, el cual se orientaba cada vez más hacia la producción de la bomba nuclear. La desafiante respuesta del gobierno pakistaní fue que, en caso de ser sancionado, Pakistán se vería en la necesidad de exportar su tecnología nuclear a Irán, a lo que Henry Owen, asistente del Secretario de Defensa, respondió que si ello ocurría, este país sufriría “terribles consecuencias” (Financial Times, 6 de abril, 2004). En octubre de 1990, pocos meses después del referido suceso, la ayuda estadounidense a Pakistán fue cortada, con base en la cláusula Pressler, que prohíbe otorgar apoyo a países con programas “irregulares” de tecnología nuclear. A pesar de las sanciones, el desarrollo nuclear del país islámico continuó avanzando y, para 1998, Pakistán realizaba exitosamente su primer ensayo nuclear, para lo cual los trabajos de Abdul Qadeer Khan, padre de la bomba atómica y por el mismo motivo catalogado como “héroe nacional”, fueron vitales para la consagración del citado proyecto atómico. Hay que recordar que en 1990, ante el fin de la guerra fría, la importancia estratégica de Pakistán se había devaluado considerablemente (por ejemplo, Estados Unidos a través de Pakistán, Egipto y Arabia Saudí abasteció financiera y militarmente a los *mujaidines* que luchaban contra los soviéticos). Por ello, no es casualidad que tras el desmembramiento de la Unión Soviética, la Unión Americana cortara el suministro de su ayuda a Pakistán, justamente un año después del fin de la era bipolar. Ante tal situación, Pakistán aumentó sus contactos con varios países como Irán, Libia y Corea del Norte para venderles tecnología nuclear. Ante esta situación, en el verano de 2002 Colin Powell llegó a Islamabad con una exigencia puntual: que el presidente Musharraf diera las órdenes para la aprehensión de Khan, ya que se tenía evidencia de que este había vendido tecnología nuclear a Corea del Norte. El presidente pakistaní se resistió a llevar a cabo dicha solicitud, sin que Washington continuara presionando a ese país sobre el referido tema. Sin embargo, semanas más tarde, el propio Abdul Qadeer admitía, y se disculpaba, de haber vendido tecnología nuclear, no sólo a Corea del Norte, sino también, como había señalado Estados Unidos, a Irán y a Libia. En medio de la exaltación nacional e internacional producida ante dicha declaración, el presidente Musharraf perdonó a Khan, sin que Washington ejerciera mayor presión ante la generosa actitud del presidente pakistaní (BBC News, 11 de febrero, 2004). Muchos piensan que el comercio nuclear realizado durante años por Khan no pudo haberse logrado sin el consentimiento de varios generales pakistaníes, incluyendo al propio Musharraf. Sin embargo, el mismo gobierno estadounidense ha defendido a su aliado señalando que “Musharraf ha dicho, y no tenemos razones para dudarle, que ni él ni personal de rango

Unidos continuó ejerciendo presión al gobierno del país centroasiático conminándolo a retomar la democracia y a respetar los derechos humanos.

Empero, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las relaciones entre ambos gobiernos se transformaron rotundamente y específicamente cuando las fuerzas norteamericanas invadieron Afganistán, bajo el pretexto de que los talibán habían albergado y protegido a Osama Bin Laden, supuesto orquestador de los fatídicos hechos en las Torres Gemelas y en el Pentágono.

Así, en el marco de la citada invasión, el presidente Musharraf decidió traicionar su alianza con los talibán para apoyar a Washington en esta contienda, así como en la lucha dirigida por el país norteamericano contra el terrorismo internacional.

Gracias a ello y a partir de entonces, Musharraf, además de dejar de ser sancionado por consideraciones democráticas, de derechos humanos o por las exportaciones pakistaníes de tecnología nuclear a Estados bribones (*rogue States*), ha sido generosamente recompensado por la Administración del presidente Bush hijo.

Así, Pakistán ha obtenido más de 1.200 millones de dólares por conceptos de ayuda y condonación de deuda, hecho que ha ocasionado que en 2001 y 2002, este país fuese el segundo receptor de AOD estadounidense, superado solamente por Egipto (OECD, 2004c).

Más aún, durante la visita que el Secretario de Estado Colin Powell efectuó a principios de 2004 a Islamabad, el funcionario estadounidense anunció que a partir de entonces, Pakistán era considerado por la Casa Blanca como un “Aliado Estratégico No Perteneciente a la OTAN” (*Estrategic Non NATO Allied*); hecho que ha reforzado política y militarmente al gobierno de Musharraf, con el subsiguiente y entendible malestar de la India (que con sus más de 670 millones de votantes, y a diferencia de Pakistán, es considerada la primer democracia del mundo).

elevado de su gobierno tuvieron complicidad en las actividades ilícitas de Khan” (Financial Times, *Op. Cit.*). De esta forma, las “terribles consecuencias” para Pakistán que en su momento pronosticó Henry Owen, gracias a la renovada importancia geoestratégica de este país, simplemente nunca llegaron.

Lo anterior da cuenta de que cuando intereses políticos, económicos o geoestratégicos se encuentran en juego, algunos donantes otorgan mayor peso a dichos temas respecto a la democracia o a los derechos humanos, lo cual muestra el doble rasero de estos al momento de ejercer los lineamientos que ellos mismos han establecido para regular la donación y la utilización de la ayuda al desarrollo.³⁸⁴

10.4.1.9 El interés del donante para que las reformas sean instrumentadas

“Las sanciones a la ayuda serán efectivas en la medida en que el donante mantenga el firme interés porque estas sean implementadas de manera rigurosa” (Crawford, *Op, Cit:* 207).

Esta aseveración, que se relaciona directamente con la anterior premisa, da cuenta de que la intención del donante para que el receptor atienda a sus disposiciones es también fundamental respecto a la eficacia de la condicionalidad.

Ya se ha señalado que la cohesión de las políticas internas de los Estados no es una característica de los mismos. Inclusive, mas bien la constante es que diversas instancias gubernamentales (y por supuesto de carácter privado) mantengan una lucha de intereses, intentando que sus respectivas posturas prevalezcan respecto a otras, ocasionando que una postura de índole externa de “un solo frente” resulte un ejercicio difícil de conseguir.

Un ejemplo es la postura del Congreso estadounidense para sancionar al gobierno salvadoreño, hecho que no fue conseguido debido a la oposición del presidente Bush padre.

Si esta categoría de análisis se amplía a la revisión del consenso necesario para que un bloque de países actúe de manera coordinada para sancionar a otro, la cuestión se vuelve más compleja aún.

³⁸⁴ El principio de doble rasero de la condicionalidad de la ayuda donde diversos dictadores en los países del Sur eran considerados como “amigos de Occidente” fue descrito explícitamente por el presidente John Fitzgerald Kennedy, quien señaló que “Es verdad que Somoza es un cerdo (*swine*), pero es *nuestro* cerdo” (en Nuscheler, 1997: 32).

Un reciente ejemplo de esta situación puede encontrarse en el seno de varias instituciones de la Unión Europea, en su reacción durante la operación de las autoridades israelíes en asentamientos palestinos denominadas como “Muro Defensivo,” de marzo y abril de 2002.

En esa ocasión, el Parlamento Europeo, cuyas resoluciones en la materia no son vinculantes, solicitó a la Comisión la suspensión de Israel del Acuerdo con Bruselas, debido a la excesiva reacción israelí de carácter violento ante la segunda intifada.

Esta Resolución señala que:

Contra la escalada del conflicto en Oriente Medio, los Miembros del Parlamento Europeo, mediante votación de 269 contra 208 con 22 abstenciones, demandan una completa e inmediata implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1397, 1402 y 1403 relativas al retiro de las fuerzas de Israel de los territorios palestinos, incluida Ramallah.

En seguida, el Parlamento solicitó al Consejo:

... instrumentar un embargo de armas a Israel y a Palestina y se insta a la Comisión y al Consejo de suspender el Acuerdo de Asociación Euromediterránea con Israel (Israeli insider, 2002).

Por su parte, el 25 de abril de ese año, el Comisario de Investigación Phillippe Busquin propuso realizar un boicot a las relaciones científicas y culturales con Israel.

Sin embargo, Romano Prodi, el Presidente de la Comisión había ya establecido que la Comisión no se encontraba a favor de una política de sanciones contra las partes en conflicto, mientras que urgía a las mismas a impulsar conversaciones con vistas a reiniciar el diálogo hacia la paz (The European Commission's Delegation to Israel, 2002: 1).

Cinco días después, los Quince Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea decidieron no convocar al Consejo de Asociación en el que se plantearía con el gobierno hebreo dicha postura, debido fundamentalmente a la negativa de Alemania, Reino Unido e Irlanda del Norte, Holanda y Francia, quienes mantienen con Tel Aviv distintos intereses de carácter político y económico (El Mundo, 15 de abril, 2002).

A su vez, a la par de esta postura Alemania, Francia y el Reino Unido decidieron, por separado, imponer un embargo a Israel de venta de ciertos insumos militares y equipo bélico, aunque la relevancia de dicha medida resulto marginal.³⁸⁵

Debido a ello, Israel no fue sancionado por la Comisión.

Lo anteriormente referido muestra la complejidad que conlleva del proceso de toma de decisiones entre varios países para aplicar, o no hacerlo, sanciones a un determinado país, ya que durante dicho proceso eventualmente se confrontan intereses particulares de los Estados, que no siempre concuerdan entre sí.

Esto ha generado que en varios casos no exista un consenso por parte de los donantes o de sus respectivas instituciones para que algunos receptores atiendan determinadas disposiciones enmarcadas en el acervo de la condicionalidad, hecho que a todas luces, como lo constata Stokke, reduce sustancialmente las posibilidades de que este instrumento de poder resulte eficaz.

10.4.2. Otros elementos que inciden en la eficacia de las sanciones a la ayuda

Además de los citados elementos que determinan la eficacia de la condicionalidad política analizados por Olav Stokke y Gordon Crawford, existen otros parámetros que también determinan el alcance del citado instrumento coercitivo.

³⁸⁵ Respecto al embargo, resulta interesante señalar que Alemania decidió unilateralmente suspender de manera temporal el envío a Israel de motores para el famoso tanque *Merkava*, debido a que según fuentes germanas este tanque ha sido utilizado en varios ataques contra los palestinos.

10.4.2.1 Debilidad de la ayuda y de otros créditos para constituirse en instrumentos de coerción internacional

La relevancia de la AOD como herramienta política para que mediante la condicionalidad los donantes se encuentren en capacidad de incidir en la conducta de los receptores, es, en general, limitada.

Como se analizó en su oportunidad, para que las sanciones a la ayuda afecten de manera tal al gobierno receptor como para orillarle a aceptar llevar a cabo las exigencias foráneas, éstas deben representar pérdidas presupuestales considerables e irreparables para las arcas del segundo, que por su importancia lleguen a poner en peligro la situación económica del país, y por lo tanto, de la estancia en el poder de la élite gubernamental.

Al respecto, debe recordarse que en los últimos años, la AOD como fuente pública de financiación al desarrollo, se caracteriza por su constante evolución y concentración en los tradicionales receptores de esta fuente oficial.

Esto significa que con el paso de los años, el “valor político” o el “capital estratégico” de la AOD (fundamentalmente a partir del fin de la guerra fría) se ha deteriorado, especialmente si se considera que en la actualidad los flujos privados cuadriplan los montos de ayuda oficial.

Lo anterior toma fuerza si se considera que un Informe del BM preparado por Dilip Ratha ha señalado que la principal fuente internacional de financiación para el desarrollo no la constituye el comercio internacional, las inversiones extranjeras directas ni, mucho menos la ayuda internacional. Este estudio encontró que en la actualidad la principal fuente de financiación para el desarrollo proviene de las remesas enviadas por los emigrantes (que trabajan en el Norte) hacia sus respectivos países de origen (Ratha, 2003: 157). Estos datos son importantes, ya que ponen de manifiesto que la ayuda al desarrollo y otras fuentes de convencionales de financiamiento están perdiendo terreno frente a otras instancias

generadoras de recursos, lo que a su vez disminuye el valor político – estratégico de la AOD para ser condicionada.

Asimismo, el hecho de que la política bipolar de la contención se haya extinguido, dejó a la ayuda al desarrollo sin su principal, aunque no único, aval político (generar o mantener alianzas estratégicas); hecho reflejado en el cada vez menor interés de los donantes por ofertar este tipo de recursos, especialmente durante la década anterior.

No obstante, es evidente que en determinados países, la AOD aún constituye una importante fuente de recursos -muchas veces vital- para la propia continuidad y sobrevivencia de dichos países y sus respectivos gobiernos y poblaciones.

Por ello, conforme lo demuestran las investigaciones de referencia, las sanciones a la ayuda, junto con otros factores internos y externos, tienden a ser más eficaces cuanto más dependientes son los receptores de esta fuente financiera. Es decir, la condicionalidad es más eficaz cuando se trata de países con mayor grado de vulnerabilidad respecto a estos recursos, así como al resto de presiones (tanto económicas como políticas) ejercidas desde el exterior.

Conforme la premisa anterior, solamente algunos países en desarrollo, y entre estos, varios de los menos desarrollados (PMA's), constituyen lugares donde las sanciones, en determinadas condiciones, podrían contribuir a generar los resultados previamente planteados. Malawi y Guatemala constituyen muestras de dicha condición.

Ello significa a su vez que entre menor dependencia por parte de los receptores en la AOD, los efectos de las sanciones a la ayuda serán de menor envergadura, restándole eficacia al instrumento de coerción estudiado. En este sentido, el caso chino analizado en anterioridad, es el mejor ejemplo de esta situación.

Si el veredicto sobre la eficacia de las sanciones económicas y comerciales es muy menor, respecto a la ayuda, cuyos flujos y peso político económico es considerablemente aún

menor respecto a los comerciales, no puede esperarse sino un diagnóstico más pesimista en el mismo sentido, aunque considerando las salvedades referidas en los párrafos anteriores.

Dado lo anterior, la debilidad de la ayuda al desarrollo como instrumento de coerción es evidente, lo cual genera que este factor obtenga un peso de especial relevancia respecto a otras razones que explican el fallo de las sanciones a la ayuda como recurso de poder. Inclusive, analistas de la talla de Gordon Crawford afirman que las restricciones a la AOD, debido precisamente a su bajo perfil en las relaciones políticas contemporáneas, son “la principal causa” que explica el fracaso de este tipo de acciones persuasivas (Crawford, *Op. Cit.*: 200).

Además, las insuficientes dádivas recibidas por los gobiernos receptores como “pago” tras la introducción de reformas económicas en sus países no han paliado en ningún sentido los efectos negativos de carácter social generados tras la instrumentación de dichas medidas.

De ahí que cuando las reformas son llevadas a cabo por estos países cuando sus respectivos gobiernos no están comprometidos política e ideológicamente con las mismas, el costo político, económico y social de éstas en ningún sentido es equiparable con los montos de ayuda recibidos por los donantes.

10.4.2.2 Fortaleza política de los gobiernos receptores

La capacidad por parte de los gobiernos receptores para resistirse a las presiones externas es también un factor importante a ponderar en materia de eficacia de la condicionalidad.

Esta capacidad, no siempre de la mano con el perfil económico del país en cuestión, se refleja en la facultad (o destreza) del gobierno para mantener su postura en determinada área en conflicto, o al menos fricción, respecto a la entidad donante. El apoyo popular, la cohesión gubernamental, o el perfil (trayectoria) de la política exterior del receptor son algunos de los factores que inciden en la capacidad de estos países para resistirse a la aplicación de sanciones a la ayuda al desarrollo.

El mejor ejemplo en la materia es Cuba, quien, aunque carece de capacidad económica, gracias a la consolidación y fortaleza política del régimen de Fidel Castro, es capaz de resistirse a la aceptación de las condicionantes en materia de derechos humanos y democracia contenidos en los Acuerdos de Cotonou.

10.4.2.3 Grado o nivel de las sanciones impuestas

La intensidad de las sanciones a la ayuda ejercidas en el marco de la condicionalidad son relevantes, ya que de ello depende el alcance o grado de afectación interna en el receptor de estas medidas de poder y por ende, su efectividad.

Las investigaciones que estudian la aplicación de la condicionalidad señalan que, solamente en muy pocos casos, los donantes imponen sanciones totales (es decir el corte total del suministro) a la ayuda al desarrollo.³⁸⁶

Por el contrario, la experiencia señala que los donantes se decantan por imponer “sanciones suaves” a la ayuda al desarrollo, con la finalidad de inducir a los gobiernos receptores a transformar sus políticas, con la menor “fricción” política posible.

Es decir, las sanciones, en términos generales, no corresponden en la misma proporción al grado de incumplimiento por parte de los receptores de lo anteriormente convenido, lo que ocasiona que se presente una ausencia de congruencia entre el tipo de sanción y la conducta del receptor. Evidentemente, el efecto que esto genera es que los receptores perciban que, aunque no atiendan las exigencias extranjeras (ya sea por convicción o incapacidad), es muy probable que no sean sancionados severamente.

10.4.2.4 La relevancia de otras acciones punitivas complementarias

³⁸⁶ Por ejemplo, en el estudio de Crawford, de los 29 casos analizados, ocho registraron suspensión total a la ayuda (Crawford, 1997: 105).

La existencia de otras medidas de presión que acompañen, complementen o refuercen a las correspondientes a la ayuda al desarrollo, constituyen condiciones que determinan la eficacia de estas acciones. Las sanciones comerciales (ya sean las amplias o definidas), las políticas, las diplomáticas etc. propician que el receptor se encuentre en menor capacidad para hacer frente a las diversas modalidades de presión externa, y por ende, a negarse a iniciar las reformas correspondientes.

10.4.2.5 Insuficiente coordinación entre los donantes y su discrecionalidad

Este punto tiene una particular relación con el anterior. Se ha demostrado que entre mayor coordinación por parte de los donantes en las sanciones a la ayuda al desarrollo (y otras áreas), dado que la presión ejercida al receptor es mayor, éstas tienden a aumentar la posibilidad de que los donantes consigan los objetivos planteados.

Es decir, si un donante sanciona a un receptor, pero el resto de donantes no hace lo propio, las posibilidades de que éste se vea seriamente afectado son reducidas (obviamente, salvo la excepción que se trate de un donante del que el receptor dependa política y económicamente de manera considerable).

Lo interesante es que en un contexto internacional donde los países continúan en competencia por conseguir aliados políticos y, sobre todo, comerciales, las sanciones a la ayuda (como sucede con las comerciales), impuestas unilateralmente por un país pueden ser aprovechadas estratégicamente por otro u otros países, con la finalidad de obtener una ventaja competitiva tras la acción ejercida en solitario por otro donante (y eventual competidor o contrincante).

El caso de las sanciones impuestas por Portugal u Holanda a Indonesia, vistas en páginas anteriores, sin que el resto de los donantes apoyaran estas acciones, es el mejor ejemplo sobre este caso.

Como se ha tratado en esta investigación, la discrecionalidad de los donantes a la hora de imponer sanciones a sus receptores es de una magnitud considerable, lo cual le resta capacidad a estas acciones punitivas consigan cumplir con su cometido y sean un referente internacional de acatamiento a las disposiciones establecidas por el Norte, ya que éstas no pretenden otra cosa más que promover los intereses nacionales de donantes y receptores. Sin embargo, la *praxis* de la condicionalidad, al estar subordinada a los intereses de política exterior de los donantes, no ha servido como un marco creíble referencial para que los receptores confíen en las condiciones impuestas por los donantes. A principios de los noventa, Pakistán fue sancionado por Estados Unidos debido a que este país centroasiático realizó diversas pruebas nucleares. Simultáneamente, la ayuda estadounidense a Palau fue condicionada a que las autoridades aceptasen eliminar un artículo de su Constitución que prohibía el almacenamiento de armas nucleares, con el fin de permitirle a Washington asentar este tipo de armas de destrucción masiva en esta Isla del Pacífico.

10.4.2.6 Falta de capacidad del gobierno receptor para realizar las transformaciones económicas, políticas o administrativas exigidas por el donante

Como lo escrito en su momento, varios Estados, especialmente los subsaharianos que cuentan con menor capacidad económica y administrativa, frecuentemente se ven seriamente impedidos para llevar a cabo las modificaciones legislativas, políticas o de gestión de su Administración Pública exigidas por el donante.

En estos casos, la asesoría internacional mediante la cooperación técnica constituye un instrumento que procura resolver esta situación. Sin embargo, la experiencia muestra que en estos casos, tras el término del proyecto o programa condicionado, las reformas son frecuentemente suspendidas por los gobiernos receptores; hecho que induce al fracaso tanto de los costosos programas de cooperación técnica, como de la condicionalidad misma.

10.4.2.7 Ausencia de interés por parte de los gobiernos receptores para llevar a cabo las reformas estipuladas (apropiación)

Existen varias razones por las que los gobiernos no están interesados por instrumentar las reformas solicitadas por los donantes.

Estos motivos se fundamentan en el hecho de que los gobiernos no desean llevar a cabo las reformas estipuladas debido a que no están de acuerdo con las mismas. Si las autoridades del Sur consideran que las transformaciones exigidas no constituyen mecanismos eficaces para mejorar las condiciones políticas y económicas del país, o que si tras el apoyo prestado por los donantes luego de la aplicación de las reformas los gobernantes no conseguirán determinados insumos políticos o económicos (reconocimiento o respaldo internacional o nuevos créditos), los receptores difícilmente pondrán en marcha procedimientos institucionales para llevarlas a cabo.

Otra posibilidad es que llevar a cabo las reformas estipuladas le resultaría al gobierno receptor una estrategia “políticamente incorrecta”, en virtud de que éstas podrían afectar intereses, tanto de amplios sectores populares, como de selectos grupos de élite con poder político y económico.

Como lo señala Killick, cuando se habla de intereses, los intereses internos predominan sobre los externos (Killick, *Op. Cit.*: 481), lo que explica el porqué la condicionalidad no resulta eficaz cuando el costo político por la implementación de las reformas exigidas supera al beneficio obtenido mediante los incentivos.³⁸⁷

Lo anterior lleva al hecho de que, muy frecuentemente, los objetivos de donantes y receptores, especialmente en materia de reformas económicas, pero también en las políticas, son en general, divergentes entre sí.

Ante esto, Thomas Donaldson pregunta ¿por qué los receptores frecuentemente objetan las condiciones impuestas por los donantes, si éstas, en principio, pretenden mejorar las condiciones económicas o políticas del receptor?

³⁸⁷ El autor de referencia señala que “en el caso de serias ausencias de acuerdos entre el donante y el receptor, la política interna del donante suele predominar” (*Ibid*).

El analista explica que cualquiera pensaría que el receptor, en lugar de rechazar las condiciones del donante, éste debería aceptarlas y aplicarlas con devoción, incluso, pagando por las mismas, ya que éstas, teóricamente, constituyen medidas capaces de coadyuvar a la solución de sus problemas.³⁸⁸ Empero, por lo general, las condiciones impuestas son las condiciones “de los donantes”, mismas que en varios casos, en realidad no pretenden satisfacer las necesidades locales del receptor (Donaldson, 1991: 155).

Esta divergencia de intereses se explica porque ambas partes (donante - receptor) corresponden a contextos históricos, políticos, sociales, culturales y geográficos diferentes, por lo que éstas tienen sus respectivos objetivos y prioridades internos que comúnmente pueden diferir o no ser compatibles entre sí.³⁸⁹

Lo relevante de esta circunstancia es que si bien las dos partes pueden lograr consensos en determinados contextos y temas, los costos de los fracasos por la instrumentación de las reformas no son simétricos; es decir, éstos son asumidos, en exclusiva, por el gobierno receptor (Stokke, 1995: 35) y especialmente por su población.³⁹⁰

³⁸⁸ Sobre este asunto, Martin Doornbos pregunta: “Si el buen gobierno es considerado como un objetivo compartido por la comunidad internacional, ¿qué sentido tiene entonces condicionarlo? ¿Es posible considerar programas de asistencia al desarrollo que apoyen tales objetivos, pero sin incluir condicionalidad? (Doornbos, 2001: 105).

³⁸⁹ Para Olav Stokke, desde hace décadas, la naturaleza de la ayuda al desarrollo, corresponde a un sistema vertical de toma de decisiones, lo que hace de la ayuda, en términos generales, una relación asimétrica de poder (Stokke, 1995: 33) (Aunque evidentemente, dichas asimetrías varían dependiendo del grado de convergencia de intereses entre cooperantes y asistidos durante un periodo histórico determinado (Prado, 2004. 170).

³⁹⁰ Al respecto, el citado autor se pregunta si los donantes deben aceptar responsabilidad de los efectos generados en los receptores tras la ejecución de las condicionantes. Aceptando que responder a esta pregunta central llevaría a discutir la relación entre desarrollo y soberanía, Stokke asevera que si la respuesta fuese “no” la legitimidad de la intervención debería ser seriamente cuestionada (*Ibid*), máxime si los resultados generados contravinieran los intereses del receptor. En un estudio sobre la condicionalidad aplicada por el BM a México, Carlos Heredia y Mary Purcell explican que esta institución financiera multilateral se ha deslindado del hecho de que sus políticas económicas aplicadas por el Gobierno Mexicano contribuyeron al empeoramiento de la situación social de millones de mexicanos durante la década de los ochenta. Ambos autores mencionan que “El Banco (Mundial) no acepta, en ningún momento, responsabilidad alguna por haber aconsejado adoptar políticas equivocadas: todo es culpa de errores de la política gubernamental, de la inestabilidad política o de la volatilidad internacional” (en Heredia y Purcell, 2000: 170).

De ahí la necesidad de que las reformas exigidas sean de tal naturaleza que permitan al gobierno y sociedad receptora cierta pertenencia (*ownership*) a las mismas, ya que de no hacerlo, las medidas solicitadas muy probablemente no serán llevadas a cabo conforme a las exigencias establecidas.

Por ejemplo, en un interesante estudio realizado por Tony Killick, se encontró que en 18 de los 21 casos estudiados de aplicación de condicionalidad política, la apropiación de las reformas (*ownership*) había sido muy reducida o nula, lo que afectó negativamente el alcance de las reformas instrumentadas (*Ibid*).³⁹¹

Por su parte, Miles Kahler encontró una relación positiva entre el compromiso de los gobiernos receptores con las reformas respecto a la profundidad y duración de su implementación. Los estudios de este investigador muestran que en nueve de 16 programas donde se registraron altos niveles de implementación de las reformas, existía un considerable compromiso por parte de los respectivos gobiernos receptores para llevarlas a cabo. Por el contrario, en ocho de 11 países donde se registró una pobre puesta en marcha de los programas, no existía compromiso gubernamental de envergadura para su puesta en marcha (Kahler, 1992: 115 en Santiso, 2003b: 18).

La conclusión de numerosos estudios de las razones sobre esta inconsistencia es que las ofertas financieras, ya sean a través de créditos o AOD no han sido suficientes para superar los costos sociales tras la implementación de las reformas estructurales (principalmente económicas), induciendo ello a la falta de apropiación de las reformas. Es decir, si los gobiernos y la sociedad civil no participan en el diseño de los programas de reforma, entonces éstos no están comprometidos para llevarlas a cabo.

Luego entonces, además de ejercer la herramienta de la condicionalidad, es también necesario incentivar la apropiación del proceso de reforma en el país receptor.

³⁹¹ En el caso inverso, es decir cuando el gobierno receptor acepta las condicionantes como propias, no resulta necesario presionar al primero para que instrumente y mantenga las reformas correspondientes. Como se ha visto oportunamente, el caso mexicano durante la crisis de los ochenta ante los organismos financieros internacionales es un buen ejemplo en la materia.

Gordon Crawford se ha pronunciado al respecto, expresando que “el apoyo por parte del gobierno receptor para la reforma de las instituciones oficiales tiende a ser ineficaz al no ser que no exista compromiso político por parte del gobierno receptor para llevar a cabo las reformas” (Crawford, 2001: 49).

El BM, el FMI, así como otros donantes de carácter bilateral han señalado que las razones de estos fracasos no se explican por la naturaleza de las reformas exigidas, sino por el reducido alcance y apoyo que los gobiernos receptores le han otorgado a las mismas. De ahí que desde esta perspectiva, la solución a este problema consista en profundizar la apropiación de las reformas mediante la ampliación de la dimensión temática y temporal de las reformas estructurales mediante la apropiación, ya que solamente de esta manera se podrán obtener los resultados esperados.

Como es claro, desde este punto de vista, una vez más, las razones del fracaso de las reformas económicas promovidas por el Norte se encuentran en la incapacidad del Sur para llevarlas a cabo en los términos dictados por los acreedores.

El propio James Wolfenson, en su momento presidente del BM, ha aceptado la importancia de la apropiación, aunque desde su particular punto de vista, mencionado que:

Es cierto que para todos nosotros la apropiación es esencial. Los países deben ocupar el lugar del conductor y determinar el curso de su camino. Ellos deben definir los objetivos y las fases, tiempos y secuencia de los programas (de ajuste estructural). Cuando no existe una adecuada capacidad en el gobierno para hacer esto, debemos apoyarlos y ayudarles a establecer su propia estrategia (de ajuste estructural) a fin de que se lleve a cabo (Wolfenson, 1999: 9, en Lockwood, *Op. Cit.*: 15).

Como resulta evidente, este señalamiento es sumamente provocador, ya que el BM expresa que, valiéndose de una eventual “incapacidad” de los gobiernos receptores para definir sus

políticas, la comunidad de donantes se encuentra en capacidad (y legitimidad) para “ayudar a conducir” a dichos gobiernos por la senda correcta en materia de apropiación de los programas (no los nacionales sino los de) de ajuste, dictados desde el exterior.

Desde esta perspectiva, el referido estilo de apropiación propuesto por el ex dirigente del BM en realidad consiste en que los gobiernos del Sur acepten, sin posturas revisionistas, las políticas de ajuste estructural planeadas en sus oficinas de Washington D.C. Como es notorio, esta visión sobre la apropiación contraviene al sentido real de este concepto, cuya dirección debe ir precisamente a la inversa; esto es, desde las instituciones gubernamentales (pasando por el interés popular y nacional), hacia la coordinación de estas posturas respecto a los lineamientos o exigencias provenientes de los donantes foráneos, bajo la premisa de que el *corpus* de las posturas originales del receptor sean respetadas por el donante.

De ahí que la postura sobre este importante tema, el OED dependiente del BM sea más pertinente, al establecer que “Para alimentar la apropiación sostenible, las reformas requieren una clara comprensión de los intereses del receptor a la luz de consideraciones políticas y económicas. Donde las semillas de la apropiación del donante se establecen, los préstamos pueden ser instrumentos útiles para promover reformas” (OED, 1999: 53, en Lockwood, *Op. Cit:* 13).

Además de lo anterior, la psicología clínica ha demostrado que cuando alguien no está de acuerdo en llevar a cabo una conducta que es inducida por otros, la reacción natural de la primera es oponerse a llevarla a cabo, ya que ello le significa un ejercicio de reafirmación personal y libertad. Esta situación, conocida como reactancia (*reactance*) es trasladable a las relaciones internacionales y a la condicionalidad política de la cooperación, ya que los gobiernos que carecen de apropiación de las reformas impuestas, tenderán a intentar suspenderlas en cuanto las condiciones les permitan hacerlo, lo cual genera que los objetivos de los donantes (las reformas) no sean conseguidos como se tenía contemplado.

Luego entonces, ¿cómo conseguir la apropiación de las reformas estructurales para que estas sean llevadas a cabo? Oliver Morrissey, desde su atinada agudeza analítica, señala que

en realidad el tema central en este asunto es la capacidad de elección y decisión de los gobiernos receptores entre varias propuestas de reformas afines a los intereses del Sur (y porqué no, del Norte también) y no la apropiación *per se*.

Para este investigador “son las preferencias de los gobiernos, y no las condiciones (en mayor o menor grado “apropiadas”), lo que determina el éxito de las reformas (Morrissey, 2002: 13-16).

Luego entonces, el papel de los donantes, más que coaccionar a sus receptores para elegir *una* reforma específica mediante procedimientos dirigidos por extranjeros, consistiría en proveer de información a los tomadores de decisiones del Sur sobre distintos modelos de reformas económicas y políticas. En este espacio de discusión abierto, las propuestas por parte de los asesores de países desarrollados serían más fácilmente escuchadas e incluso aceptadas sin tanta reticencia. Lo relevante en este marco de diálogo horizontal, es que sean los gobiernos del Sur, quienes cuenten con la capacidad de elección de las mejores alternativas para generar beneficios entre su población. En una segunda fase, las reformas de primera o de segunda generación podrían ser estimuladas o en su caso, reconducidas mediante la cooperación técnica prestada por los donantes.

De esta forma, “Si los gobiernos están de acuerdo con llevar a cabo cierta reforma por medio de su libre elección, la condicionalidad no será requerida” (*Ibid*).

Finalmente, otra razón por la que los gobiernos receptores no están interesados en llevar a cabo las reformas es la existencia de otras prioridades en su agenda, tanto internas como externas, mismas que por su mayor relevancia en términos de interés nacional, desplazan los esfuerzos y capacidades de los gobiernos para llevar a cabo las exigencias provenientes del exterior.

10.4.2.8 Otros países, a pesar de no cumplir con las estipulaciones dictadas por los donantes, no son sancionados (inconsistencia)

Como se analizó en el capítulo anterior, existe una elevada discrecionalidad por parte de los donantes en materia de sanciones a la ayuda al desarrollo, hecho que ha generado que no exista una correlación directa entre la dimensión de las reformas económicas emprendidas, el grado de respeto a los derechos humanos y/o el estado de la democracia en los receptores, respecto a las sanciones impuestas por parte de los donantes.

Esta situación ha generado un creciente descrédito por parte de los receptores respecto a la condicionalidad política, ocasionando que este instrumento comúnmente no sea percibido por el Sur con la seriedad y el grado de acatamiento que en un principio el Norte ha establecido como nueva norma para acceder al sistema actual de cooperación internacional.

Esto se explica por el hecho de que en el plano de la *real politik*, la agenda política y hoy en día, especialmente la económica tiene mayor peso específico que la agenda “moral” encumbrada en la protección internacional de los derechos humanos, la democracia o el buen gobierno.

Como lo señala Olsen, para varios donantes, la agenda de la seguridad (y la economía) corresponde a la “alta política” (*high politics*), mientras que la promoción internacional de la democracia conforma el ámbito de la “baja política” (*low politics*) (Olsen, *Op. Cit.*: 144).

Es decir, cuando cierto donante se encuentra entre la disyuntiva por promover la (y especialmente “su”) seguridad respecto a la democracia en terceros Estados, éste le otorgará mayor prioridad al primer propósito, en función de que perciba en un momento dado que sus intereses (políticos y económicos) inmediatos podrían encontrarse en peligro, inclusive como efecto de una eventual transición en las relaciones de poder en un receptor (Olsen, *Op. Cit.*: 163).

En el plano económico un referente obligado en este sentido es Zaire (hoy, República Democrática del Congo) dirigido por el presidente Mobutu, cuyo gobierno a pesar de no atender conforme lo establecido a sus compromisos financieros con el FMI y el BM, dichas instituciones, en lugar de sancionarle, contribuyeron a alimentar las arcas naciones (y del presidente Mobutu) del país africano.

Inclusive, a pesar de que el Club de Londres y el de París reconocían abiertamente que el gobierno zaireño era enormemente corrupto, no obstruyeron la fluidez de recursos destinados a Kinsasha.

Ante tales circunstancias, “El hecho de que el FMI continuase proveyendo a Mobutu con capitales y apoyando la renegociación de la deuda externa de Zaire, resulta evidentemente inconsistente con la ausencia de voluntad del régimen africano (inclusive, a pesar del trabajo y las presiones de los funcionarios del Fondo en las instancias gubernamentales zaireñas) para atender la condicionalidad del organismo multilateral” (Stiles, 1990: 966).

La explicación de esta inconsistencia entre comportamiento y sanciones se explica en buena medida por el papel de Zaire como aliado occidental en la era de la contención bipolar. Muchos son los que piensan que Mobutu fue en realidad “una creación” de la *Central Intelligence Agency* (CIA) a inicios de los sesenta para contener el avance del comunismo en África subsahariana,³⁹² por lo cual dicho dirigente recibió apoyo económico y político durante los setentas y ochentas. De ahí se explica el constante apoyo de los Clubes de Londres y París a este gobierno poco transparente, enormemente corrupto y no comprometido con la democracia ni con la defensa de los derechos humanos de sus pobladores.

En cuanto a la condicionalidad de segunda generación, es emblemático el caso de la posición de la Unión Europea respecto al caso argelino, del cual se ha hecho mención anteriormente. En esta experiencia, como se recordará, en lugar de sancionar a los militares

³⁹² Por citar algunos ejemplos, los movimientos armados de izquierda en Angola, así como los movimientos secesionistas de tendencia socialista en el propio Zaire.

que en 1992 accedieron al gobierno mediante un Golpe Militar (en detrimento de proceso democratizador en el país), los donantes aumentaron su ayuda al gobierno de Argel, al margen de las decadentes condiciones democráticas y de derechos humanos que por décadas han sufrido los pobladores de este importante país magrebí.

Esta situación se explica por el hecho de que la inseguridad percibida desde Europa ante el peligro que la eventual llegada del extinto FIS al poder en este inmenso país petrolero, resultó más poderosa que el discurso Comunitario para promover la democracia y los derechos humanos a escala internacional.

Luego entonces, con base en la referida experiencia, se corrobora la hipótesis de que en ciertas ocasiones, los derechos humanos son incluidos en la agenda de la condicionalidad en buena medida para legitimar el contenido de otras disposiciones de la misma (como la condicionalidad de primera generación, de carácter económico). Por esta misma razón, el empeño que los donantes le otorgan al estímulo y exigencia para que los Estados receptores respeten los derechos humanos o la democracia ha sido de menor envergadura respecto a su interés y presión (recuérdese no mediante sanciones, sino a través del *soft power*) para que los gobiernos del Sur lleven a cabo las reformas económicas (léase privatización y liberalización económica) exigidas por los donantes.

La circunstancia arriba mencionada quiere decir que si bien la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno tienen un indiscutible nuevo lugar en la agenda internacional, a inicios del siglo XXI, la seguridad internacional (o, mejor dicho, la seguridad “del Norte”) junto con la agenda económica de corte neoliberal, prevalecen respecto a la promoción de los tres objetivos arriba descritos; ello, claro está, en detrimento de la condicionalidad política de la cooperación como un instrumento con la credibilidad y capacidad suficiente para lograr sus objetivos declarados.

Por último, no debe olvidarse que de aplicar de forma contundente las disposiciones de las cláusulas democráticas y de derechos humanos en los receptores, la totalidad de éstos serían

sancionados, ya que de alguna u otra manera, estos países registran rezagos, ya sea en mayor o en menor medida, en este tipo de disposiciones.

En recientes años, el número de países del Norte y del Sur que han sido investigados y condenados por Naciones Unidas debido a irregularidades de los derechos humanos en sus respectivas poblaciones es de 70; casi la mitad de la totalidad de membresía a la mayor organización multilateral del planeta. Ello da cuenta de que aplicar férreamente sanciones a dichos países ocasionaría irremediabilmente el desmantelamiento de los lujos de ayuda internacional a escala global; un hecho que los donantes ni principales receptores estarían de acuerdo en llevar a cabo.

Lo relevante es que precisamente por este último hecho (proteger o salvaguardar los flujos de ayuda, con las relaciones políticas, económicas, culturales que su práctica conlleva), la salvaguarda de los derechos humanos y la democracia pasa continuamente a un segundo plano en las relaciones donante-receptor, lo que ocasiona que muchos receptores no consideren que eventuales violaciones a las cláusulas democráticas puedan acarrearles presiones externas o sanciones económicas de envergadura.³⁹³

10.4.2.9 La *disuasión nuclear*

Uno de los problemas que mejor explican el fallo de la ayuda mediante condicionalidad política en su versión negativa es lo que en palabras de Paul Collier y sus colegas sea el efecto de la “disuasión nuclear” (*nuclear deterrent*) de la condicionalidad (Collier, Guillaumont, Guillaumont, Gunning, *Op. Cit*: 1402).

Este planteamiento, afín a los postulados teóricos del neoliberalismo institucional, consiste en que una eventual suspensión de ayuda a ciertos receptores como resultado de no haber cumplido determinadas condicionantes, influiría negativamente en las relaciones bilaterales

³⁹³ Ya que las sanciones a la ayuda son la excepción más que la regla, puede aseverarse que el mero hecho de que un país sea investigado, denunciado o conminado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU o por otras instancias regionales o bilaterales a incrementar las garantías individuales de sus nacionales sea en realidad *la* (única) sanción.

entre ambos. Esto significa que las sanciones afectan los intereses no sólo del receptor, sino también los del donante, ya que éste último usualmente se privilegia de la ayuda que provee al primero mediante la influencia política o ciertas ventajas económicas resultantes de estas relaciones de colaboración, mismas que como se ha visto no siempre se celebran desde un plano de igualdad.

Es decir, cuando se sanciona al receptor, el donante termina siendo también sancionado³⁹⁴ y por lo tanto, desprovisto de algunas fuentes alternativas para mantener determinadas relaciones con su receptor, donde ambos, aunque en términos distintos, obtienen algunas ventajas del orden político y económico.

En otras palabras, el donante, como efecto de sancionar al trasgresor de la condicionalidad impuesta por éste, podría verse también afectado. De ahí que por ejemplo, ciertos donantes o acreedores, se vean frecuentemente obligados a otorgar ayudas o préstamos de “(auto) defensa”, con base en “respuestas flexibles” ante los países que no cumplen con las disposiciones exigidas mediante condicionalidad (*Ibid*).

Debido a ello, las sanciones a la ayuda no son la regla sino más bien la excepción, ya que para los donantes es más sencillo y menos costoso (en términos políticos y económicos) practicar medidas positivas (*zanahorias*) que las negativas (*garrotes*) (De Vries y Hazelzet, *Op. Cit*: 1).

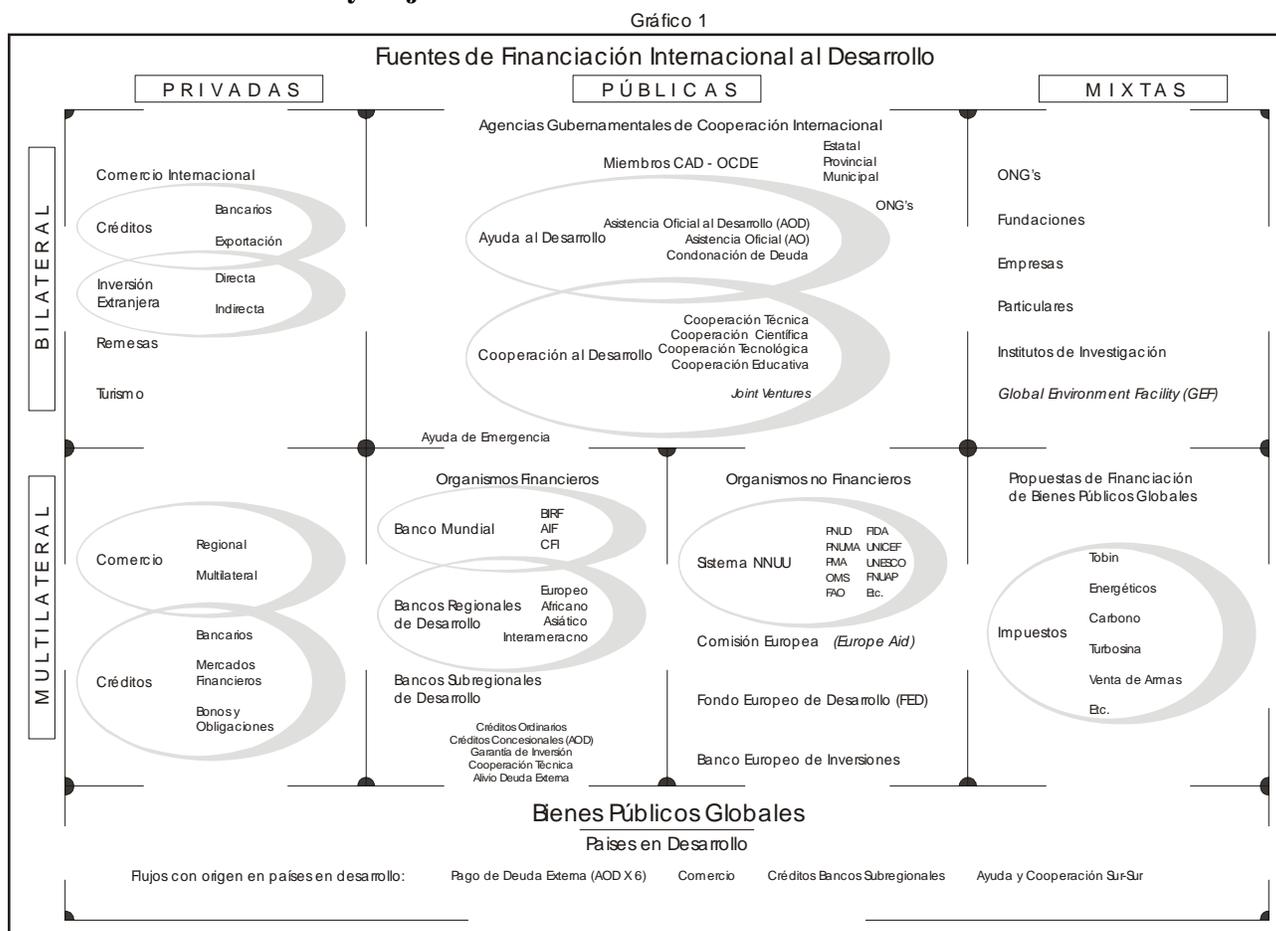
Así, la necesidad de los donantes de recibir beneficios políticos o económicos provenientes de los receptores como fruto del otorgamiento de ayuda, y tras hacer una reflexión racional de los efectos negativos tras una eventual sanción a países relevantes en materia de su política exterior aunque éstos hayan fallado en la aplicación de las reformas exigidas, les ha llevado a decidir continuar proveyéndoles de cooperación, restándole ello importancia y sobre todo credibilidad a la condicionalidad como un instrumento de “disciplina” (Lockwood, *Op. Cit*: 19)

³⁹⁴ O, mejor dicho, “auto sancionado.”

Esta situación, como lo señala Ravi Kanbur, en realidad evidencia “la debilidad de los donantes”, ya que en términos generales, la ayuda continua fluyendo a pesar de la violación de la condicionalidad.

Para el citado autor, en concordancia con las explicaciones anteriores, esta debilidad se encuentra en la malsana relación entre donante y receptor, en donde si bien el segundo puede ser en algunos casos dependiente de la ayuda, el primero también resulta un actor vulnerable, debido a que también depende -en cierto grado- del *modus vivendi* del sistema de financiamiento internacional en lo general y en menor medida en el de la ayuda en lo particular, para ejercer poder a través de éste y lograr cubrir determinados intereses (Kanbur, 2000: 5-6).

Gráfica 5. Fuentes y flujos de financiación internacional al desarrollo



Fuente: Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación al desarrollo y el comercio internacional”, en María Cristina Rosas (coord), *Que las Rondas no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha ¿proteccionismo vs desarrollo?*, UNAM, SELA, 2003, p. 341.

La *disuasión nuclear* de la condicionalidad, además de evidenciarse en la necesidad por parte de los donantes de mantener la dinámica de los flujos financieros Norte-Sur/Sur-Norte, también se refiere a la necesidad de las instituciones financieras y de ayuda del Norte (Agencias de desarrollo, Bancos multilaterales, regionales e inclusive ONG’s) de no verse afectadas ante reducciones importantes de sus fuentes de financiamiento, por ejemplo, en lo laboral ante eventuales reducciones de sus respectivos presupuestos, de los que dependen para su propia existencia.

Es decir, “los donantes tienen también el incentivo de continuar otorgando recursos (al Sur) con el fin de mantener sus presupuestos y puestos laborales (en las instituciones encargadas de dichos asuntos), así como para asegurarse de que continúan ejerciendo un rol importante en determinados países” (Lockwood, *Op. Cit:* 7).

Sobre esta interesante cuestión, el siguiente relato, proveniente de un ex funcionario del BM, resulta esclarecedor:

Cuando trabajé en Bangladesh un panel conjunto conformado por autoridades locales y el Banco propusimos que los préstamos provenientes del BM debían disminuirse, debido a que este país no podía absorber más dinero proveniente del exterior. Todos estuvimos de acuerdo. Posteriormente, el Jefe de la División (del BM) habló. Dijo que también estaba de acuerdo. Pero si este último hubiese ido con su jefe inmediato y le dijese que los préstamos debían ser reducidos, mañana tendríamos un nuevo Jefe de División (en Mosley, Harigan, Toye, *Op. Cit:* 72).

Con base en esta consideración, que se vuelve más evidente cuando se presenta en un marco de interdependencia, aunque asimétrica, entre el donante y el receptor, se puede explicar el porqué, por ejemplo, el presidente brasileño Lula da Silva, cuyo país tiene un

peso relevante en el sistema financiero internacional, tiene la capacidad de no atender de manera sumisa a todas las exigencias provenientes del FMI.³⁹⁵

De igual forma, el gobierno de Israel (enclave occidental en Medio Oriente) continúa desacatando diversas Resoluciones de las Naciones Unidas y exigencias provenientes del propio Estados Unidos, mientras este pequeño país continúa recibiendo cuantiosos montos de ayuda económica y militar proveniente especialmente desde Washington.³⁹⁶

Existen muchos otros ejemplos donde la *disuasión nuclear* predomina respecto a los lineamientos oficiales de la condicionalidad.

El caso Egipcio respecto a la ayuda que recibe de Estados Unidos es una experiencia enmarcada en esta situación. Como se señaló en el capítulo anterior, Egipto es un

³⁹⁵ Un caso similar, aunque de menor dimensión, es el argentino. El 9 de septiembre de 2002, el presidente Kirchner anunció que su país no pagaría una deuda de casi 3.000 millones de dólares al FMI, a fin de no utilizar sus reservas monetarias para tal propósito. “No nos vengán a asustar con el caos y las siete plagas”, dijo el presidente argentino ante las eventuales repercusiones negativas tras la moratoria señalada, en alusión a que el FMI ha exigido a la Casa Rosada el aumento de tarifas a servicios públicos y compensaciones a bancos, entre otros puntos, a fin de que el gobierno pudiese pagar los empréstitos previamente contratados (La Jornada, 10 de septiembre, 2003). Hay que señalar que este anuncio fue más bien de carácter político que práctico, en virtud de que semanas después del popular anuncio, Argentina cumplió con sus compromisos financieros con la Institución financiera de referencia.

³⁹⁶ Desde la firma de los Acuerdos de *Camp David* entre Israel y Egipto con el patrocinio del presidente James Carter en 1978, este pequeño país, de menores dimensiones geográficas y poblacionales que Honk Kong y con un PIB per cápita de 17.400 dólares –equiparable al PIB español–, recibe por sí mismo más de una tercera parte de la ayuda exterior americana, siendo el principal receptor neto de ayuda estadounidense desde la conformación del Estado hebreo en 1948. Desde ese año, se calcula que Israel ha obtenido de su principal aliado más de 90.000 millones de dólares por este concepto (McArthur, 2001: 3). Según cifras conservadoras, EEUU proporciona anualmente al citado país cerca de 3.000 millones de dólares: unos 2.500 millones en ayuda militar y alrededor de 500 millones como ayuda económica (principalmente *Economic Support Funds, ESF*). Incluso, algunos analistas como Richard Curtiss han señalado que Israel, mediante otras fuentes estadounidenses (principalmente privadas), recibe recursos y préstamos preferenciales anuales por una cifra superior a los 5.500 millones de dólares (Curtiss: 2001: 8). Además, se calcula que cada año Israel obtiene recursos provenientes de otros países por una cuantía cercana a los 6.000 millones de dólares (*Ibid*). En esta considerable dinámica de flujos financieros hacia Israel, diversas instancias estadounidenses (especialmente industrias militares) se benefician ampliamente de los recursos que EEUU le destina al gobierno israelí mediante la modalidad de ayuda, mismos que por ley deben gastarse en un 75% en el propio territorio americano. Ello hace evidente que en este caso la disuasión nuclear determina las relaciones de colaboración entre Washington y Tel Aviv, donde ambas instancias se benefician de los efectos de la ayuda, pero que también ante un eventual recorte abrupto de suministro de la misma, los intereses de los citados países serían afectados. De ahí que La Casa Blanca no sancione a Israel a pesar de sus constantes desacatos a Resoluciones de Naciones Unidas o de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en materia de los derechos fundamentales de los palestinos. Es más, de las más de 60 ocasiones en que Washington D.C. ha ejercido su derecho a veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el periodo 1970-1993, más de la mitad tuvieron la finalidad de bloquear propuestas para sancionar a Israel.

importante receptor de ayuda estadounidense, por un monto cercano a los 2.000 millones de dólares anuales, circunstancia que hace a este país del *Mashrek* dependiente de la ayuda norteamericana para solventar sus finanzas en el ámbito social y, sobre todo, en el militar.

Sin embargo, las intensas relaciones políticas, económicas y militares entre ambos países generan que en el marco de las relaciones de ayuda desde Estados Unidos hacia Egipto la referida dependencia de El Cairo respecto a Washington no sea unidireccional. La importante cuantía de recursos que fluye desde Washington a Israel y Egipto, “inevitablemente genera intereses en la burocracia estadounidense, así como en su clase política y económica, cuyo prestigio y presupuestos dependen de la continuidad de la ayuda” (Levin, *Op.Cit.*: 10).³⁹⁷

Es notorio que en este tipo de colaboración bilateral, debido precisamente a su envergadura, y tras generar una importante serie de intereses políticos y económicos entre ambas partes, generan que un virtual rompimiento del *status quo* en las relaciones de colaboración entre los citados países afectaría de manera relevante (aunque claro, en distinto grado) a las partes en cuestión.

Otro caso representativo sobre la *disuasión nuclear* es el que corresponde a las relaciones de cooperación por parte de Francia hacia Togo. El primer donante a este país es Francia, su exmetrópoli, quien en el periodo 2001-2002 otorgó a Lomé 27 millones de dólares en calidad de ayuda.

El actual presidente Gnassingbé Eyadéma, en el poder desde 1967, evidentemente no ha seguido las reglas democráticas que supuestamente todo gobierno debe cumplir para estar en capacidad de recibir reconocimiento político y ayuda internacional. A pesar de que la comunidad de donantes ha sancionado en varias ocasiones al gobierno del presidente Eyadéma, éste continúa en el poder (por cierto, es el dirigente que más años tiene en el

³⁹⁷ A continuación, el citado autor señala que “Los funcionarios estadounidenses ayudan a sus homólogos egipcios a hacerse ricos, mientras que los segundos ayudan a sus contrapartes en Washington a validar su reputación” (*Ibid*).

poder en África), mientras que París, a diferencia de otros países, en términos generales, ha mantenido vigorosas relaciones con el gobierno de su ex colonia.

De esta forma, aunque en 1992 la Comisión Europea suspendió la ayuda que otorgaba a este país en el marco de la IV Convención de Lomé, sanción que fue ampliada en 1998 debido a que en ese año el ejército togolés tomó el Parlamento secuestrando a varios diputados,³⁹⁸ Francia no ejerció sanciones relevantes a dicho aliado estratégico en el continente africano.³⁹⁹

Como lo señala Walker, las razones de dicha situación se explican a la luz de los intereses políticos y económicos franceses, tanto en el ámbito público como en el privado, que mantiene en Togo en lo particular y en los países franco parlantes en lo general, aún inclusive a pesar de que dicha postura le genere fuertes fricciones a Francia con otros donantes, entre ellos el Reino Unido y varios miembros de la Unión Europea (Walker, 2003: 13).⁴⁰⁰

Bajo la visión de este investigador de la *London School of Economics*, la colaboración que Francia otorga a Togo se explica por el hecho que París intenta mediante el apoyo al régimen de Lomé mantener sus intereses políticos y comerciales en una zona de histórica influencia. Por ello, en este caso el gobierno francés en realidad se encuentra impedido de sancionar severamente al gobierno de Lomé, ya que de hacerlo se vería desprovisto de un

³⁹⁸ Por tal razón, el Acuerdo de colaboración entre la Unión Europea y el denominado Grupo ACP se firmó el 23 de junio del año 2000 en Cotonou, la capital de Benin y no como en las anteriores ocasiones en Lomé, capital de Togo.

³⁹⁹ Si bien Francia suspendió su ayuda al gobierno de Eyadéma en 1993, al año siguiente París había reasignado su ayuda militar y económica al citado dictador. Tras las sanciones impuestas por varios donantes en 1998, Francia suspendió su ayuda a Togo un año después, misma que fue gradualmente reasignada a los pocos meses de haberlas impuesto. En 2003, a pesar de los constantes abusos de las autoridades de este país de África Occidental en detrimento de los derechos humanos de la población civil, e inclusive tras las elecciones fraudulentas de ese año donde Eyadéma resultó ganador de la contienda electoral, las autoridades francesas incluyeron a Togo entre los 12 países beneficiados por los *Fonds de Solidarité Prioritaire*.

⁴⁰⁰ Por ejemplo, en 1998 los gobiernos británico y el francés firmaron una Declaración conjunta donde ambos países se comprometieron a promover de manera coherente y coordinada en el ámbito internacional la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno. Asimismo, el mantenimiento de la ayuda francesa a Togo contraviene lo dispuesto en el artículo 96 del Acuerdo de Cotonou. Ante tales circunstancias, el mantenimiento de la ayuda francesa a Togo han ocasionado roces diplomáticos entre París, Londres y Bruselas, sin que ello haya afectado la determinación francesa por mantener su apoyo al citado presidente togolés.

instrumento eficaz para mantener en el poder al presidente Eyadéma, quien resulta “funcional” a los intereses franceses en ese país y en la región.

Las experiencias egipcia, la israelí y la togolesa pueden ayudar a explicar que el sistema internacional de financiación, tanto pública como privada, por su magnitud e importancia en las instituciones y países donantes y receptores que en alguna medida dependen de este para conseguir determinados objetivos, no puede ser severamente afectado por el ejercicio de las sanciones ejercidas en el marco de la condicionalidad política de la cooperación.

Lo anterior conlleva a que dada la relevancia relativa (pero en varios casos trascendental) del sistema internacional de ayuda ya sea en lo político, en lo administrativo, en lo diplomático, en lo comercial, en lo financiero, etc. en determinados países u organismos internacionales (instituciones gubernamentales, agencias de cooperación, instituciones administrativas de ayuda, gestoras privadas, ONG’s, empresas contratistas para ejecutar proyectos e inclusive centros de investigación y capacitación especializados en el tema) de los hemisferios Norte y Sur, no resulte conveniente afectar los intereses de las citadas instancias debido a la imposición de sanciones de envergadura a los receptores.⁴⁰¹

En otras palabras, la dinámica del sistema internacional de ayuda al desarrollo, debido a los múltiples intereses y beneficios que de éste se originan, no puede ser afectada de manera relevante o abrupta debido a la imposición de sanciones, máxime si estas van dirigidas a relevantes receptores de dichos flujos foráneos. Por ello, se puede aseverar que aunque las nuevas reglas de la ayuda establezcan la posibilidad o inclusive obligatoriedad de imponer sanciones a quienes no respeten las actuales reglas del juego, el sistema de cooperación al desarrollo no puede permitirse afectarse gravemente a sí mismo mediante disminuciones relevantes de la financiación al desarrollo, su principal instrumento de acción.

⁴⁰¹ Es decir, la extensa red de intereses económicos y políticos que se generan en el marco del sistema de ayuda al desarrollo han creado una dinámica tal que se conduce desde lo global hasta lo local, que por su extensión y su propio peso (algo así como lo que ocurre con el principio de Arquímedes) le asegura permanecer a flote en el contexto internacional (Prado, 2004c: 19), y por ende, consigue no ser afectada de manera significativa mediante reducciones sensibles a sus montos.

Esto significa que en ciertos casos el sistema de ayuda al desarrollo no puede “auto sancionarse” de manera extralimitada mediante la puesta en marcha de sus propias reglas que, de llevarse a cabo con el grado de exigencia estipulado, rompería con el patrón de flujos de financiación de la que muchas instancias dependen para su existencia, legitimación o expansión.

Evidentemente, esta necesidad por parte de los donantes para mantener en buena medida el *status quo*, en la dinámica actual de flujos financieros, le ha restado credibilidad y eficacia a la condicionalidad, ya que algunos receptores (los que cuentan con mayores capacidades) han encontrado en este hecho un acogedor nicho para protegerse de tales medidas punitivas.⁴⁰²

Como se ha visto, utilizando la lógica de la *disuasión nuclear*, la práctica de la condicionalidad varía dependiendo de las características de la relación entre el receptor y el donante. Es decir, si se trata de países como Egipto, Indonesia o China, por citar solamente algunos, importantes receptores de ayuda, de inversiones extranjeras, así como de fuentes de recursos financieros hacia el Norte (por ejemplo como pago de deuda externa), *la disuasión nuclear* practicada por los donantes será mayor.

Por el contrario, la situación se transforma completamente si se trata de países con menor peso específico en las relaciones económicas y políticas internacionales. Esto es, si los recursos que este tipo de países que reciben como ayuda o préstamos, así como los que posteriormente remiten al Norte como retribución por dichas transacciones no constituyen flujos financieros importantes que puedan afectar al sistema financiero internacional en lo general, o el sistema de ayuda al desarrollo en lo particular, los donantes se encuentran en mayor capacidad para hacer valer sus demandas a través de la coerción.

⁴⁰² No debe olvidarse que en el contexto actual de la globalización, los instrumentos de carácter económico (comercial y financiero), constituyen el principal medio para influir en la conducta de otros. Sin embargo, reducciones considerables a los movimientos de capital, además de generar incertidumbre financiera, llevarían al Norte y a sus organismos financieros multilaterales a no contar con su principal instrumento (es decir, el propio sistema internacional de financiación) para influir en terceros. Así, el Norte se ha vuelto, en cierta medida, presa de su propio instrumento de coerción, lo que le ha impedido instrumentar de manera consistente (es decir, acorde con la magnitud o alcance de los requisitos solicitados a los receptores) la condicionalidad política de carácter negativo.

En consecuencia, los donantes cuentan con mayor capacidad para sancionar a este grupo de países débiles, ya que los costes (políticos y económicos) colaterales, son de menor envergadura, respecto a los países del Sur más adelantados.

Sin embargo, los países no se caracterizan por dirigir su política exterior en todo momento con base en procedimientos racionales. Por lo anterior, la *disuasión nuclear* cuya lógica de ejercicio se fundamenta en esta premisa, no siempre se encuentra presente en la historia de aplicación de sanciones económicas y entre ellas a la ayuda al desarrollo.

De ahí que por ejemplo, no sea posible explicar bajo la perspectiva de la *disuasión nuclear* a las sanciones económicas estadounidenses impuestas a diversos países.

Al respecto es interesante mencionar que Estados Unidos, el país que más sanciones económicas unilaterales aplica en el mundo (a 75 países y a más de 335 empresas privadas en 1998), como efecto de la instrumentación de dichas medidas, ha visto reducir sus exportaciones a 26 países, lo que le ha reflejado pérdidas económicas por un monto superior a los 19.000 millones de dólares (Rosas, 2002), hecho que de ninguna manera tiene coherencia o sentido respecto a su considerable déficit en su balanza comercial que circunda los 500.000 millones de dólares anuales.⁴⁰³

Por ello, la *disuasión nuclear* en ciertos casos es incapaz de aportar respuestas convincentes a la totalidad de razones por las cuales algunos donantes no sancionan a determinados receptores.

⁴⁰³ Igualmente polémico es el hecho de que debido a las demoras en la concesión de visados a empresarios extranjeros para ingresar a Estados Unidos, entre julio de 2002 y marzo de 2004 los exportadores de este país perdieron 30.000 millones de dólares (Mural, 3 de junio, 2004). Debido a ello, el vicepresidente estadounidense Richard Cheney, opositor de las sanciones contra Irak, Irán y Libia, ha alegado repetidamente que las sanciones económicas no arreglan nada, sino que sólo sirven para aislar a Estados Unidos mientras el resto del mundo comercia con los gobiernos sancionados por Washington (en Fuentes, 2004: 12).

10.4.2.10 Dificultad para monitorear y evaluar las reformas realizadas

Resulta extremadamente complejo monitorear los procesos de reformas y, sobre todo evaluar los resultados obtenidos tras la instrumentación de las mismas.⁴⁰⁴ ¿Cómo medir los avances o retrocesos en materia del buen gobierno? ¿Cómo ubicar en su correcta dimensión avances en el desarrollo del proceso democrático de un país? Cuando se habla de derechos humanos, ¿el término se refiere a los de primera, segunda o tercera generación? ¿Cómo evaluar su estado en un país determinado?⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Este apartado se refiere exclusivamente a la medición de las reformas políticas. Las reformas económicas, debido a la naturaleza cuantitativa de las variables que la conforman, han sido motivo de diversas mediciones realizadas por expertos econométricos. Por ejemplo, el “Índice de Políticas Estructurales”, mide el estado de progreso de las reformas económicas en las áreas comercial, financiera, tributaria, de privatizaciones y laboral. Véase Eduardo Lora, “Las reformas estructurales en América Latina: ¿Qué se ha reformado y como medirlo?”, *Documento de trabajo*, Banco Interamericano de Desarrollo, no. 462, 2001, Washington D.C.

⁴⁰⁵ Para responder a estas importantes preguntas, Gordon Crawford realizó un estudio comparativo de diversas evaluaciones sobre programas de promoción a la democracia y los derechos humanos, llevados a cabo por la Comisión Europea en distintas regiones. Estas evaluaciones, fueron las siguientes: Evaluación a los programas PHARE y TACIS en Europa Oriental, al Programa MEDA en materia de democracia, y en el programa de promoción democrática para los países ACP. El principal resultado que Crawford encontró fue la existencia de serias divergencias metodológicas por parte de las instituciones evaluadoras (ISA Consult y European Institute de la University of Sussex, European Commission y por los consultores Franklin Advisory Services, respectivamente). Además, su análisis mostró que se obtuvo mayor éxito en los programas PHARE y TACIS, respecto a los programas MEDA, siendo los resultados del programa ACP los menos optimistas. Sin embargo, en los tres casos, los procesos metodológicos utilizados para llegar a sus respectivas conclusiones se caracterizaron por su inconsistencia y falta de uniformidad (Crawford, 2002: 914). A raíz de ello, Crawford propone una metodología más completa y mejor estructurada, a fin de poder realizar evaluaciones más confiables sobre los programas de democratización llevados a cabo por la Comisión Europea. La propuesta se basa en la consideración relativa a que como lo que se pretende medir son procesos políticos y sociales, la metodología de evaluación “requiere poseer la habilidad de considerar la dinámica del contexto político en que las intervenciones (los programas) son llevados a cabo (...) mismos que deben considerar también que los procesos democráticos no siguen procesos lineales, sino más bien pueden presentar progresos y retrocesos” (Crawford, *Op. Cit.*: 919). La propuesta de Crawford abarca tres elementos fundamentales que deben ser incluidos en las evaluaciones sobre la promoción de la democracia en terceros países, a saber:

- Estudios referentes al contexto político del país en que se llevan a cabo los programas;
- Tres “niveles” de análisis para medir el impacto social de los programas; y
- Análisis de “participación social”.

El primer elemento se refiere a un estudio sobre las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, antes, durante y después de la instrumentación de los programas en cuestión, es decir el contexto en que los programas son realizados. El segundo elemento se conforma por tres niveles de análisis sobre el impacto de los programas, los cuales son el *micro*, el *meso* y el *macro* análisis. El *microanálisis* mide el impacto del proyecto o programa a nivel local. Por ejemplo en la ONG ejecutora o en una localidad específica. El *mesoanálisis* pretende evaluar la incidencia del programa a nivel sectorial; esto es su impacto en la sociedad civil o en el sistema legal. Finalmente, el *macroanálisis* mide el impacto de los programas a escala nacional y su incidencia en el progreso (o retroceso) del proceso democrático del país. En cuanto al análisis de “participación social” (es decir la consideración de los puntos de vista y opiniones de los nacionales (beneficiarios directos) de los proyectos o programas), el autor señala que este parámetro de evaluación es necesario, si lo que se busca es obtener información de primera fuente respecto a los efectos en la población

Evidentemente, estas preguntas son muy difíciles de contestar, ya que las temáticas en cuestión, más que simples objetivos cuantificables, son en realidad procesos políticos-sociales de largo plazo, mismos que no pueden ser evaluados mediante meras estadísticas o, mucho menos, parámetros convencionales de cuantificación.

“objetivo” de los proyectos analizados (Crawford, *Op.Cit:* 922-923). Las investigaciones y propuestas conducentes al mejoramiento de la evaluación de los programas de asistencia democrática, aunque no son muchas, continúan en proceso de perfeccionamiento. Sobre la última de éstas véase Gordon Crawford, “Promoting democracy from without learning from within,” *Democratization*, Frank Cass Journal, Vol. 10, No. 1, 2003, London.

10.4.2.11 Desgaste de las relaciones bilaterales

El ejercicio del recurso de la condicionalidad, como instrumento político-económico de las relaciones internacionales, por su naturaleza coercitiva, desgasta las relaciones y las capacidades, tanto de donantes como de receptores.

Este hecho es evidente si se considera el referido fracaso de la condicionalidad para conseguir sus objetivos declarados, así como de la desconfianza por parte de los receptores respecto a los procedimientos mediante los cuales los donantes determinan a quien sancionar y a quien no; mismos que, como se ha visto, se caracterizan por su elevado nivel de discrecionalidad.

10.5 ...y entonces, ¿cuándo son eficaces las sanciones a la ayuda al desarrollo?

Las sanciones a la ayuda son más eficaces básicamente en cuatro circunstancias específicas:

La primera es cuando las sanciones son combinadas con factores internos que se expresan y actúan a favor de las reformas estipuladas. Para ello, es necesario que las acciones ejercidas por actores externos sean llevadas a cabo de manera coordinada y complementaria entre sí (Robinson, 1993: 65), las cuales otorgan “el empuje extra” para inducir a la transición requerida (Crawford, 1991: 198).

Carolyn Byres, estudiosa de la condicionalidad, establece que “... la retórica de los donantes para apoyar el desarrollo de la democracia en terceros países puede conseguir cierta significancia únicamente si existe un contexto nacional favorable para que ello ocurra”, por lo que, según la investigadora de la Universidad de Leeds, gracias a la condicionalidad, la celebración de elecciones en el marco de una contienda multipartidista es prácticamente lo máximo que mediante este instrumento puede conseguirse (Baylies, *Op. Cit* : 333).

La segunda posibilidad se presenta cuando los donantes aplican su particular pragmatismo respecto a los dos flancos tradicionales de la persuasión: la colaboración (*zanahorias*) y la coacción (*garrotes*). De esta manera, los donantes al adaptarse estratégicamente a las distintas reacciones de los receptores, se encuentran en renovada capacidad para presionar y motivar (según el o, mejor dicho, los casos) a sus receptores para que éstos apliquen las políticas solicitadas en un contexto temporal determinado.

Esto significa que una combinación estratégica de *zanahorias* (diálogo político, proyectos de cooperación, etc.), junto con los *garrotes* (presión política, amenazas de sanciones, imposición de sanciones económicas y/o a la ayuda al desarrollo, etc.), aunadas a condiciones propicias en el Estado objetivo, pueden aumentar considerablemente las posibilidades para que las reformas solicitadas desde el exterior se lleven a cabo.

Los casos en Kenia y Malawi son los mejores exponentes de esta situación.

La tercera evidencia de mayor eficacia en las sanciones consiste ya sea cuando se amenaza con establecerlas o como efecto de su imposición como reacción directa o inmediata a ciertas acciones específicas inapropiadas llevadas a cabo por el receptor, así como el hecho de que el gobierno afectado se encuentre en capacidad de realizar las transformaciones exigidas. Las experiencias en Guatemala y Zambia son los ejemplos más representativos en este sentido.

La cuarta posibilidad de que las sanciones a la ayuda al desarrollo consigan sus objetivos, según Hazelzet Hadewych funcionaria del Consejo Europeo del Departamento de Derechos Humanos y experta en materia de sanciones económicas, se presenta cuando estas acciones son impuestas a gobiernos democráticos. La citada funcionaria mencionó en entrevista con el autor en Bruselas⁴⁰⁶ que esto es así debido a que tradicionalmente los representantes de este tipo de países son más sensibles a las necesidades de sus pueblos, sin olvidar que a su vez resultan más vulnerables ante opiniones críticas o adversas de sus electores, y por lo que eventuales castigos internacionales que lastimen los intereses de la población –como las sanciones a la ayuda- tenderán a ser más eficaces en estos casos.

⁴⁰⁶ Entrevista concedida el 15 de mayo de 2004 en la sede del Consejo Europeo en Bruselas.

El asunto es que las sanciones a la ayuda no se ejercen contra gobiernos democráticos, sino precisamente contra varios regímenes antidemocráticos que no respetan el Estado de derecho. No sobra destacar que estos gobiernos se caracterizan por su menor sensibilidad respecto a las necesidades de sus connacionales, hecho precisamente por lo que son sancionados.

Esto en otras palabras, significa que las sanciones son frecuentemente impuestas a países donde es más difícil conseguir los resultados esperados.

Lo controversial del caso es que mediante el ejercicio de las sanciones a la ayuda dirigidas a los gobiernos que se caracterizan por su déficit democrático o sensibilidad social, las capas sociales a las que la ayuda internacional va dirigida terminan siendo también castigados.

Es decir y como se ha mencionado en su momento, mediante la condicionalidad negativa se ejercen acciones punitivas que atentan contra los intereses de los menos favorecidos de determinado país, con la finalidad de que su gobierno cambie su actitud sobre ciertos asuntos, eventualmente en materia de reforma económica (que como se ha visto no siempre promueve los intereses de las mayorías) y política en aras de incentivar los medios para elevar las capacidades de desarrollo del país en cuestión.

Este hecho fue denunciado por las organizaciones latinoamericanas de derechos humanos participantes en las reuniones preparatorias de la Conferencia Internacional de la ONU sobre Derechos Humanos en Viena (1993), quienes coincidieron en que “la imposición de sanciones financieras y al comercio constituye un atentado directo contra los derechos humanos de la población afectada y lleva a situaciones donde los derechos económicos, sociales y culturales son -aún más- sistemáticamente violados” (en Tomasevsky, *Op. Cit:* 225).

10.6 ¿Las reformas llevadas a cabo mediante la condicionalidad generan los resultados esperados?

La relación entre las reformas económicas y políticas y el incremento de índices de desarrollo económico y social tras la ejecución de las mismas es compleja, incierta y en términos generales negativa (Stokke, 1995: 38).

Killick menciona que los programas del BM implementados mediante condicionalidad registran una muy reducida capacidad para conseguir sus objetivos.

Este investigador precisa que las reformas estructurales llevadas a cabo mediante condicionalidad no han producido crecimiento económico, o al menos no el esperado (Killick, 1997: 486).

En este sentido, una vasta literatura sobre los efectos generados tras la instrumentación de las reformas estructurales (Harrigan y Mosley, 1992) (Jolly, 1991) (Mosley, *et. al*: 1991) (Abdel-Khalek y Korayem, 1995) apuntan hacia su incidencia negativa en los ámbitos del desarrollo social y del combate a la pobreza.

El Grupo de los 24 se ha declarado señalando que “las reformas estructurales han generado un severo costo para muchos de los países en desarrollo en términos de disminución de la producción y tasas de crecimiento, decrementos en el empleo, así como efectos nocivos respecto a la distribución del ingreso” (en Buirra, 2000: 1).

Asimismo, una investigación independiente sobre los efectos del ESAF concluyó que el FMI no consideraba de manera suficiente los efectos de dicho Programa entre los sectores pobres del país apoyado, mismos que resultaban negativos respecto a los intereses de dicho grupo poblacional (en White y Dijkstra, *Op. Cit*: 12).

Para sustentar estas afirmaciones es necesario analizar brevemente, sin ánimo de profundizar,⁴⁰⁷ la evolución económica del mundo en desarrollo a partir de la instrumentación de los estatutos del Consenso de Washington a partir de finales de la década de los ochenta hasta nuestros días.

Cabe recordar que desde mediados de los ochenta, en el marco de la crisis financiera de la época, una cada vez mayor cantidad de países en desarrollo comenzó a instrumentar un proceso acelerado de liberalización e internacionalización de sus economías, cuya finalidad era incentivar la recuperación económica.

A finales de los noventa, los efectos de estas reformas, que correspondían en toda forma a la doctrina del Consenso de Washington, ya mostraban efectos insuficientes y en ocasiones contradictorios respecto a las necesidades en términos de crecimiento y desarrollo de las economías del Sur. Aunque algunos estudios sostenían que las reformas estructurales habían enfrentado eficazmente las crisis económicas de varios países,⁴⁰⁸ en vastas regiones como la latinoamericana o la africana el escaso crecimiento económico resultó insuficiente para reducir sustancialmente la pobreza y la inequidad (Cuadro 29 y 30).⁴⁰⁹

Cuadro 29. Tasas de variación anual media del PIB per capita por regiones, 1974-1990 y 1991-1995

Región	1974-1990	1991-1995
Asia oriental	5,6	9,1
Asia meridional	2,6	2,6
América Latina y el Caribe	0,4	1,4

⁴⁰⁷ Para un análisis más profundo sobre este asunto véase Juan Pablo Prado Lallande, “La cooperación al desarrollo y el comercio internacional” en María Cristina Rosas (comp.), *Que las Rondas no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha. ¿proteccionismo vs desarrollo?*, Universidad Nacional Autónoma de México, Sistema Económico Latinoamericano, 2003, México.

⁴⁰⁸ El BIRD estimó que las reformas estructurales habían contribuido en 1,9% al crecimiento permanente de Latinoamérica y que la profundización de dichas reformas podría aportar adicionalmente al crecimiento regional entre 1,2% y 1,6% (en Correa, 2002: 90).

⁴⁰⁹ Es más, según algunas investigaciones, se ha demostrado que es poco probable que la distribución del ingreso mejore tras la aplicación de las reformas estructurales (Morley, 2000: 23). Otras investigaciones realizadas en el seno de la CEPAL argumentan que el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe son mixtos, aunque el empleo y (como lo señalado por Morley) la equidad social son las áreas más problemáticas (CEPAL, 2000).

Europa y Asia central	2,2	-6,7
Federación Rusa	2,9	-9,8
Oriente Medio y Norte de África	-1,7	-0,1
África Subsahariana	-0,7	-1,1

Fuente: World Bank, *Global Economic Prospects 1997*, World Bank, 1996, Washington D.C. en Pablo Bustelo, “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y mas allá”, *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Editorial Complutense, 2003, Madrid, p. 2.

**Cuadro 30. Tasas de variación anual media del PIB per capita por regiones,
1981-2000**

Región	1981-1990	1991-2000
Asia oriental	6,1	6,0
Asia meridional	3,5	3,3
América Latina y el Caribe	-0,9	1,6
Europa y Asia central	2,6	-2,5
Federación Rusa	3,8	-5,2
Oriente Medio y Norte de África	-1,2	1,0
África Subsahariana	-1,2	-0,4

Fuente: World Bank, *Global Economic Prospects 1997*, World Bank, 1996, Washington D.C. en Pablo Bustelo, “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y mas allá”, *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Editorial Complutense, 2003, Madrid, p. 3.

De esta manera, en los noventa, tras el fin de la “década perdida” la recuperación económica en estas y otras regiones dista de ser lo suficientemente robusta como para revertir decididamente las tendencias recesivas y el desgaste social sufrido por grandes capas poblacionales durante la década anterior.⁴¹⁰

Baste señalar que en 1980, el 40,8% de la población en América Latina estaba en pobreza, en 1990 el porcentaje fue del 48,3%, mientras que para 1997 la proporción apenas descendió al 43,7% (Bustelo, *Op, Cit:* 3).

⁴¹⁰ Por ejemplo, para el caso mexicano, la CEPAL ha señalado que las reformas de primera generación, por lo menos hasta ahora, no han tenido el éxito esperado (Clavijo y Valdivieso, 2000).

En el año 2003, según la CEPAL, la pobreza en América Latina llegó al 43,9% de la población y la indigencia casi al 20%, cuantía superior a la registrada en 2002 (CEPAL, 2004: 34).

Además, cabe recordar que las últimas crisis financieras (México, 1994-1995), (Sudeste asiático, 1997), (Rusia, 1998), (Brasil, 1999), (Corea del Sur, 2000), (Argentina, 2001), desde la visión de varios analistas como Joseph Stiglitz (2002), han sido en buena medida resultado de la aplicación de las políticas promovidas por el Consenso de Washington, lo que hace suponer que en realidad, este conjunto de políticas no han promovido un clima de crecimiento sostenible con sentido social.

Esta situación, por ejemplo, ha incidido negativamente en los medios para conseguir los Objetivos del Milenio, que en principio deben obtenerse en el año 2015. El Informe “Un mundo mejor para todos” preparado por la ONU, el BM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el FMI señala que para lograr los Objetivos del Milenio los países en desarrollo deben crecer al menos 3.7% hasta el 2015, sin embargo, solamente 24 países, hasta ahora, han logrado ese crecimiento (ONU, BM, OCDE, FMI, 2000 4).

Es más, los ingresos en alrededor de 130 países, con el 40% de la población mundial, no están creciendo a ese porcentaje, incluyendo a 52 países que tuvieron un crecimiento negativo en la década de los noventa.

Así, aunque 55 países (26% de la población mundial) están en camino de lograr al menos tres cuartas partes de los Objetivos, 33 que conforman el 26% de la población mundial previsiblemente no conseguirán la mitad de los Objetivos. Por su parte, 23 países subsaharianos se encuentran seriamente impedidos para alcanzar dichas metas y respecto a otros 11 se carece de la información suficiente para evaluarlos. Eso significa que solamente 10 naciones de esta región posiblemente alcancen la mitad de las Metas en cuestión (UNDP, 2002: 17).

Una postura menos optimista es la de Gordon Brown, Jefe de la Oficina del Tesoro británico, quien señala que, de continuar la tendencia actual de reducida financiación al desarrollo, a lo mucho se conseguirán los siguientes tres Objetivos del Milenio en los siguientes plazos:

- Reducir a la mitad la pobreza mundial: 2150.
- Educación primaria para todos los niños y las niñas: año 2130.
- Eliminación de enfermedades prevenibles en niños: año 2165 (Brown, 20 September, 2004).⁴¹¹

Dados estos resultados, y de continuar la tendencia actual, los Objetivos de Desarrollo del Milenio no serán cumplidos.⁴¹²

Cuadro 31. Previsiones sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

⁴¹¹ Un estudio donde se analiza esta desalentadora situación se encuentra en María Cristina Rosas y Juan Pablo Prado Lallande, “Las estrategias internacionales de cooperación para el desarrollo de África: ¿alguna novedad?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, No. 16, Madrid, 2005.

⁴¹² La propia AGONU ha certificado el anterior postulado, al señalar en un reciente Informe lo siguiente: “No se están cumpliendo plenamente las expectativas acerca de la cantidad y la calidad del apoyo de las organizaciones de las Naciones Unidas para traducir esos objetivos (los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y la visión de futuro de la Declaración del Milenio en objetivos nacionales. A pesar de todos los recursos del sistema, la asistencia que éste presta a los países en desarrollo continúa siendo inferior a sus necesidades, no es del todo coherente y amplia que pudiera, ni responde enteramente a las estrategias nacionales (Naciones Unidas, 28 de septiembre de 2004: 7). Un análisis sobre los avances y obstáculos para que los Objetivos de Desarrollo del Milenio puedan ser conseguidos se encuentra en Juan Pablo Prado Lallande, “La ONU y el desarrollo: una visión crítica y propositiva”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, No. 184, México, 2006 (próximo a publicarse).

CRONOGRAMA: ¿CUÁNDO SE ALCANZARÁN LOS ODM SI NO SE ACELERA EL PROGRESO?

	Pobreza	Hambre	Educación primaria	Igualdad de género	Mortalidad de menores de 5 años	Acceso a agua	Acceso a saneamiento
ALCANZADOS	Estados Árabes ^a Asia Oriental y el Pacífico	Europa Central y Oriental y la CEI	América Latina y el Caribe Europa Central y Oriental y la CEI Asia Oriental y el Pacífico	América Latina y el Caribe		Europa Central y Oriental y la CEI	
2000	El Mundo Asia Meridional	Asia Oriental y el Pacífico			América Latina y el Caribe	Asia Meridional El Mundo América Latina y el Caribe	
2015					Asia Oriental y el Pacífico	Asia Oriental y el Pacífico	Asia Meridional El Mundo América Latina y el Caribe Asia Oriental y el Pacífico
2020		América Latina y el Caribe		Asia Oriental y el Pacífico			
2050		El Mundo	Asia Meridional	Estados Árabes Asia Meridional	Asia Meridional Estados Árabes	África Subsahariana	
2100		Asia Meridional África Subsahariana	El Mundo	Estados Árabes	El Mundo		
2200			África Subsahariana		África Subsahariana		
EN RETROCESO	América Latina y el Caribe África Subsahariana Europa Central y Oriental y la CEI	Estados Árabes					África Subsahariana

a. Se considera que una región ha alcanzado el Objetivo cuando tiene un nivel de pobreza humana bajo (menos del 10%) en el año más reciente para el Objetivo pertinente (véase la nota técnica 2).
Fuente: cálculos de la ODIH basados en la presentación general 2.1.

Fuente: United Nations Development Program, *UNDP Report 2002, Deepening Democracy in a Fragmented World*, UNDP, New York, 2002.

Lo irónico es que como se ha señalado, la gran mayoría de los países en desarrollo ha accedido a poner en marcha los planes de reforma estructural diseñados por los organismos financieros multilaterales,⁴¹³ cuyo objetivo es en principio, coadyuvar a la conformación de

⁴¹³ No todos los países del Sur han instrumentado con el mismo vigor las reformas promovidas por las organizaciones hermanas de Bretton Woods. Por ejemplo, China (que no ha seguido al pie de la letra el modelo económico diseñado por las instituciones crediticias multilaterales), desde 1985 ha quintuplicado su PIB per cápita, lo que le ha permitido reducir de 600 a 400 millones las personas en pobreza en ese país asiático (World Bank, 2004: 154).

las condiciones necesarias para generar estabilidad, crecimiento y a la postre, mejores índices de desarrollo en quienes practican dichas estrategias reformistas.

Sin embargo, como se ha visto, los objetivos desarrollistas no han sido precisamente los principales resultados tras la instrumentación de las reformas estructurales. Por ello, es entendible la postura de algunos gobiernos receptores de si bien no revertir las reformas referidas, no hacerlo con la devoción o profundidad exigida por las instituciones de Bretton Woods y, menos aún, como reacción tras amenazas o sanciones a la ayuda que en su caso reciban por parte de los donantes.

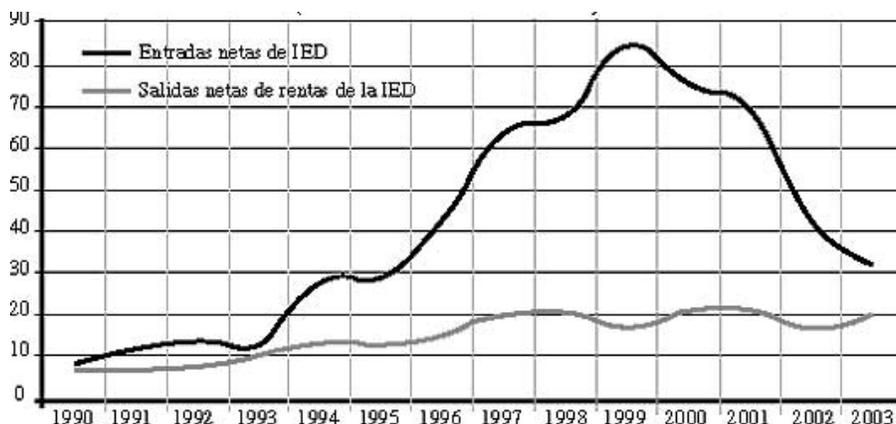
Respecto a esto último, es interesante el hecho que si bien América Latina ha llevado a cabo prácticamente sin modificaciones relevantes las políticas de apertura y reforma establecidas desde los órganos financieros internacionales, la inversión extranjera directa a esta región (en buena medida como efecto de las privatizaciones de empresas públicas), considerada por dichos organismos e inclusive por la propia ONU como fuentes eficaces de financiación al desarrollo, no hayan dejado de disminuir desde el año 2000.⁴¹⁴ De esta forma, las IED que el subcontinente americano recibió en 2003 sumaron 36.500 millones de dólares, muy por debajo de los 88.000 millones de dólares que gestionó en 1999 (CEPAL, 2004b: 27).

Lo interesante es que a pesar de esta situación, la salida de divisas de la región por concepto de ganancias remitidas por las transnacionales⁴¹⁵ a sus países de origen aumentó hasta alcanzar en 2003 los 20.000 millones de dólares, lo que revela que América Latina y El Caribe, al menos por el momento, han dejado de ser un destino importante a escala mundial de las IED, pero no así la rentabilidad que las transnacionales obtienen en esta región (CEPAL, *Op. Cit*: 38).

⁴¹⁴ Aunque en el año 2005, finalmente comenzaron aumentar.

⁴¹⁵ Por ventas a la región, las principales empresas transnacionales en América Latina y El Caribe son: Telefónica, que factura 34.230 millones de dólares anuales, General Motors con ventas de 14.862 millones de dólares, la estadounidense Delphi (autopartes), con 13.267 millones, Wall Mart con 10.676 millones de dólares, Volkswagen con 10.293 millones de dólares, DaimlerChrysler con 9.908 millones de dólares, Ford con 6.742 millones y Repsol YPF con 5.781 millones de dólares (*Ibidem*).

Gráfica 6. Relación entre entradas y salidas netas de inversión extranjera directa en América Latina y El Caribe, 1990-2003



Fuente: CEPAL, 2003. *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, p. 28.

Los efectos negativos tras la privatización de empresas públicas en América Latina en materia de distribución del ingreso, despidos y aumentos de precios y en sí de ausencia de beneficios concretos para la población latinoamericana en general han sido aceptados por el propio BM.⁴¹⁶ Esta Institución, en su informe *Reforming Infrastructure. Privatization, regulation and competition*, (World Bank 2004b), señala que el 90% de los argentinos está en contra de estas reformas y privatizaciones, el 80% de los brasileños comparten esta postura y el 75% de los mexicanos coinciden con los nacionales sudamericanos mencionados, lo que da muestra del abrumador rechazo de los latinoamericanos a las políticas de privatización exigidas en el marco de la primera generación de condicionalidad.

⁴¹⁶ Por ejemplo en México, la tasa de desempleo de la población económicamente activa (PEA) ha aumentado preocupantemente desde el año 2000: en 2000 la tasa fue de 2,27%; en 2001 de 2,4%; en 2003, 3,09%, y en 2004 se espera que supere el 4% de la PEA. De ahí que los indicadores dados a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) advierten un mayor agravamiento de las condiciones de subempleo y precariedad en el universo mexicano ocupacional (La Jornada, 23 de septiembre, 2004). Respecto a la repartición de la riqueza en el país azteca los datos tampoco son halagadores. El 0,15% del total de los mexicanos (unos 160 mil 223 inversionistas de un total de 105 millones de personas) poseen activos financieros por un valor de casi 2 billones de pesos; es decir, que acaparan un tercio de la riqueza total del país (La Jornada, 17 de octubre, 2004).

Como se señaló en el apartado anterior, aunque la condicionalidad política en ciertos casos (es decir inconsistentemente) ha logrado que se lleven a cabo algunas condiciones necesarias para que los receptores accedan a los recursos, las reformas emprendidas frecuentemente han sido suspendidas una vez que el programa de cooperación (condicionado) ha terminado.

Por ejemplo, un estudio de Carlos Santiso sobre este tema asienta que “el fracaso de la condicionalidad para promover estas políticas (de promoción del buen gobierno con miras a generar crecimiento económico sostenible y desarrollo político) ha sido ampliamente reconocido (Santiso, 1991: 160).

En esta misma línea, Catherine Gwin y Joan Nelson (1997: 10) destacan que “la ayuda no ha promovido buen gobierno.” Craig Burnside y David Dollar (1997: 6) asientan que no encontraron una relación directa entre ayuda y reformas políticas, mientras que Paul Collier afirma que “la ayuda simplemente no trajo reformas” (1997: 57).

Es más, la propia relación causal entre democracia, derechos humanos, buen gobierno y desarrollo, elementos en que la dinámica de la condicionalidad política se sustenta, continua siendo un tema no constatado y por ende, controversial (Crawford, 1995: 35).

En este sentido, un reciente estudio revela que la ayuda no solamente no ha logrado promover el buen gobierno, sino que en algunas circunstancias, puede generar precisamente lo contrario (Knack, 2000, en Ethier, 2003: 108).

Un estudio del *Overseas Development Institute* en la materia asienta que:

No existe evidencia alguna de que distintos tipos de regímenes democráticos –en el sentido de haber sido electos por la vía popular, ser políticamente competitivos y de respetar los derechos civiles y políticos- resultan más eficaces para promover crecimiento económico o reducir las tasas de desigualdad de ingreso...(incluso)... es aún menos claro que esta inestabilidad (del Tercer Mundo) se encuentra asociada con un

tipo específico de régimen. (Es más)...la relación entre la promoción de las políticas de mercado y el tipo de régimen político es menos clara. No existe evidencia (...) de que los regímenes democráticos ni los autoritarios instrumenten o no políticas de mercado (en Healey y Robinson, 1992: 122)

(Además) Los mercados son necesarios, pero no son una condición necesaria para sustentar una democracia, ya que estos proveen las bases de centros de poder frente al Estado (*Ibid*).

John Healey y Mark Robison, en su clásica obra *Democracy, Governance and Economic Policy. Sub-Saharan Africa in Comparative Perspective* concluyen que “Las experiencias en el Tercer Mundo no proveen ninguna certeza de que la liberalización política o gobiernos más representativos y democráticos puedan *per se* propiciar mejor gestión económica (...) crecimiento económico más acelerado o menos inequidad” (Healey y Robinson, *Op. Cit*: 124).⁴¹⁷

En menos palabras, para ambos autores, “no existe certeza de que la liberalización política o la democracia multipartidista aseguren una mejor administración económica” (Healey y Robinson, *Op. Cit*. 157).

Lo anterior lo ha hecho notorio el PNUD en un interesante estudio intitulado “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (PNUD, 2004), que analiza la relación entre la democracia electoral y la participación ciudadana en la toma de decisiones en esta región.

El Reporte señala que en el transcurso de los últimos 25 años, 18 países de la región han introducido y consolidado democracias electorales, muchos de los cuales habían sido gobernados por regímenes militares.

⁴¹⁷ Esta postura no es compartida por distintos autores. Por ejemplo, Philip Keefer y Stephen Knack afirman que el buen gobierno, entendido como el conjunto de instituciones públicas que a través de las cuales se establecen una serie de reglas predictibles, imparciales y consistentes que refuerzan el desarrollo económico, resulta crucial para el crecimiento económico y el desarrollo (Keefer y Knack, 1997: 597).

A pesar de ello, el PNUD señala que hoy en día la democracia en América Latina se encuentra en peligro (PNUDb, 2004: 60).⁴¹⁸ La razón de dicha circunstancia descansa en que tras la instrumentación de las reformas estructurales en el subcontinente americano, los niveles de bienestar de las personas han sido afectados,⁴¹⁹ generándose tras ello un amplio margen de descontento social, mismo que a su vez incide significativamente en la inestabilidad política y gubernamental en varios de estos países.

De esta manera, los avances en materia de democracia electoral pueden revertirse ya que según este Reporte, tras el señalado deterioro de las condiciones de vida de los latinoamericanos, su percepción positiva sobre la democracia es reducida, al hecho de que 54% de los habitantes de esta región prefiere las dictaduras si estos regímenes son capaces de solucionar los problemas económicos que padecen sus países (PNUD, *Op. Cit.*: 132).⁴²⁰

Mikel Barreda y Andrea Costafreda del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, en una interesante investigación intitulada “La democracia importa, pero no basta para la igualdad”, constatan que la supuesta relación directa entre democratización e igualdad de oportunidades en América Latina no ha ocurrido en la mayoría de los casos por las siguientes razones:

1. Incapacidad que han demostrado las instituciones políticas para reducir la situación de la desigualdad y exclusión existente;

⁴¹⁸ La síntesis del citado Informe del PNUD sobre democracia se intitula “La democracia en América Latina. Ideas y aportes”, PNUD, Nueva York, 2004.

⁴¹⁹ Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela son más pobres de lo que eran hace 20 años. Los otros 13 países latinoamericanos si bien lograron alguna reducción en sus niveles proporcionales de pobreza, en ningún caso han sido significativos. Según cifras de la CEPAL, en 2004 América Latina tiene 225 millones de personas en pobreza (El Tiempo, 22 de abril, 2004).

⁴²⁰ Aunque como es notorio, mediante este cuestionable sistema político de gobierno, el respeto a los derechos humanos o la participación ciudadana en los asuntos públicos, previsiblemente registrarían un preocupante retroceso. Nótese que en 1996 el 61% de los entrevistados en la región prefería la democracia respecto de cualquier otro régimen, mientras que en 2002 la proporción cayó al 57%. (PNUD, *Op. Cit.*: 131)

2. La importancia de captura del proceso político por parte de ciertos grupos y sectores sociales, que imponen sus intereses por encima del interés general y, en particular, del de los menos favorecidos y;

3. El peso de una institucionalidad informal que establece relaciones políticas muy verticales, de largo arraigo en la región, y que frena el avance hacia mayores niveles de igualdad (Barreda y Costafreda, 2004: 139).

Para estos autores, “todo lo anterior compone un complejo marco político-institucional (formal e informal) que obstaculiza el progreso hacia niveles más amplios de igualdad e inclusión social” (*Ibidem*).

Las observaciones anteriores significan que ni la democracia electoral ni el buen gobierno por sí mismos han sido suficientes para generar crecimiento, estabilidad y desarrollo en Latinoamérica o en otras partes del mundo, ya que sus gobiernos, aunque son en cierta medida más democráticos, no han sido capaces de canalizar las demandas de las mayorías, las cuales han sido afectadas como consecuencia de la instrumentación de las reformas económicas referidas.⁴²¹

El Informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo de 2005 constata lo anterior, al concluir que aunque América Latina registró el año pasado el mayor crecimiento de las dos últimas décadas (5,5%), no consiguió reducir la pobreza en la región (La Jornada, 10 de abril, 2005).⁴²²

Esta situación, catalogada por Marck Mallock, Administrador del PNUD, como “la paradoja entre la democracia y la gobernabilidad democrática”, muestra que si estos valores se incentivan de manera aislada resultan insuficientes para promover lo que este

⁴²¹ Esa aseveración es afín al argumento del PNUD en materia democrática el cual señala que “la política es tan importante como la economía. La reducción de la pobreza requiere crecimiento equitativo, pero también requiere que la gente en pobreza tenga poder político. Y la mejor manera de lograr esto es construir fuertes y profundas vías para la gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad” (UNDP, 1992: V).

⁴²² El Informe, también señala que “La incidencia de la pobreza extrema continúa siendo muy elevada en los países con el ingreso per cápita más bajo, lo cual significa que difícilmente podrán alcanzar la meta de reducir a la mitad las tasas de pobreza para 2015” (*Ibid*).

funcionario de Naciones Unidas cataloga como el “círculo virtuoso del desarrollo”: suficiente libertad política que otorgue capacidad de decisión y acción a las personas en aras de permitir reformular las prioridades nacionales, a fin de expandir las oportunidades sociales y económicas de la sociedad, especialmente a favor de los grupos más rezagados (Malloch, 2004: 5-6).

Las ideas anteriores no significan en modo alguno que no se concuerde con el PNUD en que la democracia, en un sentido amplio del concepto, sea el sistema político-social que incentive de mejor manera las libertades humanas y la participación popular en la generación de riqueza y de su disfrute en términos más equitativos.

Lo que se quiere hacer notar es que la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno, etc. por sí mismos resultan incapaces o insuficientes para activar “el círculo virtuoso del desarrollo” y menos aún si estos valores son instrumentados mediante presiones externas con modalidades ajenas a las necesidades locales de las poblaciones afectadas.

Asentando la validez de las consideraciones anteriores, el sustento de la condicionalidad política de la cooperación, esto es la promoción de reformas económicas, el buen gobierno y de otras políticas liberales, en aras de, mediante estos, afianzar las bases para generar estabilidad política, crecimiento y desarrollo, se encuentra, al menos, en entredicho.⁴²³

⁴²³ Por ejemplo, evidencia de ello es que el BM, luego de reconocer que la privatización de servicios no siempre funciona, se encuentra cambiando sus recomendaciones financieras a los países en desarrollo. El 21 de julio de 2003 el *Wall Street Journal* señaló que dicho Banco, en la actualidad, duda en aconsejar a los países en desarrollo vender las empresas estatales. Ello, debido a que los consumidores decepcionados, asocian la privatización con altas tarifas y mayores beneficios para las compañías extranjeras. El rotativo estadounidense menciona también que una reciente encuesta realizada en 17 países latinoamericanos muestra que 63% de los consultados opina que la privatización de compañías estatales no ha sido benéfica, lo que demuestra el descontento popular tras la aplicación de dichas medidas, muchas veces producto de condicionalidad política. Asimismo, el artículo señala que “El BM, apóstol de la privatización, está en medio de una crisis de fe. Lo que en los años 90 parecía una idea de cajón ya no parece tan obvio”. Efecto de esa situación, los funcionarios del BM han decidido recientemente que no importa tanto si la infraestructura se encuentra en manos públicas o privadas, sino que se maneje con criterio empresarial, dice la fuente (en La Jornada, 22 de julio, 2003).

Además, y como se ha visto en este trabajo, la condicionalidad de la ayuda, ya sea en sus dinámicas positiva o negativa, no constituye un instrumento eficaz de promoción de la democracia, los derechos humanos y en sí, de buen gobierno.

Es claro que la promoción de la democracia en los países del Sur amerita la amplia participación de la comunidad local (gobernantes y gobernados) en aras de que, mediante un amplio proceso incluyente, el cual no se agota con la mera celebración de elecciones limpias o de un sistema de partidos plural, gradualmente se logren metas que respondan a las necesidades particulares del país en cuestión.

De ahí que el papel de la ayuda al desarrollo para promover la democracia y el buen gobierno sea, por definición, limitado. Esto, en palabras de Carlos Santiso, significa que “ha quedado claro que la ayuda a la democracia puede solamente generar una limitada influencia y hacer una contribución superficial a menos que exista un genuino deseo y compromiso con la reforma democrática por parte de la élite política y la sociedad en general” (Santiso, 2001: 164).

Como se vio en la última sección de este capítulo, existe una variada gama de razones y factores que inciden negativamente en la eficacia de la condicionalidad política por la vía de las sanciones para que los receptores instrumenten las demandas exigidas por los donantes.

Asimismo, los requisitos mismos de la condicionalidad de primera y segunda generaciones (reforma estructural, democracia, buen gobierno etc.) no han probado su plena efectividad para incentivar crecimiento económico ni mejores niveles de bienestar social en los países que practiquen dichas iniciativas, especialmente como reacción ante eventuales amenazas o sanciones a la ayuda proveniente del exterior.

Es más, la contradicción entre los objetivos de la condicionalidad de primera generación respecto a la condicionalidad de segunda generación, esto es las reformas estructurales (reducción del gasto social y achicamiento del Estado, apertura comercial, privatizaciones,

etc.) y el fomento de la democracia y el respeto a los derechos humanos (en su sentido amplio, incluido el derecho al desarrollo), no ha hecho sino evidenciar la incoherencia entre las estrategias internacionales para, supuestamente, generar crecimiento económico y desarrollo en el Sur.

Esto significa que las dos grandes ramas de la condicionalidad, por un lado la económica y por el otro la política, en realidad no son compatibles entre sí, lo que dificulta aún más la obtención de resultados óptimos en términos de generar condiciones de mayor estabilidad, autosuficiencia y en última instancia desarrollo en los receptores mediante la instrumentación de ambas estrategias de cooperación internacional.⁴²⁴

Oxfam Reino Unido ha señalado que en realidad las reformas económicas instituidas en el marco de la condicionalidad de primera generación lastiman al proceso democrático de los países en desarrollo. Esto es así porque ya que no existen mayores opciones ni

⁴²⁴ Por citar un ejemplo, esta situación se vuelve más evidente en el caso boliviano, donde el BM, el FMI, junto con el resto de entidades donantes a ese país han exigido a los gobiernos de La Paz una estricta política de reforma estructural, así como de férreo combate a la producción de plantíos ilícitos para estar en capacidad de continuar recibiendo financiamiento externo. A pesar de que ante dichas presiones la exportación de estos productos ha sido reducida considerablemente, la ayuda internacional al país andino no ha correspondido respecto al enorme costo económico y social, (especialmente en el sector agrario), que el combate al narcotráfico ha generado en la sociedad boliviana. En marzo de 2004, durante una reunión en la sede de *EuropeAid* en Bruselas entre el representante de la Embajada de Bolivia y un funcionario de la Comisión Europea, donde quien esto escribe participó, el segundo hizo referencia a un proyecto de desarrollo alternativo (con el fin de apoyar a los campesinos bolivianos que han dejado de sembrar hoja de coca) financiado por la Comisión en ese país por un valor de 24 millones de euros. El diplomático boliviano, tras agradecer el apoyo europeo, expresó que su gobierno consideraba el aporte de Bruselas en esta iniciativa como poco significativo, considerando la relevancia del tema para su país. El funcionario europeo respondió que el esfuerzo de la Comisión para la instrumentación de este proyecto debía valorarse más. El representante sudamericano respondió que el valor de dicho proyecto era inmensamente menor al costo social en su nación tras la instrumentación de las reformas estructurales y agrarias exigidas por los donantes como condición para continuar recibiendo ayuda, a lo que el funcionario europeo no tuvo respuesta convincente. De esta forma, la condicionalidad de primera y segunda generaciones más que generar estabilidad y desarrollo en Bolivia, no han contribuido a enfrentar eficazmente la severa crisis en que este país se encuentra inmerso, e inclusive, parafraseando a Stiglitz, se puede aseverar que han contribuido a la misma. De ahí certero el señalamiento de Sanahuja, cuando menciona que en América Latina, la ayuda al desarrollo de la Unión Europea a menudo ha jugado un papel de “sustitución,” con la que se pretende responder a un menor costo a las demandas de acceso al mercado y de eliminación del proteccionismo comunitario (Sanahuja, 2004: 3), la cual no contribuye a superar las asimetrías económicas estructurales que caracterizan las relaciones entre ambas regiones (Sanahuja, 2000: 5). En otras palabras, el caso boliviano es un buen ejemplo para hacer notar la manera en que los donantes no se encuentran dispuestos a ejercer medidas que compensen al Sur por la puesta en marcha de las reformas estructurales que ellos mismos han diseñado, aunque por otro lado impulsan reformas de segunda generación y otorgan ayuda al desarrollo en varios casos de carácter “residual,” con el fin de intentar paliar los efectos generados tras la instrumentación de las condicionantes de primera generación y de otras exigencias.

posibilidades para que los gobiernos del Sur instauren políticas económicas alejadas a los lineamientos de Washington, se merma la capacidad de decisión de las autoridades -y sobre todo poblaciones- del Sur para decidir sobre sus propios asuntos. Esto a su vez genera el caldo de cultivo para reforzar a los regímenes autoritarios o socialmente insensibles respecto a la situación económica y social de sus respectivas poblaciones, quienes son precisamente los que acceden a imponer este tipo de reformas “antisociales” a cambio de apoyo y reconocimiento internacional.⁴²⁵

Luego entonces, como se señaló en párrafos anteriores, “la condicionalidad económica y la política son necesariamente contradictorias y no pueden ser puestas en marcha exitosamente de manera conjunta” (en Crawford, 2001: 38).

De ahí que ante esta situación, los donantes hayan apoyado decidida y preponderantemente a la primera generación de condicionalidad, ya que esta responde en mayor medida a sus intereses, relegando de esta forma su grado de exigencia a los elementos de la condicionalidad política de segunda generación.

Un motivo más de descrédito de las reformas estructurales es que como lo ha señalado Killick, se ha demostrado que tras su aplicación, y contrariamente a lo previsto, no se ha mejorado la eficacia de la ayuda (*Ibid*).

Estas aseveraciones resultan de suma relevancia para los intereses de este trabajo, en el cual como se recordará, se señaló que una de las principales justificaciones por parte de los donantes para instrumentar la condicionalidad consistía precisamente en la promesa de que, tras la aplicación de las condicionantes, los gobiernos receptores se encontrarían en mejor capacidad para gestionar los recursos recibidos, y de esta forma, hacer de la ayuda un instrumento más eficaz de desarrollo.

⁴²⁵ Lo irónico es que este tipo de regímenes son los menos sensibles cuando de sanciones económicas y a la ayuda al desarrollo se trata.

Además, dicha investigación resuelve que las condicionantes impuestas tampoco consiguen que los receptores, tras la aplicación de las reformas políticas y económicas correspondientes, logren depender en menor medida de la ayuda o de los préstamos foráneos.

Otro elemento a destacar en el análisis de los estudios referidos sobre la aplicación de la condicionalidad política en su versión negativa y de sus resultados es que a pesar de que los donantes ostentan mayores capacidades de poder en sus relaciones de colaboración con sus receptores, estos, en las más de las veces, se han mostrado incapaces de conseguir cabalmente sus intereses mediante la instrumentación de sanciones a la ayuda al desarrollo.

Esto es así debido a que el poder de los donantes, es decir su capacidad para que sus receptores atiendan a sus lineamientos, ya sea mediante condicionalidad o a través de otros instrumentos coercitivos, no es absoluta.

Como se ha resaltado en este apartado, las posibilidades para que un país instrumente determinadas políticas reformistas bajo la presión de la condicionalidad, particularmente si tras hacerlo éstas inciden negativamente en las condiciones económicas y sociales de su población, son reducidas. Por el contrario, las reformas correspondientes tienen mayor posibilidad de ser instauradas cuando el receptor acepta su puesta en marcha, ya sea por convencimiento propio o por su convicción de que no tiene mas alternativa que hacerlo, lo que le lleva a instaurar las medidas como propias, aunque en un menor grado que en el caso anterior.

En menos palabras, las reformas que han sido llevadas a cabo por los receptores son en términos generales producto de su determinación,⁴²⁶ sin que las sanciones a la ayuda al desarrollo hayan sido significativas en dicha decisión.

⁴²⁶ Lo que no significa que en varios casos la presión externa haya tenido un peso relevante respecto a la toma de decisiones. Lo que aquí se quiere hacer notar es que es mas fácil que los receptores accedan a instrumentar determinadas reformas tras el ejercicio de presiones menos directas (del perfil del *soft power*), que como reacción a sanciones económicas o a la ayuda al desarrollo (*hard power*).

Además, como se ha visto, los resultados obtenidos tras la realización de las reformas estructurales no han sido favorables en términos de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad económica y social.

Ante ello y debido a que la comunidad de donantes ha puesto mayor empeño en hacer respetar los lineamientos del acervo de la primera generación de condicionalidad respecto a los de la segunda, y dado que la primera es en buena medida incompatible respecto a los objetivos de desarrollo inmersos en la segunda, la balanza de las dos grandes ramas de la condicionalidad se decanta hacia las reformas estructurales, donde el desarrollo social no es prioritario y en buena medida de los casos, termina siendo afectado.

Es así como la condicionalidad política de la cooperación internacional se encuentra atrapada en esta encrucijada: exigir reformas económicas por un lado, y por el otro incentivar la democracia, los derechos humanos (entre ellos el derecho al desarrollo) y el buen gobierno), con el fin de, como producto de la interrelación de ambas estrategias, incentivar mejores oportunidades de desarrollo.

Sin embargo, y como se ha visto en este capítulo, ni los objetivos de la primera generación ni los de la segunda, cuando se consiguen, son piezas clave que verdaderamente generen con la certidumbre del caso mejores índices de desarrollo entre los receptores.

Ante estas premisas, se puede aseverar que en términos generales, la condicionalidad y sus resultados tienden a resultar incapaces para fungir como mecanismos certeros que incrementen significativamente las posibilidades de mejorar los niveles de vida de los habitantes de los receptores. Circunstancia preocupante porque esta perspectiva deslegitima a este recurso de poder de los donantes. Además, si dicho instrumento no logra conseguir cabalmente los objetivos por los que en principio fue diseñado, entonces cabe preguntar sobre cual es la utilidad de este mecanismo de cohesión en las relaciones de cooperación internacional, ya que los donantes la continúan llevando a cabo y, previsiblemente, lo mantendrán haciendo durante los siguientes años.

10.7 Luego entonces, ¿a quién le es funcional la condicionalidad política de la cooperación internacional?

Dada la ineficacia de la condicionalidad política para conseguir de manera convincente los propósitos para los que de manera explícita ha sido diseñada y puesta en marcha, cabe preguntar las razones por las cuales los donantes continúan ejerciendo este instrumento de poder.

Este razonamiento lleva a pensar que, como lo muestran las evidencias analizadas, si la condicionalidad política no logra conseguir cabalmente los objetivos oficiales para los que ha sido llevada a cabo, entonces es posible que la lógica de instrumentación de este recurso también se encuentre en la procuración de obtención de más u otros propósitos, quizás menos claros o públicos que los “transparentes”, donde tras obtenerse, determinados sectores o grupos, ya sean del Norte, del Sur o en su caso de ambas partes, resulten privilegiados.

Al fin y al cabo, a pesar de su ineficacia (no absoluta) para con determinados objetivos, la condicionalidad política se sigue y se seguirá instrumentando, lo que significa que en su dinámica y efectos no solamente se encuentran fracasos, ya que en ese caso, este mecanismo no continuaría siendo ejercido.

Para exponer este asunto acorde respecto a su relevancia para con los fines de este trabajo, resulta necesario remitirnos a los objetivos de los donantes a través de la condicionalidad expuestos en el sexto capítulo de esta investigación.

Como se recordará, existen dos grandes acepciones sobre la topología de la condicionalidad con base en los objetivos a los que los donantes buscan conseguir mediante el ejercicio de este instrumento: los objetivos “transparentes,” de carácter oficial y abierto, cuyo fin es impulsar oportunidades de desarrollo y los objetivos “oscuros” que pretenden determinados propósitos de carácter político o económico donde el perfil desarrollista no es la prioridad.

Ya se ha visto que el primer estatus de finalidades, las transparentes, difícilmente son conseguidos a través del ejercicio de la condicionalidad, particularmente cuando se pretenden establecer (o imponer) por la vía de las sanciones.

Asimismo, también se ha planteado la hipótesis relativa a que si la condicionalidad negativa ha fallado para conseguir sus propósitos declarados, pero a la vez si su ejercicio continúa efectuándose en distintas ocasiones, es posible que junto al deseo de hacer cumplir los primeros objetivos, otros o mayor cantidad de intereses, ya sea en un grado menor o mayor, pretendan ser obtenidos como resultado de la implementación del referido mecanismo de coerción.

¿Cuáles son entonces esos objetivos añadidos que en determinadas ocasiones pueden convivir, sumarse o en su caso prevalecer respecto a los de perfil abierto o declarado?

Conforme a los planteamientos de esta investigación, la respuesta se encuentra precisamente en la membresía de propósitos calificados como “oscuros” de la condicionalidad política de la cooperación internacional, los cuales por lo general no han sido referidos o analizados acorde con su relevante papel en el marco de la práctica de la condicionalidad política actual.

Como se menciona posteriormente, lo anterior no descarta en ningún sentido que parte de las razones por las que los donantes continúan ejerciendo condicionalidad política de su cooperación por la vía de las sanciones a determinados receptores sea su percepción de que estas medidas pueden generar la presión suficiente para que los gobiernos receptores acepten implementar las reformas esperadas, aunque, como se ha visto, éste no es precisamente el recuso más confiable mediante el cual dichos objetivos pueden ser conseguidos.

Las razones por las que los donantes ejecutan actividades de presión por la vía de las sanciones, al igual de lo que sucede con los objetivos que estos pretenden conseguir mediante su instrumentación, son de carácter mixto y dependen de una variada serie de

factores y de su relación entre sí como lo pueden ser la topología de los donantes, de los receptores, de sus respectivas capacidades y vulnerabilidades, así como de las características de la condicionalidad misma y de los objetivos que se quieran conseguir a través de esta, sin olvidar el contexto histórico en que dicha actividad se lleve a cabo.

De esta manera, el peso de los objetivos transparentes o claros en determinada relación de condicionalidad dependerá de la relación entre las referidas variables, haciendo que resulte inapropiado calificar el conjunto de objetivos de los donantes que condicionan su cooperación ya sea con un calificativo o en su antagónico. Mas bien, y como se describe enseguida, con base en análisis sustentados en planteamientos teóricos de las relaciones internacionales, los objetivos de la condicionalidad presentan un crisol de claros y oscuros cuyo germen en realidad resulta complejo de definir, aunque sin embargo es posible aproximarse a las tendencias generales de los objetivos de los donantes que instrumentan esta polémica actividad.

Con la finalidad de conseguir tales propósitos, se presentan una serie de consideraciones analíticas sustentadas en las teorías realista, constructivista y del neoliberalismo institucional, las cuales otorgan distintos panoramas y visiones sobre la referida temática que, en conjunción, pueden ayudar a dilucidar las tendencias generales de los objetivos esperados por parte de los entes involucrados en el referido asunto.

10.7.1 Tres teorías de las relaciones internacionales para explicar la funcionalidad de la condicionalidad de la cooperación internacional y su papel en las relaciones internacionales

10.7.1.1 El realismo político

En su momento se señaló que entre los objetivos oscuros de la condicionalidad se encontraba la posibilidad de ejercer poder en los receptores en una nueva gama de áreas de carácter internas o sensibles de la administración política de los países en desarrollo, con la finalidad de renovar la capacidad de algunos donantes para influenciar las políticas internas

de sus receptores en beneficio propio. En otras palabras, y con base en la teoría realista y neorrealista de las relaciones internacionales, la condicionalidad política es ejercida como un renovado mecanismo de poder que pretende satisfacer de manera preferencial los intereses de los donantes o, en su caso, también del gobierno aliado receptor.

Esto significa que desde esta perspectiva, la condicionalidad es un recurso coercitivo utilizado racionalmente por los gobiernos donantes para intervenir en las políticas internas de los receptores, a fin de que estos últimos adopten posturas y comportamientos afines a los intereses nacionales del donante.

En este supuesto caso, quienes logran saciar sus intereses políticos o económicos cuando la condicionalidad resulta eficaz son principalmente los gobiernos donantes, quienes tras lograr doblegar al gobierno receptor obtienen un “triumfo político”. Este logro político es útil por ejemplo para continuar su escalada de presencia en el mismo o en otros países integrantes de su órbita de influencia internacional en temáticas relevantes para su política exterior. Bajo esta visión, el donante guía los objetivos de su condicionalidad con base en planteamientos sustentados en el interés nacional, intentando maximizar sus capacidades de poder donde los resultados de dichas relaciones son de carácter absoluto.

Es decir, la condicionalidad, en un marco de enfrentamiento vertical entre donante y receptor, resulta un instrumento político que busca inferir en los asuntos internos del segundo en aras de que el primero obtenga y utilice preferencialmente a su favor los beneficios generados de esta relación.

Por este motivo, ya que lo que está en juego son los intereses del donante, los objetivos de la condicionalidad se decantan precisamente hacia propósitos capitalizables por éste, lo que conduce a que la meta de la condicionalidad poco tenga que ver con los intereses del receptor, y si lo hace éstos atienden de cierta forma las intenciones de la contraparte aliada en el poder, con la finalidad de mantener la relación de dominio entre ambos países.

Desde esta óptica, propósitos como la democracia o los derechos humanos, si bien pueden estar incluidos formal o públicamente en la condicionalidad exigida, pasan a un segundo plano, ya que lo que realmente interesa son las alianzas políticas entre ambos gobiernos, que son aprovechadas primordialmente por el donante. En esta dinámica, la población civil, es decir el sector en el que en principio se fundamenta la cooperación internacional y su correspondiente condicionalidad, no es privilegiada tras la instrumentación de la referida actividad.

Por lo anterior, desde el punto de vista del realismo, la *raison d'état* de la condicionalidad se circunscribe a ganancias absolutas por parte del gobierno donante, que tras ejercer su poder racionalmente mediante las sanciones doblega al receptor quien en términos de lucha por el poder resulta el actor perdedor de esta desigual relación.

Sin embargo, como se ha visto, los receptores (e inclusive los más vulnerables) en las menos de las veces acatan sumisamente la totalidad de exigencias provenientes del exterior, especialmente si no tienen la voluntad de realizarlas.

Por ello, el realismo no constituye un planteamiento teórico capaz de explicar cabalmente por qué los receptores, que bajo el análisis de esta teoría de las relaciones internacionales poseen menos recursos de poder que los donantes, son incapaces de no ejercer las conductas esperadas por los donantes.

Ahora bien, este planteamiento sí puede contribuir a explicar el hecho que los donantes tienden a sancionar a determinados receptores y a otros no, en función de los lazos e intereses políticos, económicos o geoestratégicos que mantengan con determinado receptor.

Como se ha demostrado, frecuentemente los donantes anteponen sus vínculos bilaterales con los receptores con quienes mantienen relaciones privilegiadas, dejando en este caso comúnmente en un segundo término las multicitadas precondiciones para acceder a la

ayuda en caso de que estos países no atiendan a las estipulaciones internacionalmente convenidas en dichas materias.⁴²⁷

Concretamente, desde esta visión, que es la que define la *praxis* de los principales donantes de ayuda al desarrollo de carácter bilateral, los intereses políticos, económicos o de seguridad tienen prioridad respecto a la defensa internacional de la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno.

En este caso la visión realista puede contribuir a explicar dos sucesos fundamentales de la condicionalidad:

El primero, enmarcado en el papel “activo” de la condicionalidad, considera que determinados donantes encuentran en este mecanismo un instrumento político utilizado en determinados casos de forma coercitiva para intentar influenciar el comportamiento de ciertos receptores caracterizados por su vulnerabilidad ante las presiones externas. Es decir, la utilización de la condicionalidad por parte de los donantes en función de su interés nacional, y no como un mecanismo encaminado a reforzar los regímenes internacionales en los citados temas en aras de conseguir valores y prácticas universales de beneficio conjunto.

En este primer aspecto se encuentra incluido también la “utilidad estratégica” de sancionar a algunos países con la finalidad de denotar el matiz democrático y renovado del sistema internacional de ayuda, en aras de legitimar las acciones de los donantes en este ámbito de las relaciones internacionales contemporáneas.

El segundo suceso, referente al ámbito “pasivo” de los donantes ante la condicionalidad, señala que estos no ejercen medidas de condicionalidad negativa sancionando a sus receptores más próximos o útiles respecto a su interés nacional. Esto representa la no instrumentación de la condicionalidad en los casos donde al ejercerla los intereses políticos y económicos de los donantes serían afectados (la hipótesis número uno se corrobora).

⁴²⁷ Ya sea en un grado mayor o menor.

Esta segunda práctica se encuentra estratégicamente encubierta por la referida “utilidad estratégica de la cooperación”, la cual como se ha señalado pretende aminorar esta segunda tendencia pasiva de la condicionalidad exacerbando a la opinión pública las sanciones económicas a determinados países bribones, a fin de pretender difundir la imagen de que los donantes, comprometidos con los valores universales de desarrollo, acatan los lineamientos actuales de la ayuda internacional que ellos mismos han establecido.

Asimismo, el realismo se muestra incapaz de explicar la manera en que un Estado donante en varias ocasiones tiene dificultades para determinar si debe sancionar o no, a un determinado receptor. Dado que el realismo y neorealismo parten de la premisa de que los Estados (gobiernos) son actores unitarios y racionales, este marco teórico no permite comprender el juego interno de visiones e intereses propios de las democracias occidentales, en donde los pesos y contrapesos (*checks and balances*) entre las distintas instancias gubernamentales y públicas no siempre son compatibles entre sí. La manera en que la Unión Europea a través del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeos gestionan y cabildean, ya sea para sancionar o no a un receptor es la mejor muestra de ello.

Finalmente, en caso de que la premisa realista en el sentido de que los donantes están en capacidad y cuentan con la determinación de sancionar de forma automática a prácticamente todo país que en un momento dado represente un atentado en contra de sus intereses, ocasionaría que el sistema internacional de cooperación para el desarrollo fuese tan vulnerable que su propia existencia no podría asegurarse. Como se ha visto, aún cuando se trata de países con quienes no se celebran relaciones cercanas, los donantes no suelen sancionarles severamente, ya que prefieren mantener el *estatus quo* en la relación o, inclusive, intentar mejorarla mediante acciones de vinculación constructiva.

Como es notorio, esta circunstancia también escapa a la facultad de los planteamientos realistas para otorgar explicaciones convincentes al respecto.

10.7.1.2 El neoliberalismo institucional

Desde el punto de vista del neoliberalismo institucional, donde la clave de análisis son los Estados, las instituciones, los regímenes internacionales, así como los actores transnacionales y no Estatales, en que a través de la cooperación es posible promover los derechos humanos, la democracia y el desarrollo sostenible, la condicionalidad política, en sus vertientes positiva y negativa, puede resultar de cierta manera eficaz.

Los esfuerzos por parte de los donantes para expandir en el Sur el contenido de la condicionalidad de primera y segunda generaciones han sido gratificados, si se considera que en términos generales, se registran innegables avances en los países en desarrollo respecto a la instrumentación de ambas tendencias político - económicas, las cuales en realidad han tenido un alcance prácticamente global en un reducido lapso de tiempo.

Esto es así ya que las reformas económicas ya sea en un grado mayor o menor han sido llevadas a cabo por la inmensa mayoría de países en desarrollo (independientemente de que hayan estado totalmente de acuerdo en instrumentarlas ni tampoco respecto a los resultados obtenidos tras su práctica).

Por otro lado, mediante el ejercicio de la condicionalidad, la promoción de los derechos humanos se ha incentivado tras incluir esta temática de manera formal en las nuevas regulaciones para otorgar ayuda, lo que ha contribuido al reforzamiento de elementos para constituir un incipiente régimen internacional en esta materia, aunque como se explica en el último capítulo de este trabajo, éste no esté consolidado.

El mejor ejemplo de ello es la inclusión de las cláusulas de derechos humanos en los Acuerdos de Asociación firmados por la Comisión Europea con terceros países, donde se establecen procedimientos más o menos claros para actuar en caso de que las garantías individuales de los nacionales de las partes no sean atendidas adecuadamente.

Respecto a la democracia y el buen gobierno, los avances no son tan evidentes. Ello debido por una parte en virtud de que los regímenes internacionales en estas materias no cuentan con una trayectoria o consolidación similar respecto con la que disponen los derechos

humanos. Ejemplo de ello es que no existen tratados o convenciones internacionales reguladoras en dichos rubros, sin olvidar que en la actualidad tampoco se cuenta con concepciones consensuadas respecto al significado o alcance de los citados tópicos.

A pesar de ello, el hecho de plantear públicamente que a partir del final de la guerra fría las nuevas reglas del juego de la ayuda considerarían a la democracia y al buen gobierno, ha promovido que los receptores hayan puesto mucha más atención en mejorar sus respectivos aparatos de gobierno en estas temáticas.

Considerando lo anterior, recurriendo al neoliberalismo institucional puede aseverarse que la condicionalidad sí ha contribuido a construir ó a reforzar instituciones internacionales, así como normas y procedimientos que pretenden promover reformas económicas, así como la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno a escala planetaria.

Ahondando en el estudio sobre la funcionalidad de la condicionalidad política con base en el institucionalismo neoliberal, puede decirse que este instrumento ha contribuido a perpetuar y a legitimar al sistema internacional de ayuda al desarrollo. Esto es así ya que debido a que desde el punto de vista de este postulado teórico, la práctica de la colaboración resulta más eficaz que la aplicación de sanciones. Así, el sistema internacional de ayuda al desarrollo es protegido de sus propias normas restrictivas impuestas por los donantes para impedir que las sanciones se impongan respecto a los incentivos (es decir la propia ayuda y sus flujos de financiación). Lo anterior no significa otra cosa más que aunque algunos receptores no cumplan satisfactoriamente con las nuevas estipulaciones de la ayuda, no serán severamente sancionados y continuarán accediendo a cooperación (la hipótesis número dos se corrobora).

Gracias a esta circunstancia, donantes y receptores (conformados por sectores públicos y privados) se benefician mutuamente, ya que los flujos de financiación internacional no son afectados considerablemente y por ende, permiten que los beneficiarios de estos recursos (agencias de cooperación, consultoras, empresas suministradoras de insumos, hasta los

propios beneficiarios directos de los proyectos de colaboración) no sean afectados por la condicionalidad.

10.7.1.3 El constructivismo

Bajo la perspectiva constructivista, la ideología de los cooperantes determina los lineamientos de la cooperación realizada entre estos, la cual se fundamenta en las percepciones y en las convicciones internas que sobre ciertos valores sus respectivas poblaciones posean.

Desde esta visión los donantes asumen un papel activo en las relaciones internacionales haciendo extensivos a terceros, valores que les rigen y que les han traído y probado beneficios tangibles en materia de estabilidad, crecimiento económico y desarrollo. De esta manera, con base en la identidad de las naciones, que puede evolucionar o ser modificada (por ejemplo a través de la cooperación internacional) es factible que los países identifiquen objetivos comunes como la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno o el propio liberalismo económico.

Con base en estas identidades comunes, la democracia, los derechos humanos, etc. entendidos como normas de aceptación general, pueden ser promovidos mediante la cooperación internacional. Por ello, en este caso la condicionalidad debe tener un papel discreto, sin que este instrumento en realidad enfrente intereses incompatibles entre Estados, sino que funja como un mecanismo de carácter extraordinario que simplemente es utilizado en ciertos casos para reconducir las relaciones de colaboración entre dos actores determinados.

A pesar de esta postura, para el constructivismo las sanciones a la ayuda no están descartadas como estrategia de promoción de los valores democráticos y de los derechos humanos. Es más, desde la postura teórica analizada, las sanciones a la ayuda son moralmente aceptadas y vistas como instrumentos legítimos de castigo a gobiernos que no se han sumado a la tendencia global de reforzamiento o perfeccionamiento en los ámbitos citados. Conforme esta premisa, para el constructivismo las sanciones a la ayuda no

pretenden conseguir más objetivos que el mero reforzamiento de mejores condiciones internas e internacionales de convivencia humanas en aras del beneficio y la seguridad colectiva.

Así, en esta dinámica, los donantes y los receptores son beneficiados conjuntamente sin ventajosas relaciones de poder para con una de las partes. Por esta razón, el constructivismo es incapaz de explicar las razones por las cuales algunos donantes, ejerciendo sus capacidades de poder, sancionan a algunos receptores con la finalidad de que estos accedan a instrumentar las exigencias definidas por los primeros, los cuales sin dichas presiones no estarían dispuestos a llevar a cabo.

Asimismo, el constructivismo carece de la capacidad para explicar el porqué la mayor cantidad de países que son sancionados son aquellos en donde los donantes no mantienen intereses económicos, políticos o geoestratégicos relevantes, mientras que aquellos gobiernos que disponen de más estrechos vínculos con el Norte no suelen ser castigados severamente, a pesar de que éstos últimos recurrentemente no atiendan las actuales normas internacionales en materia de democracia y derechos humanos.

Dicho en otras palabras, ya que los hechos demuestran que, independientemente de la ausencia de compromiso por parte de los receptores para promover normas internacionales en torno a la democracia y los derechos humanos, cuando existen vínculos económicos, políticos y geoestratégicos cercanos entre donante y receptor los primeros no sancionan con severidad a los segundos (la tercera hipótesis es descartada).

Finalmente, no hay que olvidar que el sustento por el que los donantes que sancionan a determinados receptores se basa precisamente en la necesidad u obligación de carácter moral para ejercer medidas vinculantes tendientes a corregir los comportamientos de aquellos gobiernos que se han apartado del respeto de la democracia o de los derechos humanos. De ahí que el planteamiento constructivista, al ser utilizado por los países que recurren a las sanciones para obtener determinados objetivos resulte fundamental (mas no

suficiente) para interpretar los fundamentos del discurso oficial que justifica dichas acciones coercitivas de las relaciones de cooperación internacional.

11. Algunas propuestas en materia de condicionalidad política

...condicionar la profundización de las relaciones (de la Unión Europea) con América Latina a la consolidación democrática es congruente desde el punto de vista político de la Comunidad Europea, pero poco eficaz en términos reales si no se utilizan simultáneamente otros instrumentos que favorezcan la mejora de su situación social y económica que a su vez, consolidaría y daría credibilidad a los sistemas democráticos.

María Muñiz Urquiza y José Ángel Sotillo

Con base en los estudios, análisis y consideraciones hasta aquí presentadas, es evidente que la condicionalidad de la cooperación internacional debe ser reconsiderada y reformada, si lo que se pretende es que este instrumento en verdad funja como un mecanismo de colaboración renovado y actualizado, en aras de promover el desarrollo corresponsable, equilibrado y compartido entre los países del planeta.

A continuación se presentan una serie de propuestas en distintos rubros de la condicionalidad política de la cooperación, las cuales tienen como objetivo incrementar las posibilidades de que este mecanismo de cooperación constituya una vía de relaciones equilibradas y responsables entre el Norte y el Sur, donde el desarrollo y la seguridad conjuntos sean los resultados obtenidos tras su instrumentación.

11.1 “Democratizar” a la primera generación de condicionalidad

La condicionalidad política de primera generación, entendida como el conjunto de exigencias político – económicas por parte de los organismos financieros internacionales hacia los países que les solicitan créditos, requiere de una transformación integral en su lógica de acción.

Como se ha visto, las reformas estructurales dictadas a partir de la década de los ochenta desde Washington D.C. y llevadas a cabo por la mayoría de los países en desarrollo, en

términos generales han tenido resultados negativos respecto a los intereses de las capas poblacionales tradicionalmente menos favorecidas.

Por ello, resulta necesario democratizar el proceso de toma de decisiones de las instituciones hermanas de Bretton Woods, con la finalidad de que los países en desarrollo (donde habita la mayoría de la población mundial que percibe de manera directa los efectos de las directrices de estas instituciones) dispongan de la capacidad suficiente para hacer escuchar su voz y sus intereses en sus respectivos foros.

Es verdaderamente irónico que el BM y en menor medida el FMI, exijan a sus receptores en el Sur que adopten o incrementen sus procesos democráticos internos, mientras que en el seno de ambos centros crediticios multilaterales las decisiones más relevantes sean acordadas entre los países más poderosos del planeta, usualmente relegando la opinión y necesidades sociales de los países más rezagados.

Asimismo, se considera muy conveniente continuar la modificación o reconsideración del denominado Consenso de Washington, en el sentido de diversificar las estrategias de crecimiento económico y desarrollo, mediante vías novedosas e incluyentes para incentivar nuevas oportunidades para el Sur.

Si bien el proceso de la globalización requiere de apertura y reformas económicas para la multiplicación de la producción e intercambio de bienes y servicios, los efectos de estas acciones no han respondido ni atendido a las necesidades sociales de los Estados de Sur. Por el contrario, esta tendencia política – económica de alcance prácticamente global, al ser dirigida por los principales centros de poder económico, ha beneficiado a una minoría de la población mundial en detrimento de la mayoría.

La globalización y las reformas estructurales como parte inherente de este proceso, de forma contraria a la concepción convencional, no responden precisamente a un modelo económico ni político democrático donde distintas tendencias y posturas conviven, compiten y se relacionan entre sí. Por el contrario, la globalización, al comprender una

gama de posicionamientos teóricos y políticos enmarcados en un modelo trazado por las potencias y organismos dominantes, donde las estrategias liberales de desarrollo al ser hegemónicas prácticamente no admiten disensos en cuanto a nuevas alternativas o vías para su diversificación, ocasiona que dicho proceso global resulte contrario al espíritu democrático que en un principio debería tener.⁴²⁸

En otras palabras, la globalización y las políticas económicas que regulan distintas condiciones internas de los receptores, al responder a determinados y particulares intereses, restan capacidad de decisión a los distintos sectores políticos, económicos y sociales del Sur, dando pauta a que se reduzca el de por sí devaluado peso de las capas más vulnerables en las decisiones internas de los países en desarrollo.

Lo anterior indica que la instauración de las reformas económicas mediante condicionalidad por parte de los países en desarrollo, al impedir disensos para dilucidar medidas alternativas que respondan a las particulares necesidades de sus naciones, dificulta el ejercicio democrático en el sentido de contar con la capacidad de decidir la mejor estrategia política - económica entre un conjunto de opciones encaminadas hacia un mismo objetivo: el crecimiento y el desarrollo sostenibles.

La “diversidad en la globalidad” (Prado, 2003: 170) podría constituirse en una fórmula donde sean acogidos los consensos y disensos necesarios para estructurar estrategias de desarrollo que respondan a los principios democráticos de co decisión y co responsabilidad en los efectos de las reformas instauradas.

El ejercicio de la diversidad en la globalidad ameritaría facilitar que las instituciones democráticas de los Estados receptores (cámaras legislativas, universidades, ONG’s)

⁴²⁸ De ahí el acertado comentario de Keth Bezanon, Ministro de Asuntos Exteriores de Suecia, quien señala que “El BM continúa siendo el principal generador de paradigmas sobre el desarrollo. Adicionalmente, y a pesar de que sus políticas han variado a través del tiempo, la idea de que el Banco nunca podrá estar equivocado continúa prevaleciendo e imponiéndose en muchas de las visiones y acciones de diversas instituciones” (en Santiso, 2003: 10). En este mismo orden de ideas, el Comité Financiero de la Asamblea Nacional francesa, en un estudio presentado en 1998, asentó que “Las políticas del FMI y del BM no son los únicos modelos de desarrollo” y que “las recomendaciones del Fondo no serían políticamente aceptables en Francia” (*Ibid*).

participen en los procesos de evaluación, modificación, aprobación o refutación de las reformas promovidas desde otras latitudes, con la finalidad de que dichas políticas atiendan en un mayor grado los intereses nacionales del país en cuestión.⁴²⁹

11.2 Definir con mayor precisión la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno

La condicionalidad política de segunda generación se regula por una serie de concepciones sobre la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno que, debido a la distinta manera de ser entendidas y conceptualizadas por los donantes y los receptores, genera el “efecto multiplicador de la condicionalidad”, ya que los receptores deben adaptar sus políticas a igual número de visiones o versiones sobre las temáticas citadas establecidas desde el extranjero.

Además, el hecho de que estos tres conceptos varíen dependiendo del donante y del receptor, aumenta la oportunidad de que ambos cooperantes sean discrecionales al momento de hacer cumplir (o no hacerlo) dichas disposiciones, lo cual, disminuye las posibilidades de que los donantes traten con equidad (es decir utilizando parámetros evaluadores y sancionadores similares) a sus respectivos receptores.

Las cláusulas democráticas y de derechos humanos contenidos en los acuerdos de cooperación deben definir claramente el alcance conceptual y práctico de ambos valores, precisamente con la finalidad de disminuir el tradicional margen de discrecionalidad con que los donantes catalogan, y en consecuencia premian o sancionan a sus receptores de ayuda.

De igual manera, y ya que el buen gobierno ha sido incluido en la condicionalidad de segunda generación, sería conveniente anexar cláusulas en esta materia, siguiendo la misma

⁴²⁹ La democratización del proceso de toma de decisiones de las instituciones financieras multilaterales es una condición necesaria para generar desarrollo, lo cual a su vez incidiría directamente en la manera en que estas instancias ejercen condicionalidad. Un estudio que toca este tema se encuentra en Juan Pablo Prado Lallande, “El Consejo Económico y Social. Las reformas pendientes”, en María Cristina Rosas (coord), *60 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?*, UNAM, Australian National University, México, 2005.

línea propuesta en el párrafo anterior, en sentido de definir claramente el contenido y el alcance de dicho concepto.

Claro está que en la definición de dichos parámetros el Norte y el Sur, de manera conjunta deben sumar sus respectivas visiones y voluntades, con el fin de que se incluyan de manera consensuada las distintas concepciones que sobre estos temas pudiesen surgir.

Un régimen internacional sobre los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno requiere necesariamente que donantes y receptores actúen de manera comprometida, coordinada y consensuada, definiendo estándares claros y verificables sobre estos tópicos, a fin de estar en capacidad de promoverlos y darles seguimiento de manera eficaz.

Esta compleja labor podría realizarse en el marco de la ONU, por ejemplo, mediante los trabajos de una Conferencia Especial sobre la Cooperación Internacional al Desarrollo, teniendo entre sus objetivos establecer definiciones claras y precisas respecto al significado de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno; partiendo de las regulaciones y acervos jurídicos y procesales (regímenes) que sobre dichos rubros la sociedad internacional cuenta en la actualidad.

Mediante estas acciones, por ejemplo, se intentaría consolidar o confirmar la indivisibilidad de todos los derechos humanos (precepto instituido en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos de 1993),⁴³⁰ lo cual permitiría la aceptación *de facto* de que el derecho al desarrollo sea promovido y exigido como obligación entre los distintos actores de la cooperación internacional (donantes y receptores) y no solamente considerar los derechos civiles y políticos; tal y como los donantes han tradicionalmente hecho hasta la fecha.

De igual forma, en lo que a la democracia corresponde, los donantes podrían dejar de considerar a los procesos electorales como “la” condicionalidad política en esta materia, lo

⁴³⁰ En esta Conferencia se confirmaron los principios básicos de los derechos humanos: universalidad, objetividad, no selectividad, interdependencia e indivisibilidad. Para la jurista Laura Galvis Ortiz, la consagración de estos derechos saldó el debate respecto a las diferentes generaciones de derechos humanos, para establecerlos en una sola categoría, los cuales deben tener el mismo tratamiento y apoyo entre sí (Galvis, 2003: 85).

cual ameritaría un mayor apoyo al fomento de procesos sociales de mayor plazo de tiempo y envergadura. Los efectos de esta estrategia serían mucho más beneficiosos que abstractas contiendas entre partidos políticos en busca del apoyo de los votantes, muchos de ellos sumidos en la pobreza y sin capacidad de incidir en las decisiones políticas y económicas que les afectan cotidianamente.

En la actualidad existen importantes avances en la codificación del alcance conceptual de las temáticas de referencia. La Carta Democrática Interamericana de 2001 y, especialmente, el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia de 1998, así como la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de 2002, donde se especifican con mayor exactitud la definición y el alcance de ambos valores constituyen sensibles mejoras en los esfuerzos por precisar estándares de cumplimiento de las temáticas en cuestión.

11.3 Regular jurídicamente los distintos tipos de sanciones a la ayuda al desarrollo

Ya que se ha demostrado que recurrentemente existe incompatibilidad entre el nivel de sanciones (o no sanciones) impuestas a terceros países respecto al grado de violación de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, resulta necesario regular en instrumentos de derecho internacional público la magnitud de este tipo de sanciones.

Definiendo con mayor claridad el tipo de sanción a determinado país (suspensión temporal de la ayuda, suspensión definitiva, terminación del acuerdo de cooperación, etc.), así como su duración, en concordancia con el grado de incumplimiento por alguna de las partes a las estipulaciones previamente establecidas, el grado de confiabilidad y eficacia de este instrumento coercitivo podría mejorarse significativamente.

Como se señaló en su momento, la Comisión Europea se encuentra trabajando en nuevas estrategias para definir con mayor exactitud las modalidades de sanciones que sus 25 miembros mediante las posiciones comunes adopten en un futuro. Queda entonces precisar

estos objetivos lo más pronto posible, evaluarlos y en su caso ampliarlos a un mayor número de donantes para que se haga lo propio desde la perspectiva bilateral.

11.4 “Reevaluar” la condicionalidad política de segunda generación

A lo largo de este trabajo se ha corroborado que las dos principales generaciones de condicionalidad política de la cooperación al desarrollo no gozan del mismo estatus en la agenda internacional. La condicionalidad de primera generación, ejemplificada en su modalidad más tangible mediante las denominadas reformas estructurales, tradicionalmente ha sido dirigida, apoyada y exigida de forma rigurosa por la comunidad de donantes de cooperación.

Mientras tanto, los estatutos de la condicionalidad política de la ayuda (democracia, derechos humanos y buen gobierno) se han caracterizado por un menor grado de exigencia, estímulo y escrutinio por parte de las instituciones multilaterales y demás oferentes de colaboración.

Esta situación ha generado que la agenda económica predomine respecto a la agenda política y social internacional. Toda vez que la primera responde a intereses de un reducido número de actores internacionales caracterizados por no atender las demandas de las mayorías, ocasiona que en realidad la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno estén subordinados a los intereses económicos de unos cuantos, lo cual resta oportunidad para ampliar estos valores a mayores latitudes del planeta.

Por ello, se considera impostergable otorgar al contenido político y social de las relaciones de cooperación un renovado impulso, con la finalidad de que estas temáticas fundamentales ocupen el sitio que les corresponde en la agenda internacional en lo general y en la condicionalidad política en lo particular.

Este propósito podría lograrse si se le otorgase a la condicionalidad positiva de segunda generación el sitio y apoyo apropiado respecto al lugar que ocupa en las declaraciones,

discursos y estatutos oficiales sobre las políticas de cooperación internacional de los donantes.

Es ilusorio pensar que el fomento a objetivos tan complejos como mejores niveles de democracia, derechos humanos y/o buen gobierno puedan ser promovidos exitosamente con reducidos apoyos económicos para co-financiar programas y proyectos en ambas materias; financiación que como se ha visto no supera el cinco por ciento de los montos totales de ayuda de los cuatro donantes estudiados en esta investigación.

11.5 “Compatibilizar” la condicionalidad política de primera y de segunda generación

A inicios de la década de los noventa, los donantes de cooperación internacional señalaron que la condicionalidad de segunda generación tenía el propósito de complementar y reforzar los efectos de las reformas estructurales, ya que desde su visión ambas tipologías de condicionalidad constituían vías certeras de desarrollo en los países del Sur.

Sin embargo, los efectos de la instauración de los férreos lineamientos de la condicionalidad económica no han generado los beneficios prometidos, especialmente entre los grupos sociales de menor peso político y económico en los países en desarrollo. Es más, y como lo ha señalado Joseph Stiglitz, en varios casos las medidas han alterado negativamente el nivel de bienestar de dichos sectores poblacionales, contradiciendo los objetivos originales o declarados en este sentido.

Ante esta situación, la condicionalidad de segunda generación, más que reforzar o complementar a su “hermana mayor” (la primera generación), ha intentado atenuar los efectos de la segunda, mediante la promoción del desarrollo político y social a través de distintas medidas orientadas a la práctica y defensa de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno.

Empero, ya que la condicionalidad del orden político cuenta con menor apoyo por parte de los cooperantes (y varios receptores), la capacidad de ésta modalidad de cooperación ha

resultado insuficiente para paliar los resultados negativos de las reformas económicas instauradas desde hace casi tres décadas.

Luego entonces, puede aseverarse que la condicionalidad de primera generación no ha sido compatible ni complementaria respecto a la condicionalidad de segunda generación. Por el contrario, ambas condicionalidades “hermanas” en realidad han resultado contradictorias entre sí, ya que por un lado, la primera no ha fomentado el crecimiento económico ni el desarrollo suficientes y en ocasiones los ha deteriorado, mientras que la otra, intenta aminorar los efectos políticos y sociales negativos producidos tras la puesta en marcha de la primogénita.

Ante esta competencia desigual, donde la hermana mayor se impone a la menor, es evidente la contradicción entre dos de las principales estrategias del sistema de cooperación internacional al desarrollo del siglo XXI, hecho que a todas luces le resta capacidad a este mecanismo de colaboración para propiciar mejores condiciones de bienestar y seguridad a la población mundial.

Debido a esta paradójica circunstancia, es necesario “compatibilizar” los objetivos y efectos de ambas condicionalidades, con el fin de que éstas incentiven de manera coordinada y complementaria los objetivos abiertamente declarados en materia de estabilidad, y crecimiento económicos, así como de justicia social e igualdad de oportunidades políticas y sociales. Este propósito ameritaría a su vez continuar en la dinámica de “sensibilización” por parte de las instituciones donantes, como el BM, en el sentido de profundizar sus esfuerzos actuales por combatir la pobreza mundial.

11.6 Coordinar a los donantes en el ejercicio de las sanciones a la ayuda

En el cuadro 22 se mostró la actitud de cuatro donantes de ayuda respecto a su manera de reaccionar frente al comportamiento de sus receptores cuando estos no cumplieron con las normas previamente establecidas en materia de democracia y derechos humanos.

Ese cuadro es importante ya que también se refiere a la manera en que los cuatro donantes seleccionados en varias ocasiones no han adoptado comportamientos afines entre sí respecto a las sanciones impuestas a sus receptores, en el sentido de no sancionar a los mismos receptores (ni con el mismo rigor) conforme al comportamiento de éstos últimos.

Como se ha explicado ampliamente, esta situación de descoordinación se debe fundamentalmente a la diferencia de intereses políticos y económicos por parte de cada uno de los donantes de cooperación respecto a sus distintos receptores; intereses que, debido a que imperan sobre el compromiso de la defensa universal de la democracia y los derechos humanos, genera descoordinación entre los donantes, restándole eficacia, legitimidad y sobre todo credibilidad a dicho instrumento de poder.

11.7 Monitorear sistemáticamente el grado de cumplimiento de los elementos condicionados

Uno de los aspectos clave de la condicionalidad de la cooperación consiste en la verificación del grado de cumplimiento de las estipulaciones establecidas como condicionantes para permitir el ejercicio de la colaboración entre dos actores internacionales.

A pesar de esta situación, los donantes carecen de parámetros consensuados para definir claramente las variables a considerar al momento de evaluar el comportamiento de un determinado receptor en un área específica, ya sea la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno. La utilización de dudosos modelos evaluadores gubernamentales, que por atender a los intereses enmarcados en la lógica de la política exterior e intereses del donante pueden ser discrecionales, o de aquéllas de carácter privado como el de la *Freedom House* (organización estadounidense de perfil conservador) que responden a determinados ejes doctrinales, no han hecho sino oscurecer y enrarecer la de por sí compleja tarea de catalogar las conductas de los receptores en las áreas mencionadas.

Para evitar esta circunstancia, los donantes, en coordinación con los receptores, deben establecer sistemas claros y transparentes de evaluación, a través de revisiones sistemáticas

y periódicas de las condiciones internas de los Estados involucrados. Estas evaluaciones deberán seguir los principios de imparcialidad y precisión y verificación de los resultados obtenidos, a fin de que se reduzcan las posibilidades de que dichos resultados puedan ser utilizados discrecionalmente por los donantes ya sea para sancionar o, (especialmente) para no hacerlo a un determinado receptor.

Evidentemente, en tiempos de crisis, estas evaluaciones se llevarían a cabo de manera expedita, con la finalidad de responder adecuadamente a situaciones donde la intervención internacional resulte impostergable de realizar.⁴³¹

11.8 “Multilateralizar” a la condicionalidad política de la cooperación internacional

La condicionalidad política presenta dos tendencias generales para su instrumentación dependiendo del actor que la establezca. Por un lado, lo que se puede denominar un “multilateralismo menor” y por el otro la tradicional condicionalidad bilateral y la regional.

El *multilateralismo menor* se refiere a la condicionalidad dictada desde el BM respecto a la condicionalidad de primera generación y, en un grado menor, y últimamente de forma cada vez más recurrente, en torno a la condicionalidad de segunda generación. Por su parte, la condicionalidad bilateral y regional corresponde a los lineamientos planteados a través de las distintas agencias de cooperación, sean éstas gubernamentales o regionales, siendo la Comisión Europea y su ayuda el mejor exponente en este sentido.

El problema del *multilateralismo menor* es que el BM, al regirse por sistemas de toma de decisiones excluyentes respecto a la mayoría de los países del planeta, ha promovido y exigido una serie de medidas políticas y económicas que en las más de las veces no compaginan con la tendencia de las acciones provenientes del “multilateralismo mayor” (es decir, del resto de organismos del Sistema de Naciones Unidas como el PNUD, UNICEF,

⁴³¹ Por ejemplo, de esta manera se evitaría repetir la tragedia de Balfur, Sudán, donde tras años de intentos combates entre las fuerzas oficiales y los grupos insurrectos, en septiembre de 2004, la ONU mediante el Consejo de Seguridad, envió un mensaje al gobierno de Jartúm en el sentido de amenazarle con la posibilidad de imponerle sanciones económicas como medida de presión para encauzar los efímeros esfuerzos de paz.

UNESCO, FNUAP, ONUDI, UNIFEM, etc.), restando coherencia e impacto en los múltiples y polarizados efectos de las acciones de dichas organizaciones.

De ahí que se estime viable una multilateralización a fondo de los diversos asuntos relacionados con el ejercicio de la condicionalidad política de la cooperación internacional que vaya desde la democratización de este instrumento (punto 1); la definición de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno (punto 2); la regulación jurídicamente válida de los tipos de sanciones a la ayuda al desarrollo (punto 3); la consideración, como asuntos centrales de la agenda internacional, de los elementos políticos y sociales de la cooperación de manera compatible y equiparable al ímpetu que se le ha otorgado a la agenda económica (puntos 4 y 5); y monitorear el comportamiento de los países en las materias señaladas (lo cual se podría hacer mediante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU,⁴³² ampliando las facultades de dicho organismo) (punto 7); todo ello con el propósito de cohesionar las políticas y acciones de cooperación y reducir las actitudes discrecionales y relativistas que deslegitiman la actual *praxis* de la condicionalidad.

Estas actividades podrían contribuir a transparentar los ejercicios tanto de condicionalidad positiva como de la negativa de la cooperación y, sobre todo, a incluir en su ejercicio a los países en desarrollo; los cuales, en realidad, como conjunto de Estados con características similares, no tienen voz al momento de presenciar o sufrir una situación de crisis. Dado esto, los receptores usualmente se han limitado a actuar (o más bien reaccionar) desde la perspectiva bilateral ante amenazas o sanciones económicas, debido a las relaciones verticales de poder en el marco de la cooperación Norte-Sur, que les resta capacidad de maniobra y acción.

De ahí que sería muy conveniente que, así como existe un club de donantes regulados por determinadas directrices políticas y estratégicas (el CAD), se conforme un Comité de Receptores de Asistencia al Desarrollo (CRAD), el cual vele por los intereses del Sur en el

⁴³² O, de progresar la reciente iniciativa del Secretario General de la ONU Kofi Annan, del Consejo de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2005).

marco del sistema internacional de la ayuda, fungiendo, más que como contrapeso al CAD, como el elemento complementario a éste para contribuir a trazar los objetivos y directrices del sistema internacional de cooperación internacional.

Este Comité podría estar conformado mediante procedimientos democráticos por distintos países que representen durante un periodo determinado de tiempo⁴³³ y que representen la radiografía de la ayuda y la financiación internacional al desarrollo de la actualidad. Es decir, por un lado un grupo de países que tradicionalmente han recibido más apoyo por parte de los donantes, y por el otro un conjunto de países que dependen *in extremis* de la AOD para mantener su viabilidad como Estados, pasando por representantes que si bien reciben beneficios por parte de los donantes, no pueden catalogarse en los dos grupos de receptores anteriormente referidos.⁴³⁴

Finalmente, el CAD y el CRAD podrían establecer un órgano conjunto y coordinado (el Comité para el Desarrollo Global –CDG-) que, conformando parte integral del Sistema de Naciones Unidas, escuche las voces y atienda los intereses políticos, sociales y económicos del Sur y del Norte, y que desempeñe un papel central para cohesionar las políticas generales del sistema internacional de cooperación al desarrollo (evidentemente la condicionalidad incluida) para las siguientes décadas.⁴³⁵

11.9 “Desmitificar” las razones del fracaso de las reformas obtenidas tras la puesta en marcha de la condicionalidad de la cooperación

Los donantes de cooperación y, especialmente el BM, han señalado repetidamente que el fracaso de las reformas económicas llevadas a cabo por los países del Sur no se debe a la incapacidad de dichas estrategias para generar crecimiento y desarrollo, sino sobre todo a la

⁴³³ Este periodo, de manera similar a como se constituyen los miembros del Consejo Económico y Social de la ONU, podrían designarse a través de la AGONU, teniendo una permanencia de tres años en el cargo.

⁴³⁴ Y que, como México, Corea del Sur o Turquía, por citar sólo algunos ejemplos, también ejercen políticas de cooperación internacional como donantes a otros gobiernos donde mantienen intereses estratégicos.

⁴³⁵ Y, como “fase superior” al CDG, como organismo descentralizado que escape a la visión estatocéntrica de la cooperación, gradualmente podría incluirse en su seno a los principales organismos (agencias bilaterales, y multilaterales, así como otras organizaciones públicas y privadas) de colaboración, en aras de reforzar a esta gran organización para el desarrollo, que dirija, concentre, coordine y recabe la financiación necesaria para instituir un renovado y más eficaz programa global de colaboración a escala multilateral.

incapacidad de los gobiernos receptores para instrumentarlas de manera correcta y con la profundidad y duración necesarias.

Sin embargo, explicar la incapacidad de las reformas económicas y políticas para generar los resultados prometidos desde esta simple visión sería como intentar describir una figura geométrica tridimensional a través de una figura plana sin hacer referencia a sus superficies y profundidad.

Los insuficientes y en ocasiones contraproducentes efectos en términos sociales de las reformas políticas y económicas adoptadas por la gran mayoría de los gobiernos del Sur desde hace unas dos décadas, se deben a tantas causas y razones como aristas tiene una figura geométrica poligonal.

Razones históricas y estructurales tanto internas como internacionales que pueden ir desde la ausencia de compromiso político por parte de los gobernantes para apoyar el desarrollo de sus pueblos, hasta un sistema internacional que no ha logrado superar el establecimiento de condiciones políticas y económicas que inclinan la balanza de las relaciones internacionales a favor de los intereses del Norte y de sus aliados en el Sur,⁴³⁶ generan una compleja red de elementos causales que, en conjunto e interrelación, han incidido de manera inapropiada respecto a la equidad de condiciones de desarrollo de la mayoría de los habitantes del planeta.

Resulta cuando menos injusto por parte de los donantes criticar excesivamente a sus receptores cuando no cumplen cabalmente con las exigencias impuestas (hecho muy recurrente), señalando los objetivos macro o (especialmente) micro económicos no se consiguen por insuficiencia de mayores esfuerzos por parte del receptor.

Ello, sin que los donantes practiquen una postura reflexiva y revisionista de los efectos colaterales de las acciones que, por disposición y presión suyas, los gobiernos del Sur (es

⁴³⁶ No en el ámbito nacional, sino respecto a determinadas elites, ya sean públicas o privadas de determinado receptor.

verdad, muchos de éstos por complicidad con el Norte) han establecido, varias veces en contra de los intereses de las personas más pobres en estas naciones.

Si la rendición de cuentas (*accountability*) es un elemento esencial del contenido de la condicionalidad política actual, no se explica el porqué no se ha trasladado esta demanda de buen gobierno a los países donantes, en el sentido de responder por los efectos que sus políticas económicas han ocasionado en los nacionales más vulnerables de los países en desarrollo.

En el marco de este ejercicio de corresponsabilidad ante los efectos de las acciones emprendidas en el transcurso del ejercicio de la condicionalidad, es donde las reformas económicas podrían sensibilizarse, y tras ello los tomadores de decisiones no perder de vista el fin último de una economía política con carácter social: brindar los mayores beneficios posibles al mayor número de ciudadanos.

La experiencia obtenida tras la práctica de la condicionalidad es que ésta no funciona si los receptores no tienen niveles elementales de aceptación y capacidad para ejercer las acciones estipuladas. Por ello es acertado el planteamiento de White y Morrissey respecto a que “si los donantes desean en verdad maximizar el alcance de las reformas (solicitadas a los receptores), deberían primero identificar las preferencias y capacidades de los receptores respecto a la ejecución de las reformas y posteriormente ofrecerles apoyo para que las lleven a cabo. (En esta dinámica). El único rol constructivo de la condicionalidad sería de monitoreo y apoyo” (White y Morrissey, 1997: 504).

11.10 “Revertir” la condicionalidad unilateral

La condicionalidad, como reflejo de las relaciones de poder entre el Norte y el Sur, se caracteriza porque el primer hemisferio es quien se encarga -de forma exclusiva- de establecer las reglas del juego de este mecanismo de cooperación y coerción; esto es,

evaluar el comportamiento de terceros, y de decidir si ejerce o no sanciones contra los mismos.⁴³⁷

Las condiciones requeridas a los receptores no han sido exigidas a los donantes, lo cual hace de la condicionalidad un ejercicio unilateral de poder en las relaciones internacionales, donde los receptores carecen de la capacidad para responder en condiciones de equidad a las acciones punitivas de los países desarrollados.

Ciertamente los países del CAD cuentan con mejores niveles de democracia, derechos humanos o buen gobierno. Sin embargo si el Sur utilizase, como hace el Norte, de parámetros discrecionales para evaluarlos, encontrarían múltiples elementos para sustentar eventuales sanciones políticas (y, por qué no, comerciales) a los gobiernos y pueblos de los países desarrollados.⁴³⁸

Con la finalidad de revertir la condicionalidad unilateral, es necesario practicar la denominada “mutua condicionalidad” (Alonso, 2004: 43), referida al “compromiso efectivo

⁴³⁷ Si bien estas cláusulas son vinculantes para ambas partes, los donantes, por su mayor peso en términos de poder en la relación bilateral, son quienes tradicionalmente desempeñan el papel de observadores o sancionadores en caso de que no se cumplan las condiciones previamente establecidas. Por ello, a la fecha no se ha registrado ningún caso en que el receptor solicite activar la cláusula democrática o de derechos humanos en detrimento del donante de cooperación. Esta aseveración se refiere únicamente a las relaciones verticales de cooperación entre el Norte y el Sur, y no describe lo propio respecto a experiencias de cooperación Sur - Sur donde existen otras condicionantes políticas (como las cláusulas democráticas y de derechos humanos en el MERCOSUR, la Comunidad Andina o el PPP), tema que por su complejidad escapa a los intereses de este trabajo, más no del autor para proyectos subsecuentes de investigación.

⁴³⁸ Por ejemplo, en primer lugar, por no apoyar la democratización de los organismos financieros internacionales (punto 1), así como de la ONU; por no practicar la rendición de cuentas ante los efectos de las reformas estructurales exigidas a los países desarrollados (punto 9); por no apoyar el cumplimiento de la “Agenda de Desarrollo” de la OMC de Doha en materia de apertura de los mercados del Norte a los productos agropecuarios del Sur; por no comprometerse a otorgar el 0,7% del PIB como AOD; por no permitir mayores reducciones de la deuda externa de los países en desarrollo y de Bretton Woods. Asimismo, por no rendir cuentas en las justificaciones para que algunos países invadiesen a Irak (haciendo alusión a la existencia en territorio iraquí de armas de destrucción masiva); por realizar y apoyar guerras invasoras ilegales, por realizar experimentos, ya sean simulados o reales de armas atómicas (por cierto, también armas de destrucción masiva que ponen en riesgo la seguridad internacional), por generar más del 80% de los contaminantes a escala planetaria, por no apoyar propuestas innovadoras para aumentar la financiación internacional al desarrollo (como la tasa Tobin), así como por producir y vender la mayoría del arsenal armamentista a escala global, por mencionar sólo algunos ejemplos. Ahora bien, si se trata de condiciones internas en los países desarrollados en materia de democracia, derechos humanos y/o buen gobierno podrían argumentarse déficit en la transparencia de los procesos electorales en Estados Unidos (como el cuestionable triunfo de George W. Bush en las elecciones presidenciales del año 2000), las férreas políticas anti migratorias, y la reelección de distintos funcionarios en cargos de representación pública que, a la luz de algunos países del Sur (como en México), resultan acciones contrarias a *su* visión sobre la democracia y el Estado de derecho.

entre donante y receptor para establecer condiciones que hagan eficaz la ayuda, estableciendo un diálogo creíble entre ambos” (*Ibid*).

Esta *mutua condicionalidad* podría animar a donantes y receptores a establecer condiciones *ex ante* y *ex post* donde ambas partes hagan énfasis en las coincidencias de posturas sobre las temáticas a tratar. Para promover la colaboración en dichos asuntos, es necesario privilegiar acciones conjuntas de cooperación mediante acciones co responsables donde la rendición de cuentas respecto a los efectos de las acciones y reformas instituidas sea la pauta a seguir en esta dinámica de colaboración horizontal.

Un buen ejemplo de la *mutua condicionalidad* sería el exigir a las empresas trasnacionales que sus inversiones en los países en desarrollo atiendan también a intereses sociales en sus respectivos centros de acogida. Ello en el sentido de complementar las exigencias estipuladas en distintos foros internacionales donde se plantea la exclusiva responsabilidad por parte de los Estados receptores de inversiones y ayuda internacional para proporcionar seguridad y atractivas condiciones de inversión a las empresas y a los capitales trasnacionales, con el fin de “acceder” a dichas fuentes de financiación internacional, sin que a la fecha se estipulen condiciones “desarrollistas” , “ambientales” o de respeto a los derechos humanos (especialmente laborales) por parte de los consorcios internacionales a favor de los intereses y las necesidades de las naciones de acogida de sus inversiones.

11.11. Privilegiar a la condicionalidad positiva respecto a la negativa

En este trabajo se ha señalado que las sanciones a la ayuda al desarrollo en términos generales no corresponden a instrumentos de presión eficaces para que los receptores mantengan sus conductas o las transformen conforme los designios de los donantes.

Asimismo, se ha evidenciado que solamente cuando la apropiación (*ownership*) de las reformas por parte de los donantes (en la dimensión gubernamental y popular) está presente, estas acciones pueden ponerse en marcha y, en su caso, resultar eficaces.

Ante tales claras y lógicas evidencias, se considera que los donantes, para conseguir sus propósitos, más que sancionar, deben impulsar y privilegiar la cooperación en estos rubros.

Sobre este tema, Franz Nuscheler expresa que “Debe otorgarse preferencia a las medidas positivas respecto a las negativas. Antes de la aplicación de las medidas de persuasión negativas, debe practicarse un intenso diálogo político, pero si un régimen continúa groseramente violando los derechos humanos, deben aplicársele ciertas medidas negativas, ya que si esto no se hace así, la condicionalidad puede volverse impráctica e ineficaz” (Nuscheler, *Op. Cit.*: 37)

Claro está que para que estos ejercicios de cooperación resulten atractivos y provechosos para ambas partes, es indispensable que donantes y receptores actúen en un marco de fluido diálogo transparente y abierto y que tome como base los intereses coincidentes entre los actores involucrados (punto 10), para pasar gradualmente a los asuntos donde las convergencias no sean tan evidentes.

Esta consideración amerita irremediablemente que los donantes aumenten sus programas y proyectos de cooperación al desarrollo, para lo cual el incremento de sus respectivos montos de AOD es una premisa fundamental.

A su vez, y como lo señalado en el punto 8, para una mayor eficacia de los esfuerzos nacionales e internacionales para promover objetivos de desarrollo, donde la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno ocupan un sitio privilegiado, la cooperación mediante la vía multilateral sería la instancia más propicia para constituir un frente externo común capaz de apoyar los procesos en las áreas descritas.

11.12 Imposición de sanciones a la ayuda como último recurso

Dado que las sanciones a la ayuda no funcionan en la mayoría de los casos, hay que evitar su utilización como instrumentos de coerción. Ello máxime si se considera que dichas acciones únicamente han resultado eficaces cuando se conjunta la imposición de ciertas

medidas coercitivas por parte de los donantes con determinadas condiciones internas en los Estados afectados.

Las sanciones a la ayuda combinadas con levantamientos populares internos exigiendo mayores espacios para el ejercicio democrático, las presiones políticas y sanciones comerciales impuestas por los donantes de manera coordinada y complementaria entre sí, especialmente al momento de establecerlas expeditamente como reacción ante comportamientos específicos inapropiados por el receptor solicitando exigencias concretas y alcanzables, así como la capacidad e interés del gobierno sancionado por realizar las transformaciones exigidas, son parte de las condiciones más importantes para que las sanciones aumenten la posibilidad de conseguir su objetivo.

Sin embargo, y como se ha subrayado en diversas ocasiones, la condición más importante para que un gobierno acate los comportamientos promovidos por el exterior es que se encuentre de acuerdo con su puesta en marcha.

Y he aquí la “paradoja” de la condicionalidad y de las sanciones a la ayuda:

La condicionalidad política es, por naturaleza, un ejercicio de poder y de coerción para inducir a un gobierno a realizar determinadas reformas que por sí mismo (es decir, sin presión externa), no llevaría a cabo.

Empero, se ha demostrado que para instrumentar las reformas estipuladas, resulta indispensable que el receptor cuente con un importante grado de apropiación respecto a las políticas delineadas por los donantes, ya que sin esta fundamental premisa su grado de implementación sería muy pobre, y por ende los donantes no obtendrían los resultados esperados.

El asunto de fondo es que cuando los receptores no están de acuerdo con los lineamientos dictados por los donantes, éstos últimos aplican ejercicios de condicionalidad negativa (por ejemplo, mediante amenazas o sanciones a la ayuda); mecanismo de coacción que resulta

incompatible respecto a la apropiación (actitud diferente a la mera o formal aceptación) de las reformas en cuestión.

De ahí que “considerando que la apropiación es la llave del éxito de las reformas solicitadas, la imposición de condicionalidad negativa daña de manera irremediable la apropiación y por ende la viabilidad de dichas reformas” (Loup, *Op. Cit:* 4).

Es decir, las sanciones a la ayuda, al no promover la apropiación de los receptores, no resultan un mecanismo eficaz para animar a éstos a llevar a cabo las acciones solicitadas por los donantes.

Esta situación es más notoria (y paradójica) en el siguiente escenario:

En ciertos casos se sanciona a un país como reacción ante la ausencia de acciones gubernamentales para promover la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno.

Lamentablemente, estas sanciones, al afectar precisamente las acciones de colaboración internacional encaminadas a apoyar el desarrollo de estos países, impiden -y en realidad aumentan- al menos durante su puesta en marcha, las condiciones políticas, económicas y sociales por las que en un principio se sanciona al país de referencia.

Luego entonces, las sanciones a la ayuda consisten en acciones correccionales en contra de los pueblos (de por sí en condiciones inapropiadas debido a la actitud de sus gobiernos) con la finalidad de que sus autoridades (tradicionalmente insensibles a las necesidades sociales de sus pueblos) modifiquen sus actitudes.

Como lo apunta Hazelzet Hadewych (2001), las sanciones a la ayuda son más eficaces cuando se imponen a gobiernos democráticamente electos (es decir “apropiados” del respeto a la democracia y de los derechos humanos). Esto es, con mayor sensibilidad y responsabilidad social. Por lo tanto, las sanciones ejercidas a los gobiernos que no respetan

la democracia o los derechos humanos (es decir sin apropiación de dichos valores), por definición, tenderán a no ser eficaces.

Por su parte, es más probable que las sanciones a la ayuda sí conseguirán sus objetivos ante la conjunción de distintas presiones externas e internas y especialmente ante la posibilidad que los intereses políticos y económicos (y la estabilidad en el poder) de los gobernantes sancionados verdaderamente se encuentre en peligro.⁴³⁹

Ello ha llevado a Carlos Santiso a afirmar que “la condicionalidad de la ayuda no es precisamente el instrumento más apropiado para fortalecer las reformas económicas y políticas en los receptores” (Santiso, 2001b: 2 y 2003b: 17).

Debido a lo anterior, que constata el reducido margen de posibilidades para que a través de un bajo costo social las sanciones a la ayuda consigan sus cometidos, “la condicionalidad política (entendida como sanciones) debería ser la excepción, en lugar de la regla” (Killick, 1997: 496).⁴⁴⁰

Inclusive, la condicionalidad positiva (es decir programas de ayuda a cambio de reformas) tampoco ha significado un factor positivo para la consecución y, sobre todo, el mantenimiento de las reformas promovidas por organismos internacionales u otros donantes bilaterales (Collier, 2001: 72). Un interesante estudio (Devarajan, Dollar y

⁴³⁹ Es decir, una especie de “*trickle down* invertido.” La doctrina del *trickle down* en la teoría económica consiste en que la riqueza de los ricos “gotea” hacia las capas pobres de la sociedad. En el caso de las sanciones a la ayuda al desarrollo, el costo social que generan estas acciones represivas llega a un grado tal que poco a poco “gotea” hacia las élites políticas y económicas de dichos países, generando lentamente un cúmulo de inestabilidad política y social tal, que la situación termina afectando a las clases acomodadas, por lo que las autoridades terminan aceptando las exigencias provenientes del exterior. Claro está que estas capas, precisamente debido a su poder económico, tienen la capacidad de resistir eventualidades durante periodos prolongados de tiempo, por lo que el costo social generado tras este injusto proceso no corresponde con los objetivos previamente planteados: generar mejores condiciones de desarrollo mediante las mejores y más eficientes estrategias.

⁴⁴⁰ Como se ha mencionado en esta investigación, es un hecho que las sanciones a la ayuda son la excepción y no la regla en el ejercicio de la condicionalidad política de la cooperación al desarrollo (seguramente, debido a su propia ineficacia). Lo que Killick pretende señalar a través de este planteamiento es que la principal razón del fracaso de la condicionalidad es la incompatibilidad de objetivos e intereses entre donantes y receptores, lo cual no puede ser remediado mediante meras sanciones a la ayuda, mismas que deben instrumentarse como último remedio. De ahí que lo más conveniente sea practicar la “mutua condicionalidad” de Alonso (punto 10), en el sentido de establecer objetivos y estrategias mediante el diálogo y la cooperación co responsable, lo cual restringe la necesidad de recurrir a las sanciones.

Holmgren, 2001) encontró que solamente cuando los gobiernos receptores iniciaron por sí mismos la instrumentación de reformas, éstas se llevaron a cabo exitosamente, teniendo la ayuda externa para incentivar dichas reformas un papel marginal.

Lo anterior conduce a pensar que la condicionalidad política de la ayuda (en su sentido positivo) podría ser funcional cuando las reformas ya han sido puestas en marcha por los países receptores, teniendo un papel de instancia complementaria a los esfuerzos internos por obtener determinados propósitos compartidos (es decir, respetando el principio básico de la cooperación internacional en el sentido de fungir como una instancia colateral que contribuya de manera complementaria, mediante financiación y *know how*, a la consecución de propósitos trazados por los receptores, donde los donantes encuentran que tras apoyarles, sus intereses también se verán satisfechos).

El análisis de un estudiante nigeriano sobre estos temas ha concluido que “La ejecución de la condicionalidad únicamente puede servir como facilitador para la transición hacia la democracia. La condicionalidad es incapaz de lograr más que eso. Sin embargo, esta función facilitadora a favor de la democracia no debe ser subestimada” (en Nuscheler, *Op. Cit:* 37).

11.13 Evaluar los efectos de las sanciones a la ayuda al desarrollo

En el punto 12 se ha señalado que los principales entes afectados tras la imposición de sanciones son los pueblos y los gobiernos de los países sancionados, aunque de manera diferenciada.

Si embargo, son los beneficiarios de los proyectos de desarrollo suspendidos quienes deben afrontar el peso directo de las acciones punitivas realizadas por el Norte a consecuencia de la insensibilidad social de su gobierno.

Es decir, este grupo de personas, que varía dependiendo de la envergadura de los programas de cooperación en un país determinado, se encuentra destinado a sortear los embates

provenientes de dos frentes: por un lado el gubernamental (caracterizado por no favorecer espacios de participación política y seguridad social a sus ciudadanos) y por el otro del externo, desproveyendo de los apoyos internacionales –muchas veces de considerable magnitud- que intentan contribuir a paliar las condiciones que generan pobreza y desigualdad.

Dadas estas circunstancias descritas, son las capas poblacionales tradicionalmente más pobres las que son mayoritariamente afectadas ante el ejercicio de las sanciones a la ayuda al desarrollo.

A pesar de ello, a la fecha quien esto escribe no ha encontrado estudios documentales, ya sean públicos o privados, respecto a la dimensión del impacto de este tipo de sanciones económicas. De ahí que ya que este tipo de acciones continuarán llevándose a cabo, es preciso que quienes ejercen este ejercicio de poder, en el marco del principio de la corresponsabilidad de la cooperación internacional y la rendición de cuentas (punto 9), realicen estudios que evalúen el impacto político económico y social diferenciado entre las distintas capas de la sociedad del país castigado. Ello con la finalidad de verificar el alcance y la eficacia de dichas acciones de manera desagregada dependiendo el grupo social o estrato político determinado.

Considerando lo anterior, en lugar de suspender la ayuda al gobierno de cierto país, podría variarse sus canales de suministro, pasando de la vía oficial a la privada, por ejemplo mediante el apoyo a las ONG's locales.

11.14. Hacia la conformación de un “régimen de la condicionalidad política de la cooperación internacional”

Si se toma como referencia el concepto básico de régimen internacional de Krasner consistente en “grupos de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procesos de decisión a través de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área específica de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983: 2), y dado que la

condicionalidad política de la cooperación internacional al desarrollo, si bien ha tenido indiscutibles avances en materia de codificación de algunos de sus estatutos y procedimientos de acción, y del establecimiento de reglas explícitas para la asignación de la ayuda, ocasiona que la enorme discrecionalidad con que se define este ejercicio de poder irremediablemente lleva a aseverar que, dadas sus condiciones actuales, la condicionalidad carece de un régimen consolidado que regule claramente sus normas y procedimientos de acción.

Es más, el propio sistema internacional de ayuda carece también de un régimen como tal, ya que éste se continúa llevando a cabo mediante acciones discrecionales, en donde las más de las veces ha sido un mero instrumento de política exterior subordinado a objetivos políticos, económicos o de seguridad de los donantes (Sanahuja, 2003b: 3) y no tanto planteándose objetivos de desarrollo⁴⁴¹ a favor de los receptores.⁴⁴²

Si bien es cierto que el proceso de constitución del régimen de ayuda fue reforzado a partir de los ochenta tras la aplicación de condicionalidad política de primera y de segunda generaciones, donde se vinculó explícitamente la ayuda con las reformas estructurales, la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, lo es también que aún se carece de reglas y de procedimientos mutuamente consensuados entre donantes y receptores para actuar en caso de incumplimiento de dichas normas internacionales.

La falta de contenido democrático de la condicionalidad de primera generación (punto 1); la ausencia de parámetros claros sobre la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno (punto 2); la falta de regulación jurídica respecto al tipo de sanciones a la ayuda (punto 3); el papel secundario de la condicionalidad política de segunda generación respecto al de primera generación, a pesar del discurso oficial que establece a ambas como prioridades igualmente relevantes de la agenda internacional (punto 4); la ausencia de

⁴⁴¹ Entendido especialmente como los esfuerzos encaminados por reducir la inequidad internacional, propósito que ha escapado en los más recientes ejercicios de cooperación al desarrollo como la Asamblea del Milenio del 2000 y la Conferencia Internacional de Financiación al Desarrollo del año siguiente.

⁴⁴² En otra oportunidad, el autor citado menciona que “La experiencia histórica revela que la subordinación de la ayuda a los intereses nacionales de los Estados donantes implica que puede ser asignada de manera discrecional y sin que represente de manera necesaria a sus objetivos declarados” (Sanahuja, ,2002: 46).

complementariedad entre la primera y la segunda condicionalidad (punto 5); la descoordinación entre los donantes durante el ejercicio de las sanciones (punto 6); la inexistencia de procedimientos transparentes y públicos de monitoreo del grado de cumplimiento de los elementos condicionados (punto 7); el déficit de la dimensión multilateral de la condicionalidad (punto 8); la no rendición de cuentas por parte de los gobiernos donantes y los receptores respecto a los resultados de las condicionantes establecidas (punto 9), la excesiva condicionalidad unilateral que impide un diálogo horizontal entre donantes receptores (punto 10); así como la ausencia de evaluaciones sistemáticas respecto a los efectos de las sanciones a la ayuda (punto 13), son solamente algunos de los elementos que sustentan el postulado en el sentido de que un régimen claro y certero de la condicionalidad política de la cooperación internacional se encuentra todavía lejos de su consolidación.

De ahí que si verdaderamente lo que se busca es propiciar mayores espacios para el desarrollo internacional, la condicionalidad política de la cooperación podría jugar un papel de mayor relevancia en este sentido. Esto mediante la conformación de una serie de normas y procedimientos consensuados, claros y formales que, adaptándose a las particulares de cada caso, permitan contribuir eficazmente en la promoción de mejores niveles de bienestar y de respeto a las garantías individuales de los ciudadanos del mundo, sin que la situación geográfica y/o estatus económico de los individuos determine la viabilidad práctica de dicho recurso.

Conclusiones y consideraciones finales

En los últimos años Kenia ha llevado a cabo una curiosa relación con sus donantes. Su proceso es: Uno; Kenia gana donaciones durante un año. Dos; El gobierno empieza a comportarse de forma incorrecta obstaculizando reformas y actuando de manera autoritaria. Tres; una nueva reunión de donantes amenaza al gobierno keniano para inducirlo a continuar las reformas. Cuatro; Kenia aplaca su comportamiento. Cinco; Los donantes acceden y prometen nuevos fondos. Luego, el mismo juego comienza de nuevo...

The Economist, August 19, 1995

Aplicada correctamente, la condicionalidad relativa al buen gobierno puede contribuir a empoderar a las personas y a los países. Empero, si la condicionalidad es aplicada de una manera ad hoc, como respuesta a una determinada política exterior por parte del donante, así como con un alto grado de discrecionalidad en lugar de regularse mediante reglas acordadas por consenso, el resultado no será significativo ni apropiado, ya que en lugar de ello terminará afectando a los sectores más pobres del receptor.

**Devesh Kapur y Richar Webb
UNCTAD/G-24**

La cooperación internacional al desarrollo, como uno de tantos instrumentos de acción exterior llevados a cabo por múltiples actores internacionales, se caracteriza por la amplia gama de propósitos que pretenden conseguir quienes ejecutan esta actividad, los cuales se definen en función de los intereses, capacidades y finalidades de los actores que la practiquen en un momento dado.

Entre la compleja red de motivaciones que llevan a varios actores internacionales a realizar actividades de cooperación se encuentran algunas de carácter político, las cuales procuran, por ejemplo, mediante actividades como la condicionalidad política, contribuir a la

obtención de una amplia variedad de objetivos trazados por distintas entidades (tanto públicas como privadas) de los países donantes.⁴⁴³

Las sanciones económicas, entre ellas a la ayuda al desarrollo, ejercidas mediante la condicionalidad política, son esencialmente un proceso Norte - Sur, donde el hemisferio más fuerte es quien ha impuesto este tipo de medidas, mientras que el Sur, en un papel pasivo, las ha asumido. Es decir, la condicionalidad política de la ayuda desde hace décadas ha sido un recurso de poder en las relaciones internacionales, por lo que constituye un instrumento muy politizado y recurrido por varios donantes en función de sus respectivos intereses.

La aplicación de la condicionalidad política de la ayuda inicia formalmente durante la guerra fría, precisamente como elemento inherente a la instrumentación formal o sistemática de este recurso de colaboración. Este instrumento, al ser un requisito político impuesto por el donante y asumido como el coste colateral de la colaboración ofertada, significó un mecanismo de injerencia política que ha contribuido desde entonces -y hasta nuestros días- a la obtención de determinados objetivos del donante, que no en todos los casos han coincidido con los del país apoyado, en detrimento muchas veces de las necesidades de este último.

En esa primera etapa, aún no extinta completamente, la condicionalidad política tuvo como principal característica el hecho de no estar sujeta a precisiones ni regulaciones jurídicas sino únicamente a acciones de carácter consuetudinario, hecho que llevó a que se practicara con un elevado grado de discrecionalidad.

Con el advenimiento del denominado nuevo orden mundial, los objetivos y las estrategias de la condicionalidad política de la cooperación internacional comenzaron a ser reestructurados. A partir de entonces, la condicionalidad política de la cooperación, en

⁴⁴³ Evidentemente no toda la ayuda al desarrollo se basa en intereses políticos, ideológicos o geoestratégicos. Un análisis que evalúa el contenido ético y político de esta actividad se encuentra en Juan Pablo Prado Lallande, "La dimensión ética de la cooperación al desarrollo. Entre el poder y la solidaridad en las relaciones internacionales", en Banco Interamericano de Desarrollo, Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, Biblioteca Digital, disponible en <http://www.iadb.org/etica/Sp4321/DocHit.cfm?DocIndex=1946>.

lugar de extinguirse con la guerra fría, fue reforzada y reformada, erigiéndose como un ejercicio de poder relativamente más eficiente para adecuar al nuevo contexto mundial las estrategias necesarias para incluir en la agenda internacional las temáticas de interés de los donantes.

A finales de la década de los ochenta, al encontrarse la AOD en un proceso de crisis y reducción, ante la devastación económica en América Latina y en África y, posteriormente, frente al dismantelamiento del bloque socialista en Europa central y oriental, los donantes encontraron en la condicionalidad política de la cooperación un instrumento más, entre muchos otros, para promover -con capacidad renovada- sus intereses en el exterior, y especialmente para consolidar el triunfo del capitalismo y de la doctrina liberal que siempre fomentaron durante la etapa histórica anterior.

Así, los nuevos propósitos que son formalmente promovidos mediante el apoyo de la condicionalidad política en el nuevo entorno mundial, ya sea a través de la vinculación constructiva o de las sanciones a la ayuda, no responderían más a los elementos de carácter ideológico definidos con base en las reglas de la contención de la guerra fría.

En lugar de ello, donantes y organismos internacionales comenzaron a exigir a los receptores de ayuda reformas económicas estructurales, para posteriormente pasar al plano político mediante la defensa de los derechos humanos, la promoción a la democracia, así como el respeto al Estado de derecho, estructurados en el inacabado concepto del buen gobierno.

Por tal motivo se puede aseverar que los lineamientos actuales de la condicionalidad política de la cooperación internacional han sido aplicados en adecuación al presente contexto mundial, donde la promoción de los valores citados, al menos en principio, conforman uno de los principales objetivos de la agenda internacional con miras a hacer de la ayuda un instrumento más eficaz para conseguirlos. Mientras tanto, los asuntos prioritarios para los países menos adelantados continúan siendo, sin un tratamiento acorde

con su magnitud, el combate a la pobreza, el comercio internacional justo y la financiación al desarrollo.

El hecho más evidente de la novedosa táctica de “oficializar” a la condicionalidad, que marca una tangible diferencia respecto a la practicada durante la guerra fría, se encuentra en los distintos tipos de cláusulas democráticas y/o de derechos humanos incluidas en acuerdos intergubernamentales de cooperación internacional. Sin embargo, el significado de estos conceptos no ha sido definido con precisión y además aún se carece de mecanismos claros que establezcan las diferentes modalidades de sanciones en caso de que un determinado receptor no cumpla con los estatutos previamente establecidos.

Adicionalmente, los donantes no se caracterizan por exigir con los mismos parámetros de rigor a todos los receptores el respeto a las cláusulas democráticas.

Por el contrario, la realidad indica que los intereses políticos y comerciales de los donantes⁴⁴⁴ respecto a determinados receptores imperan sobre las exigencias, supuestamente universales, en materia de derechos humanos, democracia o buen gobierno.

En este trabajo se ha evidenciado que la condicionalidad negativa por la vía de las sanciones a la ayuda como instrumento de coerción, ha sido aplicada selectivamente en contra de los países más pobres, especialmente en África subsahariana. En contraste, ya que en distintos casos los intereses políticos y económicos del Norte imperan sobre las consideraciones relativas a los derechos humanos o la democracia, algunos países con estándares poco alentadores en dichas áreas, no han sido sancionados con la misma severidad que otros económicamente menos relevantes.

Las evidencias sobre los estudios de la condicionalidad muestran que la retórica sobre los (supuestos) prioritarios objetivos y orientaciones de la ayuda de la posguerra fría (la

⁴⁴⁴ Entendidos no como actores unitarios, sino constituidos por una red de actores, tanto públicos como privados, con sus respectivos intereses, no siempre coincidentes entre sí.

democracia, los derechos humanos y el buen gobierno) no se han reflejado en un verdadero impulso a estas cuestiones.

Por el contrario, tal parece que existe una especie de continuidad respecto a la tendencia practicada durante la guerra fría sobre la selectiva manera en que los gobiernos del Norte se preocupan y atienden a los derechos humanos y a la democracia, en el sentido en que estas temáticas continúan siendo subordinadas a los intereses políticos y económicos de las potencias, lo cual se hace evidente tras revisar los reducidos montos de ayuda destinados a impulsar procesos nacionales a favor de la democracia y los derechos humanos en el Sur.⁴⁴⁵

Así, más que estar ante una etapa de irrestricto apoyo a los citados objetivos en los países más necesitados, se ha registrado una importante propensión por parte de los donantes a imponer sanciones a la ayuda al desarrollo a aquellos gobiernos donde los intereses políticos y económicos del Norte son reducidos o han disminuido, especialmente en África subsahariana.

Dado lo anterior, la primera hipótesis correspondiente al contenido neorrealista de la condicionalidad que señala que entre mayor importancia económica, política y geoestratégica disponga un receptor de ayuda respecto a los intereses del donante, la posibilidad de que este sea sancionado por no respetar las nuevas “reglas del juego” de la condicionalidad será menor, ha sido comprobada.

Por consiguiente, la hipótesis constructivista que estipula que independientemente de la relevancia económica, política o geoestratégica de los receptores, entre mayor cantidad y gravedad de violaciones que cometan en contra de la democracia, los derechos humanos y al buen gobierno, los donantes les impondrán mayor cantidad y severidad de sanciones, es rechazada.

A pesar de lo anterior, sería injusto negar que la condicionalidad de la cooperación a favor de los derechos humanos y la democracia de cierta forma también han ayudado a reforzar

⁴⁴⁵ Los cuales, como se ha visto, en el mejor de los casos no sobrepasan el 5% de los montos de cooperación.

gobiernos que apoyan estos valores, gracias a que se les ha colocado (al menos formalmente) en el centro de las políticas del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

Como se ha destacado a lo largo de esta investigación, las circunstancias descritas no han hecho más que propiciar que la práctica de la condicionalidad política de la cooperación se caracterice por su alto grado de discrecionalidad y selectividad al momento de imponerse mediante las sanciones a la ayuda.⁴⁴⁶

Ahora bien, debe quedar claro que este trabajo no pone en entredicho el fomento del respeto a la democracia y a los derechos humanos en modo alguno, ya que se consideran valores que pueden, en determinados casos y contextos, promover el desarrollo nacional de los países.

Lo que esta investigación subraya es el hecho que la actual condicionalidad política de la cooperación internacional en su versión negativa, en distintas ocasiones, no ha contribuido únicamente a promover objetivos “de beneficio global y transparentes” como la democracia y los derechos humanos. Por ello, puede aseverarse que en varios casos, las sanciones a la ayuda son instrumentos de cooperación al desarrollo al servicio del poder político y no en sí a favor del bienestar de los pueblos.⁴⁴⁷

De ahí que según el neoliberalismo institucional, la condicionalidad pueda ser definida como un instrumento de poder de diversos actores internacionales, tanto públicos (gobiernos y organismos internacionales) como privados (empresas) utilizado en varias oportunidades de manera flexible parcial y ocasional, dependiendo el caso para conseguir (determinados) propósitos, no 100% afines a los “oficialmente” planteados.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Recuérdese que al fin y al cabo, la decisión de cierto donante de imponer o no alguna sanción a la ayuda es, básicamente, de carácter político.

⁴⁴⁷ Esta aseveración se basa en el argumento de María Cristina Rosas, quien cataloga a las sanciones económicas como “instrumentos de poder económico al servicio del poder político” (Rosas, 2003: 168).

⁴⁴⁸ Como lo señala Diego Liñán Noguerras, en el caso de la condicionalidad de la Unión Europea, esta flexibilidad (y por ende parcialidad) se vuelve problemática cuando es “fruto de estrategias políticas en función de intereses políticos, económicos o estratégicos más o menos legítimos de la Unión o, lo que es más

Este argumento lleva a plantear que las sanciones económicas y, entre ellas, a la ayuda al desarrollo son llevadas a cabo mediante mecanismos gubernamentales identificables como medidas de poder fuerte (*hard power*). Mientras tanto, ya que entre la diversidad de motivaciones con base en las cuales algunos gobiernos donantes sancionan a terceros tienen como referentes intereses económicos privados, la instrumentación del poder suave (*soft power*) de dichas instancias privadas a través de autoridades gubernamentales resulta muy probable.

En este sentido, se concuerda con Susan Strange, quien al sustentar el hecho de que en la actualidad, y con cada vez mayor recurrencia, son los actores privados los que incrementan su relevancia y preponderancia en las relaciones internacionales, cuando remarca que "... los Estados pueden proveer un marco legal de derechos y obligaciones dentro del cual los actores (los privados) ejercen influencia sobre los resultados. O (los Estados) pueden ser simplemente la arena, la carpa o el circo bajo la cual tiene lugar la acción" (Strange, 2001: 108).

Es decir, en una proporción importante de ocasiones, los fundamentos tanto para sancionar como para no hacerlo escapan a principios e intereses sociales y humanitarios, o de los preceptos que procuran mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Por tal razón, ya que los intereses políticos y económicos de diversos donantes imperan, varios gobiernos donantes prefieren sancionar a países con limitada relevancia política y económica.

Ante ello, es posible aseverar que dadas las experiencias en la materia estudiada en este trabajo, la aplicación de sanciones por condicionalidad política ha fungido, en algunos casos, como un mecanismo de exclusión del apoyo exógeno al desarrollo, dejando sin los beneficios de los programas internacionales de colaboración a las capas poblacionales más desprotegidas de los países receptores afectados.

grave, de la capacidad de alguno o algunos de sus Estados miembros de imponerla como posición de la Unión Europea" (Liñán, *Op. Cit.*: 428).

Esto lleva a señalar que la aplicación de condicionalidad negativa a la ayuda puede llegar a contradecir el fin último de la cooperación internacional, el cual consiste precisamente en coadyuvar a la promoción de mejores niveles de bienestar social y económico a la población más vulnerable de un país.

La “selectividad” de las sanciones a la cooperación a terceros países se caracteriza por la falta de congruencia entre el grado de violaciones a los derechos humanos o el fomento a la democracia en los receptores y la magnitud de sanciones impuestas por los donantes. Es decir, estos últimos recurrentemente aplican una política “de doble rasero” entre los diversos tipos o categorías de países con los que cooperan y se relacionan política y comercialmente; hecho contrario a la supuesta validez y promoción de la democracia y los derechos humanos a escala global.

Hoy en día, la condicionalidad política de la cooperación internacional, a pesar de los avances registrados, continúa careciendo de parámetros homogéneos y consensuados sobre los “niveles” de respeto a los derechos humanos o a la promoción de la democracia que se quieren conseguir, así como sobre las modalidades de sanción impuestas a los países transgresores de estas normas, haciendo de esta actividad una de carácter selectivo e incoherente debido a la frecuente primacía de consideraciones económicas y políticas respecto a los valores citados.⁴⁴⁹

Un buen ejemplo de esta circunstancia es la falta de establecimiento de sanciones por parte de la Unión Europea a los gobiernos miembros del Acuerdo de Asociación Euromediterránea, en cuyos convenios de colaboración entre Bruselas y cada uno de los miembros (los cuales tienen distinto avance respecto a su negociación, firma y ratificación) no europeos se incluye una cláusula democrática.

⁴⁴⁹ De ahí la relevancia de la “nueva condicionalidad” explicada a través de los planteamientos de Mosley en el tercer capítulo, cuyo esquema consiste en aplicar múltiples niveles de incentivos o sanciones a la ayuda al desarrollo, dependiendo del comportamiento del país evaluado. No obstante, posiblemente la aplicación de este método, dado su carácter moderado, podría generar evaluaciones y reacciones laxas y discrecionales, y por ende, no contribuir a la eficacia de la ayuda y de la propia condicionalidad.

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de estos países no practica un sistema democrático en sus gobiernos, ni tampoco cuenta con un sistema ejemplar de respeto a los derechos humanos, la Unión Europea no se ha decidido por ejercer sanciones amparadas en el marco de la cláusula democrática, debido a que “en realidad el interés por parte de la Unión Europea en la región, al menos en el ámbito político más no económico, consiste en el mantenimiento del *status quo* de los regímenes que gobiernan dicha zona” (Prado: 2002: 123).

Ello es debido a que estos gobiernos son considerados por Bruselas como aliados pro occidentales, muchos de ellos proveedores de energéticos que rechazan y combaten fundamentalismos islámicos, así como por el hecho de acatar (en distintos grados dependiendo el país) las condicionantes económicas relativas a los ajustes estructurales necesarios para establecer una zona euromediterránea de libre comercio propuesta para el año 2010.⁴⁵⁰

En cuanto a la eficacia de la condicionalidad, como se señala en el capítulo 10, el análisis correspondiente debe realizarse desde dos planos distintos. Desde cierto punto de vista, puede decirse que la condicionalidad política de la cooperación para el desarrollo ha conseguido un éxito relativo. Ello debido a que en las más de las veces, los receptores han aceptado incluir las cláusulas en los Acuerdos de cooperación firmados con el Norte y han llevado a cabo, ya sea en mayor o en menor medida, las reformas económicas y políticas estipuladas en el marco de la condicionalidad.

Sin embargo, esta situación no puede catalogarse como un ejercicio enmarcado en la plena voluntad y convencimiento soberano de los países en desarrollo, ya que como lo argumenta Warren Nyamugasira, la condicionalidad ha tenido (cierta) eficacia o alcance simplemente

⁴⁵⁰ Al momento, la Unión Europea, mediante su Parlamento (el cual es la instancia más crítica en torno a las condiciones de derechos humanos en terceros países que otras instituciones europeas como la Comisión), ha solicitado a la Comisión suspender la AOD comunitaria a Turquía, Siria, Surinam, Kenia e Israel (Uvin, *Op. Cit.*: 67). Recuérdese también la propuesta más enérgica por parte del Parlamento Europeo en esta materia con Israel en 2002, donde se intentó -sin éxito- excluir a Israel del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. De esta manera, es notorio que los intereses intergubernamentales (en sus vertientes políticas y, sobre todo económicas), al menos en términos de condicionalidad política a la ayuda, prevalecen respecto a los intereses comunitarios.

porque no existen alternativas a los modelos económicos y políticos de primera y segunda generaciones propuestos e impuestos por los donantes (Nyamugasira, *Op. Cit:* 2).⁴⁵¹

Ahora bien, respecto a la eficacia de la condicionalidad política en su versión negativa por la vía de las sanciones, a diferencia de los resultados e investigaciones sobre los efectos de las sanciones económicas donde no existe un consenso definido (Rosas, 2003), una cantidad considerable de autores señala que ésta no es del todo eficaz (Edwards, *Op. Cit:* 225-230) (Gunning, *Op. Cit:* 2) (Stiglitz, *Op. Cit,* 74) (Willem, *Op. Cit:* 10) (Santiso, 2001, 160; 2001b: 8 2003b: 16) (Killick, 1997: 481) (White y Morrissey, 1997: 497) (Crawford, 1997: 69) (Tomasevsky, *Op. Cit:* 221) (Fierro, *Op. Cit:* 387) (Nelson y Eglinton, *Op. Cit:* 92), especialmente en los países que no dependen de la ayuda externa, que no se interesan por las reformas exigidas, así como en aquellos donde el interés político y económico del donante prima sobre consideraciones relativas al buen gobierno (Waller, *Op. Cit:* 4).

Igualmente, las sanciones a la ayuda en la mayoría de las veces han probado ser ineficaces como reacción de los donantes ante crisis gubernamentales en el Sur (Santiso, 2003: 148).

Asentando la validez de las consideraciones anteriores, el sustento de la condicionalidad política de la cooperación, es decir la promoción del buen gobierno y de otras políticas liberales, practicadas para generar estabilidad política, crecimiento y desarrollo, se encuentra, al menos, en entredicho.

Además, y como se ha visto en este trabajo, la condicionalidad de la ayuda por sí misma, ya sea en sus dinámicas positiva o negativa, no constituye un instrumento eficaz de promoción de la democracia, de los derechos humanos y ni del buen gobierno. Es claro que la promoción de la democracia en los países del Sur amerita la amplia participación de la

⁴⁵¹ A pesar de esto, como lo muestra el caso mexicano, los gobernantes de estos países en cierta medida han apostado igualmente por implementar este tipo de reformas (fundamentalmente las económicas), aunque quizás como estrategia para mantener respaldo y financiación internacional en tiempos de crisis financieras. Por ello, puede decirse que las reformas económicas instituidas en el marco de la condicionalidad de la ayuda lastiman al proceso democrático de los países en desarrollo. Esto porque al no existir mayor opción ni posibilidad para que los gobiernos del Sur instauren políticas económicas alejadas a los lineamientos del Consenso de Washington, se merma la capacidad de decisión de las autoridades -y sobre todo las poblaciones- del Sur para disponer sobre sus propios asuntos.

comunidad local (gobernantes y gobernados) en aras de que, mediante un amplio proceso participativo, el cual no se extingue con la mera celebración de elecciones limpias o de un sistema de partidos plural, se logren gradualmente metas políticas, sociales y económicas que respondan a las necesidades particulares del país en cuestión.

De ahí que el papel de la ayuda al desarrollo para promover la democracia y el buen gobierno sea, por definición, limitado, aunque en determinadas ocasiones, cuando es complementario a los esfuerzos internos, pueda catalogarse de (limitadamente) positivo.

Las consideraciones anteriores expresadas por los investigadores citados no significan en ningún sentido que no deba apoyarse la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno en todos los países del planeta, inclusive mediante condicionalidad. Es innegable que el sistema democrático y la protección de los derechos humanos de los individuos en un marco de políticas públicas sanas pueden contribuir positivamente en el complejo desarrollo de sociedades justas y ordenadas. Lo que en esta investigación se quiere enfatizar es que las presiones externas, ya sean del orden positivo o negativo llevadas a cabo de manera aislada y sin coordinación por y entre la comunidad internacional, no podrán satisfacer los objetivos por los que inicialmente son instrumentadas.

Ante los reveladores y poco prometedores resultados sobre la eficacia de la condicionalidad para conseguir sus objetivos declarados, es obligadamente necesario responder a la pregunta de por qué, ante las descritas evidencias negativas en esta temática, éste recurso continúa practicándose y erigiéndose como el sustento doctrinario del sistema de cooperación al desarrollo de nuestros días.

Como se ha mencionado en distintas oportunidades, aún con los avances registrados en términos de legitimar y legalizar al ejercicio de la condicionalidad de la cooperación, esta se define por su elevado nivel de discrecionalidad a la hora de imponer, o no hacerlo, sanciones a determinados países que no atiendan cabalmente las disposiciones previamente establecidas con el donante de colaboración. El fondo del asunto es que esta discrecionalidad, más que fungir como un elemento nocivo o ajeno a los intereses de

donantes y receptores, premeditadamente ocupa un lugar de particular importancia y funcionalidad práctica en el ejercicio de la condicionalidad de la cooperación internacional.

Lo anterior quiere decir que gracias al carácter discrecional que define al ejercicio de la condicionalidad, materializado por la imprecisión en la definición de la democracia, los derechos humanos y/o el buen gobierno, así como de los parámetros para evaluar y sancionar el comportamiento de los receptores respecto a estas temáticas, donantes y receptores se encuentran en posibilidad de encontrar múltiples posibilidades para satisfacer determinados intereses en el escenario internacional en lo general, y en el sistema de cooperación al desarrollo en lo particular, a pesar de que esta circunstancia en realidad no contribuya a impulsar decididamente a la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno. Es decir, desde una primera perspectiva, prácticamente “todos ganan” en el denominado “juego de la condicionalidad”.

¿Cómo pueden ganar prácticamente todos los participantes de la condicionalidad?

Ello se explica por dos razones fundamentales:

En primer lugar, los donantes de ayuda “ganan” mediante el juego de la condicionalidad al imponer una serie de normas, establecidas por ellos mismos, para que los receptores de ayuda se encuentren en capacidad de recibir su oferta de colaboración. Ahora bien, y como se ha visto, gracias a la condicionalidad y a sus laxos e imprecisos mecanismos de implementación, los donantes pueden sancionar, o no, a un país de manera discrecional, oportunidad donde puede caber la posibilidad de que sea ejercida como un mecanismo acorde a los lineamientos de política exterior de los donantes.

Por otro lado, los gobiernos donantes al establecer una nueva doctrina (o régimen) de la cooperación al desarrollo, en que la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno conforman elementos esenciales de la misma, se muestran, tanto ante sus respectivos electores como ante otros actores internacionales, como instancias comprometidas con el apoyo y la salvaguarda de los valores políticos – éticos citados. Gracias a esta estrategia, a

través de la cual los donantes expresan un mensaje respecto a que “se encuentran haciendo algo” novedoso, así como políticamente y moralmente útil a favor del desarrollo, les permite continuar cooperando con terceros, así como “legitimar” al sistema de cooperación y financiación al desarrollo, el cual en realidad en una proporción importante, aunque no absoluta, continua guiándose con base en intereses que no siempre han respondido a objetivos desarrollistas.⁴⁵²

Por su parte, los receptores también se privilegian del juego de la condicionalidad ya que la inmensa mayoría de los gobiernos del Sur que no son sancionados, tras el hecho de continuar recibiendo ayuda del exterior, se auto catalogan *de facto* como defensores y seguidores de los actuales ejes condicionantes de la ayuda (democracia, derechos humanos, buen gobierno, etc.), precisamente en razón de no ser sancionados.

Inclusive los gobiernos castigados pueden encontrar posibilidades para beneficiarse de las acciones punitivas ejercidas contra ellos. Utilizando a su favor las sanciones económicas y al desarrollo impuestas desde el extranjero, los gobiernos presionados se encuentran en renovada capacidad para utilizar hábilmente a su favor estas medidas, mostrándolas ante sus pueblos como ejercicios ingerencistas que no pretenden más que intervenir en los asuntos internos del país y afectar económicamente a la población más desprotegida.

Todo lo anterior nos permite inferir que la condicionalidad política de la cooperación tiene una múltiple utilidad tanto en el sistema internacional de ayuda en lo particular, como en las relaciones internacionales en lo general a favor de donantes y receptores, cuyos múltiples objetivos y utilidad pueden variar desde:

1. La promoción de las reformas estructurales;

⁴⁵² La ubicación geográfica de la ayuda (cuadros 2, 8, 11, 23 y 24), así como el hecho de que la ayuda, de forma similar a como lo hacen las inversiones extranjeras directas, se oferta y se recibe en el marco de una ardua competencia por estos capitales entre los países en transición y los países en desarrollo, es la muestra más clara al respecto. Por su relevancia, este asunto es analizado con mayor detenimiento en párrafos posteriores.

2. El apoyo a objetivos éticamente, socialmente y políticamente loables como los procesos democráticos, de respeto a los derechos humanos y el buen gobierno, con miras a incrementar la eficacia de la ayuda y el nivel de bienestar de los ciudadanos del Sur; y
3. La utilización discrecional de este mecanismo en términos de fomento de intereses políticos y/o económicos de los donantes, sancionando o no haciéndolo, a determinados gobiernos.

Ahora bien, como se ha visto, la promoción de las reformas estructurales (punto 1), puede catalogarse como un logro relativamente asegurado gracias a la condicionalidad no coercitiva.

Sobre el punto 2, el apoyo a la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, ya sea mediante acciones positivas o negativas, el alcance de la condicionalidad se registra sumamente limitado.

Finalmente, la utilización de la condicionalidad de manera discrecional por los donantes para fungir como un mecanismo dinámico y adaptable a determinadas circunstancias y objetivos, parece ser la tendencia más notoria y recurrida por los donantes.

Luego entonces, la hipótesis general de esta investigación relativa a que si la actual práctica de la condicionalidad política de la cooperación continúa siendo de carácter discrecional, tiene como finalidad que tanto donantes como receptores puedan encontrar múltiples posibilidades para satisfacer determinados intereses en el escenario internacional en lo general, y en el sistema de cooperación al desarrollo en lo particular, aunque esta paradójica circunstancia no contribuya satisfactoriamente (como en principio se tiene estipulado) a impulsar el desarrollo internacional, especialmente en torno a la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, puede ser corroborada.

Sin embargo, no hay que perder de vista que aunque desde cierta perspectiva mediante el “juego de la condicionalidad” todos puedan ganar, en realidad también “todos pierden”, ya que se ha desaprovechado a la condicionalidad como un recurso para que, en caso de ser aplicado de manera transparente y acorde a sus objetivos expresamente planteados, pueda fungir como un mecanismo de colaboración que incremente la eficacia de la ayuda y el nivel de bienestar de las personas.

Con base en las consideraciones señaladas, puede afirmarse que la condicionalidad es un “instrumento alternativo” de las relaciones internacionales contemporáneas, ya que dado el importante grado de discrecionalidad con que se ejecuta, le permite contar con la capacidad para que sea utilizada como un mecanismo diseñado para la obtención de una amplia gama de propósitos, éstos no siempre consecuentes entre sí. Además, las evidencias obtenidas en esta investigación han encontrado que la condicionalidad de la cooperación no es el instrumento por excelencia para influenciar en terceros países, ni tampoco constituye el mejor recurso para promover sus objetivos públicamente planteados. Con base en ello, otro hallazgo relevante de la investigación es que no existe una única teoría de las relaciones internacionales capaz de explicar cabalmente el amplio abanico de objetivos y efectos generados tras su instrumentación. Sin embargo, el neoliberalismo institucional, el constructivismo y el neorrealismo puedan otorgar los marcos teóricos necesarios para, de manera conjunta y complementaria, avanzar en este objetivo.

Luego entonces, se puede aseverar que la finalidad de la condicionalidad política de la cooperación posiblemente no sea del todo avanzar conforme oficialmente se ha estipulado en las declaraciones oficiales en el terreno de la democracia o de los derechos humanos. En lugar de ello, la condicionalidad ha fungido en múltiples oportunidades como un instrumento “comodín” del sistema internacional de cooperación al que puede recurrirse inconsistentemente y de manera subordinada a los intereses políticos y económicos de los donantes y no en sí conforme su declarado objetivo original, es decir el irrestricto apoyo a la democracia y los derechos humanos de *todos* los receptores.

Otro de los hallazgos de esta investigación es que el ejercicio de la condicionalidad no privilegia a la imposición de las sanciones, sino por el contrario, en la abrumadora mayoría de las ocasiones y a pesar de existir evidencias para hacerlo, los donantes no se deciden por activar las cláusulas que permitirían imponer las medidas restrictivas correspondientes. Esta situación, que podría dar evidencia respecto a que los donantes aceptan la incapacidad de las sanciones de fungir como mecanismos certeros para conminar a los receptores a comportarse conforme el Norte tiene estipulado, ha permitido que, con todo y las exigentes estipulaciones sobre la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, los flujos de ayuda no hayan sido alterados de manera relevante por este tipo de consideraciones, ya que al hacerlo, y como lo dicta la teoría del neoliberalismo institucional y más concretamente, la *disuasión nuclear*, los intereses políticos y económicos entre ciertos donantes y receptores serían afectados.⁴⁵³

Ante ello, la hipótesis sustentada en el neoliberalismo institucional relativa a que aunque algunos receptores no cumplan cabalmente con las nuevas estipulaciones de la ayuda no impida que continúen accediendo a cooperación, es aceptada, ya que más que conseguir avances concretos en materia de reformas económicas, derechos humanos o buen gobierno, un objetivo esencial de la condicionalidad consiste en preservar o mantener prácticamente intactos al sistema internacional y a sus respectivos flujos financieros.⁴⁵⁴

Otro elemento relevante evidenciado en este trabajo es que, la condicionalidad económica de primera generación ha recibido mayor atención apoyo y seguimiento por parte de donantes y receptores de lo que le ha otorgado a la condicionalidad de segunda generación, respecto a la cual, la celebración de elecciones libres y justas es privilegiada respecto al resto de derechos (en principio indivisibles), particularmente los civiles y políticos. Lo anterior se explica porque los donantes priorizan sus intereses económicos y de seguridad respecto a sus estrategias internacionales de apoyo a la democracia y los derechos humanos.

⁴⁵³ Esto significa que las sanciones a la ayuda al desarrollo son la excepción y no la regla, precisamente porque para los donantes los incentivos son más eficaces que las sanciones.

⁴⁵⁴ O, a salvo de sus propias reglas restrictivas.

No sobra insistir que las sanciones impuestas por los donantes a los gobiernos receptores que no respetan los derechos humanos ni la democracia afectan en mucho mayor proporción a los sectores poblacionales más pobres, al disminuirse los de por sí reducidos (pero en ocasiones fundamentales) apoyos emanados del exterior.

Las sanciones a la ayuda son castigos contra la gente que por su propia condición de pobreza recibe colaboración desde el exterior, medidas que pretenden que el gobierno tradicionalmente insensible ante las necesidades de sus pueblos cambie su comportamiento. Luego entonces, es claro que las sanciones a la ayuda al desarrollo en ningún caso deban ser consideradas como sanciones “inteligentes” ya que por el contrario terminan afectando los de por sí reducidos niveles de bienestar de la población más pobre del país presionado.

Por ello resulta muy conveniente que los gobiernos donantes realicen evaluaciones *ex ante* de cada posible medida sancionadora sobre los efectos negativos que la reducción o suspensión de cooperación traerían consigo para con la población receptora, con la finalidad de procurar aminorar, en la medida de lo posible, efectos excesivamente funestos para con los beneficiarios directos e indirectos de los proyectos suspendidos.

Un elemento más a destacar al que por falta de espacio no se le ha otorgado especial atención en este análisis consiste en la concentración de las inversiones y AOD entre ciertos receptores tras la aplicación de la regla de selectividad, las cuales no se dirigen en la correcta proporción a los países menos favorecidos, sino a aquellos gobiernos del Sur que cuentan con capacidades económicas y científico-técnicas que les aseguran la capacidad de devolver los fondos prestados (con los respectivos intereses generados por la deuda concertada), así como un atractivo nicho comercial para con los inversores procedentes de sus principales acreedores internacionales.

Israel, China, Indonesia, Egipto, Colombia, Argelia y más recientemente Pakistán, entre muchos otros países, a pesar de atentar de manera sustantiva (cada uno en distinta dimensión) contra la democracia y los derechos civiles, políticos y sociales de sus poblaciones, debido a sus respectivas relevancias políticas, económicas, militares y

geoestratégicas, se erigen como los principales receptores de apoyo internacional. (véanse anexos 1 y 2 y 3).

Frente a ello y mediante aplicación de condicionalidad política negativa, una vez más se ha relegado a los países más necesitados de los apoyos internacionales que necesitan para coadyuvar a la promoción de su endeble desarrollo.

Por otro lado, países geoestratégicamente importantes para determinadas potencias durante un momento específico continúan recibiendo apoyo sin la obligación de sumarse al acatamiento de condicionantes políticas aplicadas en otras latitudes.

Un buen ejemplo actual sobre esta situación se encuentra en una ley estadounidense que permitió al presidente George W. Bush levantar las sanciones impuestas a Pakistán tras el golpe de Estado del 12 de octubre de 1999 del general Pervez Musharraf, quien ante la guerra contra el régimen talibán en Afganistán (su antiguo aliado), se constituyó en una pieza estratégica y fundamental de Washington en su lucha contra el terrorismo.⁴⁵⁵

Una característica de la cooperación internacional al desarrollo contemporánea consiste en la multiplicación de los actores que la practican como donantes. En este sentido, algunos países de desarrollo relativo, también llamados emergentes, se han constituido como oferentes de cooperación internacional en sus respectivas zonas de interés geoestratégico.

Ello ha dado pauta en ciertos casos a una reproducción de las características emanadas de la instrumentación de los oferentes tradicionales de colaboración a sus respectivos territorios de influencia, no siendo la condicionalidad política una excepción ante tal realidad en algunos mecanismos de la cooperación Sur - Sur.

⁴⁵⁵ Particularmente interesante resulta el hecho que Musharraf convocó el 30 de abril de 2002 a los 70 millones de ciudadanos paquistaníes a un referéndum, a través del cual logró prolongar por cinco años más su mandato. Según el opositor Partido del Pueblo Paquistaní la participación, calificada como fraudulenta, no superó el 6% de la población, sin que la comunidad internacional se pronunciara negativamente al respecto (El País, 1 de mayo, 2002). Así las cosas, baste con recordar que tras el apoyo de Musharraf a Washington en su ataque a Afganistán, en el año 2001 Pakistán ocupó el segundo lugar de receptores de AOD estadounidense, recientemente accediendo al estatus de *Non NATO Allie* de Estados Unidos.

México, en su papel como oferente y receptor de cooperación internacional no ha quedado al margen de la inclusión de cláusulas democráticas, hecho evidenciado en el contenido de los Acuerdos que ha firmado partir de 1997 con la Comunidad Europea, en el PPP, en la Declaración de Québec y en la Carta Democrática de la OEA de 2001.

De ahí que, en caso de que el PAN vuelva a ganar las elecciones en el 2006, se vislumbre mayor participación activa, incluyendo la inclusión de cláusulas democráticas en los subsecuentes instrumentos de colaboración de este país, en actividades de promoción a los derechos humanos, la democracia y a partir del 11 de septiembre de 2001, del combate global contra el terrorismo.

Lo interesante será analizar la manera en que el Gobierno Mexicano conciliará los tradicionales principios de política exterior, aún vigentes, como la no intervención en asuntos internos de los Estados y la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo y sobre todo- respecto a su preocupante déficit en torno al cuidado de los derechos humanos y de la democracia, con esta novedosa y controvertida modalidad de poder, influencia y presencia en el exterior.⁴⁵⁶

Con base en las reflexiones comentadas, se considera con carácter de impostergable la necesidad de reformar la práctica de la condicionalidad política de la cooperación para el desarrollo.

Esto significa que la actual condicionalidad política de la cooperación internacional, conforme a su naturaleza evolutiva, deberá transformar sus parámetros y mecanismos de aplicación, si lo que desea es fungir como un instrumento eficiente que promueva mejores niveles de capacidad para promover el desarrollo con equidad a escala global.

⁴⁵⁶ Sobre todo si se toma en cuenta que la práctica de la condicionalidad puede generar resultados opuestos a los esperados, particularmente en países como México que carecen de la legitimidad suficiente para sostener una política activa de apoyo y exigencia a los derechos humanos y a la democracia en el exterior. Concretamente, esta aseveración se refiere al fracaso del canciller mexicano Ernesto Derbez por presidir la Secretaría General de la OEA en 2005, debido en buena medida al insuficiente apoyo por parte de los países del Caribe quienes, optaron por atender el interés cubano que sugería no votar a favor de México en el proceso electoral hemisférico correspondiente, precisamente como reacción a la postura de Tlatelolco de votar en contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra.

Para lograrlo, será obligadamente necesario trasladar la dinámica de esta polémica actividad desde su actual fase de carácter discrecional, hacia un modelo de aplicación basado en reglas claras, procedimientos predecibles y verificables y con mayor consenso entre el Norte y el Sur, donde el desarrollo económico, el respeto a los derechos humanos, el impulso de la democracia y de buen gobierno tengan cabida de manera congruente respecto al sitio que ocupan en la agenda (oficial) internacional. Esta reforma, que pretende que la condicionalidad deje de ser un “juego” de intereses, para traducirse en la gradual conformación de un “régimen internacional de la condicionalidad”, contribuiría con mayor certeza al impulso de estrategias de cooperación con mayor capacidad para propiciar mejores niveles de bienestar económico y social de las personas y países abatidos por la pobreza.⁴⁵⁷

A su vez, en materia de incentivos y sanciones a la ayuda, sería necesario instrumentar tres acciones fundamentales:

- 1) Regular jurídicamente las dos variantes prácticas de la condicionalidad (sanciones e incentivos);
- 2) Hacer de la condicionalidad un instrumento práctico de carácter congruente respecto a la conducta de los receptores (atendiendo casos similares con tratamiento similar, evitando así discrecionalidad); y
- 3) Aumentar la transparencia de los motivos por los que se sanciona (o no se sanciona) o incentiva a los receptores (Archer, 1999: 25).

Retomando la propuesta de Robert Archer, una dinámica y pragmática estrategia que podría optimizar la eficacia de la condicionalidad podría ser el recurrir a las medidas positivas

⁴⁵⁷ Lo cual a su vez aumentaría las oportunidades para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio que, dadas las circunstancias actuales, no podrán ser cumplidos como se tiene estipulado en el año 2015.

(*zanahorias*) y negativas (*garrotes*) de manera coordinada y complementaria, dependiendo de las reacciones (conductas) del receptor en cuestión.

Mediante esta estrategia basada en la aplicación de reglas claras, que podríamos catalogar de pragmática, aunque basada en procedimientos legales y congruentes respecto a la conducta del país sancionado, se podría contribuir con mayor oportunidad –aunque en su real dimensión- a la obtención de los resultados esperados; objetivos que para cumplirse necesariamente deben ser esmerados elaborados no sólo por parte del donante, sino también por parte del receptor.⁴⁵⁸

Es obligadamente necesario dejar claro que la aplicación de la condicionalidad, al no producir resultados 100% predecibles, consiste en un instrumento internacional de coerción donde el riesgo de su fracaso siempre está presente. Por ello, debe recurrirse a este mecanismo político únicamente en casos extremos y de manera planeada, coordinada y sobre todo cauta, ya que lo que está en riesgo es la seguridad política, económica y social de los ciudadanos (especialmente los más vulnerables) del Sur.

Asimismo, sería ingenuo no aceptar que la necesaria modificación de la condicionalidad ameritaría una reforma al sistema internacional de financiación al desarrollo, lo cual, a la luz de la dinámica actual que guía a estos recursos, se vislumbra una tarea compleja de conseguir.

Precisamente por ello, se concluye que resulta preferible practicar la vinculación constructiva (la cooperación para el desarrollo) que las sanciones a la ayuda, ya que la primera, al otorgar mayor capacidad que las segundas para, inclusive en momentos de crisis políticas, mantener canales (aunque en ocasiones mínimos) de diálogo y negociación, donde, como principal objetivo, se procure proteger la seguridad humana de las personas que se encuentran cautivas entre las decisiones de sus gobernantes y de los donantes de

⁴⁵⁸ Es decir, debe contarse con la apropiación (*ownership*) de las reformas estipuladas por parte del receptor, lo cual únicamente se consigue cuando éste cuenta con la capacidad de decidir, entre varias opciones, por la que más le convenga a sus intereses nacionales.

ayuda. En casos complejos, alternar las *zanahorias* con los *garrotes* (como en el caso cubano) también podría incrementar las posibilidades de conseguir los objetivos plantados.

La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo, a pesar de sus incongruencias y discreta eficacia para conseguir sus objetivos, seguirá siendo instrumentada por varios donantes de ayuda. Analizar los resultados esperados y conseguidos tras la práctica de esta polémica actividad, evaluar los mecanismos de su ejercicio, y, especialmente, identificar los intereses de fondo que sustentan su ejecución, han sido los propósitos que este trabajo ha pretendido presentar a sus lectores.

Aceptando la incapacidad de este escrito para abordar a cabalidad los múltiples intereses y efectos generados tras la práctica de esta controvertida y fascinante actividad que oscila entre la presión y la colaboración, resulta muy conveniente ampliar las investigaciones sobre los alcances, los efectos, los aciertos y los errores de este instrumento del poder internacional.

Los resultados de nuevos y más certeros estudios sobre este tema podrían servir para continuar vislumbrando las medidas más apropiadas de promoción de bienestar de las personas, lo cual, al fin y al cabo, constituyen las metas fundamentales de las ciencias económicas, políticas y sociales, así como de la cooperación internacional para el desarrollo.

Anexos

Anexo 1. Principales beneficiarios de AOD proveniente de países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo

Porcentaje del total de Asistencia Oficial para el Desarrollo

1977-1978		1987-1988		1997-1998		1999-2000		2001-2002	
India	4,9	Indonesia	3,3	China	3,8	Indonesia	4	Timor Oriental	22,6
Israel	4,8	Egipto	3,1	Indonesia	3,4	China	3,4	Mozambique	9,8
Egipto	4,3	India	2,8	Egipto	2,9	Egipto	2,3	Cabo Verde	5,7
Indonesia	3,0	Israel	2,7	India	2,9	India	2,3	Sto. Tomè y P.	4,6
Bangladesh	2,9	China	1,7	Filipinas	2,3	Tailandia	1,9	Angola	4,5
Pakistán	2,6	Bangladesh	1,5	Tailandia	2,0	Viet Nam	1,9	Guinea Bissau	3,4
Tanzania	2,0	Pakistán	1,3	Bangladesh	1,9	Filipinas	1,6	Rep. Dem. del Congo	0,8
P. N. Guinea	1,4	Filipinas	1,3	Vietnam	1,8	Bangladesh	1,3	Bosnia-Herzegovina	0,5
Túnez	1,3	Tanzania	1,2	Mozambique	1,6	Mozambique	1,2	Sierra leona	0,4
Corea	1,1	Mozambique	1,2	Tanzania	1,4	Tanzania	1,2	Macedonia (FYROM)	0,4
Vietnam	1,1	Kenya	1,1	Pakistán	1,2	Yugoslavia	1,0	Etiopía	0,4
R. D. Congo	1,0	Tailandia	1,0	Bosnia-H.	1,2	Bosnia-H.	1,0	Brasil	0,4
Maruecos	1,0	Turquía	0,9	Costa de M.	1,2	Perú	0,8	Sudáfrica	0,4
Kenia	1,0	Sudán	0,8	Madagascar	1,2	Pakistán	0,8	Namibia	0,2
Sri Lanka	1,0	Etiopía	0,8	Perú	1,0	Uganda	0,8	India	0,2

Fuente: Organisation de Coopération et de Développement Économiques, *Coopération pour le Développement. Rapport 1999*, Comité d'Aide au Développement, OECD-DAC, Paris, 2000, pp.260-26, Organisation for Economic and Development Co-operation, *The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report*, OECD-DAC, Paris, 2002, p. 277 y Organisation for Economic and Development Co-operation, *The DAC Journal Development Co-operation 2003 Report*, OECD-DAC, Paris, 2004, p. 213.

**Anexo 2. Principales beneficiarios de AOD proveniente
de la Comisión Europea**

Porcentaje del total de Asistencia Oficial para el Desarrollo

1977-1978		1987-1988		1997-1998		1999-2000		2001-2002	
Bangladesh	5,4	India	4,0	Marruecos	6,0	Marruecos	6,0	ExYugoslavia	4,6
India	4,7	Etiopía	3,9	Egipto	5,8	Egipto	5,8	Serbia y Montenegro	4,6
Vietnam	4,7	Costa de M.	3,2	Bosnia H.	5,5	Bosnia H.	5,5	Turquía	4,3
Senegal	4,3	Egipto	2,7	Argelia	3,4	Argelia	3,4	Túnez	3,9
Turquía	4,2	Senegal	2,2	Túnez	3,3	Túnez	3,3	Marruecos	3,4
Nigeria	3,7	Papúa N. G.	1,8	Palestina	2,7	Palestina	2,7	Sudáfrica	2,8
R. D. Congo	3,7	Sudán	1,8	Turquía	2,7	Turquía	2,7	Eslovenia	2,3
Egipto	3,1	Kenya	1,5	Bangladesh	2,4	Bangladesh	2,4	Bosnia-Herzegovina	2,3
Mauritania	3,0	Bangladesh	1,5	Mauritania	2,2	Mauritania	2,2	Palestina	2,1
Burkina Faso	2,9	Mozambique	1,5	Etiopía	2,2	Etiopía	2,2	Mauritania	1,9
Rwanda	2,	Chad	1,4	Mozambique	2,0	Mozambique	2,0	Egipto	1,9
Madagascar	2,5	Túnez	1,4	Madagascar	1,7	Madagascar	1,7	Etiopía	1,7
Chad	2,4	Uganda	1,4	Jordania	1,7	Jordania	1,7	Argelia	1,6
Somalia	2,4	Tanzania	1,4	Sudáfrica	1,6	Sudáfrica	1,6	Mozambique	1,6
Tanzania	2,3	Malawi	1,4	Senegal	1,6	Senegal	1,6	Afganistán	1,4

Fuente: Organisation de Coopération et de Développement Économiques, *Coopération pour le Développement. Rapport 1999*, Comité d'Aide au Développement, OECD-DAC, Paris, 2000, p. 261, Organisation for Economic and Development Co-operation, *The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report*, OECD-DAC, Paris, 2002, p. 277 y Organisation for Economic and Development Co-operation, *The DAC Journal Development Co-operation 2003 Report*, OECD-DAC, Paris, 2004, p. 217.

**Anexo 3. Principales beneficiarios de AOD proveniente
de Estados Unidos de América**

Porcentaje del total de Asistencia Oficial para el Desarrollo

1977-1978		1987-1988		1997-1998		1999-2000		2001-2002	
Israel	14,7	Israel	11,9	Egipto	8,5	Egipto	8,5	Egipto	6,9
Egipto	10,0	Egipto	9,3	Bosnia H.	2,3	Bosnia H.	2,3	Pakistán	3,7
India	2,6	El Salvador	3,3	Perú	2,0	Perú	2,0	Serbia y Montenegro	2,7
Indonesia	2,4	Pakistán	2,7	India	1,7	India	1,7	Colombia	2,5
Pakistán	2,0	Filipinas	1,8	Jordania	1,5	Jordania	1,5	Jordania	1,7
Bangladesh	1,9	India	1,7	Bolivia	1,5	Bolivia	1,5	Perú	1,4
Marianas del N.	1,7	Marianas del N.	1,6	Sudáfrica	1,1	Sudáfrica	1,1	Afganistán	1,4
Corea	1,4	Honduras	0,5	Haití	1,0	Haití	1,0	Indonesia	1,4
Jordania	1,4	Guatemala	1,4	Viet Nam	0,8	Viet Nam	0,8	Honduras	1,1
Filipinas	1,4	Costa Rica	1,3	Palestina	0,8	Palestina	0,8	India	1,0
Sri Lanka	0,7	Bangladesh	1,3	Mozambique	0,8	Mozambique	0,8	Mozambique	0,9
Bolivia	0,6	Sudán	1,0	El Salvador	0,8	El Salvador	0,8	Etiopía	0,9
Marruecos	0,6	Jordania	0,0	Micronesia	0,8	Micronesia	0,8	Bolivia	0,9
Siria	0,6	Indonesia	0,9	Filipinas	0,7	Filipinas	0,7	Georgia	0,9
Peru	0,6	Peru	0,9	Etiopía	0,6	Etiopía	0,6	Micronesia	0,8

Fuente: Organisation de Coopération et de Développement Économiques, *Coopération pour le Développement. Rapport 1999*, Comité d'Aide au Développement, OECD-DAC, Paris, 2000, pp. 250-251, Organisation for Economic and Development Co-operation, *The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report*, OECD-DAC, Paris, 2002, p. 276 y Organisation for Economic and Development Co-operation, *The DAC Journal Development Co-operation 2003 Report*, OECD-DAC, Paris, 2004, p. 216.

**Anexo 4. Relación de la AOD respecto al producto interno bruto de
Malawi, Kenia, China, Colombia, Egipto, Indonesia y México. 1996-2000**

Total	AOD en millones de Dls.					PIB/percap.	Población	PIB	AOD/PIB
País	1996	1997	1998	1999	2000	1999 US dls.	1999 millones	1999 millones	1999 porcentaje
Malawi	492	343	434	446	445	200	10,79	1.938	23,01
Kenia	597	448	477	310	512	360	29,41	10.486	2,96
China	2.646	2.053	2.448	2.385	1.735	780	1.253,600	971.489	0,25
Colombia	189	196	169	302	187	2.170	41,54	84.113	0,36
Egipto	2.199	1.985	1.955	1.582	1.328	1.380	62,65	90.144	1,76
Indonesia	1.123	848	1.291	2.219	1.731	580	207,02	131.262	1,69
México	287	105	44	37	-54	4.440	96,59	466.684	0,01

Fuente: Organisation for Economic and Development Co-operation, *The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report*, OECD-DAC, Paris, 2002, pp. 248-250.

Anexo 5. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países (COM(2001) 252 - C5-0653/2001 - 2001/2276(COS)).

Bruselas, 25 de abril del 2002.

(...) El Parlamento Europeo...

1. Acoge favorablemente la citada Comunicación de la Comisión, por considerar que aporta importantes propuestas y sugerencias en relación con el papel de la UE en el fomento de los derechos humanos y la democratización en los países terceros socios de la Unión;
2. Apoya en particular las propuestas de la Comisión dirigidas a integrar sistemáticamente los derechos humanos en un diálogo político transparente con los países terceros, a dar un contenido real a las cláusulas democráticas contenidas en los Acuerdos de Asociación y los Acuerdos comerciales de la Unión, y a integrar la promoción de los derechos humanos y de la democracia en los programas de ayuda exterior;
3. Lamenta la ausencia de propuestas concretas dirigidas a favorecer una mayor coherencia en los trabajos de las distintas instituciones comunitarias, que pongan fin a la preponderancia casi exclusiva en este ámbito de la voluntad política del Consejo manifestada en la frecuente exigencia de unanimidad para la toma de decisiones, y desea que la Convención sobre el Futuro de Europa presente propuestas concretas en este sentido;
4. Demanda que las exigencias en materia de democratización y de respeto y protección de los derechos humanos a los países terceros socios de la Unión se antepongan sin excepciones a los legítimos intereses económicos, comerciales y de todo tipo de la propia Unión y de sus Estados miembros individualmente considerados;

5. Pide un uso activo y generoso de las cláusulas de "incentivo social", "incentivo medioambiental" y "lucha contra la droga" contenidas en el nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para el período 2002-2004, cláusulas que prevén la concesión de preferencias suplementarias a los países que respeten las normas de la OIT, de la legislación internacional en vigor en materia medioambiental y de lucha contra la producción y el tráfico de drogas;

6. Lamenta la frecuente incapacidad de los Estados miembros de la UE para mantener una posición común en la reunión anual de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, enturbiando así la imagen de la Unión y socavando el desarrollo de su política exterior;

7. Pide que todo tercer Estado que aspire a mantener relaciones políticas, económicas, comerciales o de cualquier otro tipo con la Unión Europea firme, ratifique y aplique sin ambigüedades ni reservas los textos fundamentales existentes en materia de derechos humanos, incluido en particular el Estatuto de Roma que establece el Tribunal Penal Internacional;

8. Propone a la Comisión y al Consejo la elaboración de un Código de Conducta interinstitucional destinado a conferir mayor coherencia y equidad a la acción exterior de la Unión en materia de democratización y derechos humanos, que debería regir las relaciones entre la Unión y los más de 120 Estados a los que es aplicable actualmente la cláusula democrática en cuanto elemento esencial de los acuerdos de todo tipo que los ligan con la UE;

Elementos para un Código de Conducta interinstitucional sobre las relaciones exteriores de la Unión en materia de derechos humanos

(El Parlamento Europeo) solicita (...) que la Comisión elabore una propuesta inicial de Código, que sea acto seguido objeto de una decisión al respecto por parte del Consejo y del Parlamento, y que tenga en cuenta, cuando menos, los elementos siguientes:

- a) Toda relación política, económica o comercial mantenida por la Unión Europea con terceros Estados que sean reconocidos por las Naciones Unidas como Estados que alientan o protegen el terrorismo debería ser suspendida de inmediato por violación de la cláusula democrática. Sólo deberían exceptuarse las medidas de carácter humanitario así como aquéllas relaciones de carácter político que vayan exclusivamente dirigidas a instar al cambio de política por parte del Estado infractor;
- b) La abolición de la pena de muerte y la exigencia de la moratoria universal de las ejecuciones capitales constituye un elemento esencial de las relaciones entre la Unión Europea y los terceros Estados, de modo que la existencia de la pena de muerte en un tercer Estado deberá ir acompañada inexorablemente de la exigencia de su abolición o de la introducción de una moratoria universal como indicación clara de la postura de la Unión Europea;
- c) Ningún tercer Estado podrá adherir a la Unión Europea sin haber firmado y ratificado, en la fecha de su adhesión, todos los Tratados y Convenios fundamentales en materia de derechos humanos que aparezcan firmados y ratificados por el conjunto de los Estados Miembros de la Unión en dicha fecha;
- d) Todo tercer Estado que desee celebrar cualquier tipo de Acuerdo de Asociación con la Unión Europea debería acreditar, igualmente, haber firmado, ratificado o adherido, en la fecha de la conclusión del Acuerdo, los Tratados y Convenios fundamentales en materia de derechos humanos; asimismo, dicho Estado debería acreditar igualmente una aplicación práctica satisfactoria de las normas sobre derechos humanos y no ser considerado responsable de incumplimientos o violaciones graves y persistentes de los mismos, para lo que se utilizarán como elementos indicadores los Informes correspondientes de Naciones Unidas, (incluidas las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, los Informes de los relatores especiales y las decisiones de los organismos de control de los principales Convenios); el Informe anual que debe elaborar la Agencia de la Unión para los derechos humanos propuesta en la presente Resolución; las decisiones de los organismos judiciales

competentes, tales como los Tribunales Europeo, Interamericano o Africano de Derechos Humanos; y los Informes elaborados por las principales ONG en esta materia;

e) Todo Estado tercero que aspire a celebrar con la Unión Europea cualquier clase de Acuerdo de Cooperación o de cualquier otro tipo distinto de los anteriores, debería demostrar su disposición a firmar, ratificar o adherirse, en la fecha de la conclusión del Acuerdo, los Tratados y Convenios fundamentales en materia de derechos humanos y no ser considerado responsable de incumplimientos o violaciones graves y persistentes de los derechos humanos y estar en disposición de mejorar progresiva y decisivamente la aplicación y garantía efectiva de los mismos, lo que se examinará a partir de los mismos indicadores ya citados;

f) En los casos de violaciones ocasionales de los derechos humanos, verificables sobre la base de los indicadores más arriba citados, las medidas a adoptar por la Unión podrán incluir la suspensión de los Acuerdos firmados por la UE y sus Estados miembros con el tercer Estado en cuestión, la suspensión de los contactos a alto nivel y la modificación de los programas de cooperación, aplazando los nuevos proyectos o usando diferentes cauces para la prestación de la ayuda;

g) Todo tercer Estado que mantenga o desee celebrar cualquier tipo de Acuerdo con la Unión Europea deberá igualmente respetar los Tratados y Convenios fundamentales en materia de Derecho Internacional Humanitario que hayan sido firmados y ratificados por el conjunto de los Estados miembros de la Unión;

h) La aplicación de la cláusula democrática no podrá afectar en ningún caso al suministro de la ayuda humanitaria a terceros Estados, cualquiera que sea el tipo de sus relaciones con la Unión Europea; dicha ayuda debería ser distribuida, preferentemente, por Agencias de Naciones Unidas, por las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil del país en cuestión, en vez de por los canales gubernamentales;

i) En caso necesario, el procedimiento de suspensión de los Acuerdos debería ser el mismo "*mutatis mutandis*" que el establecido en el artículo 7 del Tratado de la Unión para castigar las violaciones graves y persistentes de los derechos humanos por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, tal y como reforzado por el Tratado de Niza, y que prevé en particular la audiencia del Estado infractor; en este procedimiento, siguiendo lo especificado en el Tratado de Niza, el Parlamento Europeo también podrá proponer, por mayoría simple, al Consejo la suspensión de un acuerdo en aplicación de la cláusula democrática;

j) El Código de Conducta debería también ser de aplicación para la eventual revisión de todos los Acuerdos firmados por la Unión Europea con terceros Estados;

10. El objetivo de la Unión al evaluar los avances realizados por los diversos países socios en materia de democratización y derechos humanos debería ser, no sólo el logro de un enfoque coherente entre países y regiones, sino sobre todo el evitar resultados injustos, agravios comparativos y tratamientos de doble rasero al tratar con todos ellos;

11. Subraya que este Código no debe enfocarse hacia la naturaleza punitiva y suspensiva de las cláusulas de derechos humanos sino basarse esencialmente en el respeto mutuo entre las partes contratantes en las relaciones entre la Unión Europea y los países terceros; considera, con esta perspectiva, que debe incorporar plenamente cuantos incentivos positivos sean posibles, incluyendo programas de cooperación generosos que permitan mejorar el respeto de los derechos humanos a todos los niveles;

12. Aprueba el enfoque de la "ayuda humanitaria basada en los derechos humanos", por la importancia que dicho enfoque puede tener en la prevención de conflictos en aquellos casos en los que la situación de crisis humanitaria haya sido provocada por un conflicto violento;

13. Pide a la Comisión que garantice que el respeto de los derechos de la mujer en tanto que parte de los derechos humanos se incluye como elemento clave en todos los programas

comunitarios y como criterio para las relaciones exteriores con terceros países, incluidos los acuerdos comerciales y de cooperación;

14. Exige que la Comisión, en todas las relaciones exteriores con terceros países que impliquen una ayuda financiera, así como en los acuerdos comerciales y de cooperación y en la ayuda al desarrollo, establezca expresamente como condición que el país en cuestión se comprometa a abolir y castigar las formas más graves de violencia infligida a las mujeres, tales como la mutilación genital, la lapidación, los castigos públicos, las torturas y las violaciones en tiempos de guerra; exige que la Comisión controle sistemáticamente el cumplimiento efectivo de estas condiciones e informe al respecto;

15. Insta a la Comisión a que colabore con otros organismos internacionales, como el UNIFEM y el BM, a fin de garantizar que las cuestiones relacionadas con el género forman parte de las decisiones relativas al desarrollo de la integración;

16. Reitera su apoyo al establecimiento de unas normas sociales justas en el contexto de la actividad económica y su compromiso de participar en los esfuerzos para combatir la explotación laboral en todo mundo; subraya el papel primordial que deben desempeñar al respecto la OMC y la OIT e insiste en la puesta en marcha efectiva de un programa de trabajo común de la OMC y la OIT;

17. Subraya la importancia de programas tales como MEDA y TACIS a la hora de promover los derechos humanos y la democratización en zonas particularmente sensibles del mundo;

18. Pide a la Comisión que intensifique sus esfuerzos con vistas a la adopción, lo antes posible, de un Libro Verde conciso sobre la responsabilidad social de las empresas;

19. Pide a la Comisión que detalle los recursos que se aplicarán para garantizar el respeto efectivo de los códigos de conducta de las empresas elaborados por organismos internacionales como las Naciones Unidas, la OIT y la OCDE;

20. Alienta a la Comisión a que abra puntos de contacto nacionales para la supervisión de las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales a partir de junio de 2000 en sus delegaciones en terceros países, a semejanza de los puntos de contacto nacionales existentes en todos los Estados miembros;

21. Recuerda que el artículo 13 del Tratado CE obliga a la Unión Europea a luchar contra la discriminación por motivo de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual; que esta obligación debe formar parte integrante, no sólo en teoría sino también en la práctica, de la política de la Unión Europea relacionada tanto con los actuales como con los futuros socios comerciales, así como de las negociaciones con los países candidatos sobre el cumplimiento de los criterios de Copenhague;

Propuestas de carácter institucional

22. Estima indispensable la comunitarización lo antes posible de la PESC, como único modo de dar verdadera coherencia a la acción de la Unión en este ámbito, y de hacer frente a la actual situación en la que las distintas instituciones, y particularmente el Consejo, han de considerar dicha acción, tanto geográfica como temáticamente, unas veces con formato comunitario y otras intergubernamental (PESC);

23. Pide a la Convención sobre el Futuro de Europa que aborde cuantas reformas institucionales sean necesarias para, en la dirección contenida en esta resolución, reforzar el papel de la Unión en el fomento de los derechos humanos y los principios democráticos a través de la PESC;

24. Propone que el próximo Parlamento resultante de las elecciones del año 2004 cree una Comisión de Derechos Humanos competente para los problemas relacionados con los derechos humanos, la democratización en terceros países y las relaciones con las organizaciones internacionales que actúan en el ámbito de los derechos humanos;

25. Apoya la creación de una Agencia de la Unión para los Derechos Humanos y la democracia, tal y como se sugirió en las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia;

26. Estima que esta Agencia debería desempeñar tareas de información y asesoramiento, tal y como fue propuesto en el Comité de Sabios y elaborar, en particular, una panorámica mundial de la situación de los derechos humanos por países para ser tomada especialmente en cuenta por las instituciones de la Unión a la hora de diseñar y llevar a cabo las diversas políticas de la Unión;

27. Estima que otra de las tareas de la Agencia de la Unión para los Derechos Humanos y la Democracia debería ser la presentación de una evaluación anual con arreglo a los aspectos de este código de conducta sobre todos los acuerdos de cooperación y asociación entre la Unión Europea y los terceros países;

28. Estima que entre las actividades de la Agencia de la Unión para los Derechos Humanos y la Democracia podría incluirse la evaluación del impacto de las medidas no estructurales, dada su gran importancia en los procesos de reconciliación tras un conflicto armado, en el marco de la integración de los derechos humanos y la democracia en los programas de ayuda de la CE;

29. Estima que, antes de la firma de un acuerdo de adhesión, asociación o cooperación entre la UE y un tercer país, la Comisión deberá elaborar un informe sobre la situación de los principios democráticos y los derechos humanos en el mismo, recomendando culminar o no las negociaciones en curso; sobre dicha recomendación se pronunciarán el Consejo y el Parlamento Europeo, siendo precisa la opinión favorable de ambas instituciones para suscribir el acuerdo correspondiente;

30. Pide que, en el marco del diálogo político y de la discusión de los documentos de estrategia por país, se insista en la necesidad de garantizar el derecho a la educación y considera que el acceso universal a la misma debería ser considerado una prioridad

temática, dado que el acceso a la educación es uno de los derechos fundamentales esenciales;

31. Pide a la Comisión que los Informes elaborados por las Delegaciones Exteriores de la Comisión en esta materia sean también transmitidos puntualmente al Parlamento Europeo;

32. Entiende que las situaciones de conflicto generan vulneraciones graves de los derechos humanos y, en este sentido, considera que una educación para la paz, como parte integrante de las medidas de restablecimiento y mantenimiento de la paz, debería constituir una de las prioridades de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, en el marco de la prevención de conflictos;

33. Estima indispensable la contribución de la sociedad civil para la formulación y seguimiento de la política de la Unión en estos ámbitos y apoya la continuación de los Foros de debate periódico sobre derechos humanos celebrados en cooperación con la Presidencia y con la participación de las instituciones de la Unión, así como de representantes de instituciones académicas y de ONG;

34. Encarga a su Presidente que transmita la presente resolución al Consejo y a la Comisión.

Referencias

ABDEL-KHALEK, Gouda y KORAYEM, Karima (1995), "Conditionality, Structural Adjustment and Development: The Case of Egypt", en STOKKE, Olav (Ed), *Aid and Political Conditionality*, EADI, Frank Cass, London.

ACOSTA, Mariclaire (2003), "Hacia una política en favor de los derechos humanos como valores universales," *Revista Mexicana de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, No. 67-68, México, D.F.

AGENCIA EFE (31 de enero, 2005), "La Unión Europea suspende las sanciones diplomáticas contra Cuba", Madrid.

AIXALÁ, Albet, *et. al.* (2003), "II Cumbre UE-ALC: un encuentro sin estrategia", Institut Universitari D' Estudis Europeus, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper no. 46, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

ALONSO, José Antonio (2003), "Financiación para el desarrollo: algunas consideraciones", en VVAA, *Ya es hora de cumplir. Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes del 2015, Plataforma 2015 y más*, Madrid.

_____ (2004), "El debate sobre la eficacia de la ayuda: una consideración introductoria", *Experiencias de Desarrollo. Revista de Cooperación Internacional*, Eptisa Internacional, Madrid.

ALONSO, José Antonio y FITZGERALD, Valpy (eds.) (2003), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Ed. Catarata, Madrid.

ANAN, Koffi (2000), *Common Destiny, New Resolve. Annual Report on the Work of the Organization 2000*, United Nations, New York.

AMNESTY INTERNATIONAL (2000), "Colombia. Human Rights and USA Military Aid to Colombia II", January.

ARCHER, Robert (1994), "Markets and good government", en CLAYTON, Andy A, *Governance, Democracy and Conditionality: What role for NGO's?*, Intrac, Oxford.

_____ (1999), "Markets and Good Government," *Development Dossiers, UN, Non Gubernamental Liaison*, New York.

ARIF, Nasr Mohamed (2000), "Impeding development: Sanctions and aid", *The International Politics Journal*, Egypt, Al-Ahran.

ATIENZA Azcona Jaime, (2002), *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad y alternativas*, Akal, Economía Actual, Madrid.

- AXELROD, Robert M (1984), *The Evolution of Co-operation*, Basic Books, New York.
- AZAM, Jean Paul (2002), “Taming Oppressors: Aid vs Sanctions”, University of Toulouse, Institut Universitaire de France, and CSAE, Oxford, Toulouse.
- BANCO MUNDIAL (1999), *Evaluación de la Ayuda al Desarrollo, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Mundi Prensa México, Banco Mundial, México.
- _____ (2001), *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000/2001*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002), *Colombia. Informe Sobre Coordinación de Donantes*, BID, Bogotá.
- BALASSA, Bela, (1982), “Structural adjustment policies in developing countries,” *World Development*, 10, no. 1.
- BALL, Nicole (1992), *Pressing for Peace: Can Aid Induce Reform?*, Overseas Development Council, Washington D.C.
- BANDOW, Doug (1995), “A New Aid Policy for a New World”, *CATO Policy Analysis*, No. 226, Washington D.C.
- BARBÉ, Esther (2000), *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid.
- BARREDA, Mikel y COSTAFREDA, Andrea (2004), “La democracia importa, pero no basta para la igualdad”, en BINETTI, Carlo y CARRILLO, Fernando (eds.), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo – Comisión Europea, Bogotá.
- BARYA, John-Jean B. (1993), “The new political conditionality of aid: An independent view from Africa”, *Good Government?*, *IDS Bulletin*, Vol 24, Brighton.
- BAYLES, Carolyn (1995), “Political Conditionality and Democratisation”, *Review of African Political Economy*, No. 65, ROAPE Publications, London.
- BBC NEWS (11 de febrero, 2004), “Nuclear proliferation: Is Pakistan doing enough? London.
- BECERRA, Laura y RODÍGUEZ, René, (2002), “Las propuestas de la Sociedad Civil Mexicana y Europea”, *I Foro de Diálogo con la Sociedad Civil de México y la UE*, Bruselas.
- BLANC Altemir, Antonio (1999), *El Mediterráneo: Un espacio Común para la Cooperación, el Desarrollo y el Diálogo Intercultural*, Tecnos, AECI, Madrid.

BLANCHARD, Jean Marc F, MANSFIELD, Edward D, RIPSAN, Norrin M, (eds.) (2000), *Power and The Pourse. Economic Statecraft, Interdependence and national security*, Frank Cass, London.

BONET PÉREZ, Jordi (2003), “Relaciones Económicas y Aplicación Forzosa del Derecho Internacional Público: Algunas Consideraciones a Propósito de la Práctica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV, no. 2, Ministerio de la Presidencia, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

BONNÉ, Bjarne (1989), “Development Assistance for Policies”, *MA thesis*, Roskilde University Centre.

BOSSUYT, Marc, (2000) “The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights”, United Nations, Economic and Social Council. *Review of further developments in fields with which the Sub-Commission has been or may be concerned*, Economic and Social Council, United Nations, New York.

BOUANDEL, Youcef y ZOUBIR, Yahia, H. (1998), “Algeria’s electons: the prelude to democratization”, *Third World Qualterly*, Carlfax, Vol. 19, No. 2, Oxford.

BURIA, Ariel (2002), “An Analysis of IMF Conditionality”, S/L.

BROWN, Barbara (1996), *Qu’apprenons-nous? La démocratisation et les droits de la personne*, CIDA, Ottawa.

BROWN, Gordon (20 September, 2004), “Written statement by the Chancellor of the Exchequer, Gordon Brown MP, for the “Action against hunger and poverty” meeting New York.

BROWN, Seyom (1992), *International Relations in a Changing Global System*, Westview Press, Oxford.

BUIRA, Ariel (2000), “An Analysis of IMF Conditionality”, London

BURKY, Shahid Javed y PERRY, Guillermo (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington D.C.

BURNSIDE, Craig and DOLLAR, David (1997), *Aid, Policies and Growth*, World Bank, Washington D.C.

BUSTELO, Pablo (2003), “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá”, *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Editorial Complutense, Madrid.

CALDUCH CERVERA, Rafael (1991), *Relaciones internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid.

CAMBIO (2 de julio al 2 de agosto de 2004), “Examen a Uribe”, Bogotá.

_____ (2000), “El retorno a Europa de los países del Este: El reto de la ampliación”, *II Jornadas de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales*, Valladolid.

CAROTHERS, Thomas (1995), “Recent US Experience with Democracy Promotion”, *IDS Bulletin*, vol 26, No. 2, Brighton.

_____ (1997), “Democracy Assistance: The question of strategy,” *Democratization*, Volume 4, Number 3, Frank Cass Journal, London.

CARRERAS, Ignasi (2002), “Africa y la comunidad internacional”, *Política Exterior*, vol. XVI, marzo, abril, Madrid.

CASAUS, M. (1989), *El Salvador, 1978-1987. Balance de una década*, CEDEAL, Madrid.

CASTAÑEDA, G. Jorge (2001), “La defensa y el respeto de los derechos humanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, No 62-63, México D.F.

CASTRO, Ruz, Fidel (1 de mayo, 2004), “Discurso del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en el acto por el Día Internacional de los Trabajadores,” *Granma*. <http://www.granma.cubaweb.cu>

CLAVIJO, Fernando, VALDIVIESO, Susana (2002), *Reformas estructurales y políticas macroeconómicas en México 1982-1999*, Reformas Económicas, Series CEPAL, Santiago de Chile.

CLAYTON, Andy (1994), *A Governance, Democracy and Conditionality: What role for NGO's?*, Intrac, Oxford.

CLINTON, Bill (2004), *My Life*, Hutchinson, London

CLUB DE MADRID (2005), “La agenda de Madrid. Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad,” 8-11 marzo de 2005, Madrid.

COLLIER, Paul (1997), “The failure of Conditionality”, en GWIN y NELSON (1997).

_____ (2001), “Consensus Building, Knowledge and Conditionality”, en PLESKOVICH, Boris y STERN, Nicolas (comp), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C.

COLLIER, Paul, GUILLAUMONT Patrich, GUILLAUMONT Sylvane GUNNING Jan Willem (1997) “Redesigning conditionality”, *World Development*, The American University, Pergamon, Washington D.C.

COLLIER, Paul, GUNNING Jan Willem (2000), “The IMF’s Role in Structural Adjustment”, *The Economic Journal*, no. 109, November.

COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2001), *Impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL – Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (2001), “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000”, CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (2004), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (2004b), *2003. La inversión extranjera en América Latina y El Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

COMMISSION EUROPÉENNE (25 mars 1991), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européene*, “Droits de l’homme, démocratie et politique de coopération au développement” SEC(91) final, Bruxelles.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2003), *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2002*, CNDH, México, D.F.

CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS (13 de octubre de 2004), “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, CIG: 87/04, Bruselas.

CONSEIL DE L’UNION EUROPÉENNE (2003), *UE, Rapport annuel sur les droits de l’homme*, Office des publications officielles del Communautés européennes, Luxemburg.

CORBO, Vittorio y FISCHER, Stanley (1992), “Ajustment Programmes and World Bank Support: Rationale and Main Results, en MOSLEY, Paul, *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and practice of Conditionality in Less Development Countries*, St. Martn’s Press, London.

CORDELLA, Tito y DELL’ARICCIA, Giovanni (2002), “Limits of Conditionality in Poverty Reduction Programs”, *IMF Working Paper*, WP/02/115, International Monetary Fund, Washington D.C.

CORNIA, Gionanni Andrea, *et. al* (1987), *Adjustment with a human face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Volumen 1, UNICEF, Oxford University Press, Oxford.

CORREA, Rafael (2002), "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad", *Revista de la CEPAL*, No. 76, Abril, Santiago de Chile.

CORTRIGHT, David y LOPEZ, George A., *et. al* (2000), *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990's*, Boulder Colo, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London.

CORTRIGHT, David y LOPEZ, George A (2002), *Sanctions and the Search of Security. Challenges to UN Action*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London.

COUNCIL LEGAL SERVICE (August, 16, 1997), "On the Commission's proposal for a regulation on Human Rights", document 11402/97, Brussels.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (3 December, 2003) "Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy", PESC 757 FIN 568, Brussels.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION - EUROPEAN COMMISSION (10 November, 2002), "Joint Statement Human Rights and Democracy", Brussels.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1996), "Portugal vs Council", C-268/94 in I-6207, Strasbourg.

COVARRUBIAS VELASCO, Ana (2001), "La cláusula democrática", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, No 62-63, México D.F.

_____ (2001b), "La cláusula democrática", *Versión escrita del programa relaciones Internacionales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Transmitido el 31 de julio de 2002, México D.F.

CRAWFORD, Gordon (1996), "Promoting Democracy, Human Rights and Good Governance Through Development Aid: A Comparative Study of the Policies of Four Northern Donors", *Centre for Democratization Studies*, Working Papers on Democratization, University of Leeds.

_____ (1997), "Foreign Aid and Political Conditionality: Issues for effectiveness and consistency," *Democratization*, Autum 1997, Volume 4, Number 3, Frank Cass Journal, London.

_____ (1997), "Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: Hacia un trato justo e igualitario", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 1, Madrid.

_____ (1998), "Human Rights and Democracy in EU Development Co-operation: Towards fair and equal treatment", en LISTE, Majoire (ed), *European Union Development Policy*, Macmillan Press, London.

_____ (2001), *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, International Political Economy Series, Palgrave, London.

_____ (2002), "Evaluating European Union promotion of human rights, democracy and good governance. Towards a participation approach", *Journal of International Development*, No. 14, London.

_____ (2003), "Promoting democracy from without learning from within", *Democratization*, Spring 2003, Volume 10, Number 1, Frank Cass Journal, London.

CURTISS, Richard, H. (1997), "The Cost of Israel to U.S. Taxpayers: Truths and Lies about U.S. aid to Israel", *Washington Report on Middle East Affairs*, December, Washington D.C.

DANIEL, Donald C. F. *et. al* (1999), *Coercive Inducement and the Containment of International Crises*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C.

DAVALOS, Pablo (2003), "Banco Mundial, reforma estructural y neoliberalismo", *La Insignia*, octubre, http://www.lainsignia.org/2003/agosto/econ_019.htm

DAVIES, Susanna (1992), "Green conditionality and Food Security: Winners and Losers from the Greening of Aid", *Journal of International Development*, Vol. 4, No. 2, John Wiley and Sons, Ltd, London.

DE VRIES, Antonius y HAZELZET, Hadewich (2005), "The EU as new actor on the sanctions scene", en WALLENSTEEN, Peter y STABANO, Carina, *Between Words and Wars: The New Challenge of International Sanctions*, Frank Cass Publishers, London.

DEAN, J. *et.al* (1994), "Trade policy reform in Developing Countries Since 1985: A Review of the Evidence", *World Bank Discussion Papers*, no. 267, World Bank, Washington, D.C.

DEL ARENAL, Celestino (1994), *Introducción a las relaciones internacionales*, Ed. Rei, México.

_____ (1997), "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 1, Madrid.

DELGAARD, Carl-Johan y HANSEN, Henrik (2001), "On Aid, Growth and Good Policies", en HERMES, Niels y LENSINK, Robert, *Changing the Conditions for Developing Aid: A new Paradigm?*, Frank Cass, London.

DESRUES, Thierry y MOYANO, Eduardo (1999-2000), "Cuatro años de la Conferencia de Barcelona. Balance, perspectivas y limitaciones del Paternariado Euromediterráneo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, No. 5, Madrid.

DIARIO MONITOR (28 de enero de 2005), “México viola convención internacional, acusa ONU”, México, D.F.

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (DOCE) (2000), “Estrategia Común del Consejo Europeo del 19 de junio de 2000 para la región mediterránea”, Lisboa.

DICCIONARIO UNESCO DE CIENCIAS SOCIALES (1989), Planeta-Agostino, Barcelona.

DIEZ, GONZÁLEZ, Rosa (25 de abril de 2002), “Derechos humanos y democracia versus justicia y libertad,” *El País*, Madrid.

DOLLAR, David, BURNSIDE, Craig. (2000), “Aid, Policies and Growth”, *American Economic Review*, 90 (4), September.

DOLLAR, David y SVENSSON, Jakob (2000), “What Explains the Success of Failure Structural Adjustment Programmes?”, *Economic Journal*, no, 110 (446).

DONALDSON, Thomas (1991), “The ethics of conditionality in international debt”, *Millenium. Journal of International Studies*, London School of Economics and Political Science, London.

DOORNBOS, Martin (2001), “Good Governance: the Rise and Decline of a Policy Metaphor?”, en HERMES, Niels y LENSINK, Robert, *Changing the Conditions for Developing Aid: A new Paradigm?*, Frank Cass, London.

DOWDING, Keith (1996), *Power*, University of Minessota Press, Minneapolis.

DREHER, A. (2002), “The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality”, *HWWA Discussion Paper*, no. 165, www.hwwa.de

DREZNER, Daniel (1999), *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge.

EL FINANCIERO (28 de septiembre de 2001), “Doctrina Estrada; doctrina Castañeda,” México D.F.

ELLACURIA, Ignacio, (1981), “La Declaración Conjunta Mexicano-Francesa sobre El Salvador,” *Revista ECA*, No. 395, San Salvador.

ESEN, Fifat (1990), “IMF and World Bank Conditionality: A Comparative Study”, *Yapi Kredi Economic Review*, Yapi Kredi Bank, Istanbul.

ETHIER, Diane (2003), “Is democracy promotion effective? Comparing conditionality and incentives”, *Democratization*, Spring 2003, Volume 10, Number 1, Franc Cass Journal, London.

EUROPE JOURNAL (29 August, 1979), No. 2736, Brussels.

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT –EBRD– (1991), “Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development”, EBRD, London.

EDWARDS, Michael (2002), *Un futuro en positivo. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Intermón Oxfam, Barcelona.

EL MUNDO (19 de marzo de 2002), “El escepticismo marca el inicio de la Cumbre de Monterrey”, Madrid.

_____ (15 de abril de 2002), “Los Quince analizan hoy qué medidas toman”, Madrid.

_____ (19 de junio de 2002), “Aznar, dispuesto a suavizar su propuesta sobre inmigración”, Madrid.

EL PAÍS (25 de enero de 2001), “La Comisión de Ayuda al Refugiado afirma que España necesita 300.000 inmigrantes al año”, Madrid.

_____ (15 de marzo de 2002), “Bruselas dice que no hay relación entre inmigración y delincuencia”, Madrid.

_____ (23 de marzo de 2002), “Bush anuncia que ayudará sólo a los países pobres que liberalicen su economía”, Madrid.

_____ (1 de mayo de 2002), “Fraude en el referéndum para que Musharraf siga al frente de Pakistán”, Madrid.

_____ (19 de junio de 2002), “Las sanciones contra terceros países, la propuesta más discutida”, Madrid.

_____ (21 de junio de 2002), “Aznar y Blair quieren imponer su tesis sobre la inmigración ilegal y las reformas de la UE”, Madrid.

_____ (29 de septiembre de 2002), “EE UU condicionará su ayuda a la lucha contra la corrupción”, Madrid.

_____ (15 de abril de 2003), “EEUU acusa a Siria de apoyar a terroristas y amenaza con sanciones”, Madrid.

EL TIEMPO (25 de marzo de 2004), “Ambiente en el Congreso de Estados Unidos para duplicar presencia de soldados en Colombia”, Bogotá.

_____ (22 de abril de 2004), “ Un 54% de latinoamericanos preferirían dictaduras si arreglan problemas económicos, dice la ONU”, Bogotá.

_____ (24 de junio de 2004), “Piden revisar venta de armas a Colombia”, Bogotá.

_____ (24 de junio de 2004), “Tengo confianza en Uribe: Bush”, Bogotá.

_____ (25 de septiembre de 2004), “Estados Unidos condiciona su ayuda para desmovilizados”, Bogotá.

_____ (25 de septiembre de 2004b), “La ayuda *light* que entregará España”, Bogotá.

_____ (30 de septiembre de 2004b), “EU retiraría 4.5 millones de dólares a Colombia por despido de director de Parques Nacionales”, Bogotá.

_____ (8 de octubre de 2004), “Congreso de EU aprobó duplicar sus tropas en Colombia”, Bogotá.

_____ (20 de octubre de 2004), “UE, favorable a dar apoyo gradual a desmovilización”, Bogotá.

_____ (23 de enero de 2005), “ONU retira sus buenos oficios en Colombia”, Bogotá.

_____ (8 de febrero de 2005), “Bush pide al Congreso US\$700 millones para el Plan Colombia II”, Bogotá.

_____ (6 de abril de 2005), “Año récord en penas de muerte”, Bogotá.

_____ (6 de abril de 2005), “Tres de los cinco soldados de E.U. fueron capturados en Colombia”, Bogotá.

_____ (15 de abril de 2005), “México nos traicionó: Cuba”, Bogotá.

EL UNIVERSAL (23 de agosto de 2004), “Desafuero, sin salida política: Fox”, México, D.F.

_____ (1 de octubre de 2004), “Crece consenso contra sistema presidencialista”, México D.F.

EMBAJADA DE MÉXICO ANTE EL REINO DE BÉLGICA Y EL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO Y MISIÓN ANTE LA UNIÓN EUROPEA, Secretararía de Relaciones Exteriores, Bruselas. <http://www.sre.gob.mx/belgica-ue/>

EUROPEAN COMMISSION (May 1994), “European Commission to prepare global plan for aid to Algeria”, *Europa/Development Monthly*, no. 54, Brussels.

_____ (1992), *Report on the Implementation of the Resolution of the Council on Human Right, Democracy and Development*, Brussels, 1992

_____ (January, 2003), European Initiative of Democracy and Human Rights, Application Form for Targeted Projects, “Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea,” B7-701/2003/3004, Brussels.

_____ (5 March, 2004), Press release, “Commission will provide over EUR 96 million in 2004 to support democracy and human rights worldwide”, Brussels.

_____ (11 March, 2004), Press release, “The Monterrey Consensus and the European Union”, Brussels.

_____ (Avril, May, 2004), Al-Inform. Le point sur la coopération communauté européenne Amérique Latine, No. 11, EuropeAid Cooperation Office, Bruxelles.

_____ (23 June, 2004), “Treaty Establishing a Constitution for Europe: Main Results for the EU’s External Relations”, External Relations Directorate General, Ph./W/zsrd (2004), Brussels.

EUROPEAN COUNCIL (25 February 1992), “Council Regulation on Financial and Technical Assistance to, and Economic Co-operation with, the Developing Countries in Asia and Latin America”, no. 443/92, in Official Journal (OJ) L/52/1 of. 27.02.1992, Brussels.

_____ (15 June 1996), “Council Regulation Concerning the provision of Assistance to Economic reform and recovery in the New Independent States and Mongolia”, no. 1279/96, in Official Journal L 165/1 of 4.7.1996, Brussels.

_____ (23 July 1996), “Council Regulation on Financial and Technical measures to Accompany (MEDA) the Reform of Economic and Social Structures in the Framework of the Euro-Mediterranean Partnership”, no. 1488/96, in Official Journal L 189/1, of 30.7.1996, Brussels.

_____ (18 December 1996), “Council Regulation on Economic Aid to the Republic of Hungary and the Polish Republic”, no 3906/89, in Official Journal L 325/21 of 14.12.1996, Brussels.

_____ (5 December, 2000), “Council regulation on Assistance for Albania, Bosnia-Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia”, no 2666/2000, en Official Journal L 306 of 7.12.2000, Brussels.

_____ (1991), “Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development”, Bull. EC 11/1991, Luxemburg/Brussels.

EUROPEAN PARLIAMENT (22 November, 1991), “Resoution on Human Rights and Development”, PE 155.084, Strasbourg.

EVANS, Peter (1992), "The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en HAGGARD, Stephan y KAUFMANN, Robert (ed), *The Politics of Economic Adjustment, International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton University Press, Princeton.

EXCÉLSIOR (30 de enero de 2003), "Perdió el Prestigio la Política Exterior Actual: PML", México D.F.

FABER, Mike (1993), "Governance and the foreign direct investor", Good Government?, *IDS Bulletin*, Vol 24, Brighton.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS (2002), "Aid to Israel", Washington D.C. www.fas.org

FIERRO, Elena (2003), *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, International Studies in Human Rights, The Hague, London, New York.

FINANCIAL TIMES (24 November 1993) "Kenya pledged \$850m in new aid".

_____ (6 April 2004), "Pakistan's rouge nuclear scientists: what did Khan's government know about this deals? Brussels.

FOCUS LIMITED, "Comercialisation des Hydrocarbures", Algerie, 2003, www.mem-algeria.org/actu/comm/articles/commercialisation.hhtm

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1997), *Estado de la Población Mundial 1997*, FNUAP, Nueva York.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001), *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington D.C., FMI.

FORSTER, Jacques y STOKKE, Olav (1999), "Coherence of Policies Towards Developing Countries: Approaching the Problematique", en FORSTER, Jacques y STOKKE, Olav (eds), *Policy Coherence in Developing Co-operation*, EADI, Book Series 22, Frank Cass, London.

FUENTES, Carlos (2004), *Contra Bush*, Aguilar, Bogotá.

FÜRER, Helmut (1996), *A history of the Development Assistance Committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures*, OECD-DAC, Paris.

FURLONG, W. L. (1980), "Democratic political development and the Alliance for Progress", en WIARDA, H, *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, Boulder.

GALVIS ORTIZ, Ligia (2003), *Compresión de los derechos humanos. Una visión para el siglo XXI*, Ediciones Aurora, Bogotá.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (2003), “La propuesta de reforma Constitucional sobre la Corte Penal Internacional aprobada por el Senado de la República,” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 108, Septiembre, México D.F.

GIBBON, Peter (1994) “The World Bank and the New Politics of Aid” en SORENSEN, Georg, *Political conditionality...*

GILPIN, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

GLOBAL POLICY (2002), “Total Net ODA 1950-1997”, <http://globalpolicy.org>

GOLLUST, David (7 June, 2003), “US Approves Aid for Serbia, Montenegro”, VOA, State Department, Washington D.C.

GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid.

_____ (comps.) (2001), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid.

GÓMEZ GIL (1996), Carlos, *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evaluación de los créditos FAD*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Libros de la Catarata, Madrid.

_____ (2003), *Oportunidades perdidas. El estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España*, Bakeaz, Bilbao.

GRANMA (4 de marzo de 2004), “Durante este año EEUU ocupará más de 30% en importaciones agropecuarias cubanas”, La Habana.

_____ (16 de abril de 2004), “Cuba seguirá luchando, no se rendirá, no apagará nunca su voz”, La Habana.

_____ (13 de octubre de 2004), “Cuba podrá importar más de 500 mil toneladas de arroz estadounidense”, La Habana.

GRIECO, Joseph, M (1995), “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, en KEGLEY, Charles W. Jr, *Controversies in International relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*, The Macmillan Press Ltd.

GUIA DEL MUNDO, <http://www.guiadelmundo.com/>

GUITIÁN, Manuel (1995), “Conditionality: Past, Present, Future”, *IMF Staff Papers*, Vol. 42, No. 4, IMF, Washington, D.C.

GUNATILAKA, Ramani (1997), *Conditionality and the Policy Reform in Latin America*, Overseas Development Institute, Working Paper 96, Portland House, March, London.

GUTIERREZ VEGA, Pablo (2000), “Tipicidad y casuística de la condicionalidad política: La Unión Europea y África Subsahariana”, en PEÑAS, Francisco Javier, *África en el sistema internacional*, Cinco Siglos de Frontera, Libros de la Catarata, Madrid.

GWIN, Catherine, NELSON, Joan (eds) (1997), *Perspectives on Aid and Development*, Overseas Development Council, Washington D.C.

GAN, Jane y MOSLEY, Paul (1992), “Evaluating the World Bank Structural Adjustment Lending”, en BERLAGE, Lodewijk y STOKKE, Olav, *Evaluating Development Assistance. Approaches and Methods*, Frank Cass, London.

HARBERGER, Arnold, C. (2002), “Panel Discussion, IMF Conditionality”, *Institute for International Economics*, MIT Press, Washington D.C.

HARKIN, T (1979), “Human rights and foreign aid: forging an unbreakable link”, en BROWN, P. G. Y MACLEAN, D. (eds), *Human Rights and US Foreign Policy. Principles and Applications*, Lexington Books, New York.

HAYTER, Teresa (1972), *Ayuda e Imperialismo*, Ed. Planeta, Barcelona.

HAZELZET, Hadewych (2001), *Carrots or Sticks? European Union and United States Reactions to Human Rights Violations (1989-2000)*, European University Institute, Department of Social and Political Sciences, Florence.

_____ (2004), “Carrots or Sticks? EU and US reactions to human rights violations in the nineties and beyond”, *A European Profile in Democracy Assistance*, 5-6 July, The Hague, Netherlands

_____ (2004b), “Carrots or Sticks? EU and US reactions to human rights violations in The EU as new actor on the sanctions scene”, en WALLENSTEEN, Peter y STAIBANO, Carina, *Between Words and wars: The New Challenge of International Sanctions*, Frank Cass Publishers, London.

HEALEY, John, KETLEY, Richard, ROBINSON, Mark (1993), “Will political reform bring about improved economic management in Sub-Saharan Africa?”, *Good Government?*, *IDS Bulletin*, Vol 24, Brighton.

HEALEY, John, ROBINSON, Mark (1992), *Democracy, Governance and Economic Policy. Sub-Saharan Africa in Comparative Perspective*, Overseas Development Institute, London.

HEINZ, Walter, S. (1995), "Positive Measures in Development Co-operation: United States and Germany", en BAKER, P, *et al* (eds), *Human Rights in Developing Countries. Yearbook 1994*, Nordic Human Rights Publications, Oslo.

HELWEG, M. Diana (2000), "Taking sanctions into the twentieth century", en DSOUZA, Parick J. (ed.), *Economic Strategy and National Security. A next generation approach*, Boulder, Westview Press.

HEREDIA, Carlos, PURCELL, Mary, (2000), "El camino equivocado: la estrategia de asistencia del Banco Mundial a México", en TEGEGN, Melakou (coord), *Desarrollo y Poder*, Intermón, Ediciones Octaedro, Barcelona.

HERMES, Niels y LENSINK, Robert (2001) (Ed), *Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?*, Flank Cass, London.

HERNÁNDEZ GÓMEZ, Isabel (2002), *Sistemas Internacionales de Derechos Humanos*, Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Dykinson, S.L, Madrid.

HESSE, Herman (2004), *Siddharta*, Biblioteca El Tiempo, Bogotá.

HEWITT, Adrian (ed) (1994), *Crisis or transition in Foreign Aid*, Overseas Development Institute, London.

HEWITT, Adrian y KILLICK, Tony, "Bilateral Aid Conditionality and Policy Lverage", en STOKKE, Olav (ed), *Foreign Aid Towards The Year 2000...*

HIRSH, Michael (9 October 1995), "Orchestrating a revival", *Newsweek*.

HOFFMAN, J (1988), *State, Power and Democracy: Contentious Concepts in Practical Political Theory*, Wheatsheaf, Brighton.

HOLSTI, K. J. (1995), *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice-Hall International, Inc. London.

HOOK, W. Steven (1995), *National Interest and Foreign Aid*, Lynne Rienner, Washington.

HOUT, Wil (2002), "Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development Assistance", *Development and Change*, Institute of Social Studies, Blackwell Publishers, no. 33 (3), Oxford.

HUFBAUER, Gary, SCHOTT, C. Jeffrey y ELLIOTT, Ann (1990), *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington D.C.

HUGON, F. (1976), *L'évaluation de la coopération nord-sud*, Ed. Economica-Les presses de l'Université du Québec, Québec.

HUMAN RIGHTS WATCH (2000), “Mozambique. Human Rights Developments”, <http://www.hrw.org/doc/?t=africa>

_____ (2003), “Human Rights Overview. Serbia and Montenegro”, <http://hrw.org/english/docs/2003/12/31/serbia7022.htm>

_____ (March 25, 2003), “Country Studies: The Human Rights Impact of Counter Terrorism Measures in Ten Countries”, http://hrw.org/un/chr59/counter-terrorism-bck4.htm#P252_51825.

HUNTINGTON, Samuel (1997), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona.

HYDÉN, Göran (1999), “The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation”, en FORTER, Jacques y STOKKE, Olav (Ed), *Policy Coherence in Development Co-operation...*

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (1997), “La Cooperación al desarrollo deseable en el año 2000”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Número 0, Madrid.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (coord) (2003), *Acabar con la Pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, IPADE, IUDC, Comunidad de Madrid, Madrid.

ILLÁN, Carlos (2003), “El Milagro de Bush: la iniciativa del Millennium Challenge Account”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, No. 11, Madrid.

_____ (2004), “Bush y el Millenium Challenge Account: ¿A favor o contra los pobres?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, No. 13, Madrid.

INTERMÓN OXFAM (2000), *La realidad de la ayuda 1999-2000*, Intermón-Oxfam, Barcelona.

_____ (2001), *La Realidad de la Ayuda 2000-2001*, Intermón-Oxfam, Barcelona.

_____ (2002), *La Realidad de la Ayuda 2002-2003*, Intermón Oxfam, Barcelona.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS (1996), *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Santa Fé de Bogotá.

INSTITUTO MEXICANO DE COOPERACION INTERNACIONAL (1999), *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, SRE-IMEXCI-PNUD, Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (1998), *External Evaluation of ESAF. Report by a Group of Independent Experts*, IMF, Washington, D.C.

_____ (June, 2001), “Ownership and Conditionality”, Opening Remarks by Shigemitsu Sugisaki, Deputy Managing, International Monetary Fund, IMF, Berlin.

_____ (2004), *Global Financing Markets Developments*, IMF, Washington D.C.

ISRAELI INSIDER (2002), “Diplomacy, Europe moves for trade sanctions against Israel”, Resolution. www.israelinsider.com/channels/diplomacy/articles/

JERUSALEM POST (May 12, 2004), “US sanctions on Syria hit exports, airspace”, Jerusalem.

JOLLY, Richard (1991), “Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980’s”, *World Development*, The American University, Pergamon, Vol. 19, No. 12, December, Washington D.C.

KANBUR, Ravi (2000), “Aid, Conditionality and Debt in Africa,” en TARP, Finn (ed), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Cornell.

KAPOOR, Ilan, (1996), *Les indicateurs de rendement des programmes de promotion des droits de la personne et de la démocratie*, CIDA, Ottawa.

KAPUR, Devesh y WEBB, Richard (2000), “Governance-Related Conditionalities of the International Financial Institutions”, *UNCTAD-G-24 Discussion Papers Series*, No. 6, New York and Geneva.

KAUFMANN, Daniel, *et al* (1999), “Governance Matters”, *Policy Research Working Paper*, no. 2196, World Bank, Washington.D. C.

KEEFER, Philip y KNACK Stephen (1997), “Why Dont`s Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation”, *Economic Inquiry*, no 35 vol. 5, Washington.

KEOHANE, Robert. O. (1984), *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph (1971), *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*, Mass, Cambridge.

_____ (1988), *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

KILLICK, T. (1997), “Principals, Agents and the failings of Conditionality”, *Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, London.

KILLICK, T. *et al*, (1998), “Aid and the Political Economy of Policy Change”, ODI, London.

KISSINGER, Henry (2000), *Diplomacia*, Ediciones Grupo Zeta, Barcelona.

KNACK, Stephen (2000), “Aid dependence and the quality of governance. A cross-country empirical analysis,” *Policy Research Working Paper*, No 2396, July, World Bank, Washington D.C.

KNIGHT, W. Andy (2000), *A Changing United Nations: Multilateral Evolution and the Quest Global Governance*, Houndmills, Macmillan/Palgrave Press.

KRASNER, Stephen D. (Ed) (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

LA CRÓNICA (17 de enero de 2005), “Derbez da cemento, becas y alambre por dirigir OEA”, México D.F.

LA JORNADA (12 de febrero de 2003), “Se duplicaron quejas por tortura: CNDH”, México D.F.

_____ (19 de julio de 2003), “Diez hechos irrefutables comprueban el suicidio simulado de Digna Ochoa: PJDF”, México D.F.

_____ (22 de julio de 2003), “El BM, desencantado de los beneficios de privatizar empresas”, México D.F.

_____ (10 de septiembre de 2003), “Argentina entra en moratoria con el FMI por el adeudo de 3 mil mdd”, México D.F.

_____ (7 de abril de 2004), “Abrupta caída de la inversión extranjera en América Latina”, México D.F.

_____ (27 de abril de 2004), “Envía Fox iniciativa para suprimir en definitiva la pena de muerte”, México D.F.

_____ (25 de julio de 2004), “Rebasarán las remesas IED y el turismo”, México D.F.

_____ (23 de septiembre de 2004), “Desempleo abierto, al nivel más alto de los últimos 7 años: INEGI”, México D.F.

_____ (4 de octubre de 2004), “Inestabilidad mundial si no se frena la pobreza. BM”, México D.F.

_____ (8 de octubre de 2004), “Aumentan remesas 25% anual, reportan BdeM y BM”, México D.F.

_____ (17 de octubre de 2004), “Acapara 0.15% de mexicanos un tercio de la riqueza total del país”, México D.F.

_____ (10 de abril de 2005), “BID: mayor crecimiento económico en América Latina no redujo la pobreza”, México D.F.

_____ (27 de abril de 2005), “Sugiere Castro a Fox renuncie como salida al conflicto con López Obrador”, México D.F.

_____ (10 de agosto de 2005), “México, activo defensor de los derechos humanos... en el extranjero: Khan”, México D.F.

LA VANGUARDIA (2 de enero de 2002), “Terceros países sometidos a examen”, Madrid.

LACY, Dean Y. NIOU, Emerson M.S. (2000), “A Theory of Economic Sanctions”, Duke University.

LAQUER, Walter (1996), *La Europa de nuestro tiempo*, Ed. Limusa, México.

LANCASTER, Carol (1993), “Governance and development: The views from Washington”, Good Government?, *IDS Bulletin*, Vol 24, Brighton.

LASAGÑA, (2001).”Gobernabilidad y cooperación internacional: Unión Europea, AECI y organismos internacionales” en GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio...*

LE GRAND, Simon (2002), “La reducción de la pobreza y el medio ambiente”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, no. 9, Madrid.

LEFTWICH, Alexander (1996), “On the Primacy of Politics in Development”, en LEFTWICH, A. (ed), *Democracy and Development: Theory and Practice*, Polity Press, Cambridge.

LEWIS, John, P. (1993), *Pro-Poor Aid Conditionality*, Overseas Development Council, Washington D.C.

LEVIN, Yuval (2000), “American Aid to Middle East: A Tragedy of Good Intentions”, *Research Papers in Strategy*, No. 11, Washington D.C.

LIÑÁN NOGUERAS, Diego (1998), “Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea”, en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

LOAEZA, Soledad (comp.) (1994), *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, El Colegio de México, México.

LOCKWOOD, Mathew (1999), *The perestroika of aid. New perspectives on conditionality, Christian Aid*, London.

LÓPEZ GARCÍA, Bruno (2000), *El mundo arabo-islámico contemporáneo. Una historia política*, Historia Universal Contemporánea, No. 12, Editorial Síntesis, Madrid.

LOONEY, Robert (1999), *Routledge Encyclopedia of International Political Economy*, Routledge London.

LORA, Eduardo (2001), “Las reformas estructurales en América Latina: ¿Qué se ha reformado y como medirlo?”, *Documento de trabajo*, Banco Interamericano de Desarrollo, no. 462, Washington D.C.

LOUP, Jaques (1995), “Structural Adjustment and Conditionality”, *Développement et Insertion Internationale*, Document de travail No. 1996-18/T, Centre de Recherche Européen en Économie du Développement, Paris.

LUMSDAINE, David Halloran (1993), *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton.

LUCHAIRE, François (1967), *La Ayuda a los Países Subdesarrollados*, Ed. ¿qué sé?, Barcelona.

McARTHUR, Shirl (2001), “A Conservative Total of U.S. Aid to Israel: \$91 Billion-and Counting”, *Washington Report on Middle East Affairs*, Washington D.C.

MALLOCH, Mark (2004), “Democracy and Development: Two sides of the same coin?”, Speech in the Pontificia Universidad Católica de Perú, 20 April 2004, Lima.

MARR, Ana (1996), “Conditionality and South-East Asia Adjustment”, Overseas Development Institute, *Working Paper*, no. 94, Portland House, July, London.

MARTENS, Jens (2001), “Rethinking ODA. Towards a Renewal of Official Development Assistance”, *Global Policy Forum*, Bonn.

MARTÍNEZ CORTÉS, José Ignacio, (2002), “México en la órbita de la política exterior de la Unión Europea”, *Ángulo de Reflexión*, México.

MENDE, Tibor (1974), *¿Ayuda o recolonización? Lecciones de un fracaso, Siglo XXI*, México.

MENDOZA, Juan Carlos (2003), “La Seguridad Hemisférica en las Relaciones Estados Unidos-América Latina...”, en Rosas, María Cristina (coord), *Cooperación y Conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM.

MICHAELI, Michael (March 1997), "Exports and Growth: An empirical investigation", *Journal of Development Economics*, no. 4, no. 1.

MILLENNIUM REPORT OF THE SECRETARY GENERAL OF THE UNITED NATIONS (2000), "We The Peoples. The Role of the United Nations in the 21st. Century", United Nations Department of Public Information, New York.

MKANDAWIRE, Thandika (1994), "Adjustment, Political Conditionality and Democratization in Africa", en CORNIA, Giovanni Andrea y HELLEINER, Gerald, K. *From Adjustment to Development in Africa. Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?*, St. Martin Press, London.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPUBLICA DE CUBA (2004), "Intervención del Representante de la delegación de la República de Cuba, en la 60 Sesión de la Comisión de los Derechos Humanos, Excmo. Sr. Juan Antonio Fernández Palacios, en la explicación del voto del Proyecto de resolución anticubano", Ginebra, 15 de abril de 2004, documento E/CN.4/2004/L.13, La Habana.

MITCHELL, Derek (2004), "The 2004 removal of Jean-Bertrand Aristide. The overthrow", Seattle.

MOORE, Mick (1993), "Introduction", Good Government?, *IDS Bulletin*, Vol 24, Brighton.

MORATINOS, M. Cayaubé (1994), *Derechos humanos y cooperación con el mundo árabe*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección General de Política Exterior para África y Medio Oriente, Madrid.

MORENO FERNÁNDEZ, Almudena (1999) "La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la Política de Cooperación al Desarrollo y a PEC en la activación de la cláusula democrática", *Serie Avances de Investigación*, IUDC, Madrid. www.ucm.es/info/IUDC/avances2.htm

MORGHENTHAU, Hans (June, 1962), "A political theory in foreign aid", *The American Political Science Review*, Washington D.C.

_____ (1986), *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

MOSLEY, Paul, HARRIGAN, Jane, TOYE, John (1991), *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending*, Volume 1, Routledge, London, New York.

MOSLEY, Paul (ed) (1992), *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Development Countries*, St. Martin's Press, London.

_____, *et. al.*, (September 1997), “Aid and the Public Sector and the Market in Less Development Countries,” *Economic Journal*, New York.

MORLEY, Samuel A. (2000), “Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 71, Agosto, Santiago de Chile.

MORRISSEY, Oliver (2001), “Does aid increase growth?”, *Progress in Development Studies*, 1, 1, Arnold, London.

_____ (2002), “Recipient Governments’ Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality. The Effectiveness of Aid Finance and Conditions”, *Discussion Paper*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, No. 2002/105.

MOURADIAN, A. M. (1995), “Offensives contre la convention de Lomé”, *Le monde diplomatique*, Avril, Paris.

MURAL (3 de junio de 2004), “Pierden millones por visas”, Guadalajara.

MUSSA, M. y SAVASTANO, M (2000), “The IMF Approach to Stabilization”, *IMF Working Paper*, no. 104, September, Washington D.C.

NACIONES UNIDAS – ASAMBLEA GENERAL (13 de septiembre de 2000), “Declaración del Milenio”, ONU, 55/2, Nueva York.

_____ (2002), Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000, Naciones Unidas, Nueva York.

_____ (2002b) “Objetivos de Desarrollo del Milenio.”
<http://www.developmentgoals.org/>.

_____ (2002c), “Documento Final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo”, Monterrey, México, 18-22 de marzo, 2002.

_____ (28 de septiembre de 2004), “Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas: conclusiones y recomendaciones”, A/59/397, Nueva York.

NELSON, Joan M (1996), “Promoting Policy Reforms: The Twilight of Conditionality?”, *World Development*, Vol. 24, No. 9, Pergamon, London.

NELSON, Joan M, EGLINTON, Stephanie (1992), *Encouraging Democracy. What role for conditioned aid?*, Overseas Development Council, Washington, D.C.

_____, *Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality*, Overseas Development Council, Washington, D.C.

NOTICIEROS TELEVISIVA (24 de mayo de 2004), “Quedó rebasada la Doctrina Estrada: Castro”, México D.F.

NUSCHELER, Franz (1997), “Political Conditionality of Aid: Blackmail or Imperative of Universal Human Rights?”, en NUSCHELER, Franz (Ed), *Controversies on the Universality of Human Rights and the Conditionality of Aid*, Institut für Entwicklung und Frieden der Report, Gerhard-Mercator-Universität, Gesamthochschule Duisburg.

NYAMUGASIRA, Warren (2000), “Aid conditionality, policy ownership and poverty reduction”, International Advisory Committee, *The reality of Aid Project*, San José, Costa Rica.

NYE Jr. Joseph S. (2003), *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid.

NYERERE, Julius (coord) (1990), *The Challenge to the South. The Report of the South Commission*, Washington.

_____ (1993), “La ayuda condicionada empobrece al Tercer Mundo,” *Cuatro Semanas y Le Monde Diplomatique*, Noviembre, Madrid.

OFFICIAL JOURNAL (EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY) (25 November, 1992), “Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania, on Trade and Commercial and Economic Co-operation”, L 343/2, Brussels.

_____ (31, December, 1994), “Europe Agreement Establishing an Association Between the European Communities and their Member States, of the one Part, and the Republic of Bulgaria, of the other Part”, L 358/3, Brussels.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT -OECD- (1985), *Twenty-five years of development co-operation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, OECD, Paris.

_____ (1994), *Development Co-operation: Efforts and policies of the Members of Development Assistance Committee*, 1992 Report, OECD/DAC, Paris.

_____ (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, OECD/DAC, Paris.

_____ (2000), *Coopération pour le Développement. Rapport 1999*, Comité d’Aide au Développement, Paris.

_____ (1993), *El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos. Directrices sobre cooperación para el desarrollo*, OCDE-CAD, Paris.

_____ (1997), *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance, Synthesis Report*, DAC Expert Group of Aid Evaluation, OECD, Paris.

_____ (1997b), “Integrating Developing Countries in a Globalising World Economy. Key points emerging from the DAC Informal Experts, Meeting on Capacity Development for Trade, 11 March 1997”, *OECD Working Paper*, OECD, Paris.

_____ (1997c), *Geographical distribution of financial flows to aid recipients. The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report*, OECD, Paris, Volume 3, no. 1.

_____ (2002), *The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report*, OECD, Paris, Volume 3, no. 1.

_____ (2002), *Official Development Assistance and Private Finance. Attracting finance and investment to developing countries*, OECD, Paris.

_____ (2002b), *International Investment Perspectives*, OECD, No. 1, Paris.

_____ (2002c), “ODA Steady in 2000; Other Flows decline”, <http://www.oecd.org>

_____ (2003), “Net Official Development Assistance Flows in 2001”, OECD-DAC. www.oecd.org.

_____ (2003b) “Geographical distribution of financial flows to aid recipients. 1960-2001” OECD-DAC, CD ROM.

_____ (2003c), *The DAC Journal. Development Co-operation 2002 Report*, OECD-DAC, Paris.

_____ (2004), “Statistical Annex of the 2003 Development Co-operation Report”. http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_33721_1893129_1_1_1_1,00.html

_____ (2004b), “Recipient aid at a glance charts and tables”. http://www1.oecd.org/dac/hm/aid_recipients.htm

_____ (2004c), “Aid Statistics, Donor Aid Charts”, http://www.oecd.org/countrylist/0,2578,en_2649_34447_1783495_1_1_1_1,00.html

_____ (2004d), “Modest Increase in Development Aid in 2003”, OECD, Paris.

_____ (2005), “Official Development Assistance increases further, but 2006 targets still a challenge”, OECD-DAC, Paris, 11, April, 2005.

OLAMENDI, Patricia (2003), “Los derechos humanos como una prioridad de la política exterior de México”, Versión escrita del programa relaciones Internacionales”, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Transmitido el 23 de septiembre de 2003, México D.F.

OLSEN, Gorm, Rye (2000), "Promotion of Democracy as a Foreign Policy Instrument of Europe: Limits to International Idealism," *Democratization*, Vol. 7, No. 2, Frank Cass Journal, London.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS –ONU- (1996), Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, *1996 Año Internacional para la erradicación de la pobreza. Primer decenio para la erradicación de la pobreza 1997-2000*, PNUD, Nueva York.

_____ (1996b), Departamento de Información Pública Naciones Unidas, "La pobreza y el desarrollo: balance general. 1996 Año Internacional para la erradicación de la pobreza. Primer decenio para la erradicación de la pobreza 1997-2000", PNUD, Nueva York.

_____ (1998), *ABC de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York.

_____ (2000), *Carta de las Naciones Unidas*, ONU, Nueva York.

_____ (2005), "Un concepto más amplio de la libertad. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", Informe del Secretario General, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, Nueva York.

ONU, BM, OCDE, FMI (2000), *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, Communications Development, Washington D.C.

OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT (1998), *The Special Programme of Assistance for Africa (SPA): And independent Evaluation*, Wasington D.C.

OREN, Michael, B. (1992), *Six Days of War. June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Penguin Books, London.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1969), "American Convention on Human Rights", San José, Costa Rica.

_____ (2001), "Carta Democrática Interamericana", OEA, Washington D.C.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI) (1992), "Aid and Political Reform," *ODE Briefing Paper*, January, London.

_____ (1994), "Aid in Transition", *ODI Briefing Paper*, November, London.

PALLEY, Thomas I. (2003), "Linking the Community of Democracies with Millenium Challenges Accounts: A Case Win-Win", *Discussion Paper*, Globalization Reform Project, Washington D.C.

PAPEGEORGIU, D, *et. al* (1991), *Liberalizing Foreign Trade*, BasilBlckwell, Oxford.

PAPE, Robert (1998), "Why Economic Sanctions Do Not Work?", *International Security*, no.22, Washington.

PARALELLE NEWS (13 de abril, 2004), "Algérie: trois candidats s'inquiètent de la régularité du scrutin", *EuropeAid Co-operation Office*, Bruxelles.

PARLAMENTO EUROPEO (abril 2002), "Fomento de los derechos humanos y la democratización en y terceros países", *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*, (COM(2001) 252 - C5-0653/2001 - 2001/2276(COS)), Bruselas.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI), (10 de agosto de 2001) Comunicado no C-975/2001, "La política exterior mexicana, es una política de Estado, no una política de gobierno: DMSR", México D.F.

PENDER, John (2001), "From Structural Adjustment to Comprehensive Development Framework: conditionality transformed?", *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 3, Carfax Publishing, London.

PÉREZ ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria Editorial, Madrid.

PÉREZ BRAVO, Alfredo y TRIPP, José Actavio (1996), "Towards a Strategic Approach to Regional Cooperation", *Cooperation South*, Special Unit for Technical Cooperation Among Developing Countries (TCDC), United Nations Development Program, New York.

PERRY, Guillermo (2001), "Crecimiento y reducción de pobreza: Políticas e instituciones para un mundo globalizado", Conferencia presentada en Las políticas actuales en América Latina: ¿acabarán con la pobreza? Parlamento Latinoamericano, 10 agosto, Sao Paulo, Brasil.

PI, Montserrat (2000), "Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea", en Esther Barbé (coord.), *Política exterior europea*, Ariel Estudios Europeos, Madrid.

POWELL, Colin (2005), "Ningún país sin ayuda", *Foreign Policy*, Edición española, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, No.7, febrero – marzo, Madrid.

PRADO LALLANDE, Juan Pablo (2002), "La Asociación Euromediterránea. La encrucijada entre el libre comercio y la cooperación al desarrollo", en Fundación Passos Canavarro - Fundación Civis, *Compendio I Congreso Internacional "Pueblos y Culturas de la Cuenca del Mediterráneo"*, Ed. Lerko Print-Caja Madrid, Madrid.

_____ (2002b), "El Consenso de Monterrey: ¿Una alternativa al esquema tradicional de financiación internacional al desarrollo?", *Relaciones Internacionales*,

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

_____ (2003), “La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo ¿Cabe la diversidad en la globalidad?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 11, IUDC, Madrid.

_____ (2003b), “Coerción internacional: víctimas frente a eficacia”, en Banco Nacional de Comercio Exterior, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, número 4, mayo, México D.F.

_____ (2003c) “La economía política de la seguridad internacional. Sanciones, zanahorias y garrotes, de María Cristina Rosas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 12, Madrid.

_____ (2003d), “La cooperación al desarrollo y el comercio internacional”, en ROSAS, María Cristina (comp.), *Que las Rondas no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha. ¿proteccionismo vs desarrollo?*, Universidad Nacional Autónoma de México, Sistema Económico Latinoamericano, México D.F.

_____ (2004), “La ayuda de Estados Unidos y la Unión Europea a Israel y Egipto: Cooperación... ¿al desarrollo?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 14, IUDC, Madrid.

_____ (2004b), “La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales”, Banco Interamericano de Desarrollo, Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, Biblioteca Digital, <http://www.iadb.org/etica/Sp4321/DocHit.cfm?DocIndex=1946>, Washington D.C.

_____ (2004c), “El Plan Puebla - Panamá y la democracia”, en CAIRO CAIROU, Heriberto (coord), *El Plan Puebla – Panamá: ¿cooperación o subimperialismo?*, IUDC, Libros de la Catarata, Madrid.

_____ (2005), “La ayuda exterior estadounidense a Israel y Egipto”, *Comercio Exterior*, Vol. 55, No. 3, Banco nacional de Comercio Exterior, México.

_____ (2005b), “El Consejo Económico y Social. Las reformas pendientes”, en ROSAS, María Cristina (coord.), *60 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?*, UNAM, Australian National University, México.

_____ (2005c), “La ONU y el desarrollo: una visión crítica y propositiva”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2002), *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, México D.F.

_____, Comunicado (12 de abril de 2002) “Declaración del Presidente Vicente Fox sobre la situación actual en Venezuela”, Los Pinos, México D.F.

_____, Comunicado (12 de marzo de 2003) “Ceremonia de Instalación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”, Los Pinos, México D.F.

_____, Comunicado (26 de abril de 2004) “El respeto a Derechos Humanos, obligación Constitucional, propone el Presidente Fox”, Los Pinos, México D.F.

_____, Comunicado (15 de junio de 2004) “Mensajes de los Secretarios de Gobernación, Santiago Creel Miranda y de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez”, Los Pinos, México D.F.

_____, Comunicado (2 de mayo de 2004) “Mensajes de los Secretarios de Gobernación, Santiago Creel Miranda y de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez”, Los Pinos, México D.F.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1994), *Hacia el Cambio PNUD: Informe anual 1993*, One United Nations Plaza, New York.

_____ (1992), *Informe Sobre Desarrollo Humano 1992*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

_____ (2000), *Informe Sobre Desarrollo Humano 2000*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

_____ (2004), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Buenos Aires.

_____ (2004b), *La Democracia en América Latina. Ideas y aportes*, PNUD, Nueva York.

PRONK, Jan (2001), “Aid as Catalyst”, *Development and Change*, Institute of Social Studies, Blackwell Publishers, no. 32(4), Oxford.

QUANDT, William, B. (1990), *The United States and Egypt. An Essay on Policy for the 1990's*, The Brookings Institution, Washington D.C.

RAJ PANDAY, Devendra (2000), “Can aid conditionality help governance reform in needy countries?”, *Development Forum*, The World Bank Group, Washington, D.C.

RANDEL, J y GERMAN, T (eds), *The Reality of Aid: An independent review of international aid*, ActionAid, London.

RATHA, Dilip (2003), “Workers’ Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance,” *Global Development Finance 2003*, World Bank, Washington D.C.

RIDDELL, Roger C. (1987) *Foreign Aid Reconsidered*, Jamed Curie and Overseas Development Insitute, London.

RIST, Gilbert (2002), *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Los Libros de la Catarata, Madrid.

RIORDAN, Shaun, (2005), “La nueva diplomacia, *Foreign Policy*, Edición española, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, No.7, febrero – marzo, Madrid.

ROBINSON, Mark (1993), “Will Political Conditionality Work?”, *IDS Bulletin*, Vol. 24, Brighton

_____ (1994), “Aid, democracy and political conditionality in Sub-Saharan Africa”, en SORENSEN, Georg, *Political conditionality...*

_____ (1995), “Political Conditionality: Strategic Implications for NGO’S”, en Olav Stokke, 1994.

RODRÍGEZ-CARMONA, Antonio (1996), “Experiencias internacionales de cooperación”, en MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel (coord), *Visión global de la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, Centro de Investigación para la Paz, Madrid.

ROMERO CASTILLO, Cecilia, Senado de la República, “Las embajadas promotoras de México”, <http://www.ceciliaromero.com.mx/tacademico.html>. México D.F.

ROMERO, Indira (2005), “El tipo de cambio en la economía mexicana, 1949-2002, *Comercio Exterior*, Vol. 55, No. 3, Banco Mexicano de Comercio Exterior, México.

ROSAS, María Cristina (1999), *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, Editorial Porrúa, Colección Jesús Silva Herzog, México D.F.

_____ (1999b), “Tratado a las prisas”, *etcéter@ política y cultura en línea*, <http://www.etcetera.com.mx/1999/357/mcr357.html>

_____ (2001), “Las sanciones económicas y los derechos humanos: algunas consideraciones para el debate”, *Foro Económico*, UNAM, Facultad de Economía, Año VI, Número 18.

_____ (24 de abril de 2001), “La Tercera Cumbre de las Américas” Versión escrita del programa “Las relaciones internacionales de México”, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

_____ (2002), *Australia y Canadá: Potencias medias o hegemonías frustradas? Una visión desde México*, UNAM, Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, México.

_____ (coord.) (2002b), *Terrorismo, democracia y seguridad. Cuando el destino nos alcance...*, UNAM, Australian National University, Ed. Quimera, México.

_____ (2002b), “Las sanciones económicas en las políticas exteriores de Canadá y Estados Unidos”, *Comercio Exterior*, volumen 52, número 1, México.

_____ (2003), *La economía política de la seguridad internacional. Sanciones, zanahorias y garrotes*, UNAM, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, México.

_____ (2003b), “El terrorismo: una nueva barrera al comercio” *La insignia*, http://www.lainsignia.org/2003/abril/econ_013.htm

_____ (2003c), “La Ronda de Doha: alcances y límites, en María Cristina Rosas (coord), *Que las Rondas no son buenas...*

ROSAS, María Cristina y PRADO LALLANDE, Juan Pablo (2005), “*Las estrategias internacionales de cooperación para el desarrollo de África: ¿alguna novedad?*”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 16, IUDC, Madrid.

RUDAS GÓMEZ, Carolina (2002), “Conflicto en Zimbabue”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Centro de Investigación para la Paz- Fundación Hogar del Empleado, no. 79, Otoño 2002, Madrid.

RYRIE, W. (1986), “Managing an Aid Programme”, *IDS Bulletin*, Vol. 17, No. 2.

SANAHUJA, José Antonio (1996), *La ayuda norteamericana en Centroamérica*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

_____ (1997), “México y la Unión Europea: ¿hacia un nuevo modelo de relación?”, *Documento de Trabajo*, 1/1997, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.

_____ (1999), *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Entinema, Serie Con-Textos de Ciencias Sociales, Madrid.

_____ (1999b), “Dependencia mutua. La ayuda de EEUU a Egipto e Israel,” *Nación Árabe*, no 38, año XII, verano 1999.

_____ (2000) “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un exámen de los problemas comerciales”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, No. 1, Madrid.

_____ (2002) “Mecanismos de cooperación Europa-América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, num. 2, México.

_____ (2003), “De Doha a Bagdad. La fuerza contra la cooperación internacional”, *Anuario CIP*, 2003, Icaria Editorial y Fundación del Hogar del Empleado, Madrid.

_____ (2003b), “Guerras hegemónicas y ayuda al desarrollo”, *Le Monde Diplomatique*, Octubre, Madrid.

_____ (2004), “Los dilemas de la política de desarrollo de la Unión Europea”

_____ (2004b), “La ayuda al desarrollo: todavía lejos de una política de cohesión global”, *Temas para el debate*, No. 110, Madrid.

SÁNCHEZ, Georgina (2003), “México-OMC ¿y después del libre comercio?” en ROSAS, Maria Cristina, *Que las rondas no son buenas...*

SANTA CRUZ, Hernán, (1984), *Cooperar o perecer. El dilema de la comunidad mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

_____ (1988), *Cooperar o perecer. El dilema de la comunidad mundial. Luces, sombras y tormentas en los años maduros*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

SANTISO, Carlos (2001), “International Co-operation for Democracy and Good governance: Moving Towards a second generation?”, *European Journal of Development Research*, Volume 13, Number 1, Frank Cass Journal, London.

_____ (2001b), “Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality”, *The Georgetown Public Policy Review*, Volume 7, Number 1, Georgetown.

_____ (2002), “The Reform of the EU Development Policy. Improving strategies for conflict prevention, democracy promotion and governance conditionality”, *Centre for European Policy Studies*, Working Document No. 182, March.

_____ (2003), “Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou”, *Democratization*, Vol. 10, No. 3, Frank Cass, London.

_____ (2003b), “Governance Conditionality and The Reform of Multilateral Development Finance: The Role of the Group of Eight”, *G8 Governance*, Number 7.

SBERRO, Stephan (1997), “La Unión Europea y México: Una Nueva Relación Política y Económica”, IRELA, Madrid.

SCHMITZ, Genon y GILLIES, David (1992), *The Challenge of Democratic Development, Sustaining Democratization in Development Societies*, The North-South Institute, Ottawa.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE), (2001), “Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla”, San Salvador.

_____ (25 de septiembre de 2001), Dirección General de Comunicación Social, “Se crean dos nuevas Subsecretarías en Relaciones Exteriores”, Comunicado de prensa número 179-2001, México D.F.

_____ (11 de abril de 2003), Dirección General de Comunicación Social, “México mantiene relaciones diplomáticas con Irak”, Comunicado de prensa número 075-2003, México D.F.

_____ (11 de agosto de 2003), Dirección General de Comunicación Social, “Cambios en la Secretaría de Relaciones Exteriores”, Comunicado de prensa número 176-2003, México D.F.

_____ (20 de agosto de 2003), Dirección General de Comunicación Social, “Reunión de la Subsecretaria Patricia Olamendi con el Sr. Ander Kompas...”, Comunicado de prensa número 181-2003, México D.F.

_____ (15 de abril de 2004), Dirección General de Comunicación Social, “México votó a favor de que el gobierno de Cuba reciba a una Representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas”, Comunicado de prensa número 70-2003, México D.F.

_____ (20 de mayo de 2004), Dirección General de Comunicación Social, “Se inaugura el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos,” Comunicado de prensa número 110-2004, México D.F.

_____ (s/f), “La política exterior de México en materia de derechos humanos”
<http://www.sre.gob.mx/substg/derechoshumanos/>

SERVICIO DE ANÁLISIS Y OPINIÓN DEL CENTRO PRODH (2003), Semanal, “Continúan en huelga trabajadores de Euskadi”, No. 69, México D.F.

SHIVA, Vandana (2003), “Why I believe that sending GMO’s to starving people is inhuman aid”, *Humanitarian Affairs Review, Iraq Special*, A Quarterly Journal of Global Policy Issues, Summer, Brussels.

SHULTZ, Kenneth A. (2001), *Democracy and Coercive Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

SMITH, Karen Elizabeth (1997), “The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?”, *EUI Working Papers*, European University Institute, Italy, September 1997.

SONATRACH. www.sonatrach-dz.com.

SORENSEN, George (comp) (1994), *Political conditionality*, Volume 5, Number 1, June, Frank Cass/EADI, London.

_____ (1995), “Conditionality, Democracy and Development”, en STOKKE, Olav, *Aid and Political Conditionality...*

_____ (comp) (1994), *Political conditionality*, Volume 5, Number 1, June, Frank Cass/EADI, London.

SORIA, Ernesto (2003), *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la material: Evolución y Perspectivas*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

SOTILLO, José Ángel (2000), “Las relaciones Unión Europea – América Latina: El cambio del olvido a la asociación, *Cursos de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 1999*, Servicio Editorial de la UPV/ Editorial Tecnos, Madrid.

_____ (2003), “La Política Europea de Cooperación para el Desarrollo: examen de la presidencia española (primer semestre de 2002)”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 11, Madrid.

STIGLITZ, Joseph, H (1997), “An agenda for development in the twenty-first century”, *Annual Conference on Development Economics*, Washington D.C.

_____ (2002), *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus, Madrid.

STILES, Kendall, W (1990), “IMF Conditionality: Coercion or Compromise?”, *World Development*, Vol. 18, no. 7, Peramon Press, London.

STOKKE, Olav (1994), *Aid and political conditionality*, (comp), The European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), Frank Cass, London.

_____ (1994), “Aid and Political Conditionality: Core Issues and the State of Art”, en STOKKE, Olav, *Aid and political conditionality...*

STRANGE, Susan (1998), *States and Markets*, Pinter Publishers, London, New York.

_____ (2001), *La retirada del Estado*, Encuentro Icaria Editorial-Intermón Oxfam, Barcelona.

SUMMIT OF THE AMERICAS INFORMATION NETWORK (2001), “The Quebec City Declaration”, Quebec.

[http://www.summitamericas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20\(final\).htm](http://www.summitamericas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20(final).htm)

TATE, ZINFRED (2004), No room for peace? United States policy in Colombia, en DURAN GARCÍA, Maurici (ed), *Accord, an international review of peace alternatives*, Conciliation resources, Washington D.C.

_____ (1996), *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, Frank Cass, EADI, London.

TEGEGN, Melakou (2000), “El desarrollo y la influencia de los organismos de ayuda”, en TEGEGN, Melakou (coord), *Desarrollo y Poder*, Intermon, Ediciones Octaedro, Barcelona.

THAKER, Strom (1999), “The High Politics of IMF Lending”, *World Politics*, no 52.

THE EUROPEAN COMMISSION’S DELEGATION TO ISRAEL (2002), “EU Comissioner fo Research Busquin replies to call for boicot on scientific relations with Israel”, Press Release.

THE ECONOMIST (19 August, 1995), “Aid for Kenia: stop, go”.

THE NEW YORK TIMES (17 de abril, 1999), “Algerians protests election with an unsurprising winner”, New York.

THE WASHINGTON POST (25 de marzo de 2004), “Suharto tops gallery of corruptes rogues”, Washinton D.C.

_____ (10 de abril de 2004) “Observers say Algerian election was fair”, Washington, D.C.

THOMPSON, Patrick (1995), *Human Rights and Democracy: A Multi-faceted Relationship*, Centre for Democratization Studies, Working Papers on Democratization, No. 2, University of Leeds, Leeds.

TOMASEVSKY, Katarina (1997), *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*, Pinter, London.

_____ (2000), *Responding to Human Rights Violations, 1946-1999*, Cambridge Mass., Martinus Nijhoff Publishers, International Studies in Human Rights, Cambridge

TOMIC, Esteban (2003), “La Carta Democrática Interamericana. Visión de la Misión de Chile ante la OEA en su primer aniversario”, *Diplomacia*, Academia Diplomática de Chile, No. 94, Enero-marzo, Santiago de Chile.

TOSCANO, R. (2001) “Mundo Global, identidad de grupo. Diversidad y convivencia entre ética y política”, *Claves de razón práctica*, No. 114, julio-agosto 2001, Madrid.

TOYE, John, (1994), "Structural Adjustment: context, assumptions, origins and diversity", HOEVEN, Van Der Rolph y KRAAIJ, Van Der Fred (ed), *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa*, Portsmouth, James Currey-Heinemann, London.

UNITED NATIONS – GENERAL ASSEMBLY (4 December 1948), "Technical Assistance for Economic Development", Resolution 200 (III), New York.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPEMENT –UNCTAD-(2002), *Trade and Development Report, 2002*, United Nations, New York and Geneva.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM –UNDP-(1992), *Human Development Report 1992*, UNDP, New York Oxford University Press, New York.

_____ (2002), *UNDP Report 2002, Deepening Democracy in a Fragmented World*, UNDP, New York.

_____ (2004), "Report on Democracy in Latin America", UNDP, New York.

UNITED NATIONS (4 December, 1986), "UN Declaration on the Right to Development", adopted by the UN General Assembly Resolution 41/128, New York.

_____ (2004), *A more secure world: our shared responsibility*, New York, <http://www.un.org/secureworld/>

URQUIZA, María Muñoz y SOTILLO, José Ángel Lorenzo (1993), "El apoyo de la Comunidad Europea a la democracia en América Latina", *Revista Síntesis*, no. 21, Julio-Diciembre, Madrid.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT –USAID-(1990), "The Democracy Initiative", USAID, Washington D.C.

_____ (1991), "Democracy and Governance", USAID, Washington, D.C.

USAID EGYPT (2002), "US. Accelerates Economic Aid to Egypt", March 5, 2002. www.usaid-eg.org/detail.asp?id=45&news=1

US ARMS CLIENTS PROFILES, (2002), Egypt Arms Sales Tablets, March, 2002. www.fas.org/asmp/profiles/egypt.htm

UVIN, Peter (1993), "Do as I say, Not as I Do. The limits of political conditionality," en SORENSEN.

UYANGODA, Jayadeva (1997), "Universality vs Cultural Relativism in Human Rights: The Debate and Response", Nusheler, Franz (coord), *Controversies on the Universality of human rights...*

VÁZQUEZ DE LA ROCHA, M (1998), “Las relaciones entre México y la Unión Europea ante la perspectiva de una liberalización comercial bilateral”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, no. 3, Madrid.

VERFARA, F. (2000), *El estado del mundo 2001*, Ediciones Akal, Madrid.

VIOTTI, Paul R. Y KAUPPI, Mark V. (1993), *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, Macmillan Publishing Company, New York.

WALDEN BELLO, *et al*, (1994), *Dark Victory. The United States. Structural Adjustment and Global Poverty*, Pluto Press, London.

WALLER, Peter (1994), “Aid and Conditionality”, *Development and Cooperation*, No.1, January-February, Fankfurth.

WALKER, Joshua (2003), “Sanctioning Politics and the Politics of Sanctions: The EU, France and Development in Togo”, *Paper of the London School of Economics*, London.

_____ (1995), “Aid and Conditionality: The case of Germany, with a particular reference on Kenia”, en STOKKE, Olav, *Aid and political conditionality...*

WENDT, Alexander (1995), “Constructing International Politics,” *International Security*, Center for Science and International Affairs, Harvard University, MIT Press, Summer, Vol. 20, no. 1, Harvard.

WHITE, Howard y MOSSISSEY, Oliver (1997), “Conditionality when donor and recipient preferences vary”, *Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, London.

WHITE, Howard y DIJHSTRA, Geske (2003), *Programme Aid and Development. Beyond Conditionality*, Routledge, London-New York.

WHITELEY, Charles (2002), “Is it Possible to Develop a Policy on Implementation of Human Rights Clauses in Co-operation Agreements With Third Countries?”, *EU Human Rights Discussion Forum*, Copenhagen.

WILLEM GUNNING, Jan (2000), “The Reform of Aid: Conditionality, Selectivity and Ownership”, CSAE, University of Oxford and Free University of Amsterdam, Oxford.

WILLIAMSON, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform?”, en WILLIAMSON, John (ed), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C.

WOLFENSON, James (1999), “A Proposal for a Comprehensive Development Framework”, World Bank, Washington, D.C. (*unpublished draft*)

WORLD BANK (1988), *Report on Adjustment Lending*, World Bank, Washington D.C.

_____ (1989), *Report Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*, World Bank, Washington D.C.

_____ (1990), *World Development Report 1990: Poverty*, Oxford University Press, New York.

_____ (1992), *Governance and Development*, World Bank, Washington D.C.

_____ (1994), *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, World Bank, Washington, D.C.

_____ (1999), *Assesing Aid: What work, What doesn't and Why?*, World Bank, Washington D.C.

_____ (2000), *Global Development Finance. Analysis and Summary tables 2000*, World Bank, Washington D.C.

_____ (2000b), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, World Bank, Public Sector Group, Washington D.C.

_____ (2002), "The Role of Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience", *Development Economics Vice Presidency*, World Bank, Washington D.C. <http://econ.worldbank.org>

_____ (2004), *World Development Indicators 2004*, World Bank, Washington D.C.

_____ (2004b), *Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation and Competition*, World Bank, Washington D.C.

ZAKARIA, Fareed (1999), "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6.