
CONDICIONALIDAD DE LA AYUDA Y DERECHOS HUMANOS: UN BALANCE DE LAS SANCIONES EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

PALABRAS CLAVE

Derechos Humanos, Condicionalidad de la ayuda, Cooperación para el desarrollo, Sanciones, Derecho al Desarrollo.

RESUMEN

En los últimos años varios donantes han sido proclives a la aplicación de sanciones al Sur para presionar a gobiernos transgresores de los derechos humanos, a fin de incentivarlos para que los respeten. Sin embargo, la evidencia señala que dicha medida ha reducido aún más la oportunidad de las poblaciones afectadas por esta medida de disfrutar de su derecho humano al desarrollo, contraviniendo así el sentido mismo de la cooperación internacional para el desarrollo.

ABSTRACT

In recent years, donors have been more inclined to apply aid sanctions to South government's transgressors of human rights, in order to encourage them to respect them. However, the evidence indicates that instead of achieving that goal, sanctions have further reduced the opportunities of population to enjoy their human right to development, the latter contrary to the spirit of international cooperation for development.

RÉSUMÉ

Au cours des dernières années, plusieurs donateurs ont été penchés à l'application de sanctions pour faire pression sur les gouvernements du Sud transgresseurs des droits humains, à la fin de les inciter à les respecter. Toutefois, l'évidence indique que cette mesure a réduit plus encore les chances des peuples affectés par cette mesure de profiter de leur droit au développement, ce qui contrevient le même sens de la coopération internationale au développement.

“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

Introducción

El proceso de internacionalización de los derechos humanos, activado en 1948 con la aprobación de la Declaración Universal en la materia, coincide con el contexto histórico que vio nacer el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Inclusive, ambos sucesos convergen por haberse concebido en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual, en el artículo 1 de su Carta constitutiva, identificaría a los derechos humanos como objetivo central de sus estrategias de colaboración.

Desde entonces, diversos donantes, tanto públicos como privados, mediante esquemas bilaterales, multilaterales o triangulares han recurrido a la cooperación para el desarrollo con el fin de incentivar el respeto de los derechos humanos; dependiendo ello, claro está, del énfasis y significación que sus respectivos promotores le otorguen a este vasto conjunto de valores prácticos en un momento histórico determinado.

El propósito de este artículo es presentar un balance de la capacidad de la cooperación internacional para promover los derechos humanos mediante el ejercicio de la condicionalidad política, entendida ésta como el ejercicio de los donantes para aumentar, mantener, disminuir o cortar los flujos de ayuda, dependiendo de la actitud que los gobiernos receptores muestren respecto de los derechos fundamentales de sus poblaciones.

El texto se compone de tres secciones. La primera incluye una breve revisión histórica del lugar que han ocupado los derechos humanos en la cooperación internacional, enfatizando el cambio a favor de su fomento cuando concluyó la contención bipolar. Enseguida, se analizan los fundamentos y algunas directrices clave de algunos donantes representativos de cooperación para el desarrollo, cuyas sanciones a la ayuda han intentado promover los derechos humanos. Finalmente, con base en las consideraciones anteriores, se evalúa la capacidad de la cooperación internacional y de su inherente condicionalidad para reforzar estrategias en terceros Estados en torno a los derechos fundamentales.

Derechos humanos y cooperación internacional: de la distancia a la cercanía después de 60 años de relación

Desde la perspectiva temporal puede hablarse de dos etapas diferenciadas y complementarias en la internacionalización de los derechos humanos: por un lado, su “positivización” a través de instrumentos de derecho internacional; y, por el otro, el ejercicio “activo” de su promoción mediante la cooperación internacional, escenario donde la condicionalidad guarda un destacado lugar.

En cuanto al primer caso, el periodo que mejor ubica a esta época es la guerra fría, siendo la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948, su ejemplo más representativo. Ello debido a que esta Declaración, a pesar de no tener carácter obligatorio para los Estados¹, se ha erigido desde entonces como el referente básico de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos². Asimismo, durante dicho lapso de tiempo una amplia diversidad de acuerdos multilaterales en derechos humanos fueron aprobados, pasando desde los Pactos de Nueva York (1966), hasta las distintas Convenciones sobre los derechos de los refugiados, niños, mujeres, así como las de carácter regional, siendo éstas la Europea (1950), la Americana (1969) y la Africana (1981)³.

Sin embargo, debido a que en este periodo los efectos de la contención bipolar propios de la guerra fría prevalecían respecto al cuidado de los derechos humanos (“La seguridad de los Estados por encima de la seguridad de las personas”), mecanismos fácticos de cooperación Norte-Sur para la protección de estos derechos no

1. En la medida en que emanó de una Resolución de la Asamblea General de la ONU, que carece de valor vinculante.

2. HERNÁNDEZ GÓMEZ, Isabel: *Sistemas Internacionales de Derechos Humanos*, Ed. Dykinson, Madrid, 2002, p. 130.

3. Es notable que Asia, el continente más poblado del mundo, no dispone de un instrumento en esta categoría.

acompañaron o complementaron a los mencionados consensos jurídicos en la materia. Esto, en otras palabras, significó que los derechos humanos, en la praxis, no fueron prioritarios en la agenda internacional en este periodo⁴.

Lo anterior significó que durante esta etapa los donantes no asumieron posturas determinantes en torno a los derechos humanos de sus receptores, que incidieran en sus políticas de ayuda. Ello pese a que los gobiernos destinatarios de la cooperación, en varias ocasiones, se caracterizaban por atentar en contra de dichos valores universales. Es decir, el fundamento más significativo que los donantes consideraron para ubicar y determinar los montos de su ayuda se sustentó sobre todo en elementos de carácter geoestratégico, ideológico y político; dejando de lado consideraciones relativas a los derechos humanos, la democracia o el Estado de Derecho en los receptores. Tal situación provocó que los Emiratos Árabes —de configuración casi medieval— recibieran ayuda británica; que la cooperación francesa respaldara regímenes africanos que encarcelaban a sus oponentes políticos; y que Estados Unidos apoyara económicamente a gobiernos latinoamericanos surgidos de golpes de Estado militares, a pesar de su perfil antidemocrático y de su constante trasgresión a los derechos fundamentales.

El segundo periodo de internacionalización de los derechos humanos se inicia después de la caída del Muro de Berlín, un evento que redujo la referida connotación política e ideológica que había caracterizado la ayuda durante la guerra fría. Así, este nuevo contexto internacional más favorable a estrategias y consensos globales acerca del bienestar de las personas, sentó las bases para esbozar un renovado paradigma en materia de cooperación para el desarrollo. Esta novedosa perspectiva de la colaboración en la ayuda externa, catalogada por algunos como la “perestroika de la ayuda⁵”, se basó en un creciente consenso entre la comunidad de donantes en torno a los propósitos que debían ser promovidos mediante la cooperación y la condicionabilidad. Ello en un marco distinto respecto al periodo anterior, donde las reformas económicas estructurales y, posteriormente, la democracia y los derechos humanos ocuparían un destacado lugar.

De esta manera, los principales donantes bilaterales y multilaterales acordaron por unanimidad establecer el respeto de los derechos humanos, la democracia,

4. Aunque durante la guerra fría sí se registraron algunas acciones de asistencia en torno a los derechos humanos, así como sanciones por la misma causa, dichas actividades se caracterizaron por suceder de manera esporádica e inconsistente; características que, como se verá más adelante, marcan la diferencia en relación con el decidido impulso de esta política que los donantes impusieron a partir de la década de 1990. MOORE, Mick: “Good Government?”. *IDS Bulletin*, Vol. 24, Brighton, 1993, p. 1.

5. LOCKWOOD, Mathew: “The Perestroika of Aid. New Perspectives on Conditionality”, *Christian Aid*, Londres, 1999.

y el buen gobierno como condiciones y, a la vez, objetivos mismos —y prioritarios— de sus políticas de cooperación para el desarrollo, las cuáles se orientaban a combatir a la pobreza mediante instancias renovadas⁶. Fue entonces cuando asistimos a la fundación de una nueva etapa en la relación derechos humanos-cooperación internacional, al ubicar, al menos oficialmente, a este objetivo como referente obligado en las directrices y estrategias de ayuda al desarrollo. Esto (no hay que olvidarlo), enmarcado por el fomento de las políticas neoliberales, donde las libertades económicas serían reforzadas a través de las libertades individuales y colectivas.

Fue así como en esta segunda etapa de apoyo “activo” a los derechos fundamentales mediante acciones concretas de cooperación internacional, fundamentadas en el acervo de las Declaraciones, Acuerdos, Pactos y Convenciones citadas, “los gobiernos del Norte politizaron los derechos humanos, los cuales habían sido ignorados en el pasado, ahora haciendo de este tema una condición fundamental para otorgar ayuda”⁷.

Cooperación internacional, condicionalidad, derechos humanos y sanciones a la ayuda: planteamientos básicos

En el ámbito de la cooperación internacional existen dos estrategias básicas para influir en la conducta de terceros actores, por ejemplo, en aras de promover la democracia, los derechos humanos y otros objetivos: la condicionalidad positiva y la negativa. La condicionalidad positiva consiste en el estímulo, el cual se materializa en la gratificación a través de actividades de colaboración entre donante y oferente. Es decir, esta actividad comprende el mantenimiento o aumento de programas de cooperación internacional, así como de concesiones políticas y/o comerciales a favor del receptor, como pago, compensación o reforzamiento de capacidades internas ante la práctica de compromisos, conductas o reformas pactadas previamente.

Por su parte, la condicionalidad negativa —cuyo denominativo más evidente son las sanciones a la ayuda y en la cual este artículo ahondará—,⁸ se refiere

6. SANTISO, Carlos: “International Co-operation for Democracy and Good Government: Moving Towards a Second Generation?”, *European Journal of Development Research*, Vol. 13, No. 1, Frank Cass Journal, Londres, 2001.

7. CLAYTON, Andrew: *Governance Democracy and Conditionality What role for NGO's?*, Intrac, Oxford, 1994.

8. Un análisis dedicado exclusivamente a los avances y desafíos de la condicionalidad positiva en la materia se encuentra en PRADO LALLANDE, Juan Pablo: “El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos”, *Perfiles Latinoamericanos*, año 17, n° 33, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Sede México, enero-junio 2009.

al retraso, disminución o suspensión de los flujos de cooperación otorgados a gobiernos receptores. Esta estrategia, entendida como un recurso de poder y persuasión mediante la presión política y económica externa, es utilizada para conseguir que un gobierno afectado atienda determinadas estipulaciones exigidas por el donante u otros actores internacionales.

Las sanciones a la cooperación ejercidas por algunos donantes en el ámbito bilateral, así como las que emanan de la cooperación proveniente de la Unión Europea, se sustentan en las denominadas “cláusulas democráticas y de derechos humanos” incluidas, a partir de 1989⁹, en los Acuerdos de Asociación de la Comisión Europea con terceros países en desarrollo. Así, por ejemplo y en principio, actualmente un gobierno receptor que se caracterice por respetar los derechos humanos tenderá a mantener o, en su caso, incrementar la cooperación proveniente del exterior. Mientras tanto, Estados que no cumplan con dicha estipulación verán disminuir, retrasar o agotar la ayuda externa; esto último como una estrategia de los donantes para persuadir y presionar al gobierno receptor para que se comprometa a respetar los derechos humanos en su territorio.

Ahora bien, sobre la utilización de la condicionabilidad para conseguir objetivos en la escena internacional, diversos estudios constatan que, en términos generales, los países prefieren las sanciones a los incentivos, entre otras razones porque en las intensas relaciones comerciales en las que los flujos de capital constituyen importantes mecanismos de poder, las sanciones económicas ocupan un lugar privilegiado en las relaciones internacionales contemporáneas. Este fenómeno se ha vuelto evidente tras el fin de la guerra fría, contexto donde la *diplomacia de la coerción* se asume como un eficaz instrumento que evita la fuerza militar, pero que se considera capaz de obligar a un determinado país a modificar su conducta, con el fin de “encauzarla” a los intereses del sancionador o de la comunidad internacional en general.

De esta manera, las sanciones económicas, entre las que se encuentran las sanciones a la ayuda¹⁰, son percibidas como medidas pacíficas intermedias o eficientes instrumentos alternativos que se enmarcan entre la diplomacia

9. En específico, el artículo cinco del Acuerdo de Lomé IV de dicho año señala 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”.

10. Entendida ésta como las diversas modalidades de cooperación internacional para el desarrollo, tales como la cooperación técnica, científica, cultural, deportiva, política etc.; en donde la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) constituye el referente cuantitativo más significativo en este sentido. Como se verá más adelante, las sanciones a la ayuda internacional escapan en todo sentido al perfil de las denominadas “sanciones inteligentes”, cuya orientación se perfila, exclusivamente, a la afectación política y financiera de los dirigentes de los gobiernos de Estados trasgresores de los derechos humanos.

tradicional y el uso de la fuerza. Otro aspecto relevante es que las sanciones económicas, además de ser utilizadas con frecuencia por determinados países (es decir, mediante la vía unilateral), con más frecuencia también han sido instrumentadas por organismos internacionales como Naciones Unidas¹¹.

Con base en el análisis previo en el que muestra que las sanciones económicas y la ayuda al desarrollo son instrumentos recurrentes, se impone la pregunta acerca de si éstas acciones punitivas constituyen mecanismos eficaces para promover los derechos humanos entre los receptores; discusión que se aborda en el siguiente apartado.

Sanciones a la ayuda: ¿estrategias eficaces a favor de los derechos humanos?

Aunque no existe consenso absoluto respecto a la capacidad de las sanciones para lograr que los receptores promuevan la democracia o los derechos humanos, la afirmación general es que éstas no son del todo eficaces. Por ejemplo, Carlos Santiso señala que la condicionalidad por la vía de las sanciones es particularmente inapropiada para cumplir con sus cometidos¹². Por su parte, Genon Schmitz y David Gillies argumentan que los derechos humanos no pueden imponerse desde el extranjero a poblaciones que mantienen condiciones de dependencia económica y política¹³. Hadewich Hazelzet, experta en el tema, afirma que dichas medidas consiguen sus metas en una de cada tres ocasiones¹⁴.

Mientras tanto, Gordon Crawford cuando analiza la efectividad de la condicionalidad negativa de la ayuda otorgada a 29 receptores por cuatro donantes representativos (Unión Europea, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos) entre

11. Durante la guerra fría, la ONU aplicó sanciones económicas por consideraciones sustentadas en derechos humanos sólo a dos países: Rhodesia del Sur, en 1966, y Sudáfrica, en 1977. En contraste, a partir de 1990 la ONU ha impuesto 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 (1999). Por esto David Cortright y George A. Lopez han designado a los noventa como la “década de las sanciones”. CORTRIGHT, David y LOPEZ, George, *et. al*, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990's*, Lynne Rinner Publishers, Boulder, Londres, 2000. En este sentido, a partir del año 2000 la ONU ha impuesto sanciones por las mismas consideraciones a Somalia, Sierra Leona, Liberia, Congo (2004), Costa de Marfil (2004) y Zimbabwe (2006).

12. SANTISO, Carlos: “Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou”, *Democratization*, Vol. 10, nº 3, Frank Cass, Londres, 2003, p. 151.

13. SCHMITZ, Genon y GILLIES, David: *The Challenge of Democratic Development, Sustaining Democratization in Development Societies*, The North-South Institute, Ottawa, 1992, p. 15.

14. HAZELZET, Hadewych: “Carrots or Sticks? EU and US reactions to human rights violations in the nineties and beyond”, *A European Profile in Democracy Assistance*, 5-6 julio, La Haya, 2004, p. 7.

1995 y 1999¹⁵, encuentra que solamente en dos casos las sanciones ejercieron una contribución significativa en procesos democráticos y de libertades civiles y políticas (Guatemala, 1993 y Malawi, 1994). El resultado más significativo de la investigación de Crawford es el haber hallado el fracaso de la condicionalidad negativa para contribuir a los cambios políticos en los receptores en 18 de los 29 casos estudiados, esto es, en 62 por ciento. Las principales razones que sustentan estas conclusiones pueden sintetizarse en las siguientes circunstancias.

Imprecisión sobre la concepción y orientación de los derechos humanos

A pesar del acervo jurídico en materia de derechos humanos con que cuenta el sistema internacional, la complejidad que conlleva definir y, por ende, promover o exigir a terceros la amplia gama de éstos es un factor decisivo que limita la capacidad de la condicionalidad para conseguir sus objetivos. Por ejemplo, los principales donantes suelen identificar y promover (aun con diferencias entre sí) a los derechos humanos fundamentalmente como libertades civiles y políticas (visión limitada), dejando en un plano secundario otras dimensiones de derechos humanos más amplias, como el derecho humano al desarrollo¹⁶, frecuentemente establecido como referente conceptual para diversos países del Sur¹⁷.

Ausencia de criterios definidos respecto al “nivel” de derechos humanos exigido y discrecionalidad en su arbitrio

Cuestión que ha incidido en que los donantes, autolegitimándose para ello¹⁸, califican, o en su caso, sancionan mediante imprecisas cláusulas¹⁹, el estatus interno de los derechos humanos en terceros Estados sin criterios claros para tal ejercicio. Lo anterior es trascendente pues, como se verá enseguida,

15. CRAWFORD, Gordon: *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, International Political Economy Series, Palgrave, Londres, 2001.

16. El 4 de diciembre de 1989, mediante la Resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU, fue aprobada la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que, en su artículo 1, hace hincapié en la necesidad de promover las diversas acepciones de derechos humanos de manera integral mediante el señalamiento de que: “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos y libertades fundamentales, a contribuir al desarrollo y a disfrutar de él”.

17. ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás: *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la mundialización del mercado. Conceptos, contenidos, objetivos y sujetos*, Iepala Editorial, Madrid, 2005.

18. Muchas veces sin sustento ético alguno. Tal es el caso de Estados Unidos, país practicante de la pena de muerte (segundo a nivel mundial, después de China) y trasgresor de normas básicas de derechos humanos en Guantánamo, cuyos gobiernos se han caracterizado por ser propensos a la imposición de sanciones económicas y a la ayuda en diversas latitudes del Planeta.

19. Al respecto, véase por ejemplo: PI, Montserrat: “Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, en BARBÉ, Esther: *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000.

dependiendo de la relevancia para los intereses del donante, en diversos casos, a pesar de que un gobierno del Sur no atienda los compromisos en materia de derechos humanos, en lugar de que la ayuda disminuya, ésta se mantiene e incluso es aumentada.

Esta anómala situación —explicada por Katarina Tomasevsky con base en la “ley de la correlación inversa”, en el sentido de que la reacción o sanciones por parte de los donantes no siempre corresponde al comportamiento de los receptores frente a los derechos humanos y la democracia²⁰—, ha sido desde hace décadas un hecho recurrente en la práctica de estas acciones coercitivas, lo que desacredita el recurso de las sanciones como un mecanismo consecuente para impulsar los derechos humanos. Ello ha ocasionado innumerables casos de discrecionalidad y doble rasero en el ejercicio de la condicionalidad, en donde consideraciones políticas, geoestratégicas, comerciales y de seguridad han prevalecido por encima de planteamientos sustentados en los derechos humanos de las personas; éstos, en principio, de cuidado y protección universal sin selectividad alguna.

Un ejemplo representativo y vigente al respecto lo encontramos en China, país gobernado por el Partido Comunista que se caracteriza por su pobre receptividad en torno a prácticas democráticas y de derechos humanos. Sin embargo, debido al creciente poder político y comercial de esta nación, en lugar de ser sancionada por dichas circunstancias conforme lo enuncian las estipulaciones declarativas y legales, ha sido privilegiada con cuantiosas sumas de ayuda, inversión extranjera directa e, inclusive, con la sede de los Juegos Olímpicos de 2008.

De modo similar, Colombia, un país que se debate en una guerra civil donde el ejército regular, las guerrillas y los paramilitares no dejan de lastimar los derechos más elementales de los ciudadanos (en especial los habitantes pobres de las zonas rurales), en razón de su alianza estratégica con Washington D.C., es destino de jugosos apoyos económicos y asistencia militar²¹, dejando en segundo plano las disposiciones sobre derechos humanos que, por ley, la administración estadounidense debe respetar cuando asigna su ayuda internacional.

20. TOMASEVSKY, Katarina: *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*. Pinter, Londres, 1997, p. 64.

21. Colombia, aun con su pobre estatus en materia de derechos humanos, es el cuarto receptor de ayuda internacional proveniente de Estados Unidos.

Propensión de los donantes de sancionar a los países más pobres

Un interesante estudio —basado en un análisis de la distribución regional de los países sancionados, la correlación entre las medidas tomadas y el nivel de violación de derechos humanos, así como de los países sancionados por parte de la UE tras graves violaciones a los derechos humanos entre 1990 y 1996— 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 uno en Asia.²² Información que demuestra que los países más pobres —esto es, carentes de estructuras institucionales a favor de los derechos humanos y la democracia de sus nacionales—, tienden a ser más sancionados, desproveyéndolos de los apoyos externos necesarios que pudieran contribuir (por ejemplo, desde el sector privado-social), a paliar la situación.

Falta de coordinación entre los donantes en el ámbito de las sanciones

Turquía y Siria, importantes en el tablero regional, representan buenos ejemplos de diferencias entre Europa y Estados Unidos en cuanto a las sanciones. Mientras el Parlamento Europeo consiguió imponer a Ankara en 1995 distintas sanciones fundadas en el déficit en materia de derechos humanos en la nación otomana, Estados Unidos, por considerar a este país centroasiático un bastión de su seguridad nacional en la zona, le ha concedido cuantiosos montos de ayuda, sin hacer consideración alguna sobre el estado interno de las garantías individuales de los nacionales en dicho país, incluyendo sus minorías como la kurda. El caso opuesto es Siria, país para el que Estados Unidos ha prohibido el otorgamiento de ayuda por considerarlo Estado promotor del terrorismo. Mientras tanto, los europeos han levantado las sanciones contra el régimen sirio desde 1993.

Las sanciones como inhibidores de los derechos humanos de los más vulnerables y de su apropiación por los gobiernos “afectados”

Ahora bien, las sanciones a la ayuda, cuando sí son aplicadas, enfrentan serios cuestionamientos acerca de su eficacia y el fundamento ético que las sustenta debido a los resultados generados. El debate surge porque, si bien la condición más importante para que un gobierno acate los comportamientos promovidos desde el exterior es que esté de acuerdo con su puesta en marcha, las experiencias indican que las sanciones no son estrategias eficaces a este respecto.

22. CRAWFORD, Gordon: “Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: Hacia un trato justo e igualitario”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, Madrid, 1997.

Y he aquí la “paradoja” de la condicionalidad y de las sanciones a la ayuda: La condicionalidad política negativa vía sanciones 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 la condicionalidad negativa (por ejemplo, mediante amenazas o sanciones a la ayuda) es un recurso en todo sentido incompatible con la apropiación de las acciones o reformas solicitadas.

De ahí que “considerando que la apropiación es la llave del éxito del comportamiento solicitado, la imposición de sanciones daña de manera irremediable este propósito y, por ende, la viabilidad de la puesta en marcha de acciones a favor de la conducta esperada”²³. Es decir, las sanciones a la ayuda, como no promueven la apropiación de los receptores (por ejemplo, en materia de derechos humanos), no resultan un mecanismo eficaz para animarlos a realizar por sí mismos las acciones solicitadas por los donantes en dicho tópico.

Esta situación es más notoria (y paradójica) en el siguiente escenario: Se sanciona a un país ante la ausencia de acciones gubernamentales para promover la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno. Lamentablemente, tales sanciones, al afectar la colaboración internacional encaminada a apoyar el endeble desarrollo de sus habitantes, impiden —y en realidad aumentan— las condiciones políticas, económicas y sociales por las que se sanciona al gobierno del país de referencia. Luego entonces, las sanciones a la ayuda consisten en mecanismos correccionales en contra de los pueblos (de por sí en condiciones inapropiadas debido a la actitud de sus gobiernos) cuya finalidad es que sus autoridades (tradicionalmente insensibles a las necesidades sociales de su gente) modifiquen sus actitudes²⁴.

Por estas y otras razones²⁵, las sanciones a la ayuda al desarrollo impuestas con base en fundamentos sustentados en los derechos humanos, más que apoyar este objetivo termina por afectarlo sensiblemente; en explícita contradicción con el sentido mismo de la cooperación para el desarrollo: contribuir mediante instancias externas a reforzar las capacidades dedicadas a impulsar el derecho humano al desarrollo de determinado país.

23. LOUP, Jaques : “Structural Adjustment and Conditionality”, *Développement et Insertion Internationale*, Document de Travail No. 1996-18/T, Centre de Recherche Européen en Économie du Développement, Paris, 1995, p. 4.

24. A todas luces, las sanciones a la ayuda al desarrollo no afectan a los sectores gubernamentales o las clases acomodadas, sino a las capas más vulnerables.

25. Para un análisis más detallado del tema véase PRADO LALLANDE, Juan Pablo: *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo. Las sanciones a la ayuda internacional*, Servicios Editoriales de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006.

Consideraciones finales

De acuerdo a lo argumentado y sustentado en este artículo, el recurso de la condicionalidad política de la cooperación internacional para el desarrollo a través de las sanciones a la ayuda, no constituye una herramienta eficaz de promoción a los derechos humanos, sino que, en realidad, los inhibe. El ejemplo más reciente donde las sanciones no tienen efecto lo encontramos en Zimbabue, país que sufre del despótico mandato de su presidente, Robert Mugabe, en el poder desde que ese Estado inmerso en la pobreza y crisis económica permanente consiguió su independencia en 1981. Mientras tanto, sus pobladores deben enfrentar un doble golpe en contra de su derecho al desarrollo: por un lado el flagelo emanado del régimen de Mugabe y, por otro, las sanciones impuestas por parte de la comunidad internacional que si bien han conseguido aislar económicamente al país africano, también han disminuido —aún más— las oportunidades de bienestar de sus pobladores.

Ahora bien, según estudios acreditados²⁶, determinadas sanciones económicas y a la ayuda sí pueden contribuir a conseguir los objetivos planteados en determinadas circunstancias. En particular, cuando las presiones políticas y sanciones “inteligentes” impuestas por los donantes de manera coordinada y complementaria entre sí se combinan con movilizaciones populares pacíficas que exigen mayores espacios para el ejercicio democrático y los derechos humanos. Lo anterior especialmente cuando se establecen 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.

Sin embargo, considerando los planteamientos expuestos, los cuales constatan 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”²⁷.

En definitiva, la estrategia con mayor oportunidad para incentivar objetivos concretos y alcanzables mediante ejercicios de colaboración exterior, en lugar

26. ROBINSON, M.: “Will Political Conditionality Work?”, *IDS Bulletin*, Vol. 24, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1993, p. 65; BAYLES, C.: “Political Conditionality and Democratisation”, *Review of African Political Economy*, n° 65, ROAPE Publications, Londres, 1995; por mencionar algunos.

27. KILLICK, Tremor, “Principals, Agents and the failings of Conditionality”, *Journal of International Development*, Vol. 9, n° 4, Londres, 1997, p. 496.

de sanciones, consiste en acciones positivas de cooperación internacional para el desarrollo. Una propuesta que, obligatoriamente, deberá de adaptarse al contexto y necesidades locales, así como fungir como un recurso adicional y puntual, adaptado al contexto y necesidades locales²⁸, que se limite a complementar las capacidades del país receptor en ámbitos concretos de desarrollo a favor de las mayorías.

La aseveración anterior, entonces, marca una visión optimista acerca de la capacidad de la cooperación internacional para contribuir activamente o reforzar, según cada caso, las experiencias tanto espontáneas como planeadas en torno a los derechos humanos, sean éstos colectivos o individuales, tanto en países del Sur como del Norte.

Bibliografía

- ANGULO SÁNCHEZ: *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la mundialización del mercado. Conceptos, contenidos, objetivos y sujetos*, Iepala Editorial, Madrid, 2005.
- BAYLES, C.: "Political Conditionality an Democratisation", *Review of African Political Economy*, nº 65, ROAPE Publications, Londres, 1995.
- CLAYTON, Andrew: *Governance Democracy and Conditionalty What role for NGO's?*, Intrac, Oxford, 1994.
- CORTRIGHT, David. y LOPEZ, George., *et. al* (2000), *The Sanctions Decade: Assesing UN Strategies in the 1990's*, Boulder Colo, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres.
- CRAWFORD, Gordon: "Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: Hacia un trato justo e igualitario", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, Madrid, 1997.
- Foreign Aid and Political Reform. A Compararive Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, International Political Economy Series, Palgrave, Londres, 2001.
- HAZELZET, Hadewych: "Carrots or Sticks? EU and US reactions to human rights violations in the ninties and beyond", *A European Profile in Democracy Assistance*, 5-6 julio, La Haya, 2004.
- HERNÁNDEZ GÓMEZ, Isabel: *Sistemas Internacionales de Derechos Humanos*, Ed. Dykinson, Madrid, 2002.

28. Es decir, los objetivos de la cooperación deben "apropiarse" de las necesidades de los beneficiarios, y no simplemente esperar a que estos últimos se apropien de los programas y proyectos establecidos por los donantes.

- KILLICK, Tremor, "Principals, Agents and the failings of Conditionality", *Journal of International Development*, Vol. 9, nº 4, Londres, 1997.
- LOCKWOOD, Mathew: "The Perestroika of Aid. New Perspectives on Conditionality", *Christian Aid*, Londres, 1999.
- LOUP, Jaques: "Structural Adjustment and Conditionality", *Développement et Insertion Internationale*, Document de travail No. 1996-18/T, Centre de Recherche Européen en Économie du Développement, Paris, 1995.
- MOORE, Mick: "Good Government?", *IDS Bulletin*, Vol. 24, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1993.
- ROBINSON, M.: "Will Political Conditionality Work?", *IDS Bulletin*, Vol. 24, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1993.
- SANTISO, Carlos: "International Co-operation for Democracy and Good Government: Moving Towards a Second Generation?", *European Journal of Development Research*, Vol. 13, nº 1, Frank Cass Journal, Londres, 2001.
- "Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou", *Democratization*, Vol. 10, nº 3, Frank Cass, Londres, 2003.
- SCHMITZ, Genon y GILLIES, David: *The Challenge of Democratic Development, Sustaining Democratization in Development Societies*, The North-South Institute, Ottawa, 1992.
- TOMASEVSKY, Katarina: *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*, Pinter, Londres, 1997.