

**El Derecho al Desarrollo,
la Cooperación Internacional
y la condicionalidad de la AOD**
Un trabajo sobre caminos inconclusos...

Javier Surasky

El Derecho al Desarrollo, la Cooperación Internacional y la condicionalidad de la AOD. Un trabajo sobre caminos inconclusos... / Javier Surasky. – La Plata: Ediciones IRI, 2005. 161 p.; 17 x 24 cm. (Serie: Estudios e investigaciones; 27)

Proyecto J056

Informe final

Nuevos desarrollos del Derecho Internacional: el Derecho al Desarrollo y la obligación de la cooperación entre Estados. Dos caras de la misma moneda.

Director del proyecto: **Prof. Dr. Norberto Consani**

Investigador principal: **Javier Surasky**

Personal de apoyo: **Juan Alberto Rial**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP

A todos los que pusieron su empeño y su afecto para ayudarme a realizar este trabajo,
A todos aquellos que buscaron complicar mi labor, y a la salud de su incapacidad para
evitar que este sueño se convierta en realidad...

Indice

<u>Introducción General</u>	<u>9</u>
<u>Capítulo I: El Derecho al Desarrollo</u>	<u>11</u>
Introducción	11
Desarrollo = Desarrollo Humano	12
Desarrollo y Derecho Internacional	14
<u>Capítulo II: La Cooperación Internacional al Desarrollo: ¿Quiénes?</u>	<u>41</u>
Una primer aproximación desde el derecho internacional	41
Sujetos y actores de la cooperación internacional	44
Las Organizaciones Internacionales (OI)	50
<u>Capítulo III</u>	
<u>La Cooperación Internacional al Desarrollo: ¿Cómo?</u>	<u>87</u>
Modalidades y destinos de la Cooperación Internacional: A modo de introducción	87
¿Cooperación o ayuda? Modalidades de la promoción internacional del Desarrollo	88
Modalidades de la Cooperación al Desarrollo	89
Compromisos cuantitativos internacionalmente asumidos en materia de financiación del Desarrollo	106
El destino de los flujos, la agenda de cooperación de los donantes.	111
Otros Estados, otros fondos	117
<u>Capítulo IV</u>	
<u>La Condicionalidad en la Ayuda Oficial al Desarrollo</u>	<u>119</u>
Justificación cuantitativa del abordaje del tema	119
Una aclaración previa sobre el por qué de la referencia a la AOD	120

Definición y clasificaciones de la condicionalidad. La doble interpretación del rol de la Ayuda al Desarrollo	125
Condicionalidad económica, Condicionalidad política, Condicionalidad comercial	129
Condicionalidad de la AOD y Derecho Internacional	135
El Desarrollo como derecho humano, la indivisibilidad de los derechos humanos y la condicionalidad: las relaciones entre tres suelen ser complicadas...	141
Una visión fáctica: Condicionalidad y FMI	143
Conclusiones	149
Bibliografía	153
Libros y artículos:	153
Informes periódicos	158
Direcciones de Internet:	158

Siglas y abreviaturas utilizadas:

AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional
AG: Asamblea General de las Naciones Unidas
AIF: Asociación Internacional de Fomento
AO: Ayuda Oficial
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo
BERD: Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM: Banco Mundial
CAD: Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE)
CE: Comunidad Europea
CFI: Corporación Financiera Internacional
CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Controversias Relativas a Inversiones
CICI: Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (España)
CIJ: Corte Internacional de Justicia
COFIDES: Compañía Española de Financiación al Desarrollo
DD.HH.: Derechos Humanos
DEGs: Derechos Especiales de Giro (FMI)
DELP: Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DI: Derecho Internacional
DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FED: Fondo Europeo de Desarrollo (UE)
FMI: Fondo Monetario Internacional
FOAR: Fondo Argentino de Cooperación Horizontal
FOD: Financiamiento oficial del Desarrollo
GATS: Acuerdo General en materia de Comercio de Servicios
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio
GTZ: Agencia de Cooperación Técnica de Alemania
HICs: Países con Ingreso Alto
IDE: Instituto de Desarrollo Económico (Banco Mundial)
IDH: Índice de Desarrollo Humano
IFI(s): Institución(es) Financiera(s) Internacional(es)
LDCs: Países Menos Desarrollados

LICs: Países con Ingresos Bajos
LMICs: Países con Ingreso Medio Bajo
NN.UU.: Naciones Unidas
NOEI: Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA: Organización de Estados Americanos
OECE: Organización Europea de Cooperación Económica
OI: Organizaciones Internacionales
OIC: Organización Internacional de Comercio
OIM: Organización Internacional de Migraciones
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMC: Organización Mundial del Comercio
OMGI: Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ONG: Organización No Gubernamental
ONGD: Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONU: Organización de las Naciones Unidas
ONUDI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC: Política Agrícola Común (UE)
PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional (España)
Países ACP: Países de Africa, el Caribe y el Pacífico (UE)
PECO: Países de Europa Central y Oriental (UE)
PESC: Política Exterior y de Seguridad Común (UE)
PMD: Países Menos Desarrollados
PPME: Países Pobres más altamente Endeu-dados
RES.: Resolución
SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación para Iberoamérica (España)
SG: Secretario General de las Naciones Unidas
SGP: Sistema generalizado de Preferencias (OMC)
SICAD: Sistema Internacional de Cooperación y Ayuda al Desarrollo
STN: Sociedades Transnacionales
TCE: Tratado de la Comunidad Europea

TRIMS: Convenio sobre Aspectos Comerciales de las Medidas en Materia de Inversiones

TRIPS: Convenio sobre Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UMICs: Países con Ingreso Medio Alto

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

“Los dioses ponen en el corazón de los hombres sueños, deseos, aspiraciones a menudo más grandes que ellos mismos. La grandeza de un hombre corresponde a la desproporción dolorosa entre la meta que se propone y las fuerzas que la naturaleza le ha concedido en el momento de nacer”

Valerio Massimo Manfredi
“Alexandrós: el confín del mundo”

Introducción General

Este trabajo nace como idea ante la necesidad de profundizar primero en el estudio del real valor jurídico del derecho al desarrollo y de su extensión: ¿puede sinceramente hablarse de la existencia de un derecho al desarrollo?, ¿qué alcance tiene ese derecho?, ¿cuál ha sido su evolución y en qué momento nos encontramos actualmente?, ¿es el derecho al desarrollo un derecho humano?, ¿qué obligaciones implica y en cabeza de quiénes se configuran?, ¿qué compromisos se habían asumido en la esfera internacional respecto del desarrollo?, ¿qué relevancia tuvieron las Naciones Unidas en el proceso?

A estas preguntas busca brindar respuesta el capítulo I.

Pero encontrar respuestas a estas preguntas (respuestas que obliguen a un esfuerzo mental de superación de la primer contestación que se encuentra e impliquen un crecimiento y un aporte a lo ya dicho y escrito) no era posible sin adentrarse en el sistema internacional de cooperación internacional al desarrollo.

No estudiar este sistema hubiera llevado al peligro de escribir sobre conceptos abstractos, alejados de la realidad y enfrascarse, tal vez, en discusiones sobre el sexo de los ángeles.

Por ello me era imprescindible poder presentar a los más importantes sujetos y actores de la escena internacional que toman parte de la cooperación internacional, conocer su estructura de trabajo, sus prioridades, avanzar sobre las causas reales que guían sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y estudiar los más relevantes flujos a través de los cuales se canaliza la cooperación. Estas inquietudes y el avanzar en las lecturas y análisis que llevan a la concreción de este trabajo me obligó a introducirme en otra cuestión que considero de máxima importancia: ¿funciona realmente el sistema de cooperación internacional como un “sistema” o es apenas una suma de aportes y buenas intenciones mal coordinados?, el problema del relacionamiento entre los donantes por una parte, y los receptores de la cooperación por el otro, son variables que dan solidez a la cooperación o, por el contrario, causan una pérdida de efectividad tanto en los aportes como en las capacidades de acción de unos y otros.

Sobre estos temas avanzan en consecuencia los capítulos II y III de este trabajo, preguntándose sobre el quién y el cómo de la actualidad del sistema de cooperación internacional.

Finalmente, estando ya en conocimiento de los temas que se desarrollan en los primeros tres capítulos, quedaba aún una “asignatura pendiente”: la utilización de condicionalidades en la ayuda internacional al desarrollo.

El extendido uso de condicionalidades, que no sólo se originan en las Instituciones Financieras Internacionales sino que están presentes, con más y con menos, en la lógica de todos los donantes, tiene en sí elementos que se presentan como contrarios a toda la lógica de la cooperación internacional al desarrollo.

Encontrando estos elementos, nos resta entonces intentar comprender la lógica de la utilización de condicionalidades y asomarnos a su encuadre, para luego aproximarnos a un análisis introductorio relativo a su eficacia en cuanto al logro de la promoción del desarrollo en los países que se ven obligados a aplicar las condiciones que desde fuera le vienen “recetadas”. Decimos que realizamos un análisis introductorio ya que el tema excede en mucho los objetivos y límites de este trabajo, pero me pareció que no debía dejarse de lado, ni era bastante apenas una mención. He buscado en torno a los extremos un punto intermedio.

El capítulo IV y final toma estos temas, y los presenta sobre la base de la condicionalidad aplicada a la Ayuda Oficial al Desarrollo, ya que es en este tipo de ayudas donde más crudamente pueden verse los compromisos políticos y las causas para la aplicación de condicionalidades que, bajo el manto de la cooperación internacional, buscan ocultar los donantes.

Las conclusiones finales del trabajo son una excusa para compartir con los lectores mis ideas centrales, sistematizar las ya presentadas y dejar planteados nuevos interrogantes, a la espera de incentivar en otros la continuidad de la tarea de investigación, base indispensable de una acción de virtualidad transformadora, como lo debe ser, necesariamente, toda acción que se realice en pos del desarrollo, es decir a favor de un mundo más justo...

“Hay ocho grados de Tzedaká^{}, uno superior al otro:
Aquél que da refunfuñando, a regañadientes, o con pesar.
Aquél que da menos de lo que debería, pero da cortésmente.
Aquél que da lo que debería, pero sólo cuando se lo piden.
Aquél que da antes que se lo pidan.*

Aquél que da sin saber a quién da, si bien el que recibe conoce la identidad del donante.

Aquél que da sin hacer conocer su identidad.

Aquél que da sin saber a quién da, como tampoco sabe el que recibe de quién recibe.

Aquél que ayuda a su semejante a mantenerse mediante un regalo, o un préstamo, o encontrando empleo para ayudarlo a mantenerse por sí mismo”

Maimónides, Hiljot Matanot Aním, Capítulo X:7-14

Capítulo I: El Derecho al Desarrollo

Introducción

Es fundamental, antes de lanzarnos de lleno al estudio del tema central de este trabajo establecer el marco teórico dentro del cual se desarrollara el mismo.

Se trata de definir algunos conceptos que resultan esenciales para poder “hablar de lo mismo” a medida que vayamos avanzando sobre un campo en el que las diferencias de conceptualización de un único término generan dificultades a la hora de buscar la efectiva comprensión de lo que se pretende decir, evitando de esta manera no pocas diferencias y malos entendidos que suelen surgir en la materia, y no siempre de manera casual.

Desde que era estudiante de grado en la carrera de Ciencias Jurídicas en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, y escuché mis primeras clases de Derecho Internacional, una idea quedó rondando en mi mente, idea que con el tiempo se iría acrecentando hasta ocupar un lugar fundamental en mi concepción sobre el derecho en general, y sobre el derecho internacional público en particular.

^{*} Sobre el concepto de Tzedaká nos dice Bernardo Kliksberg en su trabajo “El Judaísmo reclama el compromiso con el otro y la acción” presentado en el marco del proyecto sobre Ética y Desarrollo del BID: “ayudar a los pobres, a los desfavorecidos, tiene en el judaísmo una denominación muy especial, es hacer Tzedaká. Podría suponerse que la Tzedaká equivale a la caridad. No es así, es diferente. Tampoco es solidaridad con el que sufre. El concepto va más allá. La palabra viene de raíces del idioma hebreo muy definidas vinculadas al concepto de justicia. Tzadik es el justo, Tzedaka significa hacer justicia. Es en definitiva reparar situaciones injustas.”

Al estudiar por primera vez derecho internacional, decía, se me enseñó que el sujeto por excelencia en el derecho y las relaciones internacionales era el Estado, concepto que se repite hasta el día de hoy sin discusiones en la doctrina.

Esta afirmación es sin dudas absolutamente cierta, pero esconde en la ambigüedad del lenguaje, en su textura abierta, una afirmación perniciosa.

El Estado es el sujeto central del derecho internacional, afirmación de la que no es pertinente dar aquí los fundamentos, pero esto no significa que sea, ni mucho menos que deba ser, el sujeto principal del mismo.

Quien goza de los aciertos de las políticas implementadas por los gobiernos, quien se perjudica y paga los costos por sus errores, quien da sentido último a la construcción estatal es la persona humana, y es el individuo quien debe ser el eje y parámetro fundamental de cualquier análisis, proyección o estudio que se intente realizar desde la óptica del derecho internacional. Perder este necesario centro de referencia en la persona humana es funcional a las más trágicas ideologías que ha sufrido la historia, y es sin dudas un pésimo punto de partida.

En consecuencia será la persona humana, el respeto a su dignidad, a su esfuerzo, su continua lucha por vivir mejor y la obligación de cada uno de los sujetos y actores de la escena internacional por facilitarle, cuando no asegurarle, la concreción de las expectativas que esa lucha genera, el origen y fin del estudio al que nos abocamos.

Con esto quiero decir, además, que la idea subyacente en cada referencia que se haga al Desarrollo, estará referida a lo que hoy los estudiosos de la materia, provengan del derecho o de cualquier otra disciplina, denominan “Desarrollo humano”.

Desarrollo = Desarrollo Humano

Para dar una primer aproximación a lo que debe entenderse por Desarrollo humano, el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) nos servirá de apoyo.

Allí se define de manera amplia al concepto afirmando que

*“El desarrollo humano es el **proceso** de ampliación de las opciones de la gente, **umentando las funciones y capacidades humanas**” (el resaltado es propio).¹*

Esta definición tiene un inocultable sesgo Seniano.

El Premio Nobel de Economía de origen hindú, Amartya Sen, enfrentó en su obra la idea que subyace en la medición del desarrollo mediante variables meramente económicas, diciendo por ejemplo que

*“el principal problema de la economía del desarrollo tradicional es su obsesión por el Producto Nacional Bruto, el Ingreso Nacional y la disponibilidad total de bienes, más que sobre las capacidades que tienen las personas para desarrollar las acciones que cada uno desea realizar. El ingreso es una mala medida de este concepto y ningún número único puede captar elementos tan complejos como los “entitlements” o las capacidades de las personas”.*²

¹ Informe sobre el Desarrollo Humano 2000, PNUD, 2000. Página 17

² SEN, A. Development: Wich way now?; en Economic Journal, vol. 93; diciembre de 1983.

Estos “entitlements”, término traducido al español como “funciones” o “funcionamientos” se refieren a aquellas cosas valiosas que las personas logran hacer o ser a lo largo de su existencia.

Las capacidades de las personas son las diversas posibles combinaciones de funcionamientos entre los cuales puede optar. Son en consecuencia un reflejo de la libertad de la persona para lograr funcionamientos.

Son capacidades básicas la de vivir una vida larga, en salud, y el conocimiento y acceso a los recursos necesarios para que esa vida tenga un nivel digno.

Aumentar los funcionamientos y capacidades humanas resulta, en consecuencia, brindar a las personas mayores libertades. No he encontrado hasta el presente una definición más brillante de la idea madre que encarna el concepto de Desarrollo.

Esta definición tiene como valor agregado el de brindar sustento a una aproximación entre las ideas de Desarrollo humano y Derechos Humanos (DDHH), las que se encuentran estrechamente vinculadas a través del denominado Derecho al Desarrollo, concepto sobre el cual avanzaremos luego.

Lograr el Desarrollo de todos y de cada uno de los habitantes de este planeta es un reto que se encuentra planteado a todos y a cada uno, de allí que el compromiso con este objetivo deba ser asumido por la comunidad en cada una de las formas en que se organiza y expresa.

De allí que deba ser entendido como un proceso constante, dinámico. De allí que se lo identifique, a veces con la intención de desacreditarlo, con una utopía: estaremos siempre caminando en pos del desarrollo sin poder alcanzarlo jamás, y es que precisamente el objetivo de la lucha por el desarrollo no es el de llegar al final del camino, sino el de andarlo, allí radica su fuerza y sólo quienes no lo entiendan podrán afirmar que debemos dejar de andar tras de él, como quien anda detrás de un horizonte que, necesariamente, siempre queda “un poco más allá”.

De la definición dada resulta también que el desarrollo es un concepto inclusivo, capaz de englobar cualquier actividad humana.

En un artículo publicado en 1972, Don Juan Antonio Carrillo Salcedo respondía al planteo que afirmaba que detrás de la idea del Desarrollo se escondía una ideología cuyo objetivo era el de legitimar desigualdades, refiriéndose a aquellos que entendían al subdesarrollo como un estadio natural previo a la etapa del desarrollo al que conduciría de forma fatal, afirmando que

“el desarrollo, cuando es auténtico, equivale a crecimiento más cambio”,

dejando en claro ya entonces la necesidad de priorizar

*“los factores sociales del desarrollo”.*³

Decía allí que el Desarrollo era una “empresa común de la humanidad” y que éste junto a la concepción del derecho al desarrollo como derecho humano, “constituyen un factor revolucionario en la vieja estructura del Derecho Internacional público”, Muchos años después esta idea mantiene absoluta actualidad.

³ CARRILLO SALCEDO, J.A. “El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana” en Revista Española de Derecho Internacional, Volumen XXV, 1972. Páginas 119 a 125

Desarrollo y Derecho Internacional

Una cuestión previa: el valor de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas como fuente de derecho internacional.

A continuación vamos a analizar la proyección del Desarrollo en el campo del derecho internacional público. Para ello nos valdremos del trabajo y de una serie de documentos vinculados al tema que se han producido en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (NNUU).

Es por ello que, sólo para aquellas personas que no estén vinculadas con el origen de las obligaciones jurídicas de derecho internacional, haremos aquí una mínima mención al tema de las fuentes de esta rama del derecho, con especial atención a la virtualidad de crear obligaciones de tipo jurídico que tienen, precisamente, los pronunciamientos de la Asamblea General de las NNUU (AG).

Una primera referencia obligatoria en el tema está dada por el artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, uno de los órganos principales de las NNUU:

“1. El Tribunal, cuya función es decidir conforme al Derecho Internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

a) Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes.

b) La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho.

c) Los principios generales del Derecho reconocidos por las naciones civilizadas.

d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho (...)”

Este artículo abre infinidad de puntos que podrían ser abordados, restringiéndonos a lo que nos es de utilidad para comprender lo que sigue, digamos que resulta claro que no están reconocidos los pronunciamientos de los organismos internacionales en general, ni los de la AG en particular (estos reciben el nombre de resoluciones). En consecuencia, y salvo excepciones particulares y limitadas a ciertos Estados que son parte de organizaciones a las que se le ha conferido el poder de dictar pronunciamientos de carácter jurídicamente vinculante, la mayor parte de las resoluciones de las organizaciones internacionales no son obligatorias.

El caso de la AG no es una excepción a la regla. En la Carta de las Naciones Unidas se reconoce a las mismas el carácter de “recomendaciones”⁴, es decir que por su intermedio

“se invita a los Estados miembros para comportarse en un determinado sentido, incumbiéndole a éstos únicamente la obligación de

⁴ Carta de las Naciones Unidas, artículos 10 al 14.

apreciar de buena fe la posibilidad de observar lo recomendado” (el resaltado corresponde al original).⁵

Pero no por esto debe considerarse que tales resoluciones son “papel mojado”, ya que además de tener un fuerte sentido político y moral, su valor es mejor comprendido en su interrelación con otras fuentes que sí generan obligaciones jurídicas.

José A. Pastor Ridruejo clasifica las resoluciones de la AG en 3 tipos:⁶

- 1- Aquellas que declaran o confirman la existencia de una cierta costumbre internacional. Como vimos, la costumbre si es una fuente de derecho internacional;
- 2- Aquellas que desarrollan y precisan los grandes principios de la Carta, un grupo o sólo uno de estos;
- 3- Las que contienen nuevos principios de derecho internacional, entre ellas se encuentra la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo que analizaremos más adelante.

Las primeras pueden ser un aporte para precisar el sentido de una práctica internacional o bien para probar la opinión existente en los Estados de que comportarse como se indica en la resolución es jurídicamente obligatorio.⁷

Las del segundo y tercer tipo generan mayores dificultades. ¿Son también estas generadoras de derecho internacional, en este caso como “punto de partida” de costumbres internacionales?

El profesor Carrillo Salcedo nos dice que

*“las resoluciones de la Asamblea General, en especial aquellas que contienen declaraciones de carácter general [no carecen de significación jurídica] en la elaboración de las normas jurídicas internacionales, si bien su valor jurídico está en función de las siguientes variables: la intención de enunciar principios jurídicos de alcance general; la mayoría por la que hayan sido adoptadas (agregamos nosotros: el sistema por el que han sido adoptadas, es decir por votación o consenso); el contenido; y, finalmente, la práctica posterior de los Estados”.*⁸

Este último elemento es el considerado por el catedrático como el de mayor relevancia.

Estamos absolutamente de acuerdo en que serán estas las variables que deberán tenerse en cuenta para poder determinar el valor jurídico de una resolución de la AG, y haciendo la salvaguarda de que, como regla general, ninguna obligación puede tener efectos jurídicos para con un Estado que siempre, sin excepción alguna, se ha opuesto a la misma.

De lo que no caben dudas es de la “función revoltosa” que tienen las resoluciones de la AG dentro del derecho internacional, cuestionando y enfrentando en la medida de sus posibilidades aquellos asuntos que la mayor parte de los Estados, en su expresión más democrática, consideran injustos.

En este sentido, ciertas resoluciones van preparando los cimientos sobre los cuales podrán apoyarse nuevas construcciones jurídicas. Estos “cimientos” han sido denominados técnicamente con la expresión “Soft law” (derecho blando), que denota el valor programático que alcanzan las normas cuando, aún sin estar formalmente integradas al derecho mediante

⁵ REMIRO BROTONS, A. y otros. Derecho Internacional, Ed. McGraw-Hill, Madrid, España, 1997. Página 301.

⁶ PASTOR RIDRUEJO, J. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1996 (6ª edición). Páginas 177 y 178.

⁷ La práctica internacional, entendida como la repetición de un comportamiento a lo largo del tiempo, y la convicción de la obligatoriedad jurídica de ese comportamiento (opinio iuris) son los elementos constitutivos de la costumbre internacional.

⁸ CARRILLO SALCEDO, J.A. Curso de Derecho Internacional Público: Introducción a su estructura, dinámica y funciones, Ed Tecnos, Madrid, España, 1991. Página 130.

los procedimientos de creación de obligaciones jurídicas, tampoco pueden ser entendidas como meras obligaciones morales, constituyendo en consecuencia una categoría intermedia entre unas y otras.

Debemos tener continuamente presentes estos conceptos cuando avancemos en nuestro trabajo para poder dar a cada uno de los elementos que intervienen en el proceso de nacimiento del derecho al desarrollo su verdadero lugar, sin caer en la trampa del falso optimismo ni dejarnos vencer por la sensación de que “no hay nada que hacer”.

Del Derecho del Desarrollo al Derecho al Desarrollo

La proyección de la idea de Desarrollo en el derecho internacional tal cual la conocemos hoy es la resultante de un proceso no exento de contratiempos.

Desde sus orígenes el concepto de Desarrollo ha ido sufriendo transformaciones, básicamente por la ampliación gradual de su contenido.

“El origen remoto del derecho al desarrollo lo podemos encontrar en el principio de cooperación consagrado en la Carta de las Naciones Unidas”.⁹

En el preámbulo de tal documento se afirma la resolución de los pueblos de las Naciones Unidas de

“promover el progreso económico y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”,

y en el artículo 1.3 incluye entre los propósitos de la Organización el de

“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...”

Este propósito encuentra concreción dentro del marco de la Carta en su capítulo IX, que lleva por título “Cooperación internacional económica y social”, particularmente en el artículo 55, único en el que se utiliza la expresión “desarrollo económico y social”:

“con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones (...) la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; ...

...c) el respeto universal de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos (...) y la efectividad de tales derechos y libertades”

Este artículo se ve reafirmado por el 56, ambos partes de un mismo todo, que compromete a todos los miembros de las NNUU

“a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55”

⁹ GOMEZ ISA, F. El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional, Universidad de Deusto, España, 1999. Página 19

Dentro del mismo documento, también el artículo 13.1 avanza sobre problemas vinculados al progreso económico y social: “La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:

- a) Fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional (...)
- b) fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos...”

De estos tres artículos presentados, resulta una constante de la Carta: toda disposición relativa a derechos humanos avanza también sobre el asunto económico y social.

No obstante esta presencia, cuando menos tangencial, en el texto fundacional de la Organización, el debate sobre desarrollo no se abrió hasta la década de 1960, cuyo signo fue el proceso de independencia de las antiguas colonias, y que encontró en la AG un ámbito propicio y natural de expresión de los planteos que traían los nuevos Estados.

Precisamente la Resolución 1514 (XV) de la AG, una suerte de Carta Magna de la descolonización, va a reconocer el derecho de cada pueblo a autodeterminarse. Para autores de la talla de Gros Espiell¹⁰, el derecho al desarrollo es complemento necesario de este derecho de autodeterminación de los pueblos, entendido como la facultad de los pueblos para

*“determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural...”*¹¹

El proceso de descolonización al que hacíamos mención tiene la virtualidad de producir profundos cambios en la sociedad internacional, y a resultas de ellos, una conmoción en las estructuras que aparecían en las bases mismas del derecho internacional.

El derecho internacional, hasta entonces centrado en la coexistencia pacífica de Estados yuxtapuestos, irá haciendo propio todo un conjunto de valores y normas relativos a las nuevas relaciones de cooperación que se establecerán, sobre todo, entre las antiguas colonias y los antiguos imperios, para luego extenderse y tejer una nueva red de relaciones entre los Estados.

Esta paso de un “*derecho de la coexistencia a un derecho de la cooperación*”, en palabras de Friedmann¹², o de un “*derecho internacional liberal a un derecho internacional social*” en las de Carrillo Salcedo¹³ hará de la problemática propia del subdesarrollo uno de los temas centrales de la agenda internacional.

Nace así el Derecho Internacional **del** Desarrollo, un derecho que tendrá como pilar la finalidad de reducir las desigualdades entre los Estados, que apunta a transformar la “ayuda-caridad” en “ayuda-obligación”, en la expresión de M’Baye.¹⁴

Posteriormente, será la Resolución 2625 (XXV) de la AG, Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, quien establecerá, al desarro-

¹⁰ GROS ESPIELL, H. “El nuevo orden económico internacional, el derecho al desarrollo y los derechos humanos”; en *La Protección internacional de los derechos humanos. Balances y perspectivas*, UNAM, México, 1983. Páginas 85 a 106.

¹¹ AG, Resolución 2625 (XXV) Declaración de los principios de derecho internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas

¹² FRIEDMANN, W. *La nueva estructura del derecho internacional*, Ed. F. Trillas, México, 1967

¹³ CARRILLO SALCEDO, J.A. *Del derecho internacional liberal al derecho internacional social*, Ed. Publicaciones de la Escuela Social de Granada, España, 1963

¹⁴ Citado por PEREZ GONZALEZ, Manuel. “Algunas reflexiones sobre el derecho al desarrollo en su candidatura a derecho humano”, en *El derecho internacional en un mundo en transformación*, Liber Amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 1994. Página 323

llar el principio 4to: obligación de los Estados de cooperar entre sí de conformidad con la Carta, que

“...los Estados tienen el deber de cooperar entre sí (...) a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones....

A este fin (...) b) Los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y a la efectividad de tales derechos y libertades...

Los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo”
(los resaltados son propios)

A partir de entonces, la lucha por conseguir el desarrollo que llevarán adelante, básicamente, los países del tercer mundo, comenzó una nueva etapa, en la que el concepto central de la reivindicación pasa a ser la obtención de un orden económico mundial más justo, donde se reconozcan las desigualdades de hecho para dar un tratamiento preferencial a aquellos Estados más rezagados, un orden económico que les asegure mejores condiciones de intercambio en los mercados internacionales, a los que los Estados subdesarrollados aportaban y aportan principalmente materias primas, cuyos precios son normalmente fijados por los compradores, y acuden en busca de bienes elaborados, cuyos precios son determinados por los vendedores, generándose una constante pérdida relativa del valor de sus exportaciones en relación con sus importaciones.

Este nuevo orden por el que se trabajará arduamente recibe el nombre de, precisamente, Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), y así lo menciona la Resolución 3201 (S-VI) aprobada por la AG el 1 de mayo de 1974, donde tras reconocerse que la brecha entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo sigue ampliándose, se establece que

“la cooperación internacional para el desarrollo es un objetivo compartido y deber común de todos los países”.

La realidad del aumento de la disparidad entre dos mundos conviviendo dentro de un mismo sistema ya había sido puesta blanco sobre negro apenas unos años antes por la Conferencia Internacional de las NNUU sobre Derechos Humanos reunida en Teherán en cuya proclamación, de fecha 13 de mayo de 1968, puede leerse:

“la creciente disparidad entre los países económicamente desarrollados y los países en desarrollo impide la realización de los derechos humanos”¹⁵

para reforzar luego la idea:

*“la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de (...) eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”.*¹⁶

Paulatinamente, el concepto de desarrollo irá ampliándose dentro del entendimiento de las NNUU para abarcar diversas materias tales como medio ambiente, cultura, educación...;

¹⁵ Proclamación de Teherán, principio número 12

¹⁶ Ídem anterior, principio número 13

paralelo será el camino que sigan los derechos humanos, que también pasarán a integrar nuevas variables de tipo social y económico

No es de extrañar en consecuencia que no tardarán en ser estrechamente vinculados los conceptos de Desarrollo y Derechos Humanos, al punto de llegarse a una nueva óptica de abordaje de éstos últimos, conocida como “Enfoque Estructural de los DDHH”.

Esta nueva forma de aproximarse al objeto DDHH fue el origen de la teoría de la existencia de DDHH de “tercera generación”¹⁷, cuya característica fundamental será la de ser derechos cuyo origen está en una cierta idea de “solidaridad” internacional.¹⁸

Es precisamente al entrar en contacto con todo este cúmulo de nuevas conceptualizaciones, que se constituye el derecho **al** desarrollo.¹⁹

La existencia de este derecho venía siendo ya afirmada en la doctrina social de la Iglesia Católica. Es al Papa Pablo VI a quien debemos la afirmación “**el desarrollo es el nuevo nombre de la paz**”, contenida en la Encíclica *Populorum Progressio*, documento en cuyo centro se inscribe lo imperioso de promover el desarrollo de los pueblos:

*“El desarrollo integral del hombre no puede realizarse sin el desarrollo solidario de la humanidad, mediante un mutuo y común esfuerzo... este deber concierne, en primer lugar, a los más favorecidos. Sus obligaciones (...) se presentan bajo un triple aspecto: deber de solidaridad, esto es, la ayuda que las naciones ricas deben aportar a las naciones que se hallan en vías de desarrollo; deber de justicia social, esto es, enderezar las relaciones comerciales defectuosas entre pueblos fuertes y pueblos débiles; deber de caridad universal, esto es, la promoción de un mundo más humano para todos, donde todos tengan algo que dar y que recibir, sin que el progreso de los unos constituya un obstáculo para el desarrollo de los demás. Grave es el problema: de su solución depende el porvenir de la civilización mundial”.*²⁰

Para comprender su sentido nada mejor que enfrentarlo al derecho **del** desarrollo, con el cual no debe ser confundido.

El derecho al desarrollo se encontrará en la base del derecho del desarrollo, como razón y sustento de aquél, será el “derecho subjetivo” que puede ser ejercido, el “derecho a aprovechar” aquellas reglas que buscan dar contenido normativo a la noción jurídica del desarrollo y que conforman el derecho del desarrollo, que ocupa el lugar de un “derecho objetivo”.

Surge en consecuencia un interrogante: ¿cómo es posible que el derecho del desarrollo haya sido presentado a la sociedad internacional **antes** que el derecho al desarrollo, si dijimos que este último se encuentra en la base de aquél? ¿el orden cronológico no debió haber sido

¹⁷ En referencia a la existencia de derechos civiles y políticos; y de derechos económicos, sociales y culturales. Aunque no es el objetivo del trabajo, quiero dejar aclarado que no comparto esta clasificación de derechos humanos en “generaciones”, la que incluso me permito dudar tenga algún valor académico o para la docencia en la materia

¹⁸ Otros derechos que se incluyen como de “tercera generación” son el derecho humano a la paz o el derecho a disponer del patrimonio común de la humanidad

¹⁹ Ya en 1972 Keba M'Baye alertaba sobre la necesidad de distinguir entre uno y otro: “el derecho internacional del desarrollo se relaciona con el derecho al desarrollo (...) pero no se confunde con él”. M'BAYE, K. “Le droit au développement comme un droit de l'homme” *Revue des Droits de l'Homme*, 1972; página 506, según cita en GOMEZ ISA, F. *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, España, 1999. Página 39

²⁰ Encíclica *Populorum Progressio*, Parte Segunda: Hacia el desarrollo solidario de la humanidad, puntos 43 y 44

el inverso, es decir que surgiera primero el derecho al desarrollo y luego sobre su estructura se construyese un derecho del desarrollo?

La respuesta intuitiva a esta segunda pregunta es afirmativa, no obstante Immanuel Kant a través de su obra, particularmente es su *Metafísica de las Costumbres*, hace una clasificación de los deberes que puede ayudarnos a comprender los motivos de la “inversión de términos” que se nos presenta.

Este filósofo hizo una detallada exposición del “deber”, más rica que las que tradicionalmente se realizaban, contraponiendo los deberes para con uno mismo a los deberes para con los demás, y en cada una de estas categorías distingue la existencia de deberes “perfectos” e “imperfectos”. Los primeros reciben su denominación de su complitud, es decir, de su validez para todos en toda acción con otras personas, por ejemplo el deber de abstenerse de prometer en falso.

Los deberes imperfectos, en cambio, surgen de la introducción que hizo Kant de una variable adicional: el supuesto de que tratamos con una pluralidad de agentes racionales con los que compartimos el mundo y que *no son autosuficientes*. Estos agentes no podrían querer que se adopte una máxima universal de negarse a ayudar a los demás ya que, sabiéndose “no autosuficientes” comprenden que adoptar un principio de ese tenor significaría privarse de medios necesarios para alcanzar los propios fines. No obstante, principios como este generan deberes “incompletos” ya que no siempre todos los agentes están en condiciones de cumplir el imperativo de ayudar a los demás, es fácticamente imposible ayudar a todos los demás de todas las formas en que lo necesitan, y ello hace que estas obligaciones queden indeterminadas, no generen derechos como espejos del deber que sí se genera, y en consecuencia son el sustento de deberes imperfectos.²¹

Atentos a estas categorías, no es de extrañar que el derecho del desarrollo haya precedido cronológicamente al derecho al desarrollo, ya que al primero corresponden deberes “perfectos” mientras que el segundo está imbuido de deberes “imperfectos”, y en tal sentido su lógica puede resultar contraria, o al menos difícil de asumir, por la lógica jurídica en la cual a cada deber corresponde un derecho exigible.

Veamos como aborda este punto el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del PNUD (IDH 2000), que tras preguntarse “¿por qué no puede haber derechos sin realizar?” responde afirmando que

“No existe contradicción alguna al decir (incluso lamentar): Esas personas tienen esos derechos, pero lamentablemente no se han realizado. Debe establecerse una distinción entre la cuestión de la realización de los derechos (como ha afirmado Amartya Sen) y la cuestión de su existencia”

y continúa afirmando luego:

“... aún cuando resulte muy difícil lograr la realización universal y perfecta de los derechos humanos para todos, su formulación puede ayudar a movilizar el apoyo de un gran número de personas en defensa de esos derechos. Pese a que no se puede encargar a una persona u organismo en particular la realización de los derechos de que se trate,

²¹ Kant organiza estructuralmente su metafísica de las costumbres en una primera parte, referida a los principios de la Justicia, a los que corresponden deberes perfectos; y la segunda parte referida a los principios de la Virtud, que son objeto de deberes imperfectos. Sobre lo dicho ver particularmente KANT, I. *La metafísica de las costumbres*, traducido al español por CORTINA, A. y CONILL, J. Ed. Tecnos, 3ª. edición, Madrid, España, 1999. Páginas 280 y ss

la formulación de deberes imperfectos puede constituir tanto una afirmación de importancia normativa como un llamamiento a otros para que actúen de manera responsable” .22

Esta es la sustancia de la que se conforma el derecho al desarrollo tal como lo conocemos hoy, en su estado actual de evolución, y esta es la forma en la que creemos debe ser entendido y abordado en el análisis de sus realizaciones y fracasos. Aplicar a esta rama del derecho la lógica de los deberes perfectos es una artimaña de quienes, aparentando querer su progreso hacia formas “más jurídicas” de estructuración, aprovechan para negar su valía actual.

No hacer lo que se puede porque debería hacerse más es una decisión de ribetes siniestros.

Contornos y valor jurídico del Derecho al Desarrollo en el ámbito internacional

A partir de la idea original que entendía al desarrollo como desarrollo económico, y que se expresó en la comunidad internacional como la pretensión de imponer un NOEI, los subsiguientes cambios que fueron (y van) ampliando el contenido de la noción de desarrollo van, paralelamente, modificando los contornos jurídicos del derecho al desarrollo

Esta ampliación del concepto, que llega actualmente a cobijar una enorme multiplicidad de facetas, se vio reforzada últimamente con la realización de una serie de grandes conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas durante la década de los '90.

Así en la Conferencia de Río de Janeiro (ECO 92) reunida en junio de 1992, quedó definitivamente establecido el vínculo entre medio ambiente y desarrollo, y se formuló el concepto de desarrollo sustentable:

“el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” 23

En 1993, reunida en Viena la Conferencia sobre derechos humanos, quedó indisolublemente sellada la unión entre Desarrollo y respeto de los derechos humanos y aún más, se reafirmó allí que el Derecho al Desarrollo es un derecho humano:

“La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo (...) como parte integrante de los derechos humanos fundamentales” 24

En la Conferencia de El Cairo de 1994 sobre Población quedó en claro que la dimensión poblacional era una de las centrales del concepto de desarrollo, y se reafirmaron las ideas precedentes:

“El derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales, y la persona humana es el sujeto central del desarrollo (...) El derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que se satisfagan equitativamente

²² IDH 2000, PNUD, 2000. Página 26

²³ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992, de 14 de junio de 1992, principio número 3

²⁴ Declaración de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 al 25 de junio de 1993, de 25 de junio de 1993. Párrafo 6

las necesidades ambientales de desarrollo y demográficas de las generaciones presentes y futuras”

y

*“Los objetivos y políticas de población son parte integrante del desarrollo social, económico y cultural, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de vida de todas las personas”.*²⁵

Copenhague fue en 1995 sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social donde temas tales como la pobreza, el desempleo y la cooperación internacional fueron objeto de discusión.

*“Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, declaramos que sostenemos una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social que está basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación...”*²⁶

Lo mismo podríamos decir de cada una de las conferencias posteriores, entre las que cabe destacar la conferencia de Beijing sobre la Mujer de 1995, y las que abordaron los temas relativos a Asentamientos Humanos, la Cumbre Alimentaria Mundial, los Pequeños Estados Insulares, Infancia y Desastres Naturales, entre otras.²⁷

Pero aún antes de la realización de toda esta serie de encuentros en los que las discusiones en torno al Desarrollo tomaron un lugar central en la agenda internacional, existía ya sobradamente expresada la idea de la existencia de un *Derecho al Desarrollo*.

Vayamos desde el inicio, tomando como punto de partida la aprobación por la AG en su primer período de sesiones de la Resolución 52 (I) que reconocía la existencia de desiguales estados de desarrollo entre sus miembros y hacía derivar de ello la obligación a cargo de las NNUU de suministrar asistencia técnica en diferentes ámbitos a aquellos que la solicitaren. Luego en 1948, por Resolución 198 (III) la misma Asamblea solicitó a los organismos especializados del sistema procedan a un examen del conjunto del problema del desarrollo económico de los países “insuficientemente desarrollados”.

Sin embargo, como dijimos, es el proceso de descolonización el gran catalizador del desarrollo en la agenda de las NNUU, un detalle que grafica el impulso que los nuevos miembros de la Organización darán al tema resulta de la Resolución 1515 (XV), en la que se establecen las bases en pos de una acción concertada a favor del desarrollo, y que es inmediatamente posterior a la Res.1514, la “Carta Magna de la Descolonización”.

Asumiendo el fenómeno de la incorporación de la antiguas colonias, ahora Estados independientes, la Resolución 1515 (XV) comienza con el siguiente párrafo:

“Estimando que los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas con respecto a la cooperación internacional en materia

²⁵ Programa de Acción, Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994, de 13 de septiembre de 1994, principios 3 y 5 respectivamente

²⁶ Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 al 12 de marzo de 1995, de 12 de marzo de 1995. Párrafo 25

²⁷ Para un seguimiento de los principales avances realizados a lo largo de estas conferencias en materia de desarrollo se recomienda el artículo “Reforma de las Naciones Unidas: seguimiento integrado de las Conferencias Globales de las Naciones Unidas de los años 90” de SERSALE DI SERISANO, C. en Revista Relaciones Internacionales, Ed. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, año 7, número 13, junio-noviembre 1997. Páginas 161 a 180

*económica y social deben ser reafirmados en estos momentos en que acaban de ingresar nuevos Estados en las Naciones Unidas”*²⁸

El nuevo lugar, ahora absolutamente preponderante que adquiere el Desarrollo dentro de la temática asumida por NNUU lleva a que, poco tiempo después, la Resolución 1710 (XVI) de origen al Primer Decenio de las NNUU para el Desarrollo (1960/1970). En ella se señala como objetivo lograr que los países menos desarrollados alcancen

“un ritmo anual mínimo de crecimiento del 5% en el ingreso nacional global al finalizar el decenio”.²⁹

A lo largo de ese decenio se producirán diversos documentos y reuniones enfocados directa o indirectamente sobre la cuestión, permítasenos destacar la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964, que la AG establece como órgano suyo³⁰, y al año siguiente el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).³¹

En el transcurso de esa década encontramos también la primer referencia explícita al derecho al desarrollo en el ámbito de las NNUU. Nos referimos al discurso que el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Senegal brinda ante la AG en su reunión número 1414 cuando, en el marco del debate del NOEI, dice:

*“No sólo debemos afirmar nuestro **derecho al desarrollo**, sino que debemos dar los pasos que hagan posible que ese derecho se convierta en realidad...”* (el resaltado es nuestro).³²

Precisamente la adopción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, un verdadero programa para lograr tal NOEI (que no es otra cosa que el contenido económico del derecho al desarrollo), es otro de los momentos significativos en este proceso de conformación de la identidad del derecho al desarrollo.³³

Cuatro años antes de dicha resolución, la AG adoptaba la Resolución 2626 (XXV), proclamando el Segundo Decenio de las NNUU para el Desarrollo (1970/1980). En ella, tras aceptar el fracaso del Primer Decenio, los 8 puntos a lo largo de los cuales se extendía la Resolución 1710 se extienden hasta 84, estructurados siguiendo diversas variables que se reflejan en títulos y subtítulos, algunos de los cuales son “Medidas especiales a favor de los países en desarrollo menos adelantados”, “Ciencia y tecnología”, “Desarrollo humano”, “Examen y evaluación de objetivos y medidas de política” y “Movilización de la opinión pública”.

Se reafirma allí que

“el desarrollo es el camino esencial que lleva a la paz y a la justicia...”,

y en esa comprensión fija sus metas:

“13)Durante el segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la tasa media de crecimiento anual del producto bruto de

²⁸ AG, Resolución 1515 (XV) Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados, 15 de diciembre de 1960

²⁹ AG, Resolución 1710 (XVI) Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Programa de cooperación económica internacional, 19 de diciembre de 1961. Párrafo 1.

³⁰ AG, Resolución 1995 (XIX), 30 de diciembre de 1964.

³¹ La ONUDI tiene el status de Organismo Especializado del sistema de NNUU desde 1985

³² Official Records of the General Assembly, 1414th meeting, 23 de septiembre de 1966, parágrafo 228. Original en inglés, la traducción al español es propia

³³ AG, Resolución 3281 (XXIX), Carta de Derechos y Deberes económicos de los Estados, 12 de diciembre de 1974

los países en desarrollo considerados en conjunto deberá ser por lo menos del 6%...

14) La tasa media de crecimiento anual de producto bruto per cápita en los países en desarrollo considerados en conjunto deberá ser de alrededor del 3,5% durante el Decenio... ”³⁴

Se destacan en esta resolución la adopción de dos compromisos cuantificables, y por tanto de fácil verificación, por parte de los Estados desarrollados, cada uno de los cuales

“procurará proporcionar anualmente, a partir de 1972, a los países en desarrollo transferencias de recursos financieros por un importe mínimo neto equivalente al 1% de su producto nacional bruto a precios de mercado, en términos de desembolsos reales (...) Los países desarrollados que no puedan alcanzar este objetivo para 1972 se esforzarán en lograrlo para 1975, a más tardar...”

Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado.”³⁵

Este Segundo Decenio resultó un fracaso tan abierto como el primero, y así lo reconoce la Resolución 35/56 de la AG, que proclama el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1980/1990):

“Las metas y los objetivos de la estrategia internacional del Desarrollo para el Segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo han quedado en gran medida sin cumplir...”³⁶

y tras el correspondiente análisis de las causas del fracaso vuelve a fijarse metas y objetivos, entendiendo que para cumplirlos

“...durante el Decenio la tasa anual media de crecimiento del producto interno bruto de los países en desarrollo en su conjunto debería ser del 7%...”

y por ello

“Un importante objetivo del Decenio debe consistir en posibilitar, en el contexto de la introducción continua de cambios y mejoras en el sistema financiero internacional, el incremento de la corriente de recursos financieros en términos y condiciones más acordes con las metas de desarrollo y las circunstancias económicas de los países en desarrollo. Todos los países desarrollados aumentarán rápida y considerablemente la asistencia oficial para el desarrollo a fin de alcanzar y, cuando sea posible, sobrepasar la meta internacional conveni-

³⁴ AG, Resolución 2626 (XXV) Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 24 de octubre de 1970

³⁵ Ídem anterior

³⁶ AG, Resolución 35/56 Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 5 de diciembre de 1980

da del 0,7% del producto nacional bruto de los países desarrollados. para este fin, los países desarrollados que todavía no han alcanzado la meta deberían hacer todos los esfuerzos posibles por alcanzarla para 1985, o a lo sumo durante la segunda mitad del Decenio...”

y agrega que, una vez alcanzada esa meta,

*“el objetivo del 1% debería alcanzarse lo antes posible”*³⁷

El siguiente gran avance en la delimitación y encuadre del derecho al desarrollo proviene de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU al recomendar al Consejo Económico y Social (ECOSOC) que invite al Secretario General (SG) de la Organización a efectuar un informe sobre el tema “Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano en relación con otros derechos humanos basados en la cooperación internacional, incluido el derecho a la paz, teniendo en cuenta las exigencias del nuevo orden económico internacional y las necesidades humanas fundamentales”.³⁸ Esta resolución tiene un doble mérito: por un lado se utiliza el término “derecho al desarrollo” por primera vez por uno de los órganos oficiales del sistema de NNUU, por otro, al solicitar al SG un informe sobre las dimensiones internacionales de tal derecho, está dando por hecho la existencia del mismo (afirmación ésta realizada por De Feyeter con la que estamos plenamente de acuerdo).

El informe solicitado, con fecha 11 de diciembre de 1978, afirma

“la existencia, en el derecho internacional público, de un derecho humano al desarrollo” (el resaltado es nuestro).³⁹

La receptora de dicho informe será la AG, y va a ser precisamente de ese cuerpo el próximo en sumarse a la lucha por la concreción, siguiendo las palabras del SG, del derecho humano al desarrollo. La primer resolución que le dará cabida en su texto será la 34/46, del 23 de noviembre de 1979, y a partir de entonces el derecho al desarrollo estará siempre presente en la agenda de dicho órgano.

Pero será una vez más la Comisión de Derechos Humanos quien motorice el progreso del derecho humano al desarrollo cuando, el 11 de marzo de 1981, apruebe la resolución 36 (XXXVII) por la cual crea un Grupo de Expertos Gubernamentales, conformado por 15 miembros, cuya misión será estudiar el alcance y contenido del derecho al desarrollo, así como proponer los medios que crea más efectivos para garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en todo el mundo, y más aún, solicita a este grupo de expertos la elaboración de un proyecto de documento internacional referido a esta cuestión. Los debates en el seno de este grupo fueron intensos, en parte debido a la naturaleza de representantes gubernamentales de sus integrantes⁴⁰, al punto que finalmente la Comisión de Derechos Humanos, que era quien recibía los informes que elaboraba el Grupo de Expertos,

³⁷ Ídem anterior

³⁸ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 4 (XXXIII) “Cuestión de poner en práctica los derechos económicos, sociales y culturales que figuran en la Declaración Universal de Derechos humanos y en el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y estudio de los problemas especiales relacionados con los derechos humanos en los países en desarrollo”, 1398ª sesión, 21 de febrero de 1977

³⁹ Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano en relación con otros derechos humanos basados en la cooperación internacional, incluido el derecho a la paz, teniendo en cuenta las exigencias del nuevo orden económico internacional y las necesidades humanas fundamentales, Informe del SG a la AG, 11 de diciembre de 1978.

⁴⁰ A lo largo del proceso que se viene reseñando, había quedado ya clara la oposición de algunos Estados centrales a apoyar la constitución de un derecho al desarrollo. Para ser más precisos las resoluciones en la materia fueron sistemáticamente votadas negativamente o en abstención por los EE.UU., la República Federal de Alemania, el Reino Unido, Israel y otros

decide finalmente transmitir a la AG por vía del ECOSOC el ya cuarto informe del Grupo y otros documentos relevantes “de manera que la Asamblea General pueda aprobar una declaración sobre el derecho al desarrollo” 41, aún cuando no se había logrado un consenso dentro del propio Grupo sobre cuál debía ser el contenido de tal declaración.

Como consecuencia la AG aprobó, con fecha 4 de diciembre de 1986, su resolución 41/128: la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, contando para ello con el voto afirmativo de 146 Estados, 8 abstenciones y un voto en contra.⁴²

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo

La aprobación de este documento marca un hito en la historia del derecho al desarrollo, aunque posiblemente sea también el inicio de un profundo cambio en su concepción, resultado del enfrentamiento entre las ideas que sobre el mismo mantienen los Estados desarrollados (ricos) y los Estados subdesarrollados (pobres), idea sobre la que regresaremos luego.

Para comenzar, como anticipábamos, esta Declaración no fue consensuada, sino aprobada en una votación que, aunque resultó en su aprobación por una mayoría abrumadora de los miembros, contó con pocos, pero importantes, votos en abstención y un voto negativo.

Decimos importantes ya que estos países representan claramente al mundo desarrollado, quien estaba llamado a ser un actor fundamental en la implementación del derecho al desarrollo.

La Declaración, desde su preámbulo, busca apoyar el valor de su articulado en una serie de documentos internacionales altamente estimados por la comunidad internacional, y jurídicamente vinculantes, a saber:

1-La Carta de las Naciones Unidas:

“La Asamblea General,

Teniendo presentes los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas relativos a la realización de la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos...” (Párrafo 1)

“Recordando además (...) el ulterior fomento de relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta” (Párrafo 5)

“Consciente de la obligación de los Estados, en virtud de la Carta, de promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos...” (Párrafo 8)

2-La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH):

“Considerando que, conforme a las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a un orden social e internacional en el que se puedan realizar plenamente

⁴¹ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1985/43 “El Derecho al Desarrollo”, 14 de marzo de 1985

⁴² El voto en contra correspondió a los EE.UU., mientras que se abstuvieron de votar la República Federal de Alemania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, el Reino Unido y Suecia. El texto completo de la Declaración se incluye en el anexo documental

los derechos y las libertades enunciados en esa Declaración” (Párrafo 3)

3-Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales:

“Recordando las disposiciones del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos” (Párrafo 4)

Junto a este sustento, el preámbulo busca base en algunos principios y derechos ya reconocidos con anterioridad:

“Recordando además los acuerdos, convenciones, resoluciones, recomendaciones, y demás instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados (...) incluidos los instrumentos relativos a la descolonización, la prevención de discriminaciones, el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales...” (Párrafo 5)

“Recordando el derecho de los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual tienen derecho a determinar libremente su condición política y a realizar su desarrollo económico, social y cultural” (Párrafo 6)

“Recordando también el derecho de los pueblos a ejercer (...) su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales” (Párrafo 7)

Y en la misma línea resalta los vínculos existentes entre desarrollo, paz, desarme, participación, respeto de los DDHH:

“Reconociendo que el desarrollo es un proceso (...) que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa...” (Párrafo 2)

“Preocupada por la existencia de graves obstáculos, constituido, entre otras cosas, por la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, obstáculos que se oponen al desarrollo...” (Párrafo 10)

*“Considerando que **la paz y la seguridad internacionales son elementos esenciales para la realización del derecho al desarrollo**” (Párrafo 11)*

“Reafirmando que hay una estrecha relación entre el desarme y el desarrollo...” (Párrafo 12)(los resaltados son propios).

Junto a estas afirmaciones, en el preámbulo encontramos avances sobre conceptos centrales tales como:

*“...el desarrollo es un **proceso** global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del **bienestar de toda la población y de todos los individuos...**”* (Párrafo 2)

“Reconociendo que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo” (Párrafo 13)

*“Reconociendo que la creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el **deber primordial de los respectivos Estados**”* (Párrafo 14)

*“Consciente de que los esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos a nivel internacional deben ir acompañados de esfuerzos para establecer un **nuevo orden económico internacional**”* (Párrafo 15)

*“Confirmando que el derecho al desarrollo es un **derecho humano inalienable...**”* (Párrafo 16) (los resaltados son propios)

Veremos que estos esbozos buscarán plasmarse a lo largo de los 10 artículos que conforman el texto de la Declaración.

Al sólo hecho de permitirnos un abordaje de ese texto, vamos a analizarlo tomando como base la presencia de conceptualizaciones, deberes y derechos, los sujetos del derecho al desarrollo y mecanismos para su realización.

1-Conceptualizaciones que surgen de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo:

Vimos cómo el párrafo 2 del preámbulo de este documento se aproxima a un concepto de desarrollo. Esta idea reaparece en el artículo 1.1 cuando, en referencia al derecho al desarrollo, nos dice que se trata de “un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano 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 humanos y las libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”

Queda claro desde el comienzo mismo que el derecho al desarrollo se considera parte integrante de los derechos humanos, lo que significa darle un primer encuadre que tendrá consecuencias en el campo jurídico, sobre todo si, como nos dice Felipe Gomez Isa, consideramos que

*“la práctica exigida para la formación de una norma consuetudinaria en la esfera del Derecho Internacional de los Derechos Humanos no es la misma que la requerida en otras áreas del Derecho Internacional”*⁴³

La segunda parte de ese artículo incluye en el contenido del derecho al desarrollo a otro derecho considerado fundamental por los países del llamado tercer mundo, nos referimos al

⁴³ En el sentido de que la carga de la prueba del establecimiento de una norma de derecho consuetudinario de derechos humanos será menos exigente que en los demás ámbitos del derecho internacional. Conf. Gomez Isa, F. Op. Cit. Páginas 107/8

derecho de autodeterminación de los pueblos, del cual nos dicen el derecho al desarrollo “implica también” su plena realización.

Fortaleciendo esta línea de pensamiento, el artículo 6.2 agrega que

“Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes...”

de lo que resulta que todos los DDHH, incluido por supuesto el derecho al desarrollo, deben recibir “igual atención y urgente consideración” en su aplicación, promoción y protección.

Y extiende luego esta noción al interior del derecho al desarrollo, o más bien a todos los derechos o variables que lo componen, así dice el artículo 9.1 que

“Todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente declaración son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos”

para hacer luego una referencia muy común dentro del marco de las NNUU al decir que

“Nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de derechos humanos”

Creemos que esta mención es fundamental para establecer que la AG pretendió con esta declaración enunciar principios jurídicos, lo que como veremos resulta relevante al momento de analizar el peso jurídico de la Declaración.

2-Deberes y derechos contenidos en la Declaración:

El primer derecho reconocido resulta del concepto mismo de derecho al desarrollo que nos brinda en su artículo 1.1 ya que en virtud de este derecho las personas y los pueblos

“están facultados para participar en un desarrollo (...) a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (el resaltado es nuestro).

Es decir que el derecho al desarrollo es, en esencia, una facultad.

El artículo 2.2 por su parte se aproxima tímidamente a una obligación genérica que pesa sobre

“los seres humanos, individual y colectivamente (de) promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo”

deber que el párrafo siguiente hace extensivo al Estado quienes tendrán el

“derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera...”.

Aquí podemos leer entre líneas una exigencia propia del NOEI, nos referimos al respeto de la soberanía económica de los Estados ahora extendida a los demás campos alcanzados por el desarrollo, ¿qué otra interpretación nos permite el que se considere un “derecho” del Estado la formulación de tales políticas, si no la de servir como arma para enfrentar las imposiciones de modelos provenientes de los Gobiernos de países desarrollados?. El deber, claramente, será para con su pueblo, en general, y para con sus habitantes (no solo sus ciudadanos ya que estamos hablando de un derecho humano) en particular.

También se hace pesar sobre los Estados la obligación de “*crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo*” (artículo 3.1), la que exige “*el pleno respeto de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados...*” de acuerdo con la Carta de las NNUU (artículo 3.2); y prosigue con la idea: “*Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos...*” a su realización, y deben realizar sus derechos y deberes

“*de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional... y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos*” (artículo 3.3).⁴⁴

El siguiente artículo vuelve sobre la obligación impuesta en el artículo 3.1 cuando hace pesar sobre los Estados la obligación de

“*adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional...*” (artículo 4.1)

Lo propio hace el artículo 5 sobre la obligación fijada en la parte final del artículo 3.2, ya que conforme a su texto los Estados

“*adoptarán enérgicas medidas para eliminar las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos y los seres humanos...*”

y refuerza esta afirmación en el artículo 6.1:

“*Todos los estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos...*”

en el 6.2 cuando tras afirmar la indivisibilidad e interdependencia de los DDHH dispone que

“*deben darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales*”;

aunque, por su claridad, el punto 3 del mismo artículo resulte suficientemente explícito al respecto cuando dice que

“*Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia. (de cualquier derecho humano)*”

Otra obligación que se deja a cargo de los Estados se desdobra en dos “obligaciones concordantes” conforme al artículo 7:

“*Todos los Estados deben promover el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales (para lo cual) deben hacer cuanto esté en su poder por lograr el desarme general y completo...*”

A continuación el artículo 8.1 extiende la obligación de los Estados de adoptar medidas tendientes a la realización del desarrollo “*en el plano nacional*”, garantizando “*la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos*” (y no el acceso en

⁴⁴ Esta es la única mención al NOEI que se hace a lo largo de todo el articulado de la Declaración, sin duda una carencia debida a la búsqueda, que terminó siendo infructuosa, de un consenso para su aprobación.

sí mismo!), la educación, los servicios de salud, alimento, vivienda, empleo y una distribución de ingresos justa.

Cerrando el texto del instrumento, el artículo 10 sienta la obligación más genérica de adoptar las medidas

“para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional”

3-Los sujetos del derecho al desarrollo:

Los derechos y las obligaciones enunciados, aunque ya lo hayamos adelantado, tienen a diferentes sujetos como sus beneficiarios y destinatarios, y en gran medida la falta de un consenso se originó precisamente en determinar a unos y a otros.

Pero vayamos por partes, y lo primero es identificar a aquellos sujetos que resultan beneficiados, sujetos activos, del derecho al desarrollo.

En el documento bajo análisis vimos que es, nuevamente, el artículo 1.1 quien nos da una primer aproximación al tema, al decir que el derecho al desarrollo

*“es un derecho inalienable en virtud del cual **todo ser humano y todos los pueblos** están facultados para participar en un desarrollo económico...”* (el resaltado es nuestro)

Las personas y los pueblos serán, en consecuencia, los primeros sujetos de derecho internacional identificados como beneficiarios del derecho al desarrollo.

La idea del ser humano como sujeto activo se repite en 2 oportunidades: en el artículo 2.1:

*“**La persona humana** es el sujeto central del desarrollo y debe ser (...) el beneficiario del derecho al desarrollo”* (el resaltado es propio);

y en el artículo 2.3:

*“Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional (...) con el fin de mejorar constantemente el **bienestar de la población entra** y de todos los **individuos...**”* (el resaltado es propio)

Por su parte la idea del pueblo como beneficiario se repite en el recién mencionado artículo 2.3, cuando se refiere al bienestar de la población.⁴⁵

Es también ilustrativa la afirmación del artículo 1.2 en el sentido de que el derecho al desarrollo

“implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación”,

situación que se repite en el artículo 5 cuando se encomienda a los Estados tomar las medidas necesarias para eliminar violaciones masivas a los DDHH

⁴⁵ Si bien es cierto que la doctrina distingue entre los conceptos de “población” y “pueblo”, entendemos que aquí la referencia debió haberse hecho al pueblo, y no nos parece que haya motivos legítimos para impugnar esta interpretación a favor estricto de una interpretación exegética

“tales como el apartheid, todas las formas de racismo (...) el colonialismo, la dominación y ocupación extranjeras (...) y la negativa a reconocer el derecho fundamental de los pueblos a la libre determinación”

En canto a los sujetos pasivos, que asumen deberes en relación con la concreción del derecho al desarrollo, la Declaración dejan en primer lugar al Estado, al que ya vimos se hace principal “deudor” de este derecho (artículos 2.3, 3.1, 3.3, 4.1, 5, 6.1, 6.3, 7, 8.1, 8.2), pero también pudimos ver como se crean deberes en cabeza de los individuos (artículos 2.1, 2.2), y del pueblo (artículo 2.2)

Es realmente lamentable que no se haga en la Declaración mención expresa a las Organizaciones internacionales (OI), las ONGs e incluso de las Empresas trans y multinacionales, ya que todas ellas están llamadas a desempeñar importantes papeles en la lucha por dar efectividad al derecho al desarrollo.

También debemos destacar que las OI y las ONGs estaban contempladas en otros proyectos de declaración que se presentaron para la discusión antes de la presentación del proyecto final a la AG.

No siendo este el tema central de nuestra investigación, baste decir aquí que existió y existe divergencia doctrinal (con importantes consecuencias políticas, o más bien resultado de divergencias en las políticas) en cuanto a considerar al derecho al desarrollo como un derecho individual, colectivo o mixto. La Declaración parece estar por este último criterio, quizás como consecuencia de la fallida búsqueda de su consenso, no obstante lo cual de sus líneas, particularmente de lo dicho en el párrafo 13 del preámbulo y en el artículo 2.1, el ser humano alcanzaría un cierta preeminencia por sobre el colectivo.

Pero para muestra del valor de este punto vale aclarar que los países nórdicos, que se abstuvieron en la votación, esgrimieron entre los motivos de tal sentido de voto su disconformidad con el carácter de derecho colectivo del derecho al desarrollo (su tradición jurídica es negatoria de la existencia de tales derechos), la República Federal de Alemania, Austria, Irlanda, Japón, el Reino Unido y EE.UU. (único voto negativo) hacen mención expresa de este punto como un obstáculo al explicar sus votos.

Finalmente, cabe poner de resalto lo amplio de los términos utilizados para fijar las obligaciones generadas por el derechos al desarrollo, lo que las desdibuja y dificulta sobremanera su consideración desde una óptica técnico-jurídica.

4-Mecanismos para la realización del derecho al desarrollo contemplados en la Declaración:

Si las obligaciones puestas en cabeza de cada uno de los sujetos eran difusas, tanto más lo serán los escasos y abstractos mecanismos propuestos en la declaración para su concreción.

Vaya como ejemplo el artículo 4.2 que requiere

*“una **acción sostenida** para promover el desarrollo más rápido de los países en desarrollo. Como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una **cooperación internacional eficaz...**”*

Acción sostenida... cooperación internacional eficaz... difícil encontrar mayor vaguedad terminológica.

Términos similares se emplean en el artículo 7, cuando en referencia específicamente a la necesidad de lograr un desarme general y completo se habla de implementarlo “bajo un control internacional eficaz”, aunque se es un poco más propio al referirse a que

“los recursos liberados con medidas efectivas de desarme se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo”

Por su parte el artículo 8 en su punto 1 hace mención a la necesidad de

“lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo”

y en su punto 2 se refiere a

“alentar la participación popular en todas las esferas”.

Todos estas menciones, además, sólo pueden ser consideradas como mecanismos para la realización del derecho al desarrollo si adoptamos un criterio extremadamente amplio sobre qué es un mecanismo de realización de un derecho, hasta el punto de llevarlo a comprender todos los procesos que conduzcan a su efectividad.

Sin dudas la mención más clara de estos mecanismos, y la única que es capaz de sostenerse aún si estrechamos el concepto, es la que aparece en el amplísimo artículo final de la Declaración:

“Deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional”

No hay en consecuencia menciones expresas a la Ayuda Oficial al Desarrollo, al uso de condicionalidades, a las condonaciones de deudas, no se fijan estrategias ni objetivos mensurables de cumplimiento verificable, y lo que es más triste aún, sólo se menciona al NOEI en el preámbulo del documento y se obvia cualquier referencia a otros documentos internacionales, aún a los surgidos de la propia Organización de las NNUU.

La “trampa del consenso” funcionó en este caso a la perfección, dando como resultado un documento “aguado”, escaso en la determinación de sus conceptos, incluso los centrales, vacío de mecanismos capaces de impulsar la realización de los derechos reconocidos, y para colmo, aprobada finalmente mediante el proceso de votación!

Breve repaso de la evolución posterior del Derecho al Desarrollo

Poco tiempo después de aprobada la declaración por la AG el mundo cambiaba radicalmente con la implosión de la URSS, y esto, como era de esperar, traería profundas consecuencias en materia de desarrollo.

En principio los países del tercer mundo dejaban de tener al importante aliado que en este asunto había sido el bloque socialista, y paralelamente el modelo neoliberal lograba alcanzar su cenit, con las consecuencias internacionales que ello implicaba, particularmente en cuanto a la imposición de recetas desde las instituciones financieras internacionales (IFIs).

La evolución seguida por la comunidad internacional a partir de la desaparición de una de las superpotencias, o más bien de la pérdida de ese carácter por una de las partes, está magníficamente ilustrada en un artículo de opinión escrito por Ignacio Ramonet quien asegura que la caída del Muro de Berlín en 1989, y la implosión de la Unión Soviética en 1991

“provocaron un adormecimiento momentáneo de lo que podríamos llamar el pensamiento crítico. La aplastante victoria del campo occidental en la guerra fría y la del capitalismo sobre el comunismo de

*tipo soviético favorecieron una irresistible expansión de las tesis neoliberales y de la dinámica de la globalización. Hasta mediados de los años noventa estas tesis triunfaron de manera arrolladora sin encontrar apenas resistencia. Fueron años en los que el principal esfuerzo de los oponentes críticos a estas corrientes se consagró esencialmente a identificar, describir y comprender estos fenómenos”*⁴⁶

Hecha esta salvedad en cuanto a las modificaciones del entorno, retomemos la línea expositiva que llevamos adelante.

Aprobada la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre el Derecho al Desarrollo recibió una nueva misión de la Comisión de Derechos Humanos, debería encargarse ahora de estudiar medidas concretas para promover y aplicar la implementación del derecho al desarrollo.⁴⁷

El Informe del Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales, de composición abierta, sobre el derecho al desarrollo de febrero de 1989 es un paso dado en ese sentido, en el que se analizan opciones sobre la base de consultas hechas con diversos organismos y Estados a través de la Secretaría General de NNUU.

Ese informe recomienda se llame “una consulta mundial sobre la realización del derecho al desarrollo”⁴⁸

Dicha consulta se efectiviza en Ginebra, entre el 8 y el 12 de enero de 1990, produciendo un debate profundo sobre el tema.⁴⁹

A fines de ese mismo año la AG aprueba su resolución 45/199 que da origen al Cuarto Decenio de las NNUU para el Desarrollo (1990/2000)⁵⁰. Esta resolución tiene diferencias sustanciales con las que proclamaban los tres anteriores decenios para el desarrollo, fruto del nuevo marco internacional del que hablábamos al iniciar este apartado:

“La Estrategia para el Cuarto Decenio para el Desarrollo (...) supuso el abandono radical de la terminología del NOEI, una asunción de los parámetros de la economía liberal y el reforzamiento de la nueva noción de cooperación al desarrollo sobre bases estrictamente voluntarias. La octava sesión de la UNCTAD (Cartagena, Colombia en 1992) confirmó la evolución al (...) poner el énfasis en la economía de mercado”

y agrega que el Sur

*“ha perdido la batalla por normativizar, por universalizar y consagrar en el DI sus aspiraciones”*⁵¹

⁴⁶ RAMONET, I. El consenso de Porto Alegre, artículo publicado en la edición digital del diario El País, España (www.elpais.es) número 1746, del 12 de febrero de 2001

⁴⁷ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1986/16 El derecho al desarrollo, 10 de marzo de 1986

⁴⁸ Informe del Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales, de composición abierta, sobre el Derecho al Desarrollo (E/CN.4/1989/10), 13 de febrero de 1989

⁴⁹ Ver: Secretaría General, Consulta Mundial sobre el Derecho al Desarrollo como Derecho Humano, Informe preparado por el Secretario General de conformidad con la resolución 1989/45 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1990/9/Rev.1), 26 de septiembre de 1990

⁵⁰ AG, Resolución 45/1999 Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 21 de diciembre de 1990

⁵¹ REMIRO BROTONS, A y otros. Op. Cit. Página 1090. Respecto de la última afirmación del autor, creemos que actualmente, apoyados los Estados subdesarrollados por la labor de ONGs en materia de desarrollo y derechos humanos que actúan dentro de los países desarrollados, podemos hablar de un tibio pero perceptible cambio

Dentro de esta nueva realidad la Comisión de Derechos Humanos procede a la creación de un “grupo de trabajo sobre el derecho al desarrollo integrado por quince expertos propuestos por los gobiernos que serán nombrados por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos”⁵², el que quedaba establecido en 1993 por un plazo de 3 años con el mandato de identificar los obstáculos y recomendar los medios que favorezcan la realización del derecho al desarrollo.

La Agenda para el Desarrollo⁵³ presentada un año después por Boutros Boutros Ghali, entonces Secretario General de las NNUU, es un buen ejemplo de cómo se resalta la vinculación entre las diversas cuestiones que hacen parte del derecho al desarrollo (tales como desarme, medio ambiente, comercio justo...), pero al mismo tiempo deja ver cómo las cuestiones que adquirirán mayor relevancia serán las que involucren directamente al mundo desarrollado. Así el cuidado del medio ambiente recibirá más atención y fondos que otros asuntos de interés especial para el mundo en desarrollo, tales como el comercio justo o la corrupción en los gobiernos de países subdesarrollados, que genera la pérdida de fondos invertidos en ellos por Estados ricos, serán más importantes a la hora de evaluar el otorgamiento de un crédito que la agenda social que proponga el Gobierno que solicita el préstamo.

En este marco el grupo de trabajo prosigue la labor que se le ha encomendado y presenta su último informe en 1995, haciendo aportes concretos para la definición de mecanismos que lleven a la implementación del derecho al desarrollo.

Agotado el período para el que tal Grupo fue creado, es nuevamente la Comisión de Derechos Humanos quien decide establecer un grupo, ahora denominado Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos, por un plazo de dos años, con la función de elaborar una estrategia para la aplicación y promoción del derecho al desarrollo, integrada por diez miembros designados por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU, sobre la base de candidaturas presentadas por los gobiernos.⁵⁴

Cuando este Grupo Intergubernamental se encuentra en pleno trabajo, se presenta un nuevo programa de desarrollo⁵⁵, en el que se destaca la consideración especial de situaciones peculiares, tales como la problemática propia de África, la de los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo o los Estados sin litoral marítimo. Este documento afirma las concepciones de la posguerra fría sobre Desarrollo en el ámbito de las NNUU, y en cuanto al derecho al desarrollo, es interesante la parte II del programa, bajo el título “Marco normativo y medios de ejecución” en el que se realiza un abordaje sectorizado de políticas sobre variables tales como desarrollo económico, desarrollo social, políticas de género, derechos del niño, migrantes, medio ambiente, cuestiones humanitarias, participación y países en situaciones especiales.

En 1998 se da un nuevo e importante paso con la creación de la figura de un Experto Independiente en materia de derecho al desarrollo mediante la Resolución 1998/72 de la Comisión⁵⁶. Esa misma resolución establece

“un mecanismo de seguimiento, inicialmente por un período de tres años consistente en:

a) El establecimiento de un grupo de trabajo de composición abierta (...) con el mandato de:

⁵² Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1993/22 El derecho al desarrollo, 4 de marzo de 1993

⁵³ AG, A/48/935 Un programa de desarrollo, de 6 de marzo de 1994. Ver también A/49/665 Un programa de desarrollo: recomendaciones, de 11 de noviembre de 1994

⁵⁴ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1996/15 El derecho al desarrollo, 11 de abril de 1996

⁵⁵ AG, Resolución 51/240 Un programa de desarrollo, de 15 de octubre de 1997

⁵⁶ De fecha 22 de abril de 1998. Hasta la fecha ha desempeñado dicha función Arjun K. Sengupta

i) Supervisar y examinar los progresos realizados en la promoción y el ejercicio del derecho al desarrollo (...) formulando recomendaciones al respecto y analizando más a fondo los obstáculos que se oponen a su pleno disfrute...

ii) Examinar los informes y cualquier otra información presentada por los Estados, los organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales pertinentes sobre la relación entre sus actividades y el derecho al desarrollo;

iii) Presentar a la consideración de la Comisión de Derechos Humanos un informe de período de sesiones sobre sus debates (...) y en el que se sugieran posibles programas de asistencia técnica, a instancias de países concretos, con el fin de promover la aplicación del derecho al desarrollo”⁵⁷

Sobre esta base se constituye un Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Derecho al Desarrollo.

Los aportes realizados por este grupo fueron ponderados en sendas resoluciones tituladas El derecho al Desarrollo, aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos en los años 1999 y 2000.⁵⁸

La resolución que sobre el mismo tema y bajo el mismo título aprueba la Comisión en el año 2001 hace patente la necesidad de que la labor del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el derecho al desarrollo, así como la llevada adelante por el Experto independiente, continúen y se profundicen.⁵⁹

Debe destacarse el trabajo hecho por el Experto independiente quien, a lo largo de los tres informes que lleva presentados hasta la fecha, hace un aporte a la discusión sobre las vías para la realización del derecho al desarrollo, proponiendo el concepto de “pacto de desarrollo”, a cuya evolución debe prestarse atención, y sobre el cual volveremos más adelante.

Las metas del Desarrollo y la inalcanzable concreción del derecho al desarrollo

Para lograr alcanzar los niveles de desarrollo que en cada momento la comunidad internacional ha perseguido, los Estados han asumido una serie de compromisos, los cuales han sido sistemáticamente incumplidos por la gran mayoría de ellos.

⁵⁷ Haciendo un breve repaso, los diversos grupos de trabajo sobre el derecho al desarrollo han sido:

1er Grupo de Trabajo (1981/1989): Su misión primordial fue redactar un proyecto de Declaración sobre el derecho al desarrollo;

2do Grupo de Trabajo (1993/1996): Se encargó de identificar obstáculos a la aplicación de la Declaración;

Grupo Intergubernamental de Expertos (1996/1997): Asumió la tarea de elaborar una estrategia para la aplicación de la Declaración;

Grupo de trabajo de composición abierta sobre el derecho al desarrollo (1998 hasta hoy): Su cometido es el de desarrollar un mecanismo que permita realizar un seguimiento de la aplicación de la Declaración, junto a su constitución nace la figura del Experto independiente sobre el Derecho al Desarrollo

⁵⁸ Se trata de las resoluciones 1999/79, del 28 de abril de 1999; y 2000/5 del 13 de abril de 2000 respectivamente

⁵⁹ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2001/19 El derecho al desarrollo, del 18 de abril de 2001. En su punto 10 reconoce “que es necesario estudiar en el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo un mecanismo idóneo de seguimiento permanente del ejercicio del derecho al desarrollo en el futuro”

Como dijimos al tratar las resoluciones de la AG que dieron origen a cada uno de los cuatro decenios de las NNUU para el Desarrollo, de los textos de las mismas se desprenden ciertos compromisos que los Estados creían necesario asumir para llevar a cabo las metas que en ellas se proponían.

Así, mientras por resolución 1710 (XVI) se lanzaba el primero de los decenios para el Desarrollo, la resolución 1711 (XVI) reafirma la necesidad, ya señalada un año antes por la resolución 1522 (XV), de lograr que la corriente anual de asistencia técnica y de capitales internacionales aumente hasta representar el 1% del total de los ingresos nacionales de los países desarrollados⁶⁰

La resolución 2626 (XXV), origen del segundo decenio de las NNUU para el Desarrollo, insiste con la necesidad de que los países adelantados procuren transferir anualmente a los países en desarrollo recursos financieros por un importe neto equivalente al 1% de su PNB, y agrega que la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) juega un rol especialmente importante, por lo cual los Estados económicamente adelantados harán los mayores esfuerzos para alcanzar un nivel de ayuda neta equivalente al 0,7% de su PNB. El llamado a cumplir la meta del “07” se repetiría en las resoluciones 35/56 y 45/199, originarias del tercer y cuarto decenio respectivamente, y sigue siendo todavía un objetivo de cuyo cumplimiento, lamentablemente, estamos muy lejos. Lo mismo ocurre con iniciativas similares, tales como la llamada “Iniciativa 20/20” referida al financiamiento de servicios básicos (asegurando que se destinen a los mismos un 20% de los recursos del presupuesto nacional del Estado subdesarrollado, y un 20% de la ODA que este recibe), o la iniciativa del 0,15 (porcentaje del PNB de los países donantes que se comprometieron a aportar en forma de ODA a los Países menos desarrollados).⁶¹

Estas iniciativas son instrumentales: su logro permitiría contar con una cantidad de recursos económicos que permitirían a su vez niveles de crecimiento y su sostenibilidad en los países subdesarrollados.

Pero, ¿a qué crecimiento nos referimos?, genéricamente ya hicimos referencia a él cuando hablamos del concepto de Desarrollo, aquí en cambio nos centraremos en las metas que la comunidad internacional se ha auto impuesto en la materia.

Bajo el acápite “Contornos y valor jurídico del Derecho al Desarrollo en el ámbito internacional” vimos que a lo largo de la década de 1990 se realizaron una serie de conferencias mundiales convocadas por la Organización de las NNUU (ver supra).

Los documentos resultantes de esos encuentros, bajo al forma de declaraciones, agendas o planes de acción, fijaron una serie de *objetivos internacionales de desarrollo* la mayor parte de los cuales debían ser alcanzados para el año 2015, y que pueden ser enmarcados en 4 grandes grupos:

1-Bienestar económico:

- a) Reducción del porcentaje de población en situación de extrema pobreza en 1990 en un 50% (para el año 2015)

2-Desarrollo social;

- a) Brindar acceso universal a la educación básica y asegurar su curso completo (para 2015)
- b) Eliminar la discriminación sobre la base del sexo en la educación primaria y secundaria (para 2005)
- c) Reducir la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en dos tercios respecto de la de 1990 (para 2015)

⁶⁰ AG, Resolución 1711 (XVI) Reafirmación de la resolución 1522 (XV) de la Asamblea General relativa a la corriente acelerada de capitales y asistencia técnica a los países en desarrollo, de 19 de diciembre de 1961

⁶¹ Las iniciativas “0,7” y “20/20” son abordadas con mayor detenimiento en el próximo capítulo.

- d) Reducir la mortalidad materna en tres cuartos respecto de la de 1990 (para 2015)
- e) Brindar acceso universal a los servicios de salud reproductiva (para 2015) y lograr la disminución de la incidencia del HIV/SIDA (antes de 2015)

3-Medio ambiente;

- a) Invertir la tendencia a la devastación de recursos naturales (para 2015)
- b) Poner en acción estrategias nacionales de desarrollo sostenible (para 2005)

4-Participación democrática

- a) Lograr un desarrollo participativo
- b) Democratizar las sociedades
- c) Lograr una buena gestión de los asuntos públicos (governance)⁶²

Con la llegada del año 2000, el mundo entero se vio envuelto en un proceso de análisis de éxitos y fracasos del último siglo.

Como es obvio, las NNUU no fueron ajenas a ese proceso, aunque la denominada “Asamblea el Milenio”, en la que se reunieron en la sede de las NNUU en Nueva York cerca de 150 Jefes de Estado y de Gobierno, haya resultado en nuestra opinión, una chance desaprovechada para tomar medidas enérgicas y alcanzar compromisos jurídicos que permitieran soñar con un mundo que avanzaba hacia un nuevo siglo, más conciente de lo estrecho de los vínculos entre todos los que habitamos este planeta.

No obstante debimos conformarnos con una resolución de la Asamblea General en la que participaron los Jefes de Estado y de Gobierno presentes y que lleva por pomposo título el de “Declaración del Milenio”.⁶³

El mérito de esta resolución en el área que es de nuestro interés pasa por una puesta al día, con visos de novedad, de los objetivos internacionales de desarrollo.

En ella los Jefes de Estado y de Gobierno, tras afirmar que

“la tarea fundamental a la que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que (...) en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos (reconocen que) los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental”.

Por ello consideran se deben desplegar esfuerzos para lograr una mundialización incluyente y equitativa, esfuerzos que deben incluir

*“la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías”*⁶⁴

Luego reconocen “un grupo de valores esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI”, ellos son la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común.

Afirman en consecuencia que

⁶² Una esquematización más completa de los objetivos internacionales de desarrollo así como la nueva forma que les da la Declaración del Milenio puede verse en el Cuadro 1 del Anexo

⁶³ AG, Resolución 55/2 Declaración del Milenio, de 13 de septiembre de 2000. El texto completo de la Declaración se incluye en el Anexo Documental

⁶⁴ Declaración del Milenio, párrafo 5

*“Para plasmar en acciones estos valores comunes, hemos formulado una serie de objetivos clave a los que atribuimos especial importancia”*⁶⁵

Estamos ante los llamados **Objetivos del Milenio**.

Enmarcándolos dentro de los mismos grupos que nos sirvieron para catalogar los objetivos internacionales de desarrollo tenemos:

1-Bienestar económico:

- a) Reducir a la mitad las personas con ingresos menores a un dólar estadounidense diario respecto de 1990 (para el año 2015)
- b) Reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre respecto de 1990 (para 2015)

2-Desarrollo social:

- a) Conseguir que el 100% de las niñas y los niños finalicen sus estudios primarios (para 2015)
 - b) Eliminar las diferencias de género en el acceso a la educación primaria y secundaria (para 2005) y en todos los niveles educativos (antes de 2015)
 - c) Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad en niños menores de cinco años respecto de 1990 (para 2015)
 - d) Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna respecto e 1990 (para 2015)
 - e) Detener e invertir el avance del HIV/SIDA (para 2015)
 - f) Detener e invertir el avance del paludismo y otras enfermedades graves (para 2015)

3-Medio ambiente

- a) Integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas nacionales y revertir la tendencia a la devastación de recursos naturales (para 2015)
- b) Reducir en un 50% la cantidad de personas sin acceso sostenible al agua potable (para 2015)
- c) Mejorar considerablemente la vida de por lo menos cien millones de personas que habitan en tugurios (para 2020)

4-Participación democrática:

- a) Desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, regulado, predecible y no discriminatorio
- b) Tener en especial consideración las necesidades de los países menos adelantados
- c) Tener en especial consideración las necesidades de los países mediterráneos y de los pequeños Estados insulares en desarrollo
- d) Abordar con detenimiento el problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo de manera tal que se adopten medidas en los planos nacional e internacional que hagan a la sostenibilidad de la capacidad de pago a largo plazo
- e) Desarrollar y poner en marcha estrategias de trabajo productivo y formal para jóvenes
- f) Proporcionar el acceso a medicinas a los países en desarrollo
- g) Hacer accesible para los países en desarrollo el acceso a las nuevas tecnologías, especialmente en materia de información y comunicaciones.⁶⁶

Para evaluar el logro de estos objetivos, la comunidad internacional ha definido una serie de indicadores capaces de evaluar el nivel de progreso para cada una de las metas, aunque aún

⁶⁵ Ídem, párrafo 7

⁶⁶ Una esquematización más completa de los objetivos del Milenio y su correlación con los objetivos internacionales de desarrollo puede verse en el Cuadro 1 del Anexo

continúa el trabajo sobre este particular que, por cierto, no está ausente de discusiones ni de dificultades.⁶⁷

Debemos decir, no obstante lo afirmado por los Jefes de Estado y de Gobierno, y dejando traslucir una vez más la hipocresía que existe en el campo de las relaciones internacionales, que el propio Banco Mundial ha dado a conocer ya su opinión en el sentido que, con base a los datos en poder de la institución en abril de 2001, muchos países no alcanzarán tales objetivos, a menos que “se adopten medidas urgentes en el plano mundial”. Nuevamente los Estados rezagados resultan ser los más pobres, en especial los ubicados en el continente africano.⁶⁸

⁶⁷ Se recomienda ver el sitio web del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, donde se debate el uso y la diagramación de estos indicadores: www.oecd.org/dac/indicators.html

⁶⁸ Banco Mundial, Comunicado de prensa #2001/312/S A pesar de los avances, muchos países no alcanzarán los objetivos esenciales de desarrollo, Washington D.C., EEUU, de 29 de abril de 2001

*“El caso es que me afectan las cotidianas tristezas,
las de los supermercados,
las del metro y las aceras.
También las que me quedan lejos:
las de los secos desiertos,
las de las verdes selvas...”*

Ismael Serrano

Capítulo II: La Cooperación Internacional al Desarrollo: ¿Quiénes?

Una primer aproximación desde el derecho internacional

La realización del derecho al Desarrollo exige el firme compromiso de la comunidad internacional.

El derecho internacional (DI) es el cauce natural de expresión de las prioridades, deberes y derechos de los diversos sujetos y actores internacionales, y reflejo del sistema internacional de poderes.

En consecuencia, un breve repaso de los cambios más significativos en el derecho internacional, es un buen punto de partida para adentrarse en el estudio de las formas que asume la cooperación internacional para el Desarrollo.

1945 es un año de referencia. Fue ese un momento significativo en la historia de la humanidad, y si bien fijar fechas para marcar el cierre y el inicio de períodos históricos suele implicar una cierta dosis de arbitrariedad, no nos cabe duda en este supuesto que nos encontramos ante una “bisagra” en la historia.

En 1945 termina la Segunda Guerra Mundial, y con ella el orden mundial preexistente. El más claro ejemplo de dicha transformación lo representa la constitución de las Naciones Unidas, cuya estructura refleja claramente el nuevo esquema de poder sobre el cual se construye una sociedad internacional diferente de la que conocíamos hasta ese momento.

Si bien antecedentes como la Sociedad de las Naciones o la Organización Internacional del Trabajo no pueden obviarse, es el surgimiento de las NNUU el momento de consolidación institucional de un orden internacional diferente que, a la vez, cristaliza un proceso precedente y es punto de partida para un nuevo proceso que volverá a cambiar el rostro de la sociedad internacional, nos referimos al proceso de descolonización, semilla de su universalización.

Pero ¿qué es lo que se dejaba atrás?⁶⁹

Hasta el final de la segunda guerra mundial, con un reconocible aunque lento proceso de modificación parcial durante el período de entreguerras, el DI reconocía las siguientes características:

- 1- Se trata de un derecho de corte liberal...: Sobre la base de un mundo de Estados yuxtapuestos, el derecho internacional dicta las normas que hagan posible su “convivencia”, haciendo una distribución de competencias entre los miembros de la sociedad internacional y regulando sus relaciones recíprocas. El pleno respeto a la soberanía estatal es el principio básico y la protección diplomática ocupa un rol central;
- 2- En el que el poder está disperso...: La falta de instituciones, siquiera con competencias políticas, hace que el poder se divida entre los Estados que serán los sujetos que decidan individualmente el momento y la forma de su ejercicio en sus relaciones con los demás Estados que a la vez manejan su propia esfera de poder. En el plano normativo, la consecuencia lógica de esta dispersión es la descentralización en la creación de normas. De allí el lugar preponderante del derecho de origen consuetudinario dentro del conjunto de normas de DI;
- 3- Dominado por la violencia del poder...: El ejercicio del poder no tiene otro límite ni pauta de moderación que el poder de los demás Estados, creando un entorno propicio para la acción internacional de las grandes potencias en detrimento de los Estados menos poderosos. El recurso a la guerra no está prohibido sino que, por el contrario, es entendido como una posibilidad más de desarrollo de sus políticas por parte de los Estados;
- 4- Y oligocrático: eurocentrista, se trata de un orden construido por las grandes potencias a su propia medida y al servicio de sus intereses.

Estas pautas caracterizan al derecho internacional clásico, que a su vez responde al llamado “modelo relacional” en el ámbito de las relaciones internacionales.

La revolución rusa de 1917, la Primera Guerra Mundial, la creación de la Sociedad de las Naciones y la Segunda Guerra Mundial son, según Tunkin, algunos de los

“major societal events that have brought about great changes in the interstate system and international law”

y posteriormente, refiriéndose a esos eventos y a otros tales como el colapso del sistema colonial, la revolución tecnológica y la implosión de la Unión Soviética afirma:

*“As a result of the influence of the main developments I have described, international law has undergone, in the course of the XXth Century, a radical transformation: classical international law has become a new, contemporary international law”*⁷⁰

⁶⁹ Ver sobre el tema de los rasgos típicos del derecho internacional en su evolución histórica los trabajos de PASTOR RIDRUEJO, José A: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Ed. Tecnos, Madrid, 1996 (6ta. Edición). Páginas 84 a 88. CONSANI, Norberto E: Los modelos en la sociedad internacional contemporánea” en Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia, tercer cuatrimestre, 1995, Buenos Aires, Argentina. Páginas 85 a 104. TUNKIN, Grigori I: “International Law in the XXth Century” en El Derecho Internacional en un mundo en Transformación: Liber Amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga, autores varios, ed. Fundación de cultura universitaria, Montevideo, 1994. Páginas 127 a 140.

⁷⁰ TUNKIN, Grigori I: “International Law in the XXth Century” en El Derecho Internacional en un mundo en Transformación: Liber Amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga, autores varios, ed. Fundación de cultura universitaria, Montevideo, 1994. Página 136.

El derecho internacional contemporáneo puede ser caracterizado por oposición a su predecesor de la siguiente manera:

- 1- Se trata de un orden de carácter social...: La protección de los derechos del hombre y de los pueblos da un nuevo tinte al DI. Los Estados ya no se conforman con una coexistencia yuxtapuesta; progresivamente se preocupan por la suerte de los demás, en el entendimiento de la imperiosa necesidad de vivir en un mundo pacífico y conceptualizando la paz no sólo como ausencia de conflicto armado, sino como una realidad más amplia que pronto se relaciona con los derechos humanos y su satisfacción como reaseguro de la misma. *La cooperación entre ellos pasa a ser parte integral de la vida internacional y, en consecuencia, las funciones del DI se ven ampliadas hacia ese campo;*
- 2- En el que el poder se concentra...: La institucionalización de la sociedad internacional a través del establecimiento de Organismos Internacionales, entre los cuales se destaca la ONU, limita el poder de los Estados y brinda un marco propicio para la cooperación entre las naciones en las más diversas materias, incluyendo la misma generación de normas.
- 3- Y se limita...: La prohibición del uso de la fuerza, e incluso de su amenaza, es uno de los pilares del derecho internacional contemporáneo. Si en el derecho internacional clásico la guerra y la paz eran dos formas del relacionamiento entre los Estados, en el derecho contemporáneo la guerra aparece como una patología: el derecho a hacer la guerra, como principio, ha desaparecido. No obstante, sabemos que el conflicto armado entre naciones es una realidad, y como tal el derecho contemporáneo sigue regulando esa situación con el objeto de minimizar la crueldad que le es propia. En un sentido similar, se extinguen institutos vinculados directamente al orden colonial, tales como los derechos reconocidos por la ocupación efectiva de un territorio. El colonialismo es contrario a los fundamentos del derecho contemporáneo y, como tal, una práctica prohibida.
- 4- Y la sociedad internacional se democratiza: Todos los Estados participan en la creación y aplicación del derecho internacional. Si bien las diferencias de hecho son una realidad, la participación universal en las organizaciones internacionales “democratiza” el contenido del DI, permitiendo a los Estados débiles acceder a foros propicios para expresar sus opiniones e intereses. Por otra parte, el DI reconoce ahora la existencia de nuevos sujetos y actores diferentes de los Estados, tales como los propios Organismos Internacionales, los pueblos, e incluso los propios individuos logran su lugar dentro del marco internacional.

El modelo de relaciones entre los Estados sobre el que se apoya el derecho contemporáneo se conoce como “modelo institucional”.

Pero no debemos engañarnos, si bien ciertos principios del DI contemporáneo están absolutamente afirmados, no debe por ello entenderse que éste último se ha impuesto y con él un modelo institucional en el sistema internacional, sino que ambos modelos se encuentran en constante pugna, uno por mantenerse, otro por imponerse sobre su antecesor.

En cuanto a lo que es de nuestra especial atención en este momento, destacamos que uno de los cambios acaecidos ha sido, según lo indicamos en el punto 1, la introducción de la cooperación internacional como un nuevo campo de incumbencia del DI. A decir de Remiro Brótons parafraseando a W. Friedmann, este derecho internacional de la cooperación

“tenía un horizonte ilimitado, capaz de absorber todo el espectro de las relaciones humanas ya familiares para los Derechos estatales:

*del transporte a la sanidad, de la cultura al trabajo, de la alimentación al mercado financiero”*⁷¹

Pero aún más significativo nos parece un hecho que el catedrático español resalta cuando se refiere a la existencia de una antinomia en el DI:

“una buena parte de tal ordenamiento se funda en la soberanía y una buena parte se inspira en la necesidad de cooperación”

y continúa

*“el derecho internacional contemporáneo ha logrado su síntesis (...) pues la cooperación se lleva a cabo con independencias nacionales y si fallan éstas no hay cooperación sino dominación”*⁷²

Esta afirmación, que compartimos absolutamente, será de utilidad cuando avancemos en el estudio de la condicionalidad en la ayuda al desarrollo.

Vimos en el capítulo anterior como fue evolucionando la noción de Desarrollo y la del derecho al Desarrollo, estrechamente vinculadas ambas al derecho internacional de la cooperación y, en nuestra opinión, su máxima expresión a la vez que una medida para hablar de su éxito o fracaso: únicamente si la cooperación internacional funciona correctamente podrá concretarse el derecho al Desarrollo.

Vamos a concentrarnos a continuación en las vías por las cuales se ha pretendido y se pretende hacer efectivo tal derecho. A tal fin presentaremos a continuación los sujetos y actores de la cooperación internacional para, en el capítulo III, analizar las modalidades fundamentales que asume la cooperación al Desarrollo.

Sujetos y actores de la cooperación internacional

El sistema internacional de cooperación y ayuda al Desarrollo (en adelante SICAD), tomó su forma original en los años de la Guerra Fría y de la descolonización. Hoy debe actuar en un marco diferente, y el cambio en el contexto ha producido una crisis, seguida por un período aún inconcluso, de reestructuración del SICAD.

Hoy, siguiendo la enumeración que realiza el profesor Rafael Zafra Espinoza de los Monteros, podemos identificar el siguiente grupo de criterios esenciales que deben estar presentes en la cooperación internacional al Desarrollo:

“- el criterio de equidad;

- el criterio de solidaridad internacional;

- el criterio de interés mutuo: de la cooperación también pueden derivarse beneficios para el país que aporta recursos [Nota propia: de acuerdo al contenido del concepto de desarrollo dado en el capítulo anterior y a su vinculación con conceptos tales como el medio ambiente, la paz o los derechos humanos, creemos nosotros que el beneficio para el país aportante podrá ser directo o indirecto, pero de existencia necesaria]

⁷¹ REMIRO BROTONS, A. Derecho Internacional, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, España, 1997. Página 1081.

⁷² REMIRO BROTONS, A. Derecho Internacional, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, España, 1997. Página 1082.

*-el criterio de la corresponsabilidad Norte-Sur: la cooperación sólo resulta efectiva si responde a prioridades, estrategias y metas comunes, definidas a partir de un diálogo en el que ambas partes asumen sus respectivas responsabilidades y funciones...”*⁷³

Estos criterios deberían, idealmente, ser seguidos por todos los que conforman el Sistema, pero ¿es esto posible?

Una de las características del SICAD es su descentralización.

La existencia de una pluralidad de actores y sujetos que, en forma más o menos coordinada, forman parte de él hacen por demás trabajosa la tarea de unificar criterios a la hora de poner en funcionamiento sus herramientas.

Los Estados

Los Estados, con su pluralidad de intereses y su diversidad de políticas, son los sujetos principales del derecho internacional y, en consecuencia, parte fundamental de la cooperación internacional al Desarrollo.

Su participación en el SICAD se da por dos vías: la cooperación bilateral y la cooperación multilateral, canalizada a través de diversas organizaciones.

En cuanto a la cooperación bilateral, los Estados contribuyentes han desarrollado diversos esquemas nacionales para la definición de sus planes en materia de cooperación y para la canalización de sus aportes. Veamos muy brevemente, y al solo efecto ejemplificativo, la organización de la cooperación internacional al Desarrollo en dos países muy diferentes en sus realidades: España y Argentina.

La cooperación internacional argentina:

De acuerdo a los parámetros establecidos en NNUU, Argentina alcanzó el status de país donante al iniciarse el año 2000, sin que ello signifique haber dejado de ser país receptor, particularmente en áreas tales como la transferencia de tecnología de punta, o bien orientando los recursos que ofrece la cooperación internacional hacia las regiones más desfavorecidas en un país con amplias brechas de desarrollo entre sus provincias.⁷⁴

Los últimos sucesos ocurridos en Argentina parecen indicar que el estatus de la Argentina volvería a cambiar hacia el de Estado receptor de ayuda, tras la brusca caída de su PBN producida a partir de finales de 2001 y agudizada al iniciarse el año 2002. La oportunidad debería ser aprovechada para revisar los índices sobre los cuales se toman este tipo de decisiones.⁷⁵

⁷³ ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, R. Sistema Internacional de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, Documento de trabajo presentado en la I Maestría en Cooperación Internacional al Desarrollo y Ayuda Humanitaria, dictada por la Universidad Internacional de Andalucía, Sede Santa María de la Rábida, en los meses de enero, febrero y marzo de 2000.

⁷⁴ De todos modos debe destacarse que por el hecho de convertirse en donante, la Argentina dejó de ser país apto para determinadas fuentes de financiamiento, tanto a nivel multilateral como bilateral, lo que produjo una reducción en los flujos de cooperación internacional hacia la Argentina. Los organismos internacionales y agencias de cooperación de los Estados desarrollados utilizan como parámetro para determinar qué países son elegibles para la cooperación, el PBI de los candidatos. Como resultado del crecimiento de su PBI, Argentina dejó de ser receptor de programas de los cuales anteriormente recibía aportes, tales como la cooperación financiera alemana y su par japonesa

⁷⁵ Esta recalificación efectivamente ocurrió el día 21 de octubre de 2002 por decisión 2002/11 de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que se anexa a este trabajo. En mérito de ella se sus-

No obstante, en 1992, ocho años antes de su “graduación”, nace el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR) con el objeto de canalizar la incipiente cooperación al desarrollo desde la Argentina hacia países de menor desarrollo relativo. Si bien la Argentina ya cooperaba como país donante en el marco del Programa Mundial de Alimentos de la FAO desde la década de 1980, y luego a través del Convenio de Ayuda Alimentaria de Londres, es el FOAR quien

*“se ha constituido en el instrumento que permitió que la República Argentina alcanzara en forma creciente objetivos de transferencia de capacidades, conocimientos y experiencias nacionales hacia diferentes países en desarrollo”*⁷⁶

Los fondos de los que se nutre el FOAR emanan de los recursos con que cuenta el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

La cooperación brindada por el FOAR se hace efectiva fundamentalmente mediante el envío de expertos argentinos al exterior, la recepción de profesionales extranjeros y la organización de seminarios sobre asuntos solicitados por el país receptor de la cooperación y en su territorio.

Para la realización de su trabajo, el FOAR ha creado un Registro de Instituciones Argentinas Oferentes de Cooperación, integrado por instituciones de la más diversa índole que colaboran con su trabajo: Ministerios nacionales y provinciales, universidades, fundaciones, instituciones privadas son parte de un listado que supera los doscientos cincuenta registros y ha firmado acuerdos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y con la Organización de Estados Americanos (OEA), logrando su colaboración en la implementación de los proyectos de la cooperación internacional de la Argentina.

Los gráficos 1 y 2 muestran la orientación de la cooperación brindada a través del FOAR durante el período comprendido entre julio de 1999 y diciembre de 2000:

pendieron las obligaciones financieras resultantes del carácter de Contribuyente Neto que había sido asignado a Argentina y se estableció un Fondo Fiduciario Especial con el fin de atraer contribuciones internacionales voluntarias para proyectos de asistencia técnica en ese país. El pedido de recalificación fue copatrocinado por un conjunto de países, entre ellos Antigua y Barbuda, Angola, Argelia, Australia, Benín, Brasil, Canadá, Cuba, China, Ecuador, Egipto, España, Estados Unidos, Gabón, Guinea Ecuatorial, Honduras, Indonesia, Irán, Italia, Marruecos, Mozambique, Pakistán, Perú, República Checa, Rumania, Rusia, Suiza, Turquía, Vietnam y Yugoslavia. España e Italia ya habían procedido además a recalificar bilateralmente a la Argentina aumentando su cooperación hacia ese destino.

⁷⁶ Argentina como país oferente de Cooperación Internacional: nueve años del FO-AR, en Revista FO-AR número 6, enero de 2001, página 3, editada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina

Gráfico 1: Total de Acciones del FOAR por Región Geográfica

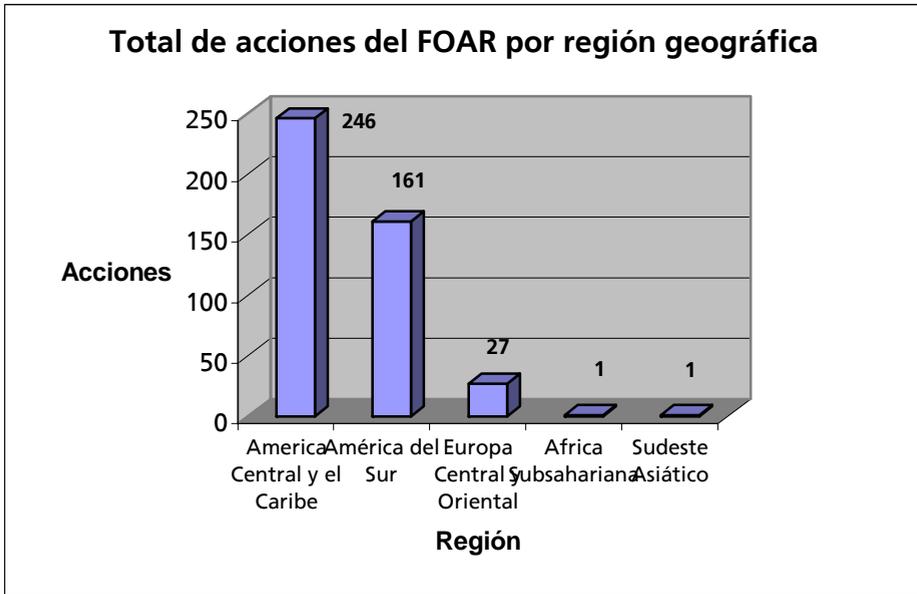
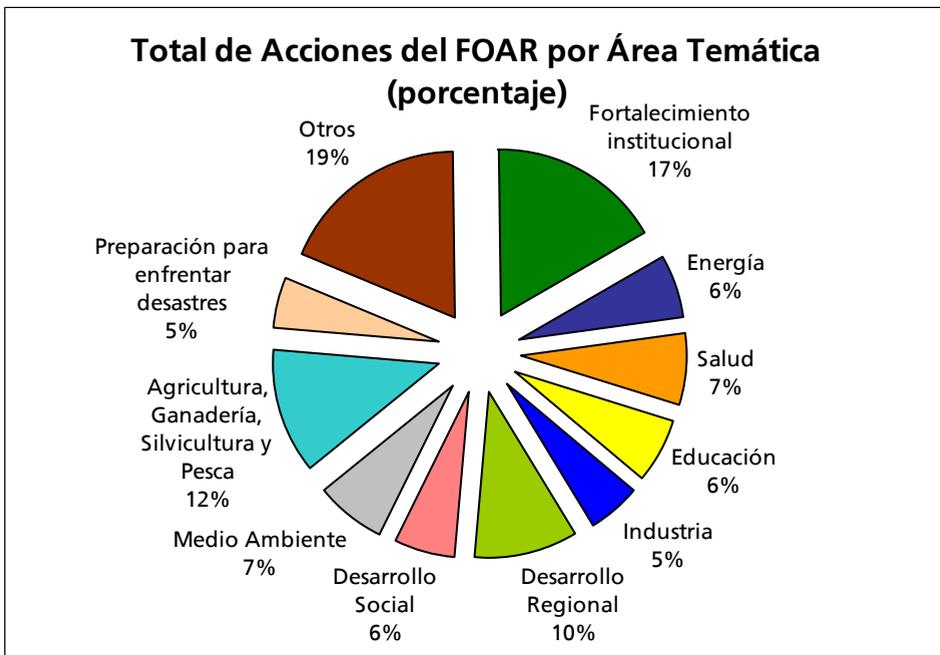


Gráfico 2: Total de Acciones del FOAR por Área Temática



El FOAR es una pieza clave dentro de la organización institucional de la cooperación argentina, que se organiza de la siguiente manera: Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto funciona la Subdirección Nacional de Cooperación Internacional, que es quien debe diseñar las prioridades y políticas de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que brinda la Argentina, y ocuparse de su implementación, así como del seguimiento de los proyectos y programas objeto de la ayuda. A tal fin cuenta con el trabajo de la Dirección de Cooperación Bilateral y la Dirección de Cooperación Multilateral.

Dentro de la primera se ubica el FOAR, y a ella compete el establecimiento de relaciones de cooperación con los diversos países. A la segunda compete el trabajo, en materia de cooperación, con NNUU, Unión Europea y demás organizaciones internacionales, sean intergubernamentales o no.

Finalmente, existen “Puntos Focales sectoriales, provinciales y académicos” cuya función es la de implementar estrategias de cooperación internacional dentro de sus propias esferas.

La cooperación internacional española: ⁷⁷

A diferencia del caso argentino, la cooperación española cuenta ya con una larga tradición, una concreta institucionalización ⁷⁸, está fuertemente vinculada a un marco social de solidaridad integrado por ONGs, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, y se encuentra fuertemente marcada por la membresía del Estado en la Unión Europea (UE) y en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Repasando la historia, encontramos que la España de Franco se vio aislada políticamente. Recién en 1955 comienza a recibir ayuda internacional, y no es hasta 1960 que se convierte en receptora de créditos del Banco Mundial (BM).

Como resultado de un proceso mucho mayor, el país vive una etapa de rápido crecimiento económico que deriva en un progreso en su Desarrollo.

Apenas diez años después de haber recibido su primer crédito del BM España crea una Dirección Técnica de Cooperación Internacional con la doble tarea de canalizar los fondos que se recibían e implementar los primeros sistemas de cooperación desde España.

En 1975 muere Franco y da lugar a un cambio político que se refleja en la política exterior a través de tres ejes centrales: Renovación de las relaciones con los EE.UU., nueva política de seguridad -vinculada con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)- y, búsqueda del ingreso a la Comunidad Europea (CE).

Dentro de este marco, en 1976, se crea el Fondo de Ayuda al Desarrollo, cuyos créditos se dirigen a apoyar la internacionalización del comercio exterior español, pero que por su destino y forma son considerados Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

Un año después, España deja de ser país receptor de créditos del BM, y en 1981 deja de ser considerada como país receptor de ayuda internacional al desarrollo. En 1983 se solicita su exclusión de la lista de países receptores del CAD.

En 1978 España se da una nueva Constitución, en cuyo preámbulo puede leerse:

“La Nación española (...) proclama su voluntad de:

...Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.”

⁷⁷ Por su estructura, España cuenta con agencias de cooperación internacional autonómicas e incluso algunos ayuntamientos cuentan con agencias propias, a los efectos del presente trabajo vamos a concentrarnos en el esquema nacional de cooperación, al que por otra parte estas deben respetar en sus objetivos y prioridades

⁷⁸ Ver en el anexo el esquema de la estructura institucional de la cooperación española

Es también en estos años cuando la sociedad civil se organiza y crea una coordinadora de ONGs dedicadas a trabajar en materias de Desarrollo.

En 1982 el PSOE gana las elecciones nacionales, y el senado elabora su Primer Estrategia para la Cooperación Española. Se crea la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), la que se ubica dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. El primer día de 1986 se da un cambio fundamental con el ingreso de España a la CE, lo que implica canalizar parte de su ayuda mediante el presupuesto comunitario y aportación de fondos al Fondo Europeo de Desarrollo.

También en 1986 se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) que elabora el primer Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para 1987. Precisamente a finales de ese año el Consejo de Ministros español acuerda un conjunto de directrices de la política de cooperación para el Desarrollo, y un año después crea la Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES).

La década posterior puede considerarse como “de consolidación” de la cooperación española, y debe destacarse la reestructuración de la SECIPI, dentro de la cual se establece como órgano ejecutivo una Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) cuyas competencias se limitan a las ayudas no reembolsables.

De la AECI dependen las Organizaciones Técnicas de Cooperación (OTCs).

Es en este período cuando se crea la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) dependiente del Secretario de Estado de Cooperación Internacional.

Ya en 1991 se producen dos hechos trascendentales para la cooperación española: por una parte se reúne la Primera Cumbre Iberoamericana, un foro que reúne a España y Portugal con los países latinoamericanos y dentro del cual se desarrollarán una serie de programas de cooperación, y por la otra, en diciembre se hace efectivo el ingreso de España al CAD.

Este último hecho implica la adecuación de la política de cooperación española a la de los principales donantes y la obligación de asumir las obligaciones que en el marco del CAD se adopten por consenso.

Este progreso hace que España sea miembro fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERD).

1993 es el año en que la ayuda española alcanza su más alta relación con su PBI: el 0,28%. Pero 1994 no sería por ello un año tranquilo.

El fenómeno de las “acampadas”, una forma de protesta social masiva e impulsada principalmente por la juventud, reclama que España contribuya al Desarrollo con el 0,7% de su PBI, de acuerdo a las metas internacionales. La protesta lleva al Pacto de Solidaridad, firmado por los partidos políticos con representación parlamentaria, por el cual estos se comprometen a alcanzar el objetivo del 0,7%. Este Pacto fue criticado por no fijar fechas, y se ve que con razón ya que nunca fue cumplido.

Otro resultado tangible de las acampadas es la creación de un Consejo que canaliza el diálogo entre la Administración y los sectores sociales.

Entretanto, como miembro del CAD, España es objeto por primera vez de un informe preparado por el Comité sobre su cooperación. En él se critica fuertemente a los créditos FAD en su carácter de ayuda vinculada y se individualizan deficiencias de carácter institucional, entre ellas la falta de coordinación entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Hacienda, así como la carencia de planificación y evaluación. Como resultado, se demanda a España el dictado de una ley de Cooperación Internacional, demanda que será satisfecha por la ley 23/1998 del 7 de julio de ese año.⁷⁹

⁷⁹ Unos meses antes de su aprobación el CAD daba su Segundo Informe sobre la Política de Cooperación para el Desarrollo de España en el que se destacan los progresos. El informe sugiere, teniendo en cuenta el papel primor-

Esta ley, antecedida por una extensa exposición de motivos, fija los principios de la cooperación española (Art. 2), sus objetivos (Art. 3), sus prioridades (en general, Art. 5; geográficas, Art. 6; sectoriales, Art. 7), distinguiendo cuando corresponde entre la cooperación bilateral y la cooperación multilateral

Pero ¿cómo se pone en marcha la cooperación española?

El inicio se encuentra en el desarrollo de un Plan Director, cuatrienal, que señala objetivos, prioridades, recursos presupuestarios y líneas generales para el período durante el cual estará vigente. A él se anexan documentos detallados por sector y destino geográfico de la cooperación, y de él deriva el PACI.

Actúa mediante los siguientes instrumentos:

- 1- Cooperación Técnica,
- 2- Cooperación Económica y Financiera (incluye aportaciones a Organizaciones Internacionales),
- 3- Ayuda Humanitaria (incluye gastos en Operaciones de Mantenimiento de la Paz) y,
- 4- Educación para el Desarrollo y sensibilización social.

Sobre el PACI se realiza el seguimiento (cumplimiento de objetivos) de la cooperación española.

Las Organizaciones Internacionales (OI)

Cabe aquí hacer una distinción entre aquellas organizaciones de tipo interestatal y aquellas de tipo supraestatal en las que la materia está, al menos en parte, dentro de sus competencias.

Entre las del primer tipo se destaca la ONU, que ha sabido ser el centro de los debates en torno a la cooperación al Desarrollo, y en torno a la cual (o bien como parte integrante de la misma) se nuclea todo un cúmulo de instituciones que juegan un papel protagónico en la materia, insertas dentro de los que llamamos “Sistema de Naciones Unidas”.

Veamos someramente algunas de ellas, concentrándonos en los aspectos que hacen a la cooperación internacional al Desarrollo.

El Fondo Monetario Internacional (FMI)

Terminada la Segunda Guerra Mundial el mundo se dio a un proceso de reorganización de la actividad económica, comercial y monetaria.

El momento más significativo en dicho proceso ocurrió en julio de 1944 cuando, entre los días primero y 22, un conjunto de 44 países se reunió en Bretton Woods, EE.UU., en la Conferencia Monetaria y Financiera de las NN.UU. dando origen al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En cuanto al primero, sus estatutos entraron en vigor el 27 de diciembre de 1945, y comenzó a operar el 1.º de marzo de 1947, el mismo año en que se convirtió en organismo especializado de NN.UU. mediante el acuerdo de vinculación correspondiente, convirtiéndose con el paso del tiempo en una institución de la que participan 183 Estados.

Actualmente el FMI desempeña tres funciones interrelacionadas:

*“establece las normas del sistema monetario internacional, presta asistencia financiera en determinados casos a los países miembros, y actúa como órgano consultivo con los Gobiernos”*⁸⁰

El Estatuto del Fondo es en realidad un código de conducta al que se someten sus Estados miembros, y que se apoya en la asunción de una serie de compromisos:

- 1- No realización de devaluaciones competitivas;⁸¹
- 2- Determinación de un valor de cambio de la propia moneda en relación al oro;⁸²
- 3- Determinación, en acuerdo con el FMI, de la paridad inicial de cada moneda;⁸³
- 4- Obligación de no modificar en forma inconsulta con el FMI el valor de paridad, asunto que cuando superaba determinados márgenes de fluctuación requería no sólo de la consulta sino de la autorización del FMI;⁸⁴
- 5- Obligación de no realizar operaciones de compraventa de oro que hagan variar la paridad más allá de márgenes establecidos por el propio FMI;⁸⁵
- 6- Obligación de no permitir, dentro del propio territorio, la realización de operaciones de cambio que hagan variar la paridad en más de un 1%;⁸⁶
- 7- Obligación de asegurar la libre convertibilidad de la propia moneda;⁸⁷
- 8- Prohibición de imponer restricciones en los pagos corrientes sin previa aprobación por el FMI;⁸⁸
- 9- Obligación de respeto a las reglamentaciones nacionales de cambios de los demás Estados.⁸⁹
- 10- Prohibición de realizar actividades económicas monetarias discriminatorias;⁹⁰
- 11- Compromiso de brindar periódicamente información al FMI sobre la situación monetaria y financiera nacional.⁹¹

Su estructura orgánica básica se apoya en:

- La Junta de Gobernadores: compuesta por un gobernador y un suplente por cada Estado miembro, que ejercen sus funciones por un plazo renovable de 5 años, y designan a su Presidente. La Junta se reúne anualmente, y es el órgano supremo del FMI, gozando de las más amplias facultades;
- El Consejo Directivo: compuesto por 24 Directores Ejecutivos, algunos de ellos designados directamente por los principales aportantes al Fondo y otros representando a grupos de países, conforman un órgano permanente cuya función principal es llevar adelante la tarea diaria del FMI. Está presidido por el Director Gerente;
- El Director Gerente: Por un “acuerdo de caballeros” este cargo es ocupado por un europeo occidental⁹², quien resulta electo por los Directores Ejecutivos, no pudiendo ser uno de entre ellos ni un Gobernador.

⁸⁰ TAMAMES, Ramón. Estructura económica internacional, 19ª edición revisada y ampliada, Ed. Alianza, Madrid, 1999. Página 79

⁸¹ Estatuto del FMI, artículo I, iii.

⁸² Idem, artículo IV, sección 1

⁸³ Idem, artículo XX, sección 4

⁸⁴ Idem, artículo IV, sección 5

⁸⁵ Idem, artículo IV, sección 2

⁸⁶ Idem, artículo IV, secciones 3 y 4

⁸⁷ Idem, artículo VIII

⁸⁸ Idem, artículo VIII, sección 2

⁸⁹ Idem, artículo VIII, sección 2, apartado b

⁹⁰ Idem, artículo VIII, sección 3

⁹¹ Idem, artículo VIII, sección 5

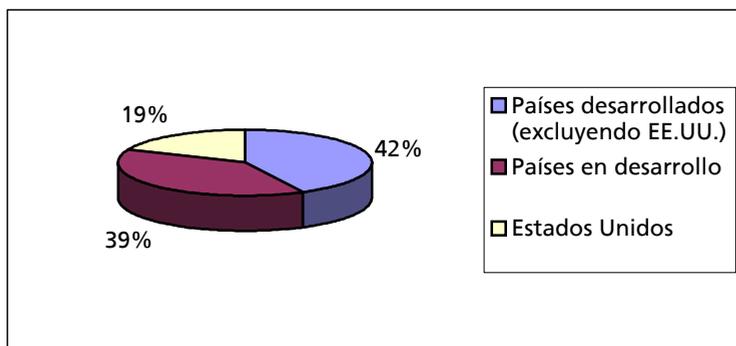
⁹² La contraparte del “acuerdo” es la designación de un norteamericano al frente del BM.

Dos órganos consultivos creados por decisión de la Junta de Gobernadores y que tienen injerencia directa en nuestra materia de estudio son:

- El Comité Interino: Cuyo nombre oficial es Comité Interino de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional, fue creado en 1974 institucionalizando al Comité de los 20, que a su vez se había creado para diseñar las medidas de reforma posteriores a la crisis petrolera mundial de 1973. Hoy su función es proponer las directrices generales referidas al funcionamiento del FMI en particular y del Sistema Financiero en general. Su estructura es idéntica a la de la Junta de Directores;
- El Comité de Desarrollo: Su nombre completo es Comité Ministerial Conjunto de la Junta de Gobernadores del Banco y del Fondo sobre Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo. Creado junto con el Comité Interino y en forma conjunta entre el FMI y el BM para analizar y efectuar el seguimiento de toda cuestión referente a las transferencias de fondos hacia el mundo subdesarrollado. Son sus funciones específicas prestar asesoramiento y e informar a las Juntas de Gobernadores de las instituciones que le dieron origen sobre todo lo relativo a la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo.⁹³

Esta estructura se apoya a su vez en el principio del voto ponderado de sus miembros. De hecho el FMI fue la primer organización internacional en establecer el sistema del voto ponderado por aportaciones.

Poder de voto dentro del FMI



En efecto, cada Estado miembro hace un aporte a un fondo de recursos del FMI, el monto de su aporte determina su cuota parte en la institución. Es el mismo Fondo quien, de acuerdo a una serie de variables económicas, fija el valor de las cuotas partes que debe aportar cada país.

La cuota parte así definida es la variable de fijación del poder de voto de cada miembro dentro de la institución, a la vez que determina el monto y el tipo de ayuda que cada Estado podrá recibir.

Y es que las funciones de control de las políticas monetarias reseñadas arriba, que debían resultar en una balanza exterior de pagos equilibrada, están apuntaladas por una segunda función que resultaría ser decisiva: la asistencia financiera.

El Estatuto dispone que el Fondo ayudará a sus miembros que atraviesen dificultades temporales en sus balanzas de pagos mediante el otorgamiento de préstamos de carácter tempo-

⁹³ Ver organigrama del FMI en el Anexo

ral y condicional. Este carácter condicional será la herramienta más importante del FMI a la hora de imponer recetas de política económica a los Estados que le solicitan préstamos.⁹⁴ Haciendo un balance histórico de las actividades del FMI hallamos que se ha producido un continuo desvanecimiento de su actividad de control, acompañado de un también continuo incremento de su función asistencial. Baste con ver la evolución de las enmiendas realizadas al Estatuto.

Originalmente, el FMI buscó enfrentar las devaluaciones competitivas y las trabas a la libre convertibilidad entre monedas. El primer asunto se resolvió mediante la adopción de los compromisos ya expuestos, vinculados a una fuerte función de control asignada al FMI. La segunda cuestión, además de los compromisos asumidos, se apoyó en la institucionalización de un sistema de paridades fijas y ajustables, cuyo eje era el dólar americano, convertible en oro.

Pero para 1966 existía una fuerte presión contra el dólar, convertido en moneda de reserva, ya que la acumulación de esa moneda fuera de EE.UU. generaba un déficit de balanza de pagos para ese país.

El FMI respondió haciendo una enmienda su Estatuto, la que entró en vigor en julio de 1969, por la que creaba los Derechos Especiales de Giro (DEGs), una suerte de moneda fiduciaria que debía actuar como activo de reserva a la vez de crear la liquidez que exigía la evolución de la economía y el comercio internacionales.

El éxito de los DEGs ha sido muy limitado, incluso fracasó en su misión de detener la crisis económico-monetaria que llevó a su establecimiento. En efecto, el sistema establecido en Bretton Woods colapsó en agosto de 1971 cuando EE.UU. decidió en forma unilateral la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, a la vez que dio a conocer su postura de no intervenir en el sostenimiento de un nivel de paridad oficial de cambio.

La previsible consecuencia de tal decisión fue la flotación generalizada de las monedas nacionales.

En cuanto al FMI, vapuleado por la decisión de los EE.UU. de incumplir sus compromisos, atravesó un período de crisis que llevó a la segunda enmienda de los Estatutos, la que entró en vigor en abril de 1978.

En esta oportunidad se legitimó lo que ya era un hecho, la desaparición del esquema monetario ideado en 1944 a favor de un sistema de cambios flexibles.

La tercer enmienda entró en vigor en noviembre de 1992, y es en su contenido y esencia bien diferente a las anteriores: se incluyó la posibilidad de suspender el derecho de voto a los Estados miembros que se encuentren en incumplimiento de sus obligaciones.

No se trata de enfrentar dificultades en el sistema monetario internacional, sino de adecuar el organismo al protagonismo adquirido por su faz de asistencia financiera, la que se ha dirigido hacia países subdesarrollados con dificultades de tipo estructural, y ya no solo transitorias que son a las que alude el Estatuto.

La actividad financiera del FMI ha sido explicada por el Prof. Pastor Ridruejo de la siguiente manera:

“si un Estado miembro tiene o teme dificultades en su balanza de pagos o en su nivel de reservas, puede comprar a la organización divisas o DEGs con su propia moneda. La disponibilidad de la cantidad adquirida es temporal, y el arreglo debe asegurar que el interesado esté en situación de recomprar su moneda en el momento debido con activos de su reserva aceptables para el Fondo (...) La asistencia del

⁹⁴ Este tema se trata con mayor profundidad en el capítulo IV

Fondo se condiciona a que el beneficiario adopte un programa satisfactorio”⁹⁵

En consecuencia, y en puridad, la asistencia financiera del FMI no es un préstamo sino una operación condicionada de compraventa a término.

Las modalidades para el uso de los recursos con que cuenta el Fondo, procedentes de las cuotas de sus miembros, las disponibilidades en DEGs y otras fuentes.⁹⁶

Esos recursos se canalizan de diferentes maneras:

- 1- Políticas relativas a tramos de reserva: Un Estado tiene una posición de reserva cuando su cuota excede a las tenencias del FMI en su moneda, excluyendo el valor de los créditos que el Fondo le haya otorgado. Cada país puede girar el monto total de su tramo de reserva con la condición de tener necesidad de recursos para financiamiento de su balanza de pagos. Este giro no es un uso de crédito, ya que la posición de reserva integra las reservas externas de un país, y no está sujeta a reembolso;
- 2- Políticas relativas a tramos de crédito: Los créditos otorgados en el marco de servicios financieros ordinarios (ver infra) se ponen a disposición de los solicitantes en tramos equivalentes al 25% del valor de sus cuota partes. Para obtener el primer tramo el solicitante debe demostrar haber realizado esfuerzos “razonables” para superar las dificultades existentes en su balanza de pagos. Los tramos superiores se escalonan al cumplimiento de ciertas condiciones;
- 3- Políticas relativas a asistencia de emergencia: Los miembros del FMI pueden obtener asistencia de emergencia para enfrentar dificultades en sus balanzas de pagos generadas en catástrofes naturales y para situaciones de posguerra, y con la sola condición de que el país receptor esté cooperando con el FMI y por un monto equivalente al 25% de la cuota. En estos casos no se aplican criterios de ejecución ni normas sobre escalonamiento de desembolsos;
- 4- Políticas relativas a la reducción de deuda exterior y del servicio de deuda: Parte de un crédito otorgado por el Fondo en el marco de los servicios ordinarios puede consignarse para financiar operaciones que signifiquen la reducción del principal de la deuda externa del Estado receptor y/o del servicio de la misma. Los fondos suelen ponerse a disposición del Estado en forma escalonada en función de los resultados de los programas puestos en práctica.

Los servicios mediante los cuales se hacen efectivos los préstamos son:

1- Servicios ordinarios:

- 1.1- Acuerdos de derechos de giro: Su finalidad es prestar asistencia a corto plazo destinado a financiar un déficit temporal (o cíclico) en la balanza de pagos. Los giros se escalonan en forma trimestral y sus desembolsos se condicionan al cumplimiento de condiciones y a la “aprobación” por el Estado de un examen periódico de sus programas.
- 1.2- Servicio Ampliado del Fondo: Otorgados para respaldar programas de mediano plazo (normalmente 3 años) dirigidos a superar dificultades en la balanza de pagos origina-

⁹⁵ PASTOR RIDRUEJO, José A: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, 6ta. Edición, Tecnos, Madrid, España, 1996. Página 812

⁹⁶ Nos referimos a los recursos obtenidos por el Acuerdo General de Préstamos (AGP), por el cual los Bancos Centrales de EE.UU., el Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, Canadá, Bélgica y Suecia; a los que luego se sumo Suiza, acordaron el otorgamiento de una suma determinada al FMI para enfrentar casos de emergencia; y a la obtención de Nuevos Acuerdos para la obtención de Préstamos (NAP) en los que participan como contribuyentes Arabia Saudita, Australia, Austria, la Autoridad Monetaria de Hong Kong, el Banco de Suecia, el Bundesbank, el Banco Nacional de Suiza, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, EE.UU., Finlandia, Francia, Italia, Japón, Kuwait, Luxemburgo, Malasia, Noruega, los Países Bajos, Singapur, el Reino Unido y Tailandia

das en problemas estructurales. Se aplican aquí criterios de ejecución similares a los aplicables para los acuerdos de derechos de giro.

2- Asistencia en condiciones concesionarias:

2.1- Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP): Creado en reemplazo del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) tiene como objetivo respaldar programas destinados a fortalecer de manera sostenible la situación de la balanza de pagos y promover el crecimiento duradero, que mejoren e nivel de vida y reduzcan la pobreza en el Estado receptor. Están autorizados para hacer uso de este servicio 80 países de bajos ingresos. Los préstamos se otorgan en el marco de acuerdos trienales, que imponen condiciones al Estado y sujetos a la “aprobación” de exámenes que realiza el FMI sobre su evolución. La tasa de interés aplicable a estos créditos es del 0,5% anual y gozan de un período de gracia de 5 años y medio.

2.2- Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME): Si bien ubicamos esta iniciativa en este lugar, debemos remarcar que están involucrados en la misma tanto el FMI como el BM, bancos regionales de Desarrollo y los países donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Esta iniciativa, cuya sigla inglesa es HIPC ⁹⁷, apunta a reducir la deuda externa de los Estados más altamente endeudados y con menos recursos que se encuentren aplicando planes de ajuste estructural, hasta llevara a un “nivel sostenible”, compatible con las posibilidades de Desarrollo de esos países. ⁹⁸

Su objetivo fundamental es asegurar el financiamiento extra requerido por programas sociales en tiempos de ajuste, particularmente en materia de salud y educación.

La iniciativa es el resultado de un trabajo de elaboración conjunta entre el FMI y el BM realizado a lo largo del año 1996, y que recibiera el beneplácito del Grupo de los 7 en su Cumbre de Lyon, Francia, realizada ese mismo año. Posteriormente también obtiene el respaldo del “Club de París”.

La iniciativa comenzó a aplicarse en 1997 para Bolivia, Burkina Faso y Uganda, pero dos años después fue revisada y ampliada logrando los perfiles que actualmente posee.

Son elegibles para esta iniciativa aquellos países que se encuentren en una situación de endeudamiento externo cuya sostenibilidad quede fuera del alcance de los demás mecanismos de alivio de la deuda existentes y que a la vez puedan exhibir un proceso de reforma y aplicación de políticas económicas saludables dentro del marco de programas respaldados por el FMI y el BM.

La aplicación satisfactoria de las políticas señaladas es la primer etapa de la iniciativa, luego de la cual se realiza un análisis de la viabilidad de la deuda externa. Si el coeficiente de la misma sobrepasa el 150% en la proporción entre valor neto de la deuda y exportaciones, el Estado en cuestión tendrá derecho de recibir asistencia dentro de la Iniciativa. ⁹⁹

Este análisis recibe dentro de la operatoria de la Iniciativa PPME la denominación de *Punto de Decisión*, momento en el cual los directores ejecutivos del FMI y del BM deciden el ingreso de cada país a la misma y al cual los beneficiarios deben de haber adoptado su propio *Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* (DELP) logrado mediante un proceso amplio y participativo.

⁹⁷ Heavily Indebted Poor Countries

⁹⁸ Ver en el Anexo el listado de PPME

⁹⁹ En el caso particular de economías con una razón entre exportación y PBI superior al 30% (es decir muy abiertas) y que registren una carga de deuda muy alta en relación con sus ingresos fiscales no obstante una recaudación por encima del 15% del PBI (es decir sólida) puede fijarse como meta una relación entre el valor neto actualizado de la deuda y la exportación inferior al 150%. Para estos supuestos en el punto de decisión el valor neto actualizado de la deuda se situaría en el 250% del ingreso fiscal

Alcanzado el punto de decisión se abre una segunda etapa, en la que cada país debe continuar cumpliendo en forma satisfactoria la ejecución de los programas respaldados por el FMI y el BM.

En esta etapa los acreedores bilaterales suelen reprogramar los vencimientos de los países involucrados en la Iniciativa, con una reducción de hasta el 90% de su valor neto actualizado.

El plazo durante el cual se extiende esta nueva etapa nunca será menor a un año. Fuera de esta prevención, los límites temporales están dados por la aplicación de las reformas acordadas en el punto de decisión, el mantenimiento estable de las variables macroeconómicas y la implementación del DELP. Con ello se persigue que los países con trayectorias más sólidas culminen antes que los otros esta segunda etapa, lo que ocurre al alcanzarse el *Punto de Culminación*, momento en el que se libera el resto de la asistencia consistente, por parte de los acreedores bilaterales, en una reducción del valor neto actualizado del monto de la deuda proporcional a la participación que tengan en la Iniciativa PPME y; por parte de los acreedores multilaterales, en una reducción del valor neto actualizado de sus créditos frente al país.

Para financiar todo el proceso se constituyó un fondo fiduciario, administrado por el BM. El 30 de noviembre de 2000 el Directorio Ejecutivo del FMI autorizó la utilización del saldo de la renta de la inversión generada en la venta de oro por el Fondo para los fines de este fondo fiduciario. Es de destacar además el buen cumplimiento por parte de los donantes bilaterales de los compromisos de financiación asumidos en el marco de esta iniciativa.

Si bien no faltan quienes se opongan a esta iniciativa, o bien dejen planteadas serias dudas respecto de sus resultados reales¹⁰⁰, y no obstante compartir algunas de las críticas que se realizan a la iniciativa, existen datos alentadores, ya que para los países que se integraron a la iniciativa:

“El servicio de deuda que vencerá durante el período 2001:

- Será aproximadamente un 30% inferior, en promedio, a los pagos efectuados en 1998-99.

- Representará un valor medio del 8% de las exportaciones, es decir, menos de la mitad de lo que debe pagar un país en desarrollo típico.

- Constituirá el 12% del ingreso fiscal, en promedio, o sea, alrededor de la mitad del porcentaje registrado en 1998-99”¹⁰¹

¹⁰⁰ ARNAUD ZACHARIE, en su trabajo “Los diez límites de la iniciativa PPME” identifica los siguientes problemas: la limitación de acceso sólo a aquellos Estados cuya deuda externa es “insostenible” puede resultar en una carrera hacia el endeudamiento; el número de países elegibles es muy limitado y representa en conjunto solamente el 10% de la deuda del tercer mundo; no beneficia a la mayor parte de los pobres del mundo; los requisitos económicos exigidos son propios del ajuste neoliberal y ya han demostrado su ineficacia; los alivios son tibios e incompletos ya que no eliminan el endeudamiento sino que lo llevan a niveles de sostenibilidad; las previsiones de sostenibilidad no son realistas; el esfuerzo de los acreedores es mínimo y la financiación queda supeditada a su voluntad “aleatoria”; el impacto sobre la pobreza es leve; el nivel de deuda es directamente proporcional al de AOD que reciben los Estados y una quita en el primero puede implicar una baja de la segunda produciéndose un efecto nulo y; el dictado de políticas de ajuste a implementar previamente es contrario al contenido democrático que se pretende asignar a la iniciativa. El trabajo completo puede verse en la siguiente dirección de internet: <http://users.skynet.be/cadtm/pages/espanol/ESPdixlimites.htm>.

Críticas similares pueden encontrarse en SPETH, J y WATANABE, E. Deuda y Desarrollo Humano Sustentable, Papel técnico consultivo 4, Gerencia de Desarrollo y División de Gobernación, Oficina de Políticas de Desarrollo, PNUD, mayo de 1999.

¹⁰¹ ¿Qué se ha logrado con el alivio de la deuda proporcionado a los países pobres?, Ficha técnica del FMI, noviembre de 2001. Puede verse en la siguiente dirección de internet:

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/povdets.htm>

Por otro lado, en los Estados que se ven beneficiados por la iniciativa, se reflejan progresos en cuanto al gasto social.¹⁰²

3- Otros servicios:

- 3.1- Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias (SFCC): Otorga financiamiento compensatorio a los países miembros que registran una insuficiencia temporal en sus ingresos por exportación o costo excesivo de la importación de cereales.
- 3.2- Servicio de Complementación de Reservas (SCR): Este servicio nace ante la necesidad de brindar financiamiento de gran escala y a muy corto plazo. Asiste financieramente a los países en dificultades originadas en la pérdida súbita de confianza de los mercados, que acarrea una fuerte salida de capitales desde el país afectado. Todos los préstamos brindados dentro de esta línea están sujetos a “una sustancial sobretasa de 3 a 5 puntos porcentuales”.¹⁰³
- 3.3- Líneas de Crédito Contingente (LCC): Destinadas a evitar la extensión de crisis, mediante el otorgamiento de financiamiento precautorio que pueda utilizarse para contrarrestar los efectos que causa sobre la economía de un país una crisis financiera en otro.

El FMI enfrenta la crítica generalizada de actuar de acuerdo a los intereses económicos de los EE.UU., país que cuenta con un poder de voto tal que se traduce, de hecho si no de derecho, en un poder de veto ya que tiene el peso necesario para impedir la adopción de decisiones dentro del Fondo.

En el Capítulo IV nos referiremos a la condicionalidad en la operatoria del FMI.

Banco Mundial (BM)

Institución nacida en los acuerdos de Bretton Woods, con la denominación de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Tiene como propósito la

*“ayuda a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital productivo, y promoviendo la inversión extranjera privada, proporcionando avales o ayudas para financiar los préstamos y complementar la inversión privada mediante financiación, con su propio capital, de proyectos productivos”*¹⁰⁴

Los préstamos otorgados por el BM tenían dos objetivos: la reconstrucción de los países tras la Segunda Guerra Mundial y la ayuda al Desarrollo. El primero de estos objetivos pronto se demostró imposible de lograr con los fondos de que disponía el BIRF, y de hecho quien protagonizó el proceso de reconstrucción nacional de los países devastados por la guerra no fue el Banco sino los EE.UU. a través del “Plan Marshall”. En consecuencia, a partir de 1948, el Banco se concentra en operaciones de apoyo a países subdesarrollados con capacidad de repago, actuando sobre la financiación de proyectos específicos.

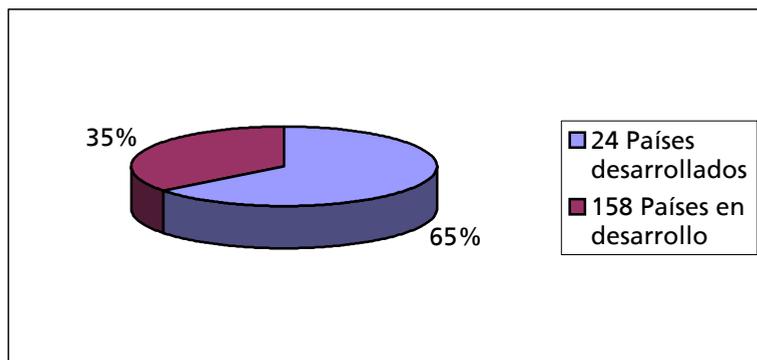
¹⁰² Ver Anexo: Países beneficiarios de la Iniciativa PPME, inversión social individual por país que ha logrado alcanzar el Punto de Decisión

¹⁰³ Información publicada en la página web del FMI: <http://www.imf.org/external/hp/ex/facts/spa/howlends.htm>

¹⁰⁴ Convenio Constitutivo del BIRF, art. 1ero., I

Su organización interna y estructura de toma de decisiones es muy similar a la del FMI: la forma de votación responde a un sistema de voto ponderado de acuerdo a la cantidad de acciones de la institución que posea cada país.

Poder de voto dentro del BM



Los recursos con que cuenta provienen de las aportaciones de sus miembros, de la emisión de empréstitos en los mercados financieros (le aportan aproximadamente el 90% de su capital), de reembolsos por préstamos concedidos.

En el plano institucional las similitudes son evidentes, ya que el BM cuenta con:

- una Junta de Gobernadores: compuesta de un representante por país miembro, se reúne anualmente;
- un Consejo de Directores Ejecutivos: integrado por 24 Directores, que se reúne periódicamente en la sede del Banco, en Washington. Cinco de estos directores representan a los 5 países con más acciones en la institución.¹⁰⁵
- un Presidente: elegido por los directores ejecutivos por un período de 5 años, no puede ser ni un Gobernador ni un Director Ejecutivo, y en contraparte del origen europeo del Director Gerente del FMI, el Presidente del BM es un estadounidense, aunque nada obliga a que esto así sea.

Pero el BM y el BIRF no son idénticos:

*“Por la limitación originaria de sus facultades, y por el propio desarrollo lógico de sus funciones, en torno al BIRF se han gestado otras cuatro organizaciones internacionales”.*¹⁰⁶

Se refiere a:

- la Asociación Internacional de Fomento (AIF): Concede *créditos* (a diferencia del BIRF que otorga *préstamos*) sin intereses a los países más pobres (PNB per cápita inferior a U\$S 1200). Se nutre de contribuciones de los países más ricos como principal fuente de financiamiento;
- la Corporación Financiera Internacional (CFI): Presta apoyo al sector privado como herramienta para promover el desarrollo nacional, mediante la compra de obligaciones emitidas por la empresa acreditada y el otorgamiento de préstamos orientados a contri-

¹⁰⁵ EE.UU., Alemania, Francia, Japón y el Reino Unido

¹⁰⁶ TAMAMES, Ramón. Estructura económica internacional, 19ª edición revisada y ampliada, Ed. Alianza, Madrid, 1999. Página 134

buir a la obtención de la tecnología, la gestión y el financiamiento necesarios para poner en marcha un proyecto empresarial productivo.

- el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI): De apenas algo más de una década de vida (oficialmente se constituyó en 1988) este organismo busca incrementar las inversiones desde los países ricos hacia los países pobres, garantizando las inversiones en proyectos productivos que se realicen en éstos últimos frente a riesgos no comerciales, especialmente de tipo político, también asesora a los gobiernos en materia de obtención de inversiones privadas y divulga información sobre oportunidades de invertir en países en desarrollo;
- el Instituto de Desarrollo Económico (IDE): Su función es actuar como centro de capacitación y perfeccionamiento de funcionarios públicos de Estados miembros del BM.

El conjunto conformado por el BIRF, la AIF, la CFI, el OMGI y el IDE conforman el Grupo del Banco Mundial, o simplemente el Banco Mundial.

A ellos cabe agregar, por su particular misión, al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), quien persigue la promoción de las inversiones internacionales brindando un marco de resolución de controversias entre inversionistas extranjeros y países receptores.

Digamos finalmente que el BM es la agencia de ejecución de los proyectos de asistencia técnica financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, ver infra).

Bancos Regionales de Desarrollo

Junto al FMI y al BM, cuyas actuaciones tienen alcance mundial, el sistema internacional de cooperación al desarrollo cuenta con instituciones financieras cuya acción se limita a determinadas áreas geográficas. De entre ellas se destaca un conjunto de entidades a las que globalmente se denominan Bancos Regionales de Desarrollo, y que agrupan a los países que forman parte de una cierta área geográfica, aunque no es extraño que países ubicados fuera de la región en cuestión formen parte de ellos, participando de su capital y realizando aportaciones: se trata evidentemente de países de mayor desarrollo que eligen a los Bancos Regionales como canales de cooperación.

Su función fundamental es el otorgamiento de créditos a largo plazo y en condiciones favorables a los países en desarrollo.

Los Bancos Regionales de Desarrollo más importantes son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), El Banco Africano de Desarrollo (BafD) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).¹⁰⁷

Para conocer mejor estas instituciones nos centraremos en una de ellas, el BID.

Creado en 1959 por un conjunto de 19 Estados de América Latina y caribeña más los EE.UU., con el objeto de brindar respuesta a las necesidades de fondos concesionales que tenía la región, el BID es el más antiguo Banco Regional de Desarrollo.

En 1974 se produce un hito al firmarse la Declaración de Madrid, que dio entrada a la institución a países extrarregionales, los que sumados a los miembros originales y a aquellos que, estando dentro de la región, se incorporaron al BID hacen que hoy el mismo cuente con 46 miembros (ver cuadro: Países miembros del BID)

El BID puede otorgar o garantizar préstamos únicamente a los países de América Latina y el Caribe que sean miembros de la institución, y Si bien sus funciones están enumeradas en

¹⁰⁷ Existen otros bancos y fondos regionales de desarrollo de menor importancia, tales como el Banco Islámico de Desarrollo, el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África, el Banco Centroamericano de Integración Económica, los Bancos de Desarrollo de África del Este y del Oeste, el Banco de Desarrollo del Caribe.

su Convenio Constitutivo, los actuales objetivos principales del banco son dos, establecidos en su estrategia institucional, a saber:

1. La equidad social y la reducción de la pobreza;
2. El crecimiento ambientalmente sostenible.

Sus áreas prioritarias de acción son, en consonancia con sus objetivos, las siguientes:

- 1.- Competitividad, mediante el respaldo a políticas y programas que incrementan el potencial de cada país para el desarrollo en un entorno de comercio internacional abierto
- 2.- Modernización del Estado, a través del fortalecimiento de la eficiencia y la transparencia en las instituciones públicas
- 3.- Programas sociales, por medio de inversiones que amplían las oportunidades para los pobres
- 4.- Integración regional, facilitando vínculos entre países que desarrollen mercados regionales de bienes y servicios Entre ellas se destacan:

En cuanto a su capital, el Convenio Constitutivo del BID asegura al conjunto de los países de América Latina y el Caribe la mayoría de las acciones del capital ordinario, y es por ellos que, siguiendo la lógica del voto ponderado de acuerdo a la suscripción de capital por los miembros que ya vimos para el FMI y el BM, en el BID el poder de votación se encuentra repartido de la siguiente manera: América Latina y el Caribe cuentan con el 50% de los votos, Estados Unidos con el 30%, Japón con el 5%, Canadá el 4%, y los miembros extra-regionales reúnen en conjunto el 11%.

Cuadro: Países miembros del BID:

Alemania ^	Costa Rica	Haití ^	Perú
Argentina	Croacia *^	Honduras	Portugal
Austria ^	Dinamarca ^	Israel ^	Reino Unido*^
Bahamas	Ecuador	Italia	República Dominicana
Barbados	El Salvador	Jamaica	Suriname ^
Bélgica *^	Eslovenia *^	Japón	Suecia ^
Belice	España	México	Suiza ^
Bolivia	Estados Unidos	Nicaragua	Trinidad y Tobago
Brasil	Finlandia ^	Noruega ^	Uruguay
Canadá *	Francia ^	Países Bajos	Venezuela
Chile	Guatemala	Panamá	
Colombia	Guyana	Paraguay	

* no es miembro de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII)

^ no es miembro del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

A diferencia de lo que sucede con el Banco Mundial, el Convenio Constitutivo del BID asegura al conjunto de países de América Latina y el Caribe la mayoría de las acciones del capital ordinario, lo que les hace percibir a esta institución como propia. El poder de votación de cada país se basa sólo en su suscripción al capital ordinario, siendo la distribución actual del voto la siguiente: América Latina y el Caribe 50%, Estados Unidos 30%, Japón 5%, Canadá 4%, y miembros no regionales 11%.

El BID es la principal fuente de financiación multilateral para América Latina, y ejerce un importante papel de intermediación en los mercados de capital y de movilización de recursos de

otras fuentes hacia la región, y ha sido un impulsor de la integración regional en América Latina y el Caribe, brindando capitales y apoyo técnico al Mercado Común del Sur, la Comunidad Andina de Naciones, el CARICOM y el Mercado Común Centroamericano.

Pero ¿de dónde obtiene sus recursos el BID?, al igual que las IFIs vistas anteriormente, el banco cuenta con un capital ordinario, conformado por el capital suscrito, los aportes en efectivo y las reservas. Las aportaciones al capital del BID consisten en capital pagadero en efectivo, que equivale al 4,3% de la suscripción de capital de cada miembro, y en capital exigible. Otra importante fuente de financiación son los mercados de capitales de todo el mundo, en los cuales circulan bonos y obligaciones emitidos por BID, que cuentan con la mayor calificación por parte de los servicios de evaluación de deuda.

A ello se suma el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), utilizado para la concesión de créditos concesionales a los países menos desarrollados, los Fondos Fiduciarios creados sobre la base de contribuciones extraordinarias puestas bajo la administración del BID.

La institución es también receptora de financiamiento aportado desde fuentes multilaterales tales como el BM, y en forma bilateral. Entre los donante bilaterales deben destacarse Europa y Japón como los mayores contribuyentes.

En cuanto a su organización, y similar a lo visto al tratar el BM, encontramos que el BID es la institución principal de un grupo de instituciones, el grupo del BID, conformada por:

1.- La Corporación Interamericana de Inversiones (CII): Creada en 1989 con el propósito de apoyar a la empresa privada, se trata de una institución autónoma, de recursos y administración independientes de los del Banco, aunque formalmente integrada en el grupo. Cumple su función mediante el otorgamiento de préstamos, la realización de inversiones directas de capital e inversiones en fondos de inversión locales y regionales, de líneas de crédito a intermediarios financieros locales, brindando asesoramiento a empresas, etc. Se accede a sus recursos mediante operaciones de cofinanciamiento y sindicación, apoyo a suscripciones de valores, e identificación de socios para la formación de empresas conjuntas.

La CII tiene su sede en Nueva York (Estados Unidos), y cuenta con oficinas regionales en Bogotá (Colombia), San José (Costa Rica) y Montevideo (Uruguay).

2.- El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN): Se trata de un fondo especial de 1.300 millones de dólares, establecido en 1993, que busca estimular el crecimiento del sector privado y su inversión, al tiempo que promueve la viabilidad de las economías de mercado en la región.

Para ello se vale del otorgamiento de cooperación técnica no reembolsable, de préstamos directos y de la inversión de capital en microempresas e instituciones comerciales, así como el apoyo a entidades financieras sin fines de lucro que quieren incorporarse al sistema bancario formal.

Ya por dentro de la estructura del BID, queremos destacar la existencia del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) que, desde su creación en 1965, lleva adelante tareas de investigación, capacitación y asistencia técnica a gobiernos, instituciones académicas y empresas, orientadas a fortalecer los procesos de integración y de cooperación en el ámbito regional. En el ámbito del desarrollo social, principal preocupación del BID desde los inicios de la década de 1990, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) es un destacado foro de discusión y formación en la temática del diseño y gerencia de políticas y programas sociales

El Banco tiene su sede en Washington, EE.UU., y Representaciones (oficinas) en cada uno de los países prestatarios, las que se hallan bajo la responsabilidad de un representante residente.

Además, el BID cuenta con oficinas en París y Tokio.

En cuanto a su estructura orgánica interna, dentro del BID hallamos la existencia de una Asamblea de Gobernadores, integrada por un gobernador y un suplente nombrados por cada país miembro (suelen ser sus ministros de economía o presidentes de los bancos centrales) que constituyen la máxima autoridad del banco. Se reúne en forma anual y por ello delega muchas de sus competencias en el *Directorio Ejecutivo* que desempeña sus funciones de forma permanente en la sede del Banco, integrado por 14 titulares elegidos por los gobernadores por períodos de tres años y 14 suplentes nombrados por ellos, que se encargan de conducir al banco. Tal como lo vimos en el caso del BM, algunos directores representan a un solo país y otros a grupos de países.

Para cumplir su tarea el Directorio se vale de una serie de Comités Permanentes especializados, entre los que cabe nombrar al Comité de Organización, Recursos Humanos y Asuntos del Directorio, el Comité de Presupuesto, Políticas Financieras y Auditoría, y el Comité de Programación, el Comité de Políticas y Evaluación.

A esta organización se suma un conjunto de Departamentos regionales de operaciones, un Departamento de Desarrollo Sostenible, un Departamento del Sector Privado, un Departamento de Integración y Programas Regionales y Departamentos de investigación, de recursos humanos, legal, financiero, y de Relaciones Externas

La supervisión de las operaciones del BID se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la Oficina del Auditor General. Colaboran con ella la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), que se encarga de supervisar el sistema de evaluación del Banco, de evaluar sus estrategias, políticas y programas.

Finalmente, el Mecanismo de Investigación Independiente, realiza un examen independiente de un determinado proyecto del BID, ante denuncias del incumplimiento por parte del Banco de sus políticas operativas o de posibles perjuicios causados por el mismo a una determinada comunidad.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

Creada por Resolución de la Asamblea General de las NN.UU. en noviembre de 1966 como órgano autónomo orientado a la promoción del desarrollo industrial en general, y al de los países subdesarrollados en particular. Su reunión de 1975, en la ciudad de Lima, Perú, recomienda se otorgue a la ONUDI el estatus de organismo especializado de NN.UU.¹⁰⁸ En la ciudad de Viena, en abril de 1979, se firma un acuerdo en este sentido y su tratado constitutivo entra en vigor el primer día de 1986.

El objetivo fundamental de la ONUDI es la promoción y el apoyo al Desarrollo industrial en los Estados en Desarrollo brindando asistencia técnica y fomentando la transferencia de tecnologías mediante el otorgamiento de becas de formación, el envío de expertos o la implementación de programas de investigación, entre otras actividades orientadas a ese fin.

Es llamativa la forma en que el preámbulo de la Constitución de la ONUDI hace referencia al proceso de industrialización, calificándolo como un “derecho soberano”:

“It is sovereign of all countries to achieve their industrialization, and any process of such industrialization must conform to the broad objectives of self-sustaining and integrated socio-economic development, and should include the appropriate changes which would ensure

¹⁰⁸ Este cambio implica el reconocimiento de subjetividad internacional propia a la organización, que sigue vinculada al sistema de NN.UU.

the just and effective participation of peoples in the industrialization of their countries”

Pastor Ridruejo destaca la función de coordinación en la promoción de la instalación y redistribución industrial, objetivo para el cual la ONUDI organiza sistemas de consulta sectoriales, regionales, interregionales y mundiales.

Su estructura orgánica es la siguiente¹⁰⁹:

- Conferencia General: Órgano en el que están representados todos los Estados miembros, bajo la premisa de “un Estado, un voto”, adoptándose las decisiones por mayoría de los miembros presentes y votantes, se reúne regularmente cada dos años. Entre sus responsabilidades se encuentran la determinación de los principios que sirvan de guía a las políticas de la ONUDI, la aprobación del programa de trabajo y de los presupuestos regular y operacional, adoptar acuerdos respecto de cualquier asunto en que tenga competencia la organización, hacer recomendaciones a los países miembros concernientes a esos acuerdos y a cualquier otro asunto en que la ONUDI tenga competencia, así como adoptar las medidas necesarias tendientes al efectivo cumplimiento de los objetivos de la ONUDI. Algunas de estas competencias pueden ser delegadas a la Junta;
- Junta de Desarrollo Industrial: Integrada por 53 miembros elegidos por la Conferencia, con mandatos de cuatro años y sobre la base de una equitativa representación geográfica, se reúne al menos una vez al año. Entre las muchas competencias de la Junta se hallan las de revisar la implementación de los programas de trabajo aprobados y de los presupuestos, requerir de los Estados miembros el envío de información sobre sus actividades relacionadas con el trabajo de ONUDI, preparar la agenda provisional de la Conferencia, a la que debe presentar un reporte anual de actividades;
- Comité de Programa y Presupuesto: Integrado por 27 Estados, elegidos por la Conferencia, por el plazo de 2 años, se reúne anualmente y asiste a la Junta en la preparación y examen del programa de trabajo, el presupuesto regular de la organización y su presupuesto operacional, así como en otros asuntos financieros pertinentes;
- Secretaría: A cargo de un Director General, elegido por la Conferencia a propuesta de la Junta por un período de 4 años reelegible por un nuevo período. Además de llevar adelante funciones de representación de la ONUDI y de apoyo a sus órganos, corresponde al Director General elaborar un informe anual sobre las actividades de la organización.

Para sostener sus actividades la ONUDI se financia mediante cuotas de sus miembros, fondos del sistema de NN.UU. y contribuciones voluntarias públicas y privadas. El resultado es un magro ingreso, insuficiente para enfrentar la misión que se le asignara al momento de su creación.

La Organización Mundial del Comercio (OMC)

El comercio internacional es otra de las variables directamente vinculadas con el Desarrollo.

Si bien por la tema central de este trabajo no será considerado en extenso, sí es importante presentar dos de las más importantes instituciones que hacen del comercio internacional el centro de su atención, a fin de tener un panorama completo del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

Tras la creación del FMI y del BIRF en Bretton Woods, quedaba aún pendiente la organización del comercio internacional.

¹⁰⁹ Ver en el anexo el organigrama de la ONUDI

Ya en 1945, a propuesta de los EE.UU. se presentó una propuesta en este sentido en el seno de NN.UU., a resultas de la cual el ECOSOC convocó la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, a reunirse en La Habana desde noviembre de 1947 hasta marzo de 1948. En una de las reuniones preparatorias de la Conferencia, los EE.UU. propusieron la apertura de negociaciones que condujeran a reducciones arancelarias. Sobre la base de esa propuesta veintitrés países firman el 30 de octubre de 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio, mundialmente conocido por sus siglas en inglés: GATT ¹¹⁰, que entra en vigor en enero de 1948

Sobre su articulado se celebra ese mismo año, en Ginebra, la Primer Conferencia Arancelaria, y es también 1948 cuando se producen las primeras rebajas de aranceles entre las partes contratantes.

Ya con el GATT en vigor, la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo acuerda un documento conocido como “Carta de La Habana”, una suerte de código de comercio internacional, cuyo artículo 7 establece la Organización Internacional de Comercio (OIC) que tendría el estatus de agencia especializada dentro del sistema de NN.UU.

Sin embargo, la Carta nunca obtuvo las ratificaciones necesarias para entrar en vigor¹¹¹, y el GATT pasa a ocupar de hecho, y de manera funcional al mundo desarrollado, el lugar central dentro de la esfera del comercio internacional.

Pero el GATT no es un organismo de NN.UU., sino un acuerdo multilateral con sede en Ginebra.

Su instrumento de origen no preveía una estructura orgánica, que se dejaba para ser determinada en La Habana. Son las Conferencias de Estados signatarios del Acuerdo quienes establecen gradualmente la misma: una Asamblea, en la que participan todos los Estados firmantes del acuerdo y se reúne 2 veces al año, un Consejo de Representantes, que también cuenta con la presencia de representantes de todos los países firmantes del acuerdo, y se reúne 4 veces en el año, y cuyas resoluciones quedan sujetas a la decisión final que adopte sobre el punto la Asamblea al momento de reunirse.

A ellos se suma la existencia de una Secretaría a cargo de un Director General, y una serie de comités sobre temas específicos, el más relevante de los cuales es el Comité de Negociaciones Comerciales. Solo en 1965, cuando se adiciona al GATT la denominada “Parte IV”, se crea un Comité de Comercio y *Desarrollo*.

Finalmente, se prevé la constitución de grupos de trabajo sobre temas concretos, que se disuelven una vez concluida su labor.

“Hoy, por consiguiente, no cabe duda de que los Estados partes en el GATT crearon de modo empírico una organización internacional” ¹¹²

Junto a la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, el Acuerdo tiene como uno de sus pilares a la *cláusula de la nación más favorecida*.

Por ella cada signatario se compromete a conceder a los demás un trato igual en sus relaciones comerciales, es decir que cualquier concesión acordada por un signatario a un producto originario o destinado a un país, parte o no del Acuerdo, debe extenderse inmediata e incondicionalmente a la importación o exportación del mismo desde o hacia los demás Estados signatarios del GATT.

Existen excepciones a esta regla, a saber:

- 1- Respeto de los sistemas de preferencias anteriores a la suscripción del Acuerdo (tales como el Commonwealth);

¹¹⁰ General Agreement on Tariffs and Trade

¹¹¹ Requería de la ratificación de 20 Estados, y sólo obtuvo las de Australia y Liberia

¹¹² PASTOR RIDRUEJO, José A: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, 6ta. Edición, Tecnos, Madrid, España, 1996. Página 823

- 2- Ventajas otorgadas en uniones aduaneras o zonas de libre comercio (bajo condiciones establecidas en el artículo XXIV del GATT);
 - 3- Excepciones (waivers) aprobadas por los dos tercios de las partes;
La inclusión de la “Parte IV” a la que recién hacíamos mención, agregó:
 - 4- Tarifas preferenciales concedidas por Estados industrializados a importaciones desde Estados en Desarrollo, con ventajas especiales para los países menos desarrollados (PMDs);
 - 5- Concesiones comerciales entre Estados en desarrollo de carácter global o regional.
- Los puntos 4 y 5 conforman al *Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)* por el que se otorgan beneficios especiales, llamados preferencias, a los países en vías de desarrollo. El SGP viene a remediar la injusticia de brindar igual trato a desiguales, en palabras de Gross Espiell:

“a efectos de lograr el objetivo final de igualdad por virtud de medidas dirigidas a compensar la desigualdad inicial de base entre los países desarrollados y los países en desarrollo”.

Esta “desigualdad compensadora” encuentra sus bases ideológicas en las ideas desarrolladas fundamentalmente a partir de los años sesenta, que afirman el valor del comercio como herramienta de Desarrollo, a la vez que identifican a la cláusula de la nación más favorecida como un instituto contrario a la promoción del Desarrollo.

El foro que hizo las veces de caja de resonancia de estas ideas fue, como veremos a continuación, la UNCTAD., desde donde estas se proyectan hacia el GATT, quien finalmente adopta el SPG, bajo la forma jurídica de un “waiver”, en mayo de 1971.

Pero las ideas a las que hacemos referencia ya habían jugado un rol importante con anterioridad, como sustento de la inclusión de la “Parte IV”, aprobada en febrero de 1965, que hace referencia al Comercio y Desarrollo, disponiendo la no elevación de aranceles para los productos tradicionales de los PMDs, la supresión de impuestos internos que pueden trabar su demanda, y creando, como dijimos antes, el Comité de Comercio y Desarrollo.

La inclusión de la “Parte IV” fue consecuencia de las crecientes críticas recibidas por el GATT desde el cada vez más amplio grupo de Estados del entonces llamado Tercer Mundo, y como veremos al tratar la UNCTAD, la coincidencia de fechas entre la inclusión de la nueva parte y la fecha fijada para la primer reunión de la UNCTAD es patente.

Volviendo al GATT, éste organiza su trabajo mediante “rondas” o conferencias arancelarias. El siguiente cuadro nos permite ver el crecimiento del GATT con paso del tiempo:

Cuadro 1

Número	Designación de la Ronda	Año de realización	Cantidad de participantes
1	Ginebra	1947	23
2	Annecy	1949	33
3	Torquay	1951	34
4	Ginebra	1956	22
5	Dillon	1960/62	45
6	Kennedy	1962/67	48
7	Tokio	1973/79	99
8	Uruguay	1986/94	117

La última de estas rondas se cerró con la firma del Acta de Marrakech, el día 17 de abril de 1994. Los resultados de las negociaciones introdujeron reformas en diferentes campos vinculados al comercio internacional, tales como el comercio de mercancías (GATT 1994), el Acuerdo General en materia de Comercio de Servicios (GATS), un Convenio sobre Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS), y otro acerca de Aspectos Comerciales de las Medidas en Materia de Inversiones (TRIMS).¹¹³

Pero sin duda la novedad más relevante es el acuerdo de creación de una nueva organización internacional: la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesora del GATT e integrada por todos los signatarios de la Ronda Uruguay, cuyas funciones son:

- 1- Administrar y aplicar todos los acuerdos e instrumentos jurídicos negociados en el marco de la Ronda Uruguay (esto significa extender la regulación del comercio internacional de mercancías al comercio internacional de servicios);
- 2- Servir de foro para la celebración de negociaciones comerciales multilaterales;
- 3- Intentar resolver los conflictos en materia de comercio internacional aplicando el Entendimiento sobre Solución de Controversias;
- 4- Supervisar las políticas comerciales nacionales y;
- 5- Cooperar con el FMI y el BIRF para lograr una mayor coherencia en sus políticas.

La primer reunión de la OMC se lleva a cabo en Singapur entre los días 9 y 13 de diciembre de 1996.

La estructura interna de la OMC es similar a la que había adoptado el GATT:

- la Conferencia Ministerial: Máxima autoridad de la organización, se reúne al menos una vez cada 2 años y participan de ella representantes de todos los Estados miembros.
- el Consejo General: Participan de él todos los Estados miembros, y desempeña las funciones de la Conferencia entre sus reuniones.
- los Consejos especiales: Se trata del Consejo del Comercio de Mercancías, del Consejo de Comercio de Servicios y del Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; funcionan bajo la orientación del Consejo General supervisando el funcionamiento del GATT, GATS y TRIPS respectivamente.
- los Comités: los hay en materia de Restricciones por Balanza de Pagos, de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, de Comercio y Medio Ambiente y de Comercio y Desarrollo. Éste último examina periódicamente las disposiciones especiales dadas a favor de los PMD, elevando sus informes al Consejo General. Todos los comités están integrados por miembros de todos los Estados miembros.
- Secretaría: A cargo de un Director General nombrado por la Conferencia, acompañado de 4 Secretarios Generales Adjuntos. Entre sus funciones se encuentra la de brindar apoyo técnico a los países en Desarrollo, y en particular a los PMD.
- el Órgano de Solución de Controversias: Entiende en las diferencias derivadas de cualquiera de los acuerdos sobre los que la OMC tiene competencias. Puede establecer grupos especiales, adoptar sus informes y los exámenes de apelación, vigilar la aplicación de resoluciones y recomendaciones y, en su caso, autorizar medidas retorsivas

Para la toma de decisiones se mantiene la práctica del consenso que utilizaba el GATT, aunque ahora se institucionaliza el recurso a la votación ante la imposibilidad de consenso, manteniéndose para tal situación la ecuación “un país, un voto”. No obstante, la OMC es percibida como una institución dominada por los Estados más poderosos y poco comprometida con la problemática del Desarrollo.

¹¹³ Todas las siglas corresponden a las denominaciones en inglés de los acuerdos. Hacemos referencia a las mismas ya que son de utilización corriente por los autores en la materia

Es precisamente en ocasión de la reunión de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC que se realiza en diciembre de 1999 en Seattle, EE.UU., en la que debía lanzarse una nueva ronda de negociaciones, cuando el grupo de militantes anti globalización hace una de sus más espectaculares demostraciones de fuerza movilizándolo aproximadamente 50 mil manifestantes por las calles de la ciudad, lo que sumado al fracaso de las negociaciones¹¹⁴, que actuó potenciando las protestas, dio a esa reunión el carácter de histórica. Desde entonces y hasta la fecha cada uno de los encuentros de los principales organismos y grupos del sistema financiero internacional han sido objeto de protestas masivas en contra de sus políticas, en ocasiones de suma violencia.

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)

Al tratar la OMC hicimos referencia a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo que se reunió en la ciudad de La Habana en el año 1948. Nos referimos allí muy brevemente al intento de crear una organización internacional que abordara los temas del comercio, y vimos como fracasó el proyecto original y en su lugar surgió el GATT primero y luego la propia OMC.

Sin embargo, no dijimos que la Carta de La Habana, tal el nombre recibido por el documento final de la Conferencia, se definían asuntos propios de los intercambios comerciales entre naciones que siguen siendo objeto de discusión, algunos de ellos de importancia básica para los países subdesarrollados.

Baste como ejemplo mencionar los compromisos de estabilización de precios de las materias primas, de perseguir el pleno empleo e implementar políticas que eviten caídas bruscas en la demanda mundial, el tratamiento de asuntos referidos a inversiones, comercio de servicios, “dumping social”.

Todos estos acuerdos murieron con la no ratificación de la Carta.

No es del caso analizar el por qué del fracaso en el intento de dar vigencia a la Carta de la Habana y crear la OIC, baste al respecto citar a Rubens Ricupero, ex Secretario General de la UNCTAD, quien recuerda el momento histórico de la reunión de la siguiente manera:

*“Son los años en que la guerra fría comienza realmente a consolidarse. En 1949 termina el monopolio nuclear norteamericano, lo que lleva Dimitrov, el comunista búlgaro del Cominform a declarar: Ya no existe más un solo mundo sino dos mundos: el mundo del socialismo y el mundo del capitalismo”.*¹¹⁵

Este marco internacional también explica el surgimiento posterior de la UNCTAD, ya que son los países del bloque soviético los que ven en el GATT un instrumento de las grandes potencias capitalistas, visión que compartían en mayor o menor medida los países subdesarrollados. Como consecuencia, se volcaron hacia las NN.UU., dentro de la cual procuran conformar las bases de un sistema comercial diferente.

Es el momento del reclamo de un Nuevo Orden Económico Internacional.

En este contexto la AG de las NN.UU. convoca a la reunión de una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se reúne en la ciudad de Ginebra en

¹¹⁴ Ver “Fracaso en Seattle”, diario El País de España, domingo 5 de diciembre de 1999 y “After Seattle” en revista The Economist del 11 de diciembre de 1999

¹¹⁵ RICUPERO, RUBENS. “La Carta de La Habana, 50 años después”, artículo publicado en la página web de la UNCTAD en mayo de 1998

1964, y que ya a fines de ese mismo año la misma AG, mediante Resolución 1995 (XIX) establece como órgano propio.

En consecuencia, la UNCTAD, por más que reciba el nombre de Conferencia, es una entidad intergubernamental permanente y el principal órgano de la AG en el ámbito del comercio y el Desarrollo.

Si el objetivo de la UNCTAD era cambiar el sistema comercial internacional para hacerlo más solidario con los países más pobres, ha fracasado, ya que el GATT y luego la OMC son, sin duda alguna, los foros en los que se debaten y resuelven todas las cuestiones vinculadas al comercio internacional.

Pero si la UNCTAD aún existe y goza de buena salud es porque ha sabido desempeñar una función diferente y necesaria.

El objetivo principal de la UNCTAD es aumentar las oportunidades de comercio, inversión y progreso de los países subdesarrollados, y más actualmente, ayudarles a enfrentar los retos particulares que les plantea la globalización.

Su estructura, extremadamente simple, se conforma por:

- La Conferencia: principal órgano normativo, de carácter plenario, se reúne cada cuatro años a nivel ministerial y fija las directrices políticas y prioridades de trabajo de la Organización. Su última reunión se produjo en Bangkok, Tailandia, en febrero de 2000.
- La Junta de Comercio y Desarrollo: Todos los miembros de la UNCTAD pueden integrar este órgano rector, que se reúne en la ciudad de Ginebra en los intervalos entre las conferencias, con la misión de estudiar la interdependencia y tendencias de la economía mundial desde la óptica del comercio y el Desarrollo, fijar las prioridades de trabajo de la secretaría, examinar la aplicación de los programas en curso, asegurar la coherencia entre las actividades que impulsa la UNCTAD y coordinar sus acciones con la de otros OI. Cada año la Junta se reúne una vez en forma ordinaria y celebra tres reuniones de carácter ejecutivo, de un día de duración.

Para realizar sus funciones se organiza en tres comisiones: la Comisión del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos; la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas y; la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo. Todas las comisiones se reúnen al menos una vez al año, y pueden organizar hasta diez reuniones de expertos dentro del mismo período.

- La Secretaría: A cargo de un Secretario General, asistido por un Secretario General Adjunto, tiene su sede en la ciudad de Ginebra, Suiza. Se estructura internamente mediante cuatro divisiones, una oficina de coordinación especial, dos Servicios de apoyo y una Dirección Ejecutiva y de Gestión. Esta última brinda asesoramiento jurídico sobre políticas de gestión, coordina la asistencia técnica, maneja las relaciones externas, fomenta la cooperación entre la UNCTAD y otras organizaciones y se encarga de planificar, coordinar y evaluar los programas de trabajo.¹¹⁶

Algunos de los temas destacados que ha tratado la UNCTAD son la celebración de acuerdos sobre productos básicos (Reunión de la Conferencia en Nairobi, 1976), el establecimiento de un Fondo Común de Productos Básicos dirigido a la creación de stocks reguladores del mercado (Reunión de la Conferencia de Manila, 1979).

Fue en el seno de la UNCTAD donde se propuso en 1968 un sistema de preferencias generalizadas tendiente a la reducción o exención por parte de los países desarrollados de derechos de aduana y de contingentes respecto a diversos productos elaborados en países subdesarrollados, inicio del proceso que logra en 1971 la excepción a favor de estos de la cláu-

¹¹⁶ Ver organigrama en el Anexo

sula de la nación más favorecida contemplada en el artículo 25 del GATT, por un plazo de diez años que luego sería prorrogado.

Otros logros destacables en los que la UNCTAD ha tenido participación han sido:

- La elaboración de un Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de Prácticas Comerciales Restrictivas, de 1980;
- El Acuerdo sobre un Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, de 1989;
- La reducción de la deuda de más de 50 Estados subdesarrollados desde la aprobación por la Junta de una Resolución sobre ajuste retroactivo de las condiciones de la deuda de los países de bajos ingresos, en 1978;
- El establecimiento de Directrices para la Adopción de Medidas Internacionales en Relación con el Reescalonamiento de la Deuda, en 1980;
- El Programa de Acción a favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio de 1990, de ese mismo año;
- Desde 1993 el Programa de Empresas Transnacionales está a cargo de la UNCTAD, quien asumió la misión de ayudar a una mejor comprensión de la naturaleza de ese tipo de empresas y de su contribución al Desarrollo, así como la de lograr un clima favorable a la inversión internacional y al desarrollo empresarial.

Ha tenido también una importante participación en el Acuerdo sobre los Objetivos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo, la creación de los DEGs en el marco del FMI y en la iniciativa de Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados.

La IX UNCTAD, reunida en Midrand, Sudáfrica, durante el año 1996 produjo una revisión del mandato de la organización, introduciendo reformas que procuran, desde entonces, darle nuevos bríos.

La UNCTAD ha sido desde sus orígenes, y sigue siendo dentro de la medida de sus posibilidades, el foro en el cual los países subdesarrollados expresan sus opiniones en materia de comercio internacional, por fuera del mercado sesgo a favor de los Estados más poderosos que pueden ubicarse en la OMC. No obstante los logros reseñados, es también esta la causa de su debilidad.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Lo primero que debemos decir sobre esta organización es que, a diferencia de las anteriores, no es universal ni está integrada en forma alguna al sistema de Naciones Unidas.

Nacida sobre la experiencia de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que se había integrado con el fin de ser la contraparte europea para los fondos estadounidenses y canadienses que daban sustento al Plan Marshall de reconstrucción, tras la II Guerra Mundial.

Para 1960 el Plan Marshall ya había cumplido con sus objetivos originales, pero los países europeos no quisieron desaprovechar la experiencia de trabajo ni los beneficios que habían obtenido a través de la OECE, y decidieron capitalizar lo realizado mediante la firma, el 14 de diciembre de ese mismo año en la ciudad de París, de la Convención que da origen a la OCDE, que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961.

En ella se fijan como objetivos de la nueva organización:

- Lograr el más alto grado posible de crecimiento económico y del empleo en sus Estados miembros, manteniendo la estabilidad financiera;
- Elevar el nivel de vida de la población en esos países;

- Contribuir a la expansión del comercio internacional sobre una base multilateral y de no discriminación, y;
- Contribuir a la expansión económica de todos los Estados, sean o no miembros de la organización.

Para cumplirlos, sus Estados miembros se comprometen a:

- Promover la utilización eficiente de sus recursos económicos;
- Promover el desarrollo de los recursos científico técnicos, fomentar la investigación y la formación profesional;
- Implementar políticas orientadas al crecimiento económico y la estabilidad financiera internacional, tomando en consideración sus propias economías y las de los demás Estados;
- Mantener los esfuerzos por reducir o eliminar los posibles obstáculos al libre intercambio de bienes y servicios, a los pagos corrientes y a la libertad de movimiento de los capitales.

De acuerdo a su conformación, se trata de un OI gubernamental, cuya preocupación central, aunque no única, es de tipo económico, sin ser por ello una institución financiera o de asistencia.

En realidad la OCDE funciona como un centro de análisis y aplicación de políticas orientadas a la promoción del desarrollo económico, sustentada en la comunidad de principios existente entre sus miembros en aquellas materias que son propias de la organización.

Es en cumplimiento de estas funciones que la OCDE produce estadísticas y realiza seguimientos de los más importantes asuntos de la economía internacional.

El peso de la OCDE y de sus pronunciamientos en la comunidad internacional viene dado por el de sus miembros: En 1961 la Organización estaba integrada por Alemania Occidental, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía en el ámbito europeo; Canadá y los EE.UU. en el americano. A ellos se suman Japón en 1964, Finlandia en 1969, Australia en 1971 y Nueva Zelanda en 1973. Se produce luego un cierre en el ingreso de nuevos miembros que se extiende por cerca de 20 años hasta el ingreso de México en 1994, le siguen la República Checa en 1995, Hungría, Polonia y la República de Corea en 1996 y la República Eslovaca en 2000.¹¹⁷

Resulta del listado que la OCDE reúne en su seno a los países más industrializados, productores de las dos terceras partes de los bienes y servicios a nivel mundial, y es el foro en el que los mismos intercambian información y armonizan sus políticas económicas y de comercio internacional en pos de optimizar el crecimiento y contribuir al Desarrollo.

Más de 70 Estados no miembros, entre ellos Brasil, China, Rusia y varios de los países más pobres del África, han firmado con la Organización diversos acuerdos mediante los cuales se suman a determinadas labores y proyectos que impulsa la OCDE.

El trabajo de la OCDE se lleva adelante mediante un proceso que

“se inicia con la recolección de datos y el análisis que llevan a la discusión de políticas. La mutua examinación por los gobiernos, la

¹¹⁷ La Unión Europea participa de la Organización sobre la base del artículo 13 de la Convención que da origen a la OCDE: “Representation in the Organisation of the European Communities established by the Treaties of Paris and Rome of 18th April, 1951, and 25th March, 1957, shall be as defined in Supplementary Protocol No. 1 to this Convention.”, dicho protocolo establece: “1. Representation in the Organisation for Economic Co-operation and Development of the European Communities established by the Treaties of Paris and Rome of 18th April, 1951, and 25th March, 1957, shall be determined in accordance with the institutional provisions of those Treaties. 2. The Commissions of the European Economic Community and of the European Atomic Energy Community as well as the High Authority of the European Coal and Steel Community shall take part in the work of that Organisation.”

vigilancia multilateral y la presión entre iguales para la conformidad o la reforma están en el corazón de la efectividad de la OCDE (...) A veces las discusiones evolucionan hacia negociaciones dentro de la OCDE, y los países miembros acuerdan reglas de juego para la cooperación internacional que pueden terminar en acuerdos formales, por ejemplo (...) sobre créditos para la exportación, o pueden producir estándares y modelos internacionales de tasación o recomendaciones y lineamientos acerca de prácticas medioambientales o comercio electrónico.”¹¹⁸

Este trabajo implica la existencia de un gran número de cuerpos que conforman el orden interno de la organización:¹¹⁹

- Comités y Grupos de Trabajo: Conformados por funcionarios representantes de cada uno de los Estados miembros, llevan adelante las actividades de la OCDE. Actualmente funcionan más de 150 de estos comités o grupos. A ellos se suma una representación permanente de cada Estado miembro, cuyos integrantes asisten a las reuniones de los comités o grupos de trabajo o bien coordinan la asistencia a los mismos de los funcionarios del Estado al que representa, según lo exija la situación.
- Secretaría General: Apoyando la labor de estos comités y grupos se encuentra el Secretario General, al frente de un secretariado integrado por profesionales en las diversas áreas en que la OCDE trabaja. El secretariado reúne la información estadística de los gobiernos de los Estados miembros y la procesa para darle mutua comparabilidad, aportando análisis, perspectivas, y preparando todo el material necesario para el buen funcionamiento de la OCDE. Es además quien da a conocer los acuerdos alcanzados en el seno de la organización. La secretaría tiene su sede en París.
- Consejo: Es el órgano decisorio de la OCDE. Está integrado por un representante permanente por cada Estado miembro, y se reúne periódicamente bajo la presidencia del Secretario General. Todos los años realiza reuniones a nivel de ministros en las que participan quienes están al frente de las carteras de Relaciones Exteriores, Economía y Comercio de los Estados OCDE. El Consejo determina el programa de trabajo y el presupuesto de la organización, aprueba decisiones (vinculantes jurídicamente) y recomendaciones (no son jurídicamente vinculantes).

A ellos debe sumarse un grupo de instituciones vinculadas a la OCDE, cuerpos “semi-autónomos”, entre las que podemos mencionar: la Agencia Internacional de Energía, la Agencia de Energía Nuclear, la Conferencia Europea de Ministros de Transporte, el Centro para la Investigación y la Innovación Educativas, el Club Shael, y el Centro de Desarrollo.

El Centro de Desarrollo está orientado hacia la investigación con el ánimo de ayudar a los países de la OCDE a una mejor comprensión de los problemas económicos y sociales del mundo en Desarrollo. Algunos países que no son miembros de la OCDE participan de este centro, entre ellos Argentina, Brasil, Chile y la India.

El Club Shael, por su parte, se encarga en particular de aquellas cuestiones relacionadas con las ayudas dirigidas a África Oriental.

Las relaciones con los sectores empresarial y laboral se dan a través de los comités Consultivo Empresarial y Consultivo Sindical.

¹¹⁸ The work of the OECD, publicado en el sitio web de la OCDE: www.oecd.org

¹¹⁹ Ver en anexo estructura de la OCDE

Dentro de esta estructura, funciona un comité que será de especial importancia para el resto de nuestro trabajo en cuanto a la información que produce y a los lineamientos políticos que de él emergen: el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD).

Dada la propia conformación de la OCDE, el CAD reúne a los principales donantes bilaterales del mundo, los que persiguen allí potenciar y armonizar sus políticas de ayuda al Desarrollo.

En el CAD se monitorean los presupuestos de ayuda de los Estados OCDE, se hace un seguimiento sobre la manera en la que invierten ese dinero y si se atiende en esa inversión a las prioridades acordadas en el seno del propio comité. Es también el CAD quien regularmente produce informes sobre la cooperación en cada uno de los Estados miembros de la OCDE.

Para realizar su trabajo cuenta con el apoyo de la Dirección para la Cooperación al Desarrollo (DCD).

Con el objeto de conocer mejor el trabajo del CAD podemos enumerar un decálogo de sus principales actividades y focos de atención¹²⁰:

- 1- Determinación de orientaciones estratégicas para una política de ayuda al desarrollo consensuada: Actualmente sus pautas surgen de un documento fundamental en materia de Desarrollo, tal como lo es el reporte “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation”, del año 1996.
- 2- Análisis de las prácticas de los donantes: en el año 2000 el CAD crea el “Task Force on Donor Practices” con el objetivo primordial de reforzar la propiedad (ownership) de los gobiernos de los países receptores de los programas a aplicarse en ellos.
- 3- Evaluación: La evaluación de la ayuda se realiza a través del “Working Party on Aid Evaluation”, único foro en el que se reúnen regularmente expertos en evaluación de la ayuda tanto bilateral como multilateral.
- 4- Seguimiento de los flujos financieros y de los niveles de endeudamiento hacia y en los Estados en vías de desarrollo.
- 5- Igualdad de género: para su seguimiento ha creado el “Working Party on Gender Equality”, único foro mundial en que expertos de las agencias de cooperación al Desarrollo se reúnen para delinear políticas comunes de apoyo a un desarrollo humano y sustentable.
- 6- Buen gobierno, paz y conflicto: A través de la “Network on Good Governance and Capacity Development” y de la “Network on Conflict, Peace and Development Cooperation” se realiza un seguimiento de la influencia recíproca de estas variables.
- 7- Metas Internacionales de Desarrollo: Estas metas son utilizadas por el CAD como un marco genérico que guíe las políticas y programas de cooperación al Desarrollo, y son además medidas de su efectividad.
- 8- Sector privado y Desarrollo: el CAD trabaja tanto con los Estados receptores de ayuda como con las empresas privadas en la búsqueda de lograr mejores condiciones para la inversión privada en los países en Desarrollo, así como para incentivar la misma.
- 9- Desarrollo y medio ambiente: la variable medioambiental en las políticas de Desarrollo es particularmente considerada a través de la actividad del “Working Party on Development Cooperation and Environment” que funciona en forma similar a su par en materia de igualdad de género, siendo también el único foro internacional de estas características.
- 10- Comercio: La implementación de políticas de apertura de mercados que permitan consecuentemente un mayor acceso a los mismos por los países en vías de Desarrollo también es un campo de atención del CAD.

¹²⁰ Sobre la base de los datos aparecidos en “Our main activities” publicados en el sitio web del CAD: www.ocde.org/dac

En su carácter de centro de diseño y acuerdo de políticas para el Desarrollo por parte de los más importantes donantes, el CAD es una referencia obligada en cualquier estudio sobre el particular.

La Unión Europea (UE)

Integrada desde 1995 por quince Estados ¹²¹ la UE es, técnicamente hablando, una Organización Internacional. No obstante, sus particularidades hacen que merezca un tratamiento separado del conjunto de organizaciones al que acabamos de pasar revista.

Aquellas personas interesadas en la historia, estructura y régimen jurídico general de la UE, pueden encontrar una aproximación a los mismos en un trabajo previo ¹²²

En esta oportunidad vamos a presentar la estructura de la cooperación de la UE para el Desarrollo.

Solo es menester explicar aquí el por qué de dar un trato peculiar a la UE, y la respuesta pasa por el carácter supranacional de la organización, que la ubica en una relación especial respecto de los Estados que la integran, los que quedan vinculados por el régimen de la Unión a la vez que mantienen sus propios sistemas nacionales, tal como hemos visto al referirnos a la Cooperación Española, y

“si tomamos conjuntamente la cooperación bilateral de los Estados miembros y la cooperación comunitaria, la UE es el principal donante mundial de ayuda al desarrollo” ¹²³

y si consideramos sólo el aporte realizado por la Comunidad Europea, ésta ocupa el quinto lugar entre los mayores donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo.

A ello se agrega que el objetivo de la UE no es, la promoción del desarrollo o la economía internacional en alguna de sus vertientes, sino que se trata de una organización de objetivos mucho más amplios, de los cuales la cooperación al Desarrollo no es más que uno entre tantos y, por cierto, no el más importante.

Hecha esta salvedad, entremos al estudio de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, entendiendo por tal aquella que gestionan las instituciones comunitarias sobre la base de recursos financieros puestos a su disposición.

El Tratado de la UE (TUE) firmado en la ciudad de Maastricht en 1992, decidió la coordinación de las políticas bilaterales con la comunitaria en el campo de la cooperación al desarrollo. Es decir que hasta su entrada en vigor, el primero de noviembre de 1993, la política de cooperación al Desarrollo no tenía carácter comunitario.

Hasta entonces, la CE se valió de diferentes instrumentos sobre los cuales estructuró sus acciones en este ámbito:

- 1- Con la constitución misma de la CE se consagró un régimen de asociación con los países y territorios de ultramar, sobre la aplicación a los mismos de un régimen comercial de intercambios equivalente al que rige entre los Estados miembros y la creación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

¹²¹ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia

¹²² SURASKY, J. Unión Europea, tres desafíos, un destino: Ámsterdam, ampliación, Euro. Serie Estudios número 12, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 1999. Ver Introducción

¹²³ GOMEZ GALAN, M. y SANAHUJA PERALES, A. El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo, CIDEAL, Madrid, España, 1999. Página 109

- 2- A partir de 1963, fomentado por el proceso mundial de descolonización, surgió un nuevo tipo de convenios que se celebraron con las antiguas colonias que no deseaban seguir siendo partes del régimen de asociación indicado antes. Actuando en virtud del artículo 238 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) se firman los primeros acuerdos de asociación, fundamentalmente vinculando a países de África francófona: Yaoundé I (1963) y Yaoundé II (1969). Esta política se extiende y profundiza luego, sobre todo a partir de la incorporación del Reino Unido a la CE en 1973, y lleva a la negociación de los acuerdos de Lomé, el primero de ellos celebrado en 1975 y el cuarto en 1989, revisado en 1995, que vinculan a cerca de cincuenta Estados de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP). En estos convenios se reconocen preferencias comerciales significativas y contribuciones financieras.
- 3- En 1976 se aprueba el primer programa de cooperación con países en Desarrollo “no asociados” de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA). En 1981 se aprueba el Reglamento CEE número 442/81 que regula la asistencia a aquellos países. En este programa, a diferencia de los que ocurre en Lomé, las preferencias comerciales acordadas no resultan de importancia y el otorgamiento de ayuda financiera se efectúa en forma anual y unilateral, sobre la base de la disponibilidad de fondos de la Comisión Europea. Este programa se vio reforzado con el ingreso de los dos Estados europeos de Iberoamérica a la CE en 1986: España y Portugal.
- 4- El llamado “Memorando Pisaní” de 1982, luego revisado en varias oportunidades, plantea una política de seis objetivos: apoyo a los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo, apoyo para el logro de la autosuficiencia alimentaria mediante el desarrollo rural, desarrollo de recursos humanos y culturales, desarrollo de las capacidades propias de investigación científica y aplicada, optimización en la utilización de los recursos naturales disponibles y, respeto del medio ambiente.

Junto a la prolongación de los lazos históricos que vinculaban a los centros europeos con sus colonias, otro de los rasgos que parecen marcar la política de cooperación al desarrollo de la CE es su posición en el mundo bipolar propio de los tiempos de la guerra fría.

Es consecuencia lógica que el desmembramiento del mundo socialista haya producido cambios de la más diversa índole en la cooperación europea:

*“En primer lugar, la ayuda se extendió a los países del centro y del este de Europa, en el marco de la estrategia de pre-adhesión, y a los países de la antigua Unión Soviética. En segundo lugar, la firma de los acuerdos de la “Ronda Uruguay” del GATT en 1994 trae consigo una reducción a medio plazo del margen de preferencias del que disfrutaban los países ACP. En tercer lugar, en ese mismo año se decidió renovar la estrategia de cooperación con los países de América Latina. Finalmente en 1995 se inició la nueva estrategia de Asociación Euromediterránea, que prevé una cooperación reforzada con los países de esta región”*¹²⁴

Las estrategias de la cooperación con los descriptos como “países del centro y del este de Europa”, más comúnmente denominados como Países de Europa Central y Oriental (PECO), y las seguidas con los países que integraban la URSS son diferentes.

Respecto de los primeros, el esfuerzo central se dirige a apoyar sus procesos de transiciones hacia economías de mercado, a tal fin se adopta el Programa PHARE para Hungría y Polo-

¹²⁴ GOMEZ GALAN, M. y SANAHUJA PERALES, A. El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo, CIDEAL, Madrid, España, 1999. Página 112

nia, luego ampliado hacia los demás Estados de la región. Este programa demostró dificultades ya que su implementación genera una

*“abundantísima práctica convencional, desplegada inicialmente vía acuerdos de comercio y cooperación económica y comercial. Pero tales acuerdos han demostrado pronto sus limitaciones si el objetivo perseguido era preparar a estos países (política y económicamente) para su eventual adhesión a la UE. De ahí que se haya optado posteriormente por la celebración de acuerdos de asociación, los llamados acuerdos europeos”*¹²⁵

Los acuerdos europeos han profundizado en la cooperación política y establecido zonas de libre comercio para productos industriales.

Los Estados de la ex URSS han sido apoyados mediante la ayuda financiera comunitaria y celebrado acuerdos de colaboración y cooperación con la CE marcadamente menos ventajosos que los firmados con los PECO.

Pero estamos ya avanzando más allá del momento de la entrada en vigor del mencionado TUE, y la política de cooperación al desarrollo es ya una política comunitaria.

Nos dice el artículo 11 del TUE:

“La Unión Europea definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad común y cuyos objetivos serán los siguientes: (...)
– el fomento de la cooperación internacional”.

Resulta de este artículo que la política de cooperación debe enmarcarse dentro de la política exterior y de seguridad común (PESC).

Se refuerza así lo que dispone el artículo 3 del mismo tratado, cuando en su párrafo segundo dice:

“La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo.”

haciendo responsables tanto al Consejo cuanto a la Comisión de garantizar dicha coherencia y asegurar, dentro de sus competencias, la realización de dichas políticas.

La Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la CE recoge en su Título XX: Cooperación al Desarrollo (artículos 177 a 181), la normativa introducida por el TUE en la materia (artículos 130 U a 130 Y).

En el artículo 177 comienza diciendo:

“Las política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros...”,

con lo cual sienta como pilar de la política de cooperación al desarrollo el principio de complementariedad.

Paso seguido, el mismo artículo identifica los tres objetivos de la cooperación al desarrollo:

- 1- *Favorecer* el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, particularmente de los más desfavorecidos;
- 2- *Favorecer* la inserción progresiva y armoniosa de los países en desarrollo en la economía mundial;

¹²⁵ REMIRO BROTONS, A. Derecho Internacional, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, España, 1997. Página 1124.

3- *Favorecer* la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

La segunda parte del artículo agrega que la política de Desarrollo deberá también *contribuir* a los siguientes objetivos generales

1- El desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, y;

2- El respeto de los derechos humanos y la libertades fundamentales.

En su tercer párrafo se hace mención a la existencia de otros compromisos y objetivos acordados en el marco de las NN.UU. o de otras OI.

Todos los objetivos considerados en el artículo 177, tanto los propios de la política de cooperación al desarrollo de la CE como los generales y los asumidos en otros marcos, conforme lo dispone el artículo 178, deberán ser tenidos en cuenta en aquellas políticas capaces de afectar a países en desarrollo.

En este sentido debemos decir que en la implementación de políticas tales como la Política Agraria Común (PAC) que por su esencia afectan profundamente las economías de los países en desarrollo, esta prevención no parece ser tenida en consideración y se siguen produciendo daños a la economías y comercio de aquellos mediante el otorgamiento y mantenimiento de subvenciones de diferente tipo a productos que, en el mercado internacional, son competencia de las exportaciones de los Estados a los cuales la política de cooperación al desarrollo pretende apoyar.

El artículo 179 hace responsable al Consejo de adoptar

“las medidas necesarias para el logro de los objetivos enunciados en el artículo 177”,

a la vez que determina que será el Banco Europeo de Inversiones quien deberá contribuir *“a la ejecución de las acciones contempladas en el apartado I”*, haciendo *in fine* la salvedad de que

“Las disposiciones del presente artículo no afectarán a la cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del convenio ACP-CE”

El artículo 180 desarrolla el principio de coordinación, consecuencia lógica del principio de complementariedad, considerando tanto la relación CE/Estados miembros como la presencia en foros internacionales, dejando en cabeza de la Comisión la posibilidad de adoptar *“cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación”* referida.

Finalmente, el artículo 181 alude a los acuerdos en materia de cooperación celebrados entre la CE y terceros países u OI.

Esta normativa se ha visto reforzada por una serie de instrumentos tales como la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas titulada *“La Política de Cooperación al Desarrollo en el horizonte del año 2000: Aplicación del Tratado de Maastricht”*¹²⁶, donde se desarrollan los objetivos y métodos que acabamos de repasar.

Dentro de las líneas trazadas se han continuado planes preexistentes de cooperación al desarrollo, los que se han adaptado a las nuevas directrices, y se han lanzado otros. No es del caso analizarlos aquí, aunque si es bueno dar al menos un mínimo acercamiento a los órganos gestores de la cooperación al Desarrollo dentro de la UE.

“El ciclo de cualquier política comunitaria tiene tres fases diferenciadas: concepción, decisión y ejecución. (...) Podemos decir grosso modo que la Comisión concibe y ejecuta (con la excepción de los

¹²⁶ Bruselas, 15 de mayo de 1992

*créditos del BEI), mientras que el Consejo y, en menor medida, el Parlamento deciden”*¹²⁷

Debido el rol asignado a la Comisión, compartimos con los autores del párrafo la consecuente necesidad de mencionar tres de las más relevantes unidades administrativas encargadas de la política de cooperación:

- Las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores: son tres: la DG I, de cooperación con parte de Asia; la DG IA, quien tiene a su cargo los PECO; y la DG IB responsable de las relaciones con los Estados de América Latina, el Caribe, el sur del Mediterráneo y parte de Asia;
- La Dirección General VIII de Relaciones de Cooperación al Desarrollo con África, el Caribe y el Pacífico: Asume la responsabilidad de la política de cooperación frente a los países ACP y los países y territorios de ultramar, así como de todos los países en desarrollo en materia de ayuda alimentaria y cooperación con ONGs;
- La Oficina Humanitaria de la CE (ECHO): Constituida en 1992, tiene a su cargo la implementación de las políticas de ayuda humanitaria impulsadas desde la UE. Los últimos sucesos bélicos en los que la Unión se vio envuelta, sobre todo en la región de la ex Yugoslavia, le han dado un protagonismo cada vez mayor.

Para 1998 se crea el Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR), primer paso hacia la unificación de los servicios encargados de ejecutar los distintos programas de ayuda, y con el claro objetivo de mejorar su gestión.

El SCR resulta ser efectivo en su actividad, y esto impulsa nuevamente a que la Comisión, en mayo de 2000, decida ir más allá, aplicando un programa cuyos objetivos principales son la mejora de la calidad y adaptabilidad de la gestión de proyectos, la reducción de los plazos para la aplicación de proyectos ya aprobados, dar garantía de procedimientos armonizados y conformes a la normativa internacional de responsabilidad de gestión y la optimización del impacto y resonancia de la cooperación y la AOD de la UE.

El último paso hacia el objetivo de unificar y dar la mayor coherencia a la política de cooperación de la UE, se da el primero de enero de 2001 cuando, por decisión de la Comisión, se crea la Oficina de Cooperación **EuropeAid**, encargada de la aplicación del conjunto de los instrumentos que configuran la ayuda exterior de la Comisión, financiados a cargo del presupuesto comunitario y de los FED, con exclusión de los llamados instrumentos de pre adhesión, las actividades humanitarias, la ayuda macrofinanciera, la PESC y el Mecanismo de Respuesta Rápida.¹²⁸

EuropeAid es ahora responsable de *todas las fases* del ciclo de operación de la ayuda, siguiendo, claro está, los objetivos programáticos que definen la Dirección General de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Desarrollo que sean adoptadas por la Comisión.¹²⁹

¹²⁷ GOMEZ GALAN, M. y SANAHUJA PERALES, A. El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo, CIDEAL, Madrid, España, 1999. Página 114.

¹²⁸ Según datos de la página web de EuropeAid (www.europa.eu.int/comm/europeaid/index_es.htm) sus actividades cubren los FED (Estados ACP) y aproximadamente 70 líneas presupuestarias basadas en más de 80 bases jurídicas, beneficiando a más de 150 Estados, territorios u Organizaciones. En el año 2000 la financiación ascendió a 7600 millones de euros repartidos de la siguiente manera: 850 millones para los Balcanes occidentales y Estados de la antigua URSS; 1000 millones para el Mediterráneo meridional y el Cercano y Medio Oriente; 4200 millones para los Estados ACP, 570 millones para Asia y América Latina y algo más de 1000 millones para financiación de acciones de carácter horizontal (principalmente en materia de seguridad alimentaria, actividades cofinanciadas con ONGs, medio ambiente y derechos humanos)

¹²⁹ Ver organigrama de EuropeAid en el Anexo

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

El fenómeno de la organización de la sociedad civil es, en sus contornos actuales, históricamente nuevo.

Desde 1960 hasta 1995, el número de ONGs creció de 1300 a 36000¹³⁰, con el consiguiente aumento de su protagonismo en la esfera social, pero sólo en los últimos diez años este fenómeno ha alcanzado nuevos ribetes con la comprensión por parte de las ONGs de que la defensa de sus intereses hacía necesario ir más allá de las fronteras nacionales, conformándose una verdadera sociedad civil internacional preocupada y comprometida con problemas globales que requieren respuestas globales.

No obstante, debemos aclarar que la existencia de agrupamientos organizados de la sociedad civil no es propia de la sociedad ni de las problemáticas contemporáneas y, en realidad, es imposible decir cuándo se inició o cual ha sido la primer ONG de la historia.

Sí podemos afirmar, en cambio, el origen religioso de estos agrupamientos, ámbito dentro del cual se mantiene hasta el Siglo XIX, fundamentalmente a través de agrupaciones de tipo caritativo.

Un nuevo paso es dado a partir de la revolución industrial y del crecimiento de las ideas liberales en Europa. Los individuos comienzan entonces a nucleares para enfrentar los disvalores que trae aparejado el surgir de la industria, pero aún mantienen su accionar dentro del ámbito local o nacional, tal es el caso del Ejército de Salvación de Londres de 1865 y de Cáritas Alemania en 1897.

Desde comienzos del siglo pasado la acción de las ONGs se internacionaliza y se diversifica su campo de acción. Así, junto a las organizaciones más tradicionales de carácter religioso o económico-social surgen ONGs que se abocan al trabajo en las más diversas materias: humanitaria (Cruz Roja), derechos humanos (Amnesty International), política (Federación Socialista), ciencia (Instituto de Derecho Internacional), medio ambiente (Greenpeace), deportes (Comité Olímpico Internacional), y por supuesto, desarrollo (Oxfam).

Lamentablemente, este crecimiento en la labor de las ONGs no se ve reconocido por el derecho internacional. Son los propios Estados, preocupados por la creciente influencia de estas organizaciones y marcados por su eterno temor a la pérdida de poder, quienes dificultan este reconocimiento.

Salvo importantes aunque raras excepciones, tal el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja, las ONGs carecen de subjetividad jurídica internacional. Creadas en virtud de un acto de derecho interno, quedan por tanto sometidas al ordenamiento del lugar de su constitución y al amparo, no siempre seguro, de ese Estado, y sujetas en su accionar al reconocimiento o no del Estado en que pretenden desarrollar su actividad.

No obstante, el “peso específico” de las actividades de las ONGs y el espectacular crecimiento registrado en su número van, en los últimos años, abriendo una vía hacia su reconocimiento por el derecho internacional.

La Carta de las NN.UU. reconoce al Consejo Económico y Social (ECOSOC) la facultad de

“hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacer dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales,

¹³⁰ REMIRO BROTONS, A. Derecho Internacional, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, España, 1997. Página 146

previa consulta con el respectivo miembro de las Naciones Unidas”

¹³¹

Sobre esta base normativa, más de 1600 ONGs tienen actualmente *estatus consultivo* limitado en la ONU, que las habilita a presentar declaraciones escritas la ECOSOC, y a otros órganos del sistema. A este grupo debe sumarse otro contingente de más de 1500 organizaciones que trabajan junto al Departamento de Información Pública de las NN.UU., dependiente del Secretario General.

Las competencias de las ONGs que obtienen estatus consultivo dependen de su inclusión dentro en una de las dos categorías posibles:

- Primera Categoría: sus integrantes pueden participar de la elaboración del orden del día de las sesiones plenarias del ECOSOC y sus órganos subsidiarios, hacer uso de la palabra, remitir informes, recibir la información que se distribuya internamente. En esta categoría se ubican ONGs cuyas actividades abarcan todos o una gran parte del campo de acción del ECOSOC.
- Segunda Categoría: en ella se incluyen las ONGs con competencias particulares dentro del ámbito de acción del ECOSOC, y sus facultades son menores a las de la primera categoría.

La ubicación de una ONG en una u otra categoría, así como el mismo otorgamiento del estatus consultivo, es facultad del Comité de ONGs del ECOSOC, integrado por 19 representantes gubernamentales que adoptan sus decisiones por consenso. Este sistema hace que varias ONGs opten por no presentar sus candidaturas como medio de mantener estrictamente su independencia, a la vez que obliga a los Estados integrantes del Comité a negociar tanto el otorgamiento como la quita del estatuto a una ONG.

En igual sentido, ya nadie discute el papel jugado por las ONGs frente a cada una de las grandes Conferencias convocadas por las Naciones Unidas en la década pasada, cada una de ellas acompañada por una reunión paralela de ONGs, cuyas declaraciones finales han sido, en general, mucho más comprometidas y exigentes que las oficiales, desempeñando el rol de una suerte de “conciencia internacional”.

También dentro del ámbito de la ONU, la AG viene reconociendo en el último tiempo el estatus de observador a ONGs, tal el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja en 1990.¹³²

En un marco diferente, el Consejo de Europa adoptó en 1986 un acuerdo internacional sobre reconocimiento de personalidad jurídica a ONGs, aunque su valor más importante radique en el mero planteamiento del tema, ya que en cuanto a los contenidos parece una posibilidad desperdiciada de reconocer el lugar (no puede hablarse de otorgar un lugar ya que lo han obtenido por mérito propio) de las ONGs en la esfera internacional. El tratado mantiene es status quo preexistente y se limita a prever el reconocimiento recíproco de las ONGs constituidas en un Estado parte en el de territorio de los demás.

Conscientes ahora de la pluralidad y complejidad del fenómeno de las ONGs, podemos definir las siguiendo al Profesor Rodríguez Carrion, quien en su Manual de Derecho Internacional se refiere a ellas como

¹³¹ Carta de las Naciones Unidas, artículo 71

¹³² Pedido con el aval de 138 Estados miembros. No obstante ello, la oposición de ciertos Estados, encabezados por los EE.UU., a resultado en la Resolución 46/496 de la AG de 1994, por la que se dispone que en adelante la concesión del estatus de observador sólo podrá otorgarse a sujetos de derecho internacional, sin que ello obste a la concesión de este estatus a otras entidades con carácter *ad hoc* para determinados períodos de sesiones o para tareas de determinados órganos

“asociaciones particulares sin finalidad lucrativa que desarrollan actividades transnacionales y se rigen por el derecho del Estado en que establecen su sede o sus diversas secciones nacionales”.

El Profesor se refiere aquí a la ONGs de presencia en la sociedad internacional, para incluir a aquellas que limitan su campo de acción fronteras adentro de un Estado bastaría agregar a esa definición que las actividades pueden ser transnacionales, nacionales, regionales e incluso locales.

Dentro de este cuadro general queremos dedicarle un espacio particular a las denominadas ONGD, Organizaciones No Gubernamentales por el Desarrollo.

Históricamente, estas ONGs eran de carácter asistencialista (ONGDs de primera generación), así fue hasta los años 1960s en que orientan sus actividades hacia la autoayuda de los beneficiarios (ONGDs de segunda generación), diez años después el objetivo de su acción es lograr el autosostenimiento del desarrollo (ONGDs de tercera generación), hasta llegar a la actualidad, en que cuestionan lo estructural, trabajando a favor de generar una conciencia mundial en pro del Desarrollo y ejerciendo presión política en forma directa (ONGDs de cuarta generación). La existencia de un nuevo “tipo” de generación no significa que los anteriores se extingan, sino que se suman nuevas ONGDs con nuevas tareas a las ya existentes.

Actores privados sin fines de lucro, estas ONGDs proyectan e implementan proyectos de Desarrollo, para lo cual tienen una organización interna (generalmente formada por una Asamblea integrada por sus miembros, una Junta directiva y socios), y disponen de recursos humanos y financieros propios.

Los recursos humanos con que cuentan se organizan sobre la base de diferentes categorías, que se relacionan con los ordenes nacionales de los Estados en los cuales tienen sus sedes, vayan como ejemplo las siguientes categorías:

- Voluntario
- Cooperante
- Expertos y Técnicos
- Socios

Los primeros tres, y fundamentalmente el segundo y el tercero, participan directamente en la implementación de los programas de desarrollo.

En cuanto a sus recursos financieros, se clasifican según su origen en:

- Privados
 - de particulares
 - de empresas
- Públicos
 - Multilaterales
 - Bilaterales

En todo caso, las ONGDs son cada vez más escogidas por los Estados para canalizar sus recursos de cooperación, sobre la base de su prestigio, su contacto directo con los eventuales beneficiarios y las sospechas de corrupción que pesan sobre varios gobiernos de países receptores de ayuda.

Esto genera un riesgo para las mismas ONGs de quedar vinculadas a los Estados cuando estos se convierten en sus proveedores de fondos, afectando su independencia de posicionamiento y acción.

Desde ya hace varios años existe un reclamo surgido del mismo seno de las ONGs para fijar un límite porcentual, de aproximadamente el 20%, a la financiación pública.

Puede surgir de lo que decimos que las ONGDs y las ONGs en general ocupan un lugar impoluto, fuera de toda sospecha. Para ser objetivos debemos aclarar que no es así, y no son pocos los casos de corrupción y malversación de fondos dentro de ONGs, e incluso el tráfico de influencias políticas que en más de una oportunidad las ha tenido como actores principales.

Las Sociedades Transnacionales

Tema complejo si los hay, el abordaje de las sociedades internacionales nos obliga a comprender no sólo la propia estructura de estos actores de la sociedad internacional, ya que hasta el momento no puede afirmarse que posean subjetividad jurídica en el marco internacional, sino que para su estudio es indispensable empaparse del marco ideológico global en el que nos desenvolvemos, y que es quien le ha dado su lugar preeminente.

Viviane Forrester nos dice:

*“confundimos las instituciones políticas con el poder económico. No advertimos que si ese poder neutraliza aquellas instituciones, eso no significa que éstas han desaparecido sino que aquél las ha anexado y gobierna en su lugar”*¹³³

La afirmación de la socióloga francesa nos permite entrever un factor fundamental al referirse al espacio de poder que ocupan en la actualidad la sociedades transnacionales, y vuelve a gatillar luego:

*“sin destruir la atmósfera, las estructuras ni las libertades democráticas a las que se adapta, se ha instaurado un dictadura extraña que esas libertades no pueden perturbar, hasta tal punto ha afianzado su poder, su dominio de todos los factores necesarios para el ejercicio de su soberanía, su prescindencia de los seres humanos, su separación de la sociedad. Hasta tal punto sus prioridades son ley”*¹³⁴

En otro aspecto, pero en la misma dirección el entonces SG de las NN.UU. Boutros Ghali llama en un discurso pronunciado el 15 de abril de 1994 en la Universidad Carlos III de Madrid, España, a reconocer la primacía de la sociedad transnacional sobre la sociedad interestatal.

Es este contexto en el que lo político es desplazado por lo económico, que no lo extingue sino que se vale de su estructura asentada, en el cual las empresas transnacionales y sus decisiones tendrán la capacidad de afectar en forma el desarrollo de los Estados.

Comencemos por ver qué entendemos por Sociedades Transnacionales (STN)

*“La sociedad transnacional es una persona jurídica de derecho privado con múltiple implantación territorial pero un centro único de decisión”*¹³⁵,

en una forma más práctica Pellet las define como

¹³³ FORRESTER, V. Una extraña dictadura, traducción de Daniel Zadunaisky, Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Buenos Aires, Argentina, 2000. Página 19

¹³⁴ FORRESTER, V. Una extraña dictadura, traducción de Daniel Zadunaisky, Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Buenos Aires, Argentina, 2000. Página 39

¹³⁵ TEITELBAUM, A. “El papel de las sociedades transnacionales en el mundo contemporáneo: documento de trabajo para el seminario sobre las sociedades transnacionales”. Documento presentado al seminario “Las actividades de las sociedades transnacionales y la necesidad de su encuadramiento jurídico, realizado en Celigny, Génova, 4 y 5 de mayo de 2001

*“aquellas que, por la diversidad de sus intereses internacionales, pueden obtener el mejor partido de la división del mundo en Estados soberanos”*¹³⁶

Únicamente lo hasta aquí afirmado justificaría se otorgue a estas empresas personalidad jurídica en el ámbito internacional, sin embargo hasta el momento tal desarrollo parece lejano, lo que por otro lado no hace imposible someter a las STN a las normas del derecho internacional, sino que mediatiza y, en consecuencia, dificulta la aplicación de una normativa tal, que queda en manos de los Estados, quienes sí están obligados por el derecho internacional, y que deben hacer cumplir las normas internacionales dentro de sus respectivas fronteras mediante la inclusión de sus parámetros en sus órdenes jurídicos nacionales.

Los Estados son además internacionalmente responsables por los efectos dañosos de las actividades realizadas por particulares dentro de su jurisdicción. A este respecto son de destacar los pronunciamientos de la CIJ en el caso de la “Trail Foundation” o en el de la toma de rehenes en la Embajada de los EE.UU. en Irán, con avances doctrinarios en sentido idéntico dentro de la Comisión de Derecho Internacional de las NN.UU. en sus trabajos sobre responsabilidad de los Estados, y sobre responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional. Progresos similares se dan en diversas ramas específicas del derecho internacional, entre las cuales se destaca la protección internacional del medio ambiente.¹³⁷

Estas normas son, sin duda, aplicables a las STN.

Pero, ¿qué tribunal será competente para definir la responsabilidad del Estado en un caso como el que se plantea?

Las instancias de la CIJ y de los tribunales regionales están abiertas de acuerdo a las circunstancias generales, y lo mismo ocurre con la posibilidad de establecer tribunales arbitrales.

En el ámbito interno, los tribunales nacionales pueden y deben ser el primer recurso al que acuda quien se siente damnificado por las actividades de una STN. La competencia del tribunal para estos casos puede ser establecida según el lugar en que se produce el daño, o bien el de la sede central de la STN que lo provoca, dejando abierta la posibilidad de recurrir a los tribunales con jurisdicción en el domicilio de la víctima si fuera diferente del lugar de producción del daño. Esta última opción busca facilitar el reclamo del damnificado simplificando su llegada a los tribunales.

Se abre paso en el último tiempo el principio de jurisdicción universal, recientemente aplicado en una querrela contra la empresa Shell, radicada ante un tribunal de New York, EE. UU., por familiares de Ken Saro Wiwa, quienes acusaron a la empresa de haber apoyado al régimen nigeriano de Abacha en la fabricación de evidencias para un juicio simulado que condujo a Wiwa y otros compañeros a la pena de muerte. En apelación se había declarado la incompetencia de la justicia norteamericana, pero la Corte Suprema de ese país, en marzo de 2001, decidió dar trámite a la causa a pesar de que la Shell tiene su sede central en el Reino Unido, los crímenes se produjeron en otra jurisdicción y los denunciantes tanto como la víctima no son residentes en EE.UU.

Para llegar a esa decisión la Corte hizo una aplicación amplia del principio de jurisdicción universal sobre la base de la “Alien Tort Claims Act”, una ley interna de los EE.UU.

¹³⁶ QUOC DINH, N; DAILLIER, P y PELLET, A. Droit international public, 6ta. Edición, Ed. LGDJ, París, Francia, 1999. Página 676

¹³⁷ De acuerdo al Principio 2 de la Declaración de Río de 1992 los Estados tienen “...la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.

Por otra parte, nuevas dificultades surgen en la imposición de un régimen normativo internacional debido a la variedad de campos en los que estas STN se desenvuelven.

Si bien originariamente puede haber en nosotros una tendencia a pensar en empresas productivas, no siempre es este el campo económico de las STN, que en los últimos años se han volcado masivamente al mercado financiero internacional, convirtiendo en parte de sus actividades la obtención de rentas provenientes del dinero mismo, con exclusión de cualquier actividad productiva.

Esta tendencia hacia la actividad financiera, de mayor riesgo y cortoplacista, es causante de muchos de los problemas que aquejan al mundo en la actualidad, tales como la volatilidad de los mercados financieros y la pérdida de puestos de trabajo.

Este doble juego de dificultades para dar un marco jurídico apropiado a las STN ha llevado al fracaso a los diferentes intentos de crear un marco jurídico internacional obligatorio vinculante para las mismas. Hasta la actualidad sólo contamos con una Declaración Tripartita de Principios sobre las Sociedades Transnacionales y la Política Social, dada en 1977 por el Consejo de Administración de la OIT, y otros instrumentos no obligatorios tales como las directrices que en la materia da la OCDE en 1976 y que son repetidamente reformadas, la última vez en 2000, o el Conjunto de Principios para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas de las NN.UU.¹³⁸

Otras formas de control no jurídico de las actividades de las STN merecen ser mencionadas, tal como la elaboración de la SA 8000 (Social Accountability 8000) que implementa en 1997 la ONG “Council on Economic Priorities Accreditation Agency” (CEPAA), que, sobre la base de estándares definidos en la OIT, certifica el carácter “socialmente responsable” de las empresas.

Luego son las mismas empresas quienes elaboran sus propios códigos de conducta (no vinculantes). A la crítica de la falta de control externo, últimamente han respondido las propias STN contratando auditorías de las más relevantes consultoras internacionales, o bien aceptando ser “controladas” por ONGs de prestigio.

En el marco de la ONU puede observarse el creciente poder de las STN y las dificultades planteadas a los intentos de regular su actividad.

En diciembre de 1973 mediante resolución 1908 (LVII) el ECOSOC crea la Comisión de Sociedades Transnacionales, integrada por 48 Estados, cuya tarea principal sería investigar las actividades de las STN y elaborar un código de conducta para las mismas.

Ese mismo año, también es el ECOSOC quien crea por resolución 1908 (LVII) el Centro de Sociedades Transnacionales como organismo autónomo dentro de la estructura de la SG de NN.UU.

En 1978 la ONG Declaración de Berna publica un informe que lleva por título “La infiltración de las firmas multinacionales dentro de la Organización de las Naciones Unidas” en el que explica como STNs de la talla de Nestlé, Hoffmann-La Roche o Sandoz, entre otras, desarrollan tareas que les permiten influir en las decisiones de distintos organismos del sistema.

Si bien ese informe causó cierto revuelo, no tuvo la difusión suficiente como para afectar un proceso que se haría cada vez más evidente de avance de las STN en el marco de NN.UU.

Así, a fines de la década de 1980 el proyecto de elaborar un código de conducta ya estaba abandonado, y sólo el desparpajo con que actuaron entonces la STN, que resultó en la movilización de la sociedad civil, hizo que el tema se mantuviera en la agenda central de discusiones a nivel internacional.

¹³⁸ Resolución 35/63 de la AG de NN.UU.

En 1993 el SG transforma el Centro de Sociedades Transnacionales en la División de Sociedades Transnacionales y de Inversiones Internacionales, ahora como parte de la estructura de la UNCTAD.

Un año después, el ECOSOC decide en su resolución 1994/1 seguir un camino similar y convierte a la Comisión de Sociedades Transnacionales en una Comisión del Consejo de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD. Ya entonces la idea de elaboración de un código se había abandonado por la del estudio de la contribución de las STN al crecimiento y el Desarrollo.

Actualmente un Grupo de Trabajo de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos se encarga de examinar los métodos de trabajo y las actividades de las STN.

Pero quizás el más ambicioso proyecto que lleva adelante sobre el particular las NN.UU. en la actualidad es el “Pacto Mundial”.

Lanzado en el Foro Económico Mundial de Davos de 1999 por el SG de la Organización, Kofi Anan, el Pacto se pone en marcha en julio de 2000¹³⁹, buscando alcanzar los siguientes objetivos:

1. Incorporar principios comunes en la visión estratégica y en la práctica del funcionamiento de empresas en todo el planeta;
2. Ofrecer un servicio de aprendizaje interactivo sobre la base de la experiencia de las empresas participantes, para evaluar qué mediadas resultan exitosas y cuáles no;
3. Celebrar un diálogo anual para abordar un problema escogido sobre el que empresas, ONGs, sindicatos y otros interesados puedan formular recomendaciones destinadas a lograr progresos en el asunto de que se trate;
4. Lograr que empresas, NN.UU., ONGs, sindicatos, gobiernos y grupos interesados colaboren para crear y poner en ejecución proyectos de fomento de los principios y que generen especiales beneficios a los más necesitados.

Los principios a los que se hace referencia en los puntos 1 y 4 conforman el cuerpo esencial del Pacto, ya que por su virtualidad las empresas que se integren en él adoptan un conjunto integrado por 9 compromisos en los ámbitos de los derechos humanos, las normas laborales y el medio ambiente. Ellos son:

Derechos Humanos:

- 1- Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados a nivel internacional y;
- 2- Evitar verse involucradas en abusos de los derechos humanos.

Normas laborales:

- 3- Las empresas deben respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
- 4- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio;
- 5- La abolición efectiva del trabajo infantil y;
- 6- La eliminación de la discriminación respecto del empleo y la ocupación.

Medio Ambiente:

- 7- Las empresas deben apoyar la aplicación de un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales;
- 8- Adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental y;
- 9- Alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente.

Para cumplir sus objetivos el Pacto Mundial, bajo la dirección del SG de NN.UU., contempla los siguientes mecanismos:¹⁴⁰

¹³⁹ Para el año 2002 se espera que el Pacto Mundial cuente con el aval de 100 empresas transnacionales y 1000 de diversas regiones del mundo

- El Foro de Aprendizaje: en él se concentran y difunden las experiencias de las integrantes del Pacto al intentar realizar los principios que lo sustentan, para ello anualmente se solicita a los miembros que comuniquen un ejemplo de medidas adoptadas para aplicar al menos uno de los principios en el mundo empresarial;
- El Diálogo sobre Políticas: Organizado anualmente por la Oficina del Pacto Mundial, es el lugar de encuentro de sus integrantes en el que se debate acerca de problemáticas actuales con el objetivo de encontrar soluciones comunes. El diálogo 2001 versó sobre la función del sector privado en las zonas de conflicto, en su versión 2002 se examinarán las prácticas adquiridas en materia de sostenibilidad del desarrollo. La participación en los diálogos es facultativa para los integrantes del Pacto.
- Iniciativas pactadas: Se promueven iniciativas de asociaciones y empresas concretas para potenciar los 9 principios básicos, mediante el estímulo a las empresas para que establezcan sus propias directrices conforme a los mismos. Persigue aprovechar las ventajas de la actividad empresarial para, en contacto con NN.UU., poder involucrar al sector privado en el logro de los objetivos “de mayor aceptación” de la ONU. La participación en los proyectos es facultativa para los integrantes del Pacto.
- Proyección a países: Propagación internacional del Pacto Mundial e incorporación de nuevos participantes. Ya se han realizado actividades en este sentido en Brasil, Ghana, China, India, Indonesia, Sudáfrica, México, Polonia, Zambia, Malasia, Nigeria, Túnez, Chile y Jordania entre otros Estados.

El Pacto Mundial, no obstante, ha recibido críticas desde diferentes sectores. En este sentido es particularmente clara la “Exposición Conjunta presentada por escrito por el Centro Tercer Mundo, Organización no Gubernamental reconocida como entidad consultiva general y la Asociación Americana de Juristas, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centro América (CODEHUCA), la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de España, Nord-Sud XXI y el Servicio Paz y Justicia en América Latina (SERPAJ-AL), organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas especiales”, que haciendo referencia a la “infiltración” de la que hablaba la ONG Declaración de Berna, dice:

“Actualmente ya no se trata de “infiltración”, sino de abrirle de par en par las puertas de las Naciones Unidas a las empresas transnacionales, siguiendo la tendencia mundial generalizada a ceder el poder de decisión a los grandes conglomerados económicos y financieros, quitándoselo a sus legítimos depositarios, que son los Estados y los pueblos, en detrimento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las grandes mayorías de la población mundial”

para agregar más adelante que

“Este proyecto ya se ha puesto en práctica mediante el Global Compact”.

¹⁴¹

¹⁴⁰ Ver en anexo el gráfico sobre el funcionamiento del Pacto Mundial y sus participantes

¹⁴¹ E/CN.4/Sub.2/2000/NGO/16

Capítulo III

La Cooperación Internacional al Desarrollo: ¿Cómo?

Modalidades y destinos de la Cooperación Interna- cional:

A modo de introducción

Ya hemos visto los diferentes sujetos y actores de la cooperación al desarrollo. Ahora vamos a concentrarnos en las diferentes modalidades que asume esa cooperación.

Para ello volveremos sobre algunos conceptos ya tratados en los capítulos anteriores, revisando en esta oportunidad algunos vínculos relevantes que se establecen entre ellos, con lo cual este capítulo servirá a la vez de repaso y profundización en la comprensión de los mismos.

Sabemos ya que la ayuda al Desarrollo, en su primera concepción moderna, surge al terminar la Segunda Guerra Mundial persiguiendo, como objetivo general, aportar fondos a los Estados castigados por la conflagración, así como a los más pobres, para enfrentar la pobreza en sí misma y las consecuencias de la misma, sobre todo en el comercio internacional.

Un factor que potenció su importancia fue el proceso de descolonización posterior al enfrentamiento armado, que trajo a la arena internacional la voz de nuevos Estados ahora independientes que reclamaron un nuevo orden económico más justo, cuestionando el modelo imperante.

Ello dentro de un marco general de un mundo dividido en dos bloques antagónicos, de concepciones mutuamente excluyentes, que daban a la ayuda al Desarrollo un carácter de herramienta de política exterior útil para estrechar relaciones intra bloques a la vez que permitía aliviar posibles tensiones internas que tuvieran origen en las profundas desigualdades de Desarrollo entre sus integrantes.

La desaparición de ese modelo de equilibrio mundial tiene, en consecuencia, importantes consecuencias sobre la concepción, la agenda y las herramientas de las que se vale la cooperación, y en particular la ayuda al Desarrollo.

Esta breve introducción nos permite ya identificar a la cooperación internacional para el Desarrollo como una política particular dentro del amplio campo de los relaciones económicas y políticas internacionales, referida al conjunto de bienes, servicios y capitales que, bajo ciertas condiciones preferenciales, los Estados más desarrollados transfieren hacia los Estados menos desarrollados, con el objeto de promover su Desarrollo.

De allí que esta cooperación tiene sentido sobre la base del presupuesto de que las relaciones económicas internacionales no garantizan de por sí el Desarrollo de los países, sino que por el contrario éste sólo puede ser el resultado de políticas orientadas al crecimiento y la transformación tanto económica cuanto social, introduciendo criterios de solidaridad en las relaciones internacionales.

También podemos adelantar una idea que luego trabajaremos en profundidad, y que es la siguiente: el rol de la cooperación internacional debe necesariamente tener un carácter subsidiario a las estrategias de Desarrollo que se dé cada uno de los Estados beneficiarios de la misma. En otros términos, no debe ser sustitutiva de las vías elegidas por los recepto-

res de a cooperación para lograr mayores niveles de Desarrollo, sino un apoyo a las mismas, apto para brindarles aquellos recursos de los cuales carezca.

Esto permite que entren en contradicción dos de las conclusiones a las que ya hemos arribado, dado que si la cooperación internacional al desarrollo es una política especializada dentro del campo de las políticas económica internacional de un Estado, para el caso un donante, y si esta debe cumplir un rol subsidiario respecto de las decisiones en la materia del Estado receptor, es factible y hasta natural encontrar que, más allá de sus objetivos últimos, ambas políticas estén motivadas en razones diferentes, con distintas urgencias por resolver y por las cuales debe darse explicación a un público heterogéneo (el electorado de uno y otro país que es a quien, dentro de un sistema democrático, debe ser tributario el gobierno).

Este último aspecto puede resultar crucial si tenemos en cuenta que el logro de los objetivos últimos a los que hacemos referencia, sólo puedan ser medidos a mediano o largo plazo, cuando el “retorno lectoral” es cortoplacista.

Para complicar aún más las cosas, la cooperación al Desarrollo no puede ser examinada por los beneficios que esta traiga aparejados para el país donante, aunque éstos sean de hecho posibles, en un sentido amplio necesarios, y deseables.

Y, por sí fuera necesario introducir todavía nuevos elementos que interfirieran dentro de este cuadro ya de por sí complejo, cabe aún referirnos a una de las cuestiones más debatidas en los últimos años: la coordinación entre los diferentes donantes, ya que siquiera entre ellos existe uniformidad de concepciones, criterios, intereses y compromiso.

Podemos afirmar no obstante que existe hoy en la comunidad de donantes, en gran parte debido a los trabajos realizados en el CAD (OCDE), un consenso generalizado en torno a las prioridades que cortan transversalmente la cooperación al Desarrollo. Ellas son:

- 1- La sostenibilidad ambiental, entendida como una obligación de equidad intergeneracional;
- 2- La protección de los derechos humanos;
- 3- La lucha contra la pobreza y;
- 4- La equidad de género.

Junto a estas prioridades transversales, aunque con un consenso menor, un grupo de preocupaciones de corte sectorial viene alcanzando una cierta prioridad para los donantes de cooperación en su conjunto:

- 1- La prevención de conflictos y el apoyo a los procesos de paz;
- 2- La cobertura de necesidades básicas (recuérdese que en la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague, en 1995, se estableció la iniciativa 20/20 por la que los donantes se comprometieron a dedicar el 20% de su ayuda bilateral al soporte de las necesidades básicas en los países subdesarrollados);
- 3- Formación de recursos humanos (Educación);
- 4- Salud;
- 5- Fortalecimiento institucional y buen gobierno (“good governance”).

¿Cooperación o ayuda?

Modalidades de la promoción internacional del Desarrollo

¿Es indistinto hablar de cooperación internacional al Desarrollo o de ayuda internacional al Desarrollo? Hasta este momento hemos utilizado ambos términos sin explicar qué diferencia existe entre uno y otro, adelantando con esto que, efectivamente, una y otra responden a pautas diferentes.

El carácter internacional tanto de una como de la otra no exige mayores explicaciones, e implica que los flujos de cooperación o ayuda se realizan entre sujetos o actores en diferentes Estados o bien entre diferentes Estados, ya sea en forma directa o a través de intermediarios.

Cuando calificamos a una y otra agregando “al Desarrollo” nos referimos, como veremos inmediatamente, al fin que persiguen.

Pero los términos “cooperación” y “ayuda” exigen un mayor detenimiento.

Mientras la cooperación al Desarrollo engloba al conjunto de los recursos que los países ponen a disposición de otros de menor desarrollo relativo, con el fin de contribuir al mismo, la ayuda al Desarrollo es más limitada en sus contornos, ya que sólo se extiende a la efectiva transferencia de recursos otorgados con un grado internacionalmente determinado de concesionalidad, aunque con idéntico fin al que guía a la cooperación.

La ayuda resulta, en consecuencia, un subgrupo dentro del marco mayor de la cooperación.

Veamos algunos ejemplos que resultan ilustrativos de lo dicho: una operación de compra venta internacional de bienes en condiciones naturales de mercado no implica cooperación ni ayuda al desarrollo por parte de el comprador, aún cuando pague una suma muy alta por los bienes que adquiere, dado que estamos ante una operación de comercio internacional en la que está ausente la acción orientada a promover el Desarrollo del Estado vendedor.

Si para realizar esta misma operación, el Estado comprador otorga ventajas arancelarias a los bienes que ingresan desde el vendedor debido a que éste es un Estado de menor Desarrollo relativo estaremos, ahora sí, frente a una acción que entra en el campo de la cooperación internacional al Desarrollo.

Si fuera el comprador el Estado de menor desarrollo relativo y realizara la compra con fondos que el mismo Estado vendedor o un tercer Estado le ha facilitado, en consideración de que el material adquirido se utilizará dentro del marco de una estrategia de Desarrollo (por ejemplo, adquiriendo material médico para un programa de salud) debemos distinguir si ese capital le ha sido entregado en condiciones concesionales o no; si la respuesta es negativa estaremos aún dentro del ámbito de la cooperación internacional al Desarrollo; si es afirmativa, esa transferencia de recursos caerá dentro del concepto de ayuda internacional al Desarrollo.

Tanto actores privados como públicos, en forma bilateral o multilateral, pueden ser dadores de cooperación o de ayuda internacional al Desarrollo.

Cuando la transferencia se origina en un Estado y se dirige hacia otro, ya sea directamente entre gobiernos o dando participación a la sociedad civil, estamos en el ámbito bilateral; si por el contrario aquella nace en Organizaciones Internacionales, ya sea que se trate de fondos que integren su presupuesto ordinario o por contribuciones extraordinarias de sus miembros, estaremos haciendo referencia al ámbito multilateral.

A fin de simplificar la comprensión del presente trabajo, y no obstante la diferencia indicada, utilizaremos la expresión “cooperación internacional” para referirnos tanto a lo que hemos aquí identificado como cooperación propiamente dicha como a la ayuda.

Modalidades de la Cooperación al Desarrollo

Las transferencias a las que nos referimos pueden canalizarse de diferentes maneras que, en su conjunto, constituyen las diversas modalidades que asume la cooperación al Desarrollo. Cada una de las modalidades no es excluyente de las demás, y es extraño no encontrar varias de ellas actuando en conjunto dentro de un mismo programa o proyecto de Desarrollo. Sin pretender con ello agotar la enumeración de las modalidades que asume la cooperación al Desarrollo, lo que además es en esencia imposible ya que nada quita que puedan encontrarse nuevas y más óptimas vías para su realización, conoceremos ahora las más usuales de entre ellas.

La ayuda por programas

La ayuda por programas incluye

*“todas las contribuciones puestas a disposición del beneficiario con fines generales de desarrollo y que no están vinculadas a proyectos específicos”*¹⁴²

Se trata de un instrumento que adquiere relevancia por ser particularmente conveniente para los donantes en apoyo a los programas de ajuste estructural:

*“La latitud que este marco concede al beneficiario tiene como contrapartida el establecimiento de unos objetivos o condiciones de carácter general respecto a la utilización de la ayuda que, con frecuencia, adquieren connotaciones políticas.”*¹⁴³

El CAD distingue 4 categorías dentro del marco general de los programas:

- 1- La ayuda por programas general;
- 2- La ayuda por programas sectoriales;
- 3- La ayuda por programas alimentarios; y
- 4- Los programas de reducción de deuda.

Los primeros se limitan a otorgar ayudas a los países en desarrollo, sin establecer sectores particulares ni fines específicos a la misma. Incluye aquellas ayudas que se otorgan en forma asociada a programas de ajuste estructural.

Los programas sectoriales otorgan ayudas dirigidas específicamente hacia un sector de la economía o de la sociedad que está determinado.

La ayuda por programas alimentarios está orientada a apoyar la lucha contra el hambre mediante la transferencia de recursos financieros para ser destinados a ese fin o bien mediante la transferencia de alimentos.

Los programas de reducción de la deuda incluyen las aportaciones dirigidas a contribuir de forma directa con la reorganización de la deuda del Estado receptor. La reorganización de la deuda es definida por el CAD de la siguiente manera:

*“Any action officially agreed between creditor and debtor that alters the terms previously established for repayment. This may include **forgiveness** (extinction of the loan), or **rescheduling** which can be imple-*

¹⁴² Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, aprobado por el Consejo de Ministros el día 24 de noviembre de 2001, Título VI: Principales Instrumentos de la Ayuda

¹⁴³ Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, aprobado por el Consejo de Ministros el día 24 de noviembre de 2001, Título VI: Principales Instrumentos de la Ayuda

mented either by revising the repayment schedule or extending a new refinancing loan”¹⁴⁴

La ayuda por proyectos

La Deutsche Gesellschaft für TechnischeZusammenarbeit (GTZ) es el órgano encargado del examen, planificación e implementación de la contribución alemana a los proyectos de cooperación técnica para el desarrollo.

En su tarea ha adoptado un sistema de Panificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP por su sigla en alemán) y en su consecuencia da la siguiente definición de proyecto de desarrollo:

“se entiende por proyecto (de desarrollo) una tarea innovadora, que tiene un objetivo definido, debe ser efectuada en un cierto período, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios; solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación existente (...)La tarea principal es capacitar a las personas e instituciones participantes para que ellas puedan continuar las labores en forma independiente y resolver por sí mismas los problemas que surjan después de concluir la fase de apoyo externo.”

Se diferencia de los programas en cuanto a su precisión en cuanto a objetivos, marco temporal y recursos.

En la segunda parte de la definición podemos observar como la variable de la sustentabilidad queda involucrada dentro de la definición misma del concepto de proyecto de desarrollo, y en consecuencia no podrá considerarse tal a aquél que no prevea su autosostenimiento una vez retirada la cooperación internacional.

Las preferencias comerciales

Comenzamos por esta modalidad de la ayuda, que no implica la efectiva transferencia de recursos desde el donante hacia el receptor de la ayuda.

En cambio, las preferencias comerciales consisten en la eliminación, ya sea completa o parcial, por parte del cooperante, de las barreras comerciales, arancelarias o para-arancelarias, sobre el total o una parte del universo de las exportaciones del país beneficiario.

Obvio es decir que el ámbito preferencial de este tipo de cooperación es el del comercio entre Estados o grupos de Estados desarrollados y Estados o grupos de Estados subdesarrollados, aunque no se excluye como herramienta de cooperación Sur-Sur, denominación que se ha extendido para hablar de la cooperación entre Estados subdesarrollados.

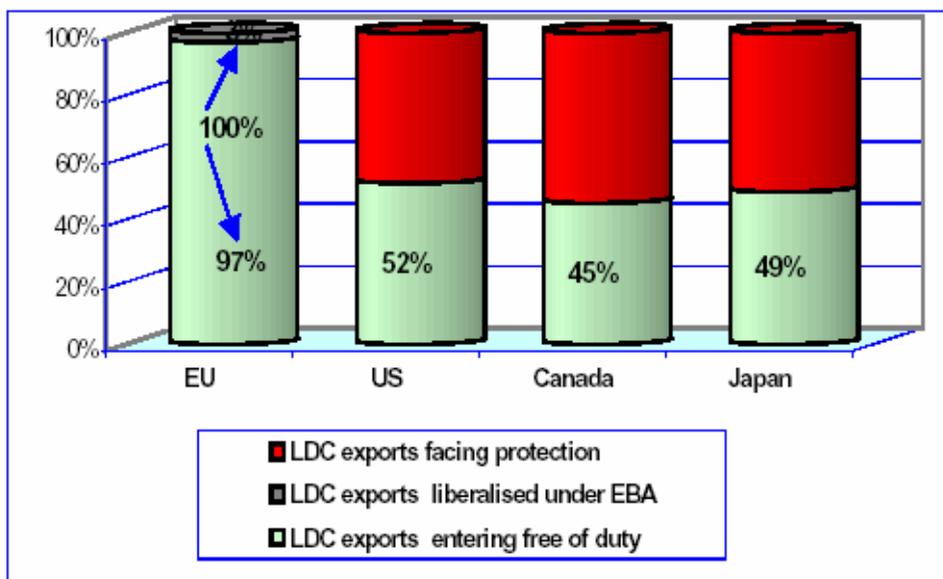
Un claro ejemplo en el marco multilateral es la “cláusula de la nación más favorecida”, y más generalmente en el “Sistema de Preferencias Generalizadas” de los que ya hemos hablado al dedicar nuestra atención a la OMC, aunque deben destacarse iniciativas similares en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, los EE.UU., Canadá y Japón entre otros importantes donantes.

¹⁴⁴ The DAC Journal Development Co-operation: 2000 Report, OECD, 2001. Página 276

En el caso de los EE.UU. la “Ley sobre Crecimiento y Oportunidades Africanos”, aprobada en mayo de 2000, designó a 34 países del África Subsahariana como beneficiarios de un nuevo Sistema General de Preferencias.

La U.E., en la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Adelantados de las Naciones Unidas de mayo de 2001 asumió el compromiso de eliminar antes de finales de 2004 la totalidad de las cuotas y restricciones en las tarifas arancelarias a las importaciones de todos los productos, excepto armas, que tengan origen en alguno de los 49 Estados más pobres.¹⁴⁵

El siguiente gráfico es demostrativo de la importancia de esta modalidad de la cooperación, más aún si tenemos en cuenta que las barreras arancelarias más importantes que imponen los países desarrollados afectan a productos manufacturados, intensivos en el uso de mano de obra, en los que el mundo subdesarrollados tiene mayores posibilidades de alcanzar niveles de competitividad internacionales.



Source : UNCTAD Duty - and Quota-Free Market Access for LDCs

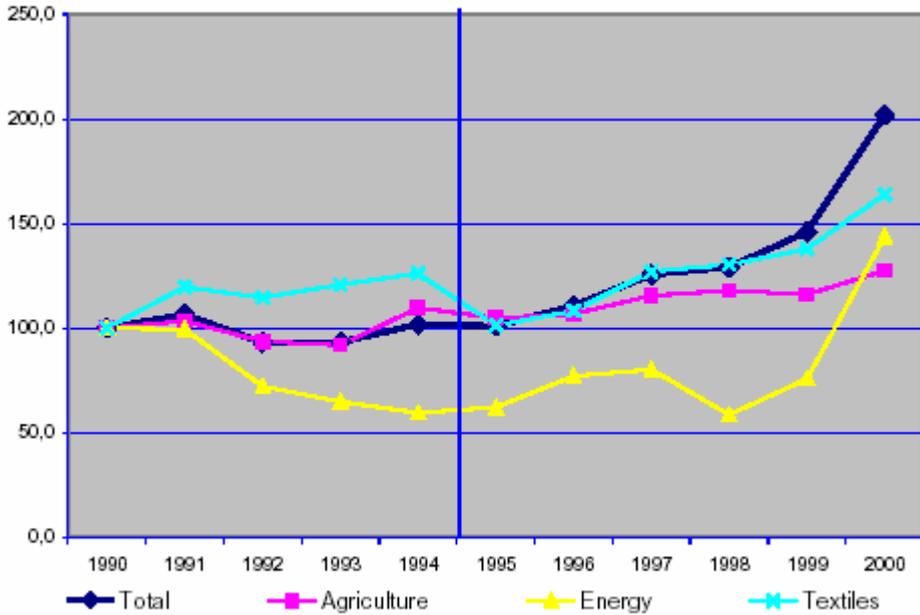
EBA: Everything but Armas (todo excepto armas).
 Datos para el año 1999.

El gráfico se refiere a las importaciones desde los países menos desarrollados (LDC: Least Developing Countries).

Pero todos los países en Desarrollo gozan de las ventajas de este medio elegido para la cooperación internacional, lo que se refleja en el siguiente gráfico que se refiere, también dentro del marco de la U.E., a las exportaciones desde países en Desarrollo en 3 áreas claves: agricultura, energía y textiles, así como el total de lo exportado con destino a los 15.

¹⁴⁵ Puede verse en el Anexo la intervención del Sr. Lamy, Comisario europeo responsable del Comercio, hecha ante el Parlamento Europeo en ocasión de debatirse la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de un plan de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, presentada por la Comisión Europea el 12 de junio de 2001.

EU IMPORTS FROM DCs 1990=100



Source DG Trade

El objetivo de estas medidas es favorecer el comercio exportador de los países beneficiados, facilitando el ingreso de sus productos a los mercados de los países desarrollados a la vez que les otorga mayores niveles de estabilidad a los ingresos por exportaciones que se generan en esos países.

La cooperación técnica

En este caso el objetivo es apoyar la creación y el fortalecimiento de capacidades tecnológicas propias en el Estado receptor.

De acuerdo a la definición de esta herramienta para la cooperación que da el CAD, incluirá:

“a) las transferencias a nacionales de países receptores de ayuda que reciben educación o entrenamiento en su lugar de residencia o fuera de él, y

*b) los pagos a consultores, consejeros y personal similar, así como a docentes y administradores que prestan servicios en países receptores (incluyendo el costo del equipamiento asociado)”*¹⁴⁶

¹⁴⁶ Glossary of key terms and concepts, en Development Cooperation Report: Efforts an policies of Members of the Development Assistance Comitee; OCDE, 2001. Puede consultarse en el sitio www.oecd.org

Es decir que comprende todo el espectro de actividades de ayuda que tienen como meta el desarrollo de recursos humanos en los países en Desarrollo, elevando el nivel de conocimientos, calificación, habilidad técnica y aptitudes productiva de las personas que viven en esos países.

Se produce, en consecuencia, una transferencia de capacidades y conocimientos desde el país de origen de la ayuda hacia el país receptor.

Dado el rol cada vez más destacado que se asigna a la formación de las personas y el desarrollo de sus capacidades en la generación endógena de crecimiento y cambio social, el lugar que ocupa la cooperación técnica dentro del gran conjunto de la cooperación internacional es destacado.

La cooperación económica

Está conformada por aquellas acciones orientadas a fortalecer el sector productivo de las economías de los países en desarrollo, particularmente a través del apoyo a la empresa privada.

La experiencia demuestra que los receptores de este tipo de cooperación han sido fundamentalmente los países en desarrollo de renta intermedia, y aún dentro de ellos los sectores con mayor potencial de crecimiento económico.

Se presenta mediante la apoyatura a procesos de reforma económica que estén orientados a crear oportunidades para el sector privado, tales como las privatizaciones.

Este apoyo llega en oportunidades como cooperación en el desarrollo de un marco legal propicio a la generación de riquezas por el sector privado, así como mediante la ayuda dirigida directamente hacia empresas.

La ayuda alimentaria

Se trata de una ayuda que se hace efectiva mediante la donación directa de alimentos o bien a través del acceso a líneas de crédito concesional o no reembolsables con la finalidad de la adquisición de alimentos.

Si bien este tipo de ayuda viene ocupando un lugar cada vez menos importante en cuanto al porcentaje que se le asigna dentro del total de la AOD ¹⁴⁷, su importancia y las causas que le dan origen merecen que detengamos en ella nuestra atención.

Son básicamente tres las modalidades que asume la ayuda alimentaria:

La ayuda por programas, que supone una transferencia de alimentos entre gobiernos para ser vendidos en el mercado local receptor. Los fondos así generados se utilizan para el financiamiento de actividades acordadas por ambas partes, que suelen ser proyectos de seguridad alimentaria.

La ayuda por proyectos apunta, por definición, a objetivos y beneficiarios mejor identificados, lo que permite un mejor acceso a los grupos más vulnerables al concentrarse en ellos.

La ayuda alimentaria de emergencia por su parte consiste en donaciones a las víctimas de hambrunas y catástrofes, a refugiados y a desplazados con el único objetivo de permitir su alimentación.

¹⁴⁷ En 1972 la ayuda alimentaria representaba el 20% del total de la AOD, nueve años más tarde sólo el 12,5% de la misma y para 1990 sólo un 6% del total, que se redujo aún más para, en 1999, representar únicamente el 1,8% del total. Fuente: CAD

La ayuda humanitaria

Dirigida a salvar vidas y reducir los sufrimientos de las personas afectadas por catástrofes o conflictos armados.

Contrariamente a lo que ocurre con la ayuda alimentaria, este tipo de ayuda viene creciendo en la última década, hasta ocupar casi el 8% de la AOD en el año 2000, según lo indica el CAD.

Tradicionalmente se entendía que la ayuda humanitaria, dado su carácter asistencial, no era cooperación al desarrollo, separación que se refleja institucionalmente, pero esta idea está siendo superada por la integración en una unidad única de ambos tipos de ayudas, que se necesitan y refuerzan mutuamente, y evitan orientar la ayuda humanitaria hacia el asistencialismo, que no genera consecuencias posteriores positivas sino todo lo contrario, genera dependencia en los grupos receptores de estas ayudas a los que no se han dado posibilidades de autosustentación y crecimiento.

En su concepción actual, la ayuda humanitaria incluye la ayuda de emergencia, la ayuda a desplazados y refugiados, la ayuda dirigida a la reconstrucción post-catástrofe o conflicto y la prevención de catástrofes naturales y conflictos.

La Ayuda Oficial al Desarrollo

Junto a estas clasificaciones de los flujos o vías por medio de las cuales se canaliza la cooperación internacional, debemos aún realizar otra conceptualización sumamente importante y a la cual ya hemos hecho alguna referencia en párrafos anteriores: nos referimos a la identificación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de la Ayuda Oficial (AO).

La AOD comprende:

“Transferencias o préstamos a los países o territorios incluidos en la Parte I de la lista de receptores de ayuda (países en Desarrollo) del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), que:

sean tomados por el sector oficial;

con la promoción del desarrollo económico y el bienestar como su objetivo principal;

bajo términos financieros concesionales (si se trata de un préstamo, debe contar con un elemento concesional de al menos el 25%)

*Junto a los flujos financieros, la cooperación técnica es incluida en la ayuda. Las transferencias, préstamos y los créditos para propósitos militares quedan excluidos. Las transferencias de pagos a individuos particulares (por ejemplo pensiones, compensaciones o liquidaciones de seguros) en general no son tenidas en cuenta.”*¹⁴⁸

En consecuencia, la caracterización de ayudas como AOD queda sujeta a tres condiciones: En cuanto a su origen, debe nacer del gobierno (en cualquiera de sus niveles) o bien en las agencias oficiales de los donantes. Esta idea no excluye, sino todo lo contrario, los recursos

¹⁴⁸ Glossary of Key Terms and Concepts en “Development Co-operation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee”. OCDE, 2001

que desde esos orígenes se canalicen mediante organismos internacionales multilaterales u ONGs, a los que se denominan como AOD multilateral.

En cuanto a su finalidad, debe estar dirigida al promover el desarrollo del Estado receptor de la cooperación, sin referencia alguna a las motivaciones que hayan dado origen a la ayuda.

En cuanto a las condiciones financieras de la ayuda, el punto *c*) hace referencia a “términos financieros concesionales”, el mismo CAD se ocupa de identificar qué debe entenderse por nivel de concesionalidad al que considera como

*“medida de cuán “blando” es un crédito, reflejando el beneficio del receptor del préstamo comparado con la tasa de mercado para préstamos. Técnicamente se calcula como la diferencia entre el valor nominal de un crédito vinculado y el valor actual del servicio de la deuda como indicador de desembolso, calculado como la tasa corriente de descuento aplicable a la transacción y expresada como un porcentaje del valor nominal”.*¹⁴⁹

¿Puede considerarse como AOD la asistencia militar? La respuesta es claramente negativa, ya que nunca puede llenar el segundo de los requisitos indicados. No obstante ello, sí se considera como AOD la condonación de deuda originada en gastos militares. Estamos frente a un caso que demuestra, de manera grotesca, las debilidades de contabilidad de la ayuda que surgen del hecho de que los propios países donantes sean quienes establezcan, en el seno del CAD, los parámetros que determinan la inclusión o exclusión de determinados flujos como AOD.

Por su parte, la AO incluye:

*“Flujos que reúnen las condiciones de elegibilidad para ser incluidos como AOD, pero que se diferencian en el hecho de que los países receptores son aquellos que se encuentran en la parte II del listado de receptores de ayuda del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD)”*¹⁵⁰

Es decir que la diferencia entre AOD y AO no se encuentra en las características de una y otra, que por definición son idénticas, sino que radica exclusivamente en que el Estado receptor se halle inscripto en la parte I ó II del listado de receptores de ayuda que elabora el CAD, y cuya versión 2001 recogemos en la Tabla “Lista de receptores de ayuda del CAD al 1ero. De enero de 2001”

En el próximo capítulo volveremos sobre la AOD para, a partir de ella, adentrarnos en el estudio de la condicionalidad

¹⁴⁹ Glossary of Key Terms and Concepts en “Development Co-operation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee”. OCDE, 2001

¹⁵⁰ Glossary of Key Terms and Concepts en “Development Co-operation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee”. OCDE, 2001

Lista de receptores de ayuda del CAD al 1^{ero}. De enero de 2001¹⁵¹

Part I: Developing Countries and Territories (Official Development Assistance)					Part II: Countries and Territories in Transition (Official Aid)		
Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNP < \$760 in 1998)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNP \$761-\$3030 in 1998)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNP \$3031-\$9360 in 1998)	High Income Countries and Territories (per capita GNP > \$9360 in 1998) ¹	Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union	More Advanced Developing Countries and Territories	
Afghanistan Angola Bangladesh Benin Bhutan Burkina Faso Burundi Cambodia Cape Verde Central African Republic Chad Comoros Congo, Dem.Rep. Djibouti Equatorial Guinea Eritrea Ethiopia Gambia Guinea Guinea-Bissau Haiti Kiribati Laos Lesotho Liberia Madagascar Malawi Maldives Mali Mauritania Mozambique Myanmar Nepal Niger Rwanda Samoa Sao Tome and Principe Senegal Sierra Leone	*Armenia *Azerbaijan Cameroon China Congo, Rep. Côte d'Ivoire §East Timor Ghana Honduras India Indonesia Kenya Korea, Dem. Rep. *Kyrgyz Rep. *Moldova Mongolia Nicaragua Nigeria Pakistan *Tajikistan *Turkmenistan Viet Nam Zimbabwe	*Albania Algeria Belize Bolivia Bosnia and Herzegovina Colombia Costa Rica Cuba Dominica Dominican Republic Ecuador Egypt El Salvador Fiji *Georgia Guatemala Guyana Iran Iraq Jamaica Jordan *Kazakhstan Macedonia (former Yugoslav Republic) Marshall Islands Micronesia Federated States Morocco Namibia Niue	Palestinian Administered Areas Papua New Guinea Paraguay Peru Philippines South Africa Sri Lanka St Vincent & the Grenadines Suriname Swaziland Syria Thailand §Tokelau Tonga Tunisia *Uzbekistan §Wallis and Futuna Yugoslavia, Federal Republic	Botswana Brazil Chile Cook Islands Croatia Gabon Grenada Lebanon Malaysia Mauritius §Mayotte Mexico Nauru Palau Islands Panama §St Helena St Lucia Trinidad and Tobago Turkey Uruguay Venezuela ----- Threshold for World Bank Loan Eligibility (\$5280 in 1998) ----- §Anguilla Antigua and Barbuda Argentina Bahrain Barbados §Montserrat Oman Saudi Arabia Seychelles St Kitts and Nevis §Turks and Caicos Islands	Malta ¹ Slovenia ¹	*Belarus *Bulgaria *Czech Republic *Estonia *Hungary *Latvia *Lithuania *Poland *Romania *Russia *Slovak Republic *Ukraine	§Aruba Bahamas §Bermuda Brunei §Cayman Islands Chinese Taipei Cyprus §Falkland Islands §French Polynesia §Gibraltar §Hong Kong, China Israel Korea, Rep. Kuwait Libya §Macao §Netherlands §New Caledonia Qatar Singapore United Arab Emirates §Virgin Islands (UK)

¹⁵¹ Sitio web de la OCDE: <http://www.oecd.org/htm/M00024000/M00024666.htm>.

Solomon Islands							
Somalia							
Sudan							
Tanzania							
Togo							
Tuvalu							
Uganda							
Vanuatu							
Yemen							
Zambia							

* Países de Europa Central y Oriental y Estados recientemente independizados de la ex Unión Soviética

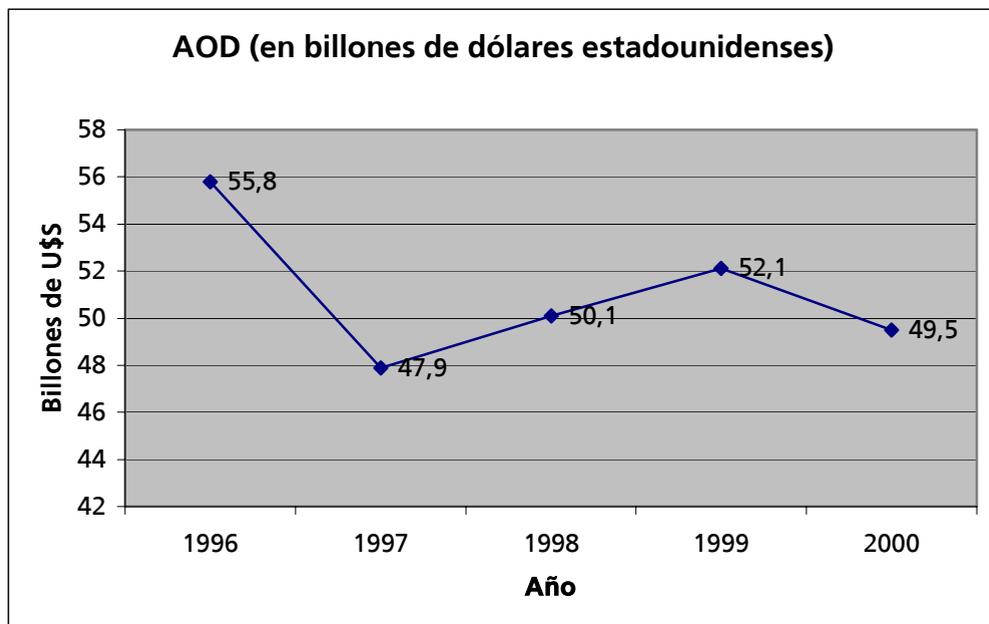
§ Territorio

1. Estos países y territorios serán transferidos a la Parte II el 1 de enero de 2003 a menos que se acuerde otorgar una excepción.

La magnitud de los flujos prioritarios.

Es interesante, presentados los principales flujos de ayuda y cooperación internacional al Desarrollo, observar qué relaciones cuantitativas se establecen entre los mismos. Considerando que los fondos puestos a efectiva disposición de la cooperación internacional reflejan las relaciones que se establecen entre donantes y receptores, echar un vistazo al volumen de flujos puede darnos una primer aproximación a la realidad de la cooperación internacional para el Desarrollo en su actualidad.

Comencemos por observar cuál ha sido la magnitud de la AOD en los últimos años¹⁵²:

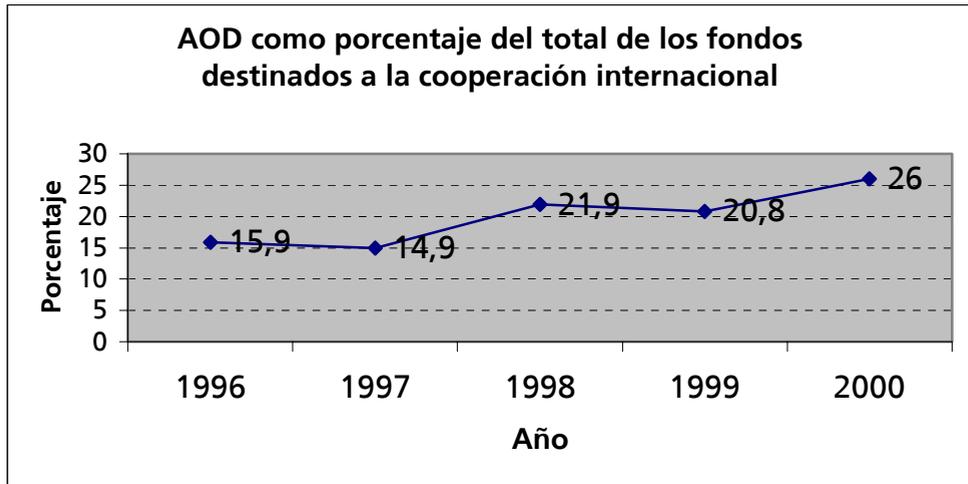


¹⁵² Los volúmenes y porcentajes se consideran sobre el total de aportaciones realizadas por los estados miembros del CAD y las Agencias Multilaterales que aportan fondos a la cooperación internacional

Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

Estos datos nos muestran un importante declive en el volumen de la ayuda 1997 y una progresiva recuperación progresiva hasta 1999, para volver a declinar en 2000.

Pero estos datos no son suficientes si no los acompañamos por el siguiente cuadro, que representa el porcentaje de la ODA dentro del total de los fondos dedicados a la cooperación internacional para el período reseñado.



Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

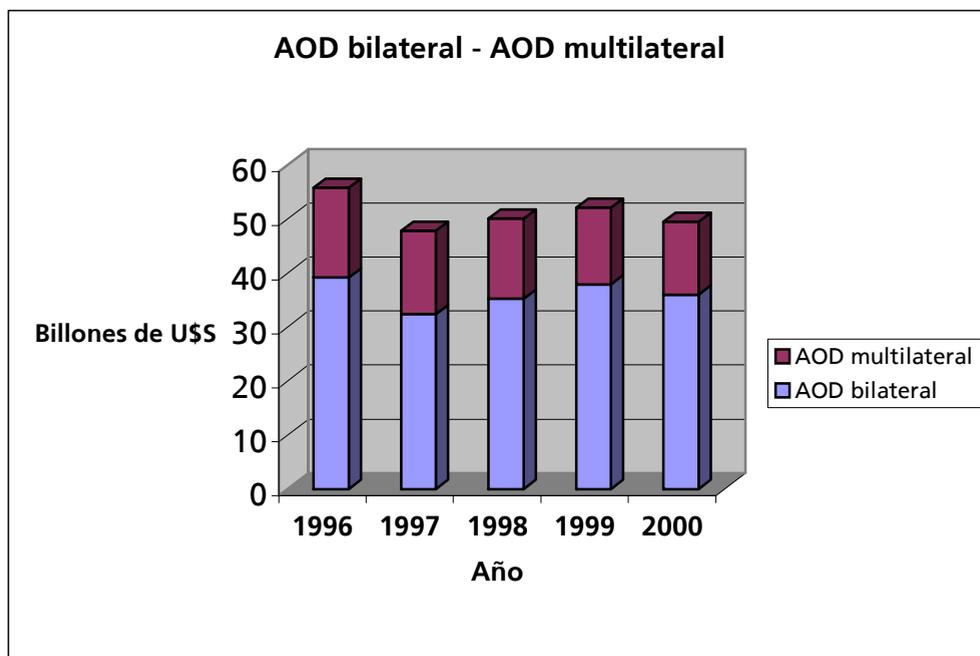
Es decir que el declive en el valor nominal de la AOD no se compadece con los indicadores de su importancia porcentual dentro del total de los fondos disponibles. La caída nominal responde, como es ya evidente, a un importante declive en el valor total de los fondos dedicados a la cooperación internacional, que para los años sucesivos comprendidos entre 1996 y 2000 fueron:

Año	1996	1997	1998	1999	2000
Billones de U\$S	350.3	320.4	229.0	251.0	190.3

Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

Vemos nuevamente que tras un incremento durante el año 1999, precedido por rebajas sucesivas desde su pico en 1996, el monto total del dinero puesto a disposición de la cooperación internacional para el Desarrollo cayó abruptamente en 2000.

Aún dentro de los fondos destinados a la cooperación como AOD, podemos distinguir entre aquellos bilaterales y multilaterales, con el siguiente resultado:



Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

Una comparación de los datos que aparecen en el gráfico anterior y su valor porcentual dentro del total de los recursos disponibles para la cooperación internacional muestra:

	Año	1996	1997	1998	1999	2000
AOD Bilateral	En billones de U\$S	39.1	32.4	35.2	37.9	36
	Porcentaje del total	11.2%	10.1%	15.4%	15.1%	18.9%
AOD Multilateral	En billones de U\$S	16.7	15.4	14.9	14.2	13.5
	Porcentaje del total	4.8%	4.8%	6.5%	5.7%	7.1%

Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

La canalización de AOD sigue quedando bajo cada Estado donante en particular. Del volumen de recursos y los valores porcentuales comparados entre la AOD bilateral y multilateral resulta claramente que los flujos entre Estados son más cuantiosos que los gestionados a través de organismos multilaterales.

Es en consecuencia importante conocer cuál ha sido la contribución de cada uno de los gobiernos integrantes del CAD al total de la AOD:

		Desembolso neto de AOD								
Clasificación según el IDH / País		Total (en millones de U\$S) 2000	% del PNB		AOD per cápita del país donante (dólares EE.UU. del 2000)		AOD a los PMDs (% del total) ^(A)		Ayuda neta de las ONGs (% del PNB) ^(B)	
			1990 ^(C)	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
1	Noruega	1.264	1,17	0,80	277	276	43	33	0,13	0,11
2	Suecia	1.799	0,91	0,80	207	223	38	29	0,06	0,01
3	Canadá	1.744	0,44	0,25	79	55	28	17	0,05	0,02
4	Bélgica	820	0,46	0,36	95	91	40	25	0,03	0,03
5	Australia	987	0,34	0,27	52	56	18	21	0,02	0,04
6	EE.UU.	9.955	0,21	0,10	55	35	18	20	0,05	0,04
8	Países Bajos	3.135	0,92	0,84	178	221	32 25	0,09	0,08	
9	Japón	13.508	0,31	0,28	96	102	18	15	(.)	(.)
10	Finlandia	371	0,65	0,31	137	80	37	29	0,03	(.)
11	Suiza	890	0,32	0,34	120	137	41	30	0,05	0,06
12	Francia	4.105	0,60	0,32	129	80	28	24	0,02	..
13	Reino Unido	4.501	0,27	0,32	55	79	31	31	0,03	0,04
14	Dinamarca	1.664	0,94	1,06	246	348	39	32	0,02	0,02
15	Austria	423	0,25	0,23	55	60	26	23	0,02	0,03
16	Luxemburgo	127	0,21	0,71	71	320	31	32	..	0,04
17	Alemania	5.030	0,42	0,27	108	71	26	23	0,05	0,05
18	Irlanda	235	0,16	0,30	18	68	36	48	0,07	0,11
19	Nueva Zelanda	113	0,23	0,25	29	34	19	24	0,03	0,03
20	Italia	1.376	0,31	0,13	56	27	39	27	..	(.)
21	España	1.195	0,20	0,22	23	34	19	12	0,01	..
24	Grecia	226	..	0,20	..	25	..	8
28	Portugal	271	0,24	0,26	18	30	70	43	(.)	..
	CAD	53.737 T	0,33	0,22	78	67	26	22	0,03	0,03

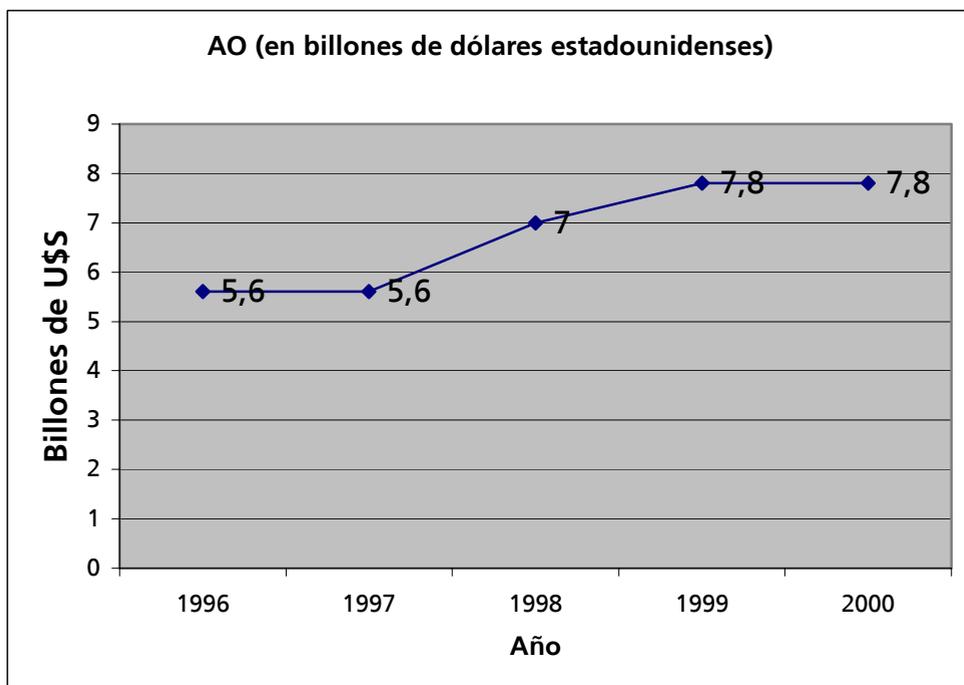
(A). Incluye las corrientes multilaterales imputadas en las que se tienen en cuenta las contribuciones encauzadas por conducto de organizaciones multilaterales. Las corrientes se calculan utilizando la distribución geográfica de los desembolsos correspondientes al año de referencia.

(B). No incluye desembolsos de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que provienen de fuentes oficiales y que se han incluido en AOD.

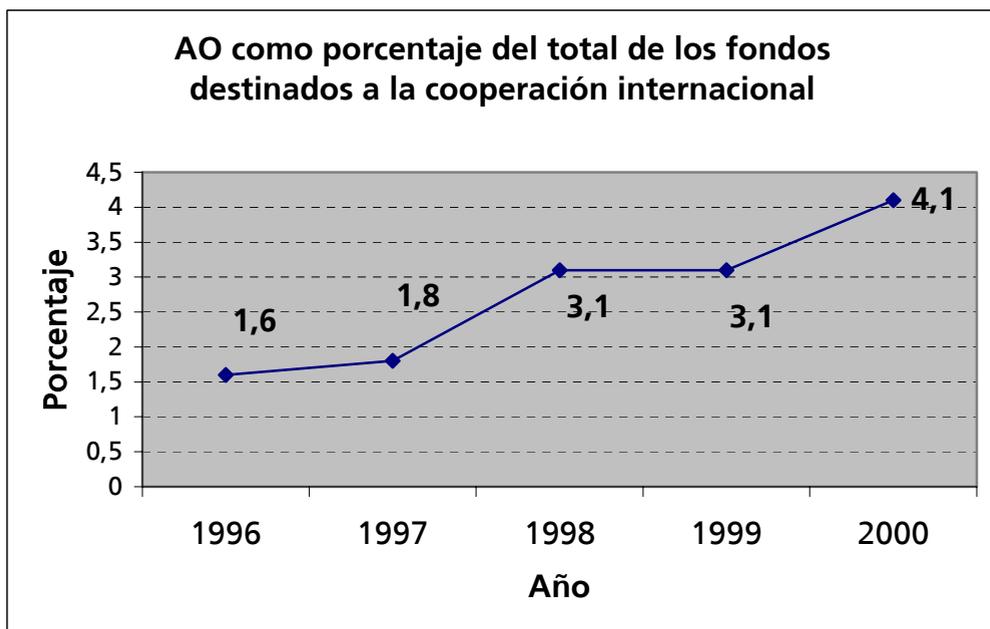
(C). Los datos de los países individuales (pero no el promedio del CAD) incluyen condonación que no corresponden a la AOD.

Fuente: Corrientes de ayuda de los países miembros del CAD
Índice de Desarrollo Humano 2002

Veamos ahora el caso de la AO, para la cual hallamos que:



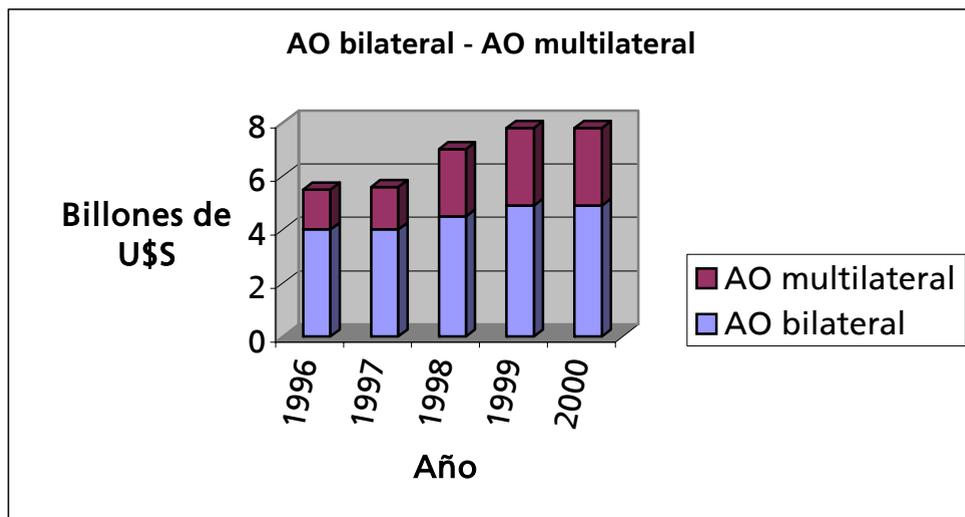
Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002



Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

Los fondos destinados a la AO, o dicho de otro modo los fondos dedicados a los Estados subdesarrollados de más alto nivel comparativo, viene incrementándose ya sea en su valor nominal, porcentual o en ambos, en forma ininterrumpida durante el quinquenio 1996-2000.¹⁵³

En cuanto al origen bi o multilateral de los fondos, encontramos en la AO que:



Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

	Año	1996	1997	1998	1999	2000
AO Bilateral	En billones de U\$S	4	4	4.5	4.9	4.9
	Porcentaje del total	1.2%	1.3%	2%	1.9%	2.6%
AO Multilateral	En billones de U\$S	1.5	1.6	2.5	2.9	2.9
	Porcentaje del total	0.4%	0.5%	1.1%	1.2%	1.5%

Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

En consecuencia hallamos que si bien los valores son notoriamente menores a los dedicados a la AOD, también para el caso de la AO los Estados priorizan la vía bilateral para la ayuda. La AOD y a la AO son parte de lo que se conoce como Financiamiento Oficial del Desarrollo (FOD), un concepto del cual se vale el CAD para reunir el conjunto de las transferencias de recursos públicos a los países en Desarrollo, y que

“Utilizado para medir el ingreso de recursos a los países receptores: incluye:

la AOD bilateral,

las transferencias y los préstamos para el desarrollo concesionales y no concesionales otorgados por instituciones financieras multilaterales

¹⁵³ En los pares de años 1996-1997 y 1999-2000 no hay incrementos nominales, pero en ambos casos el monto de los flujos se mantiene, lo que implica un crecimiento porcentual debido a la caída en los montos totales a disposición de la cooperación internacional. En el par de años 1998-1999 el valor porcentual se mantiene, pero aumenta el valor nominal dado el incremento en los fondos totales mencionados.

*les, y otros flujos oficiales con propósitos de Desarrollo (incluyendo el refinanciamiento de préstamos) que tienen un elemento concesional insuficiente para calificar como AOD”*¹⁵⁴

El punto b) es la puerta de entrada para la cuantificación de recursos que no contienen el ya mencionado elemento concesional propio de la AOD y de la AO, tales como los préstamos de IFIs orientados al Desarrollo.

El punto c) se refiere por su parte a “otros flujos oficiales”. Para tener una idea de su cuantía veamos qué volúmenes representaron los mismos en el quinquenio 1996-2000, expresados en billones de dólares estadounidenses:

Año	1996	1997	1998	1999	2000
Billones de US\$	12.2	22	31.7	26.1	8.2

Tradicionalmente montos superiores a los destinados a la AO, el año 2000 significó una caída de estos flujos que los pusieron casi en niveles de paridad con aquella.

El FOD, sumado a los créditos para la exportación (Export credits)¹⁵⁵ y a los flujos privados¹⁵⁶, completan el universo de los montos utilizados en la cooperación internacional al Desarrollo.¹⁵⁷

A continuación veremos dos de los más significativos compromisos asumidos en el ámbito de la financiación del Desarrollo, pero este capítulo no estaría completo si no hacemos aquí una referencia, aunque mínima, al esfuerzo que significan para los países donantes sus actuales aportaciones.

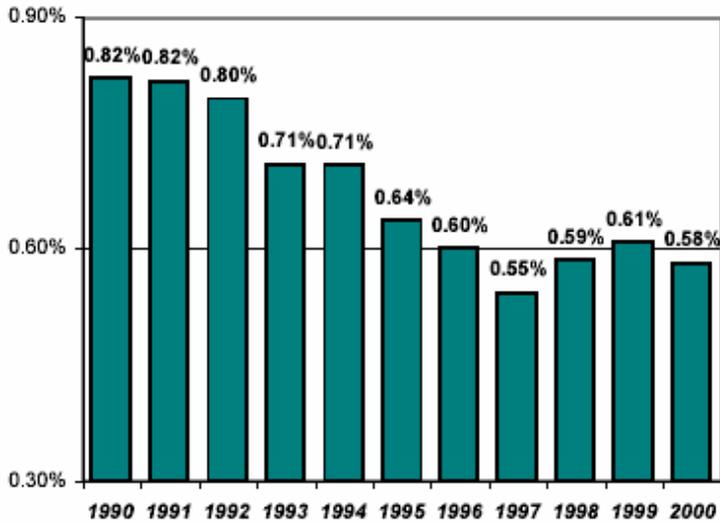
Para verlo, bueno es observar en el cuadro siguiente cuál es el porcentaje del gasto nacional que destinan a la AOD los gobiernos de los países miembros del CAD, en una progresión que incluye la década de 1990.

¹⁵⁴ Glossary of Key Terms and Concepts en “Development Co-operation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee”. OCDE, 2001

¹⁵⁵ Se trata de aquellos préstamos con propósitos comerciales que no están representados en un instrumento negociable. Pueden ser otorgados por los sectores oficial o privado. Si son extendidos por el sector privado, pueden ser respaldados por garantías oficiales

¹⁵⁶ Son flujos de financiamiento en términos de mercado, más allá de los recursos propios del sector privado (cambios en los intereses de los activos de largo plazo en posesión de los residentes del país receptor) y las donaciones privadas (tales como las provenientes de ONG's, subsidios netos recibidos del sector oficial).

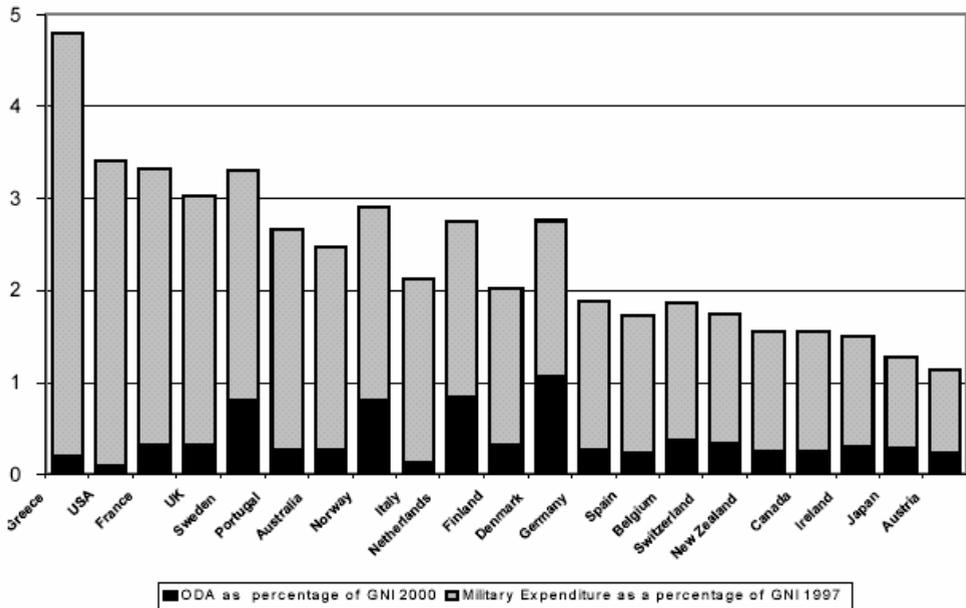
¹⁵⁷ De acuerdo a esta definición, seguimos los parámetros utilizados por el CAD y no se contabiliza la utilización de créditos otorgados por el FMI ni los fondos provenientes de Estados que no integran el Comité.



Fuente: The Reality of Aid 2002

Vemos como el “esfuerzo” es menor, con una constante caída hasta alcanzar su mínimo en el año 1997 y comenzar un leve repunte que, para el año 2000, ubica el porcentaje del gasto nacional como AOD en su segundo peor nivel en la década.

Si lo deprimido de estos niveles es en sí mismo preocupante, mucho más lo es cuando comparamos los porcentajes de la AOD/PBN con los porcentajes del gasto militar/PBN:



Fuente: The Reality of Aid 2002

Compromisos cuantitativos internacionalmente asumidos en materia de financiación del Desarrollo

Antes de seguir avanzando, conviene aquí detenernos en dos compromisos que la comunidad internacional ha asumido en materia de financiación del Desarrollo, a los que ya hemos hecho referencia en el Capítulo I de este trabajo, y que ahora conoceremos con algo más de profundidad.

1- El compromiso 0,7

A fines de la década de 1960, la ayuda internacional al Desarrollo atravesaba un proceso de crisis y cambio. Fue precisamente en 1967, a consecuencia del importante descenso en los flujos que la integraban, que el entonces presidente del Banco Mundial, George Woods, decidió convocar una comisión especial presidida por un ex Primer Ministro canadiense llamado Lester Pearson.

La “Comisión Pearson” presentó en 1969 su informe¹⁵⁸ en el que constataba que, no obstante una transferencia sin precedentes de recursos financieros y asistencia técnica a países de bajos ingresos, la brecha entre éstos y los países desarrollados se había incrementado. Entre las varias innovaciones presentes en el informe para superar esta situación, nos interesa particularmente la recomendación de que los países ricos utilizaran el 0.7% de su PNB como AOD. Esta idea fue hecha propia por la AG en 1970¹⁵⁹, y siete años después vuelve a aparecer en el marco de un informe presentado por el Club de Roma¹⁶⁰, y desde entonces viene siendo continuamente repetida.

No obstante, este compromiso es sistemáticamente incumplido por los países dadores de cooperación.¹⁶¹

¿Cuál es la situación actual a este respecto? Los cuadros siguientes son muy ilustrativos:

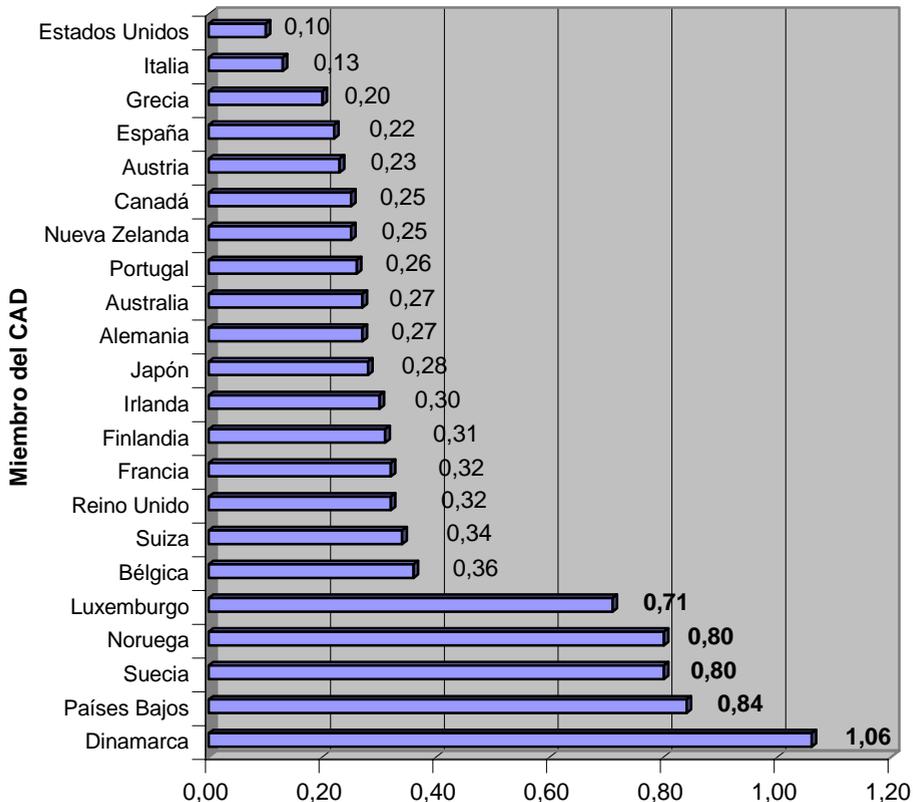
¹⁵⁸ El informe llevó por título “Partners in Development: Report of the Commission on International Development”

¹⁵⁹ AG, Resolución 2626 (XXV) Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 24 de octubre de 1970

¹⁶⁰ “Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome”

¹⁶¹ El mínimo histórico se dio en el año 1993 en que el término medio de la AOD otorgada por los países miembros del CAD representó el 0.30% de su PNB.

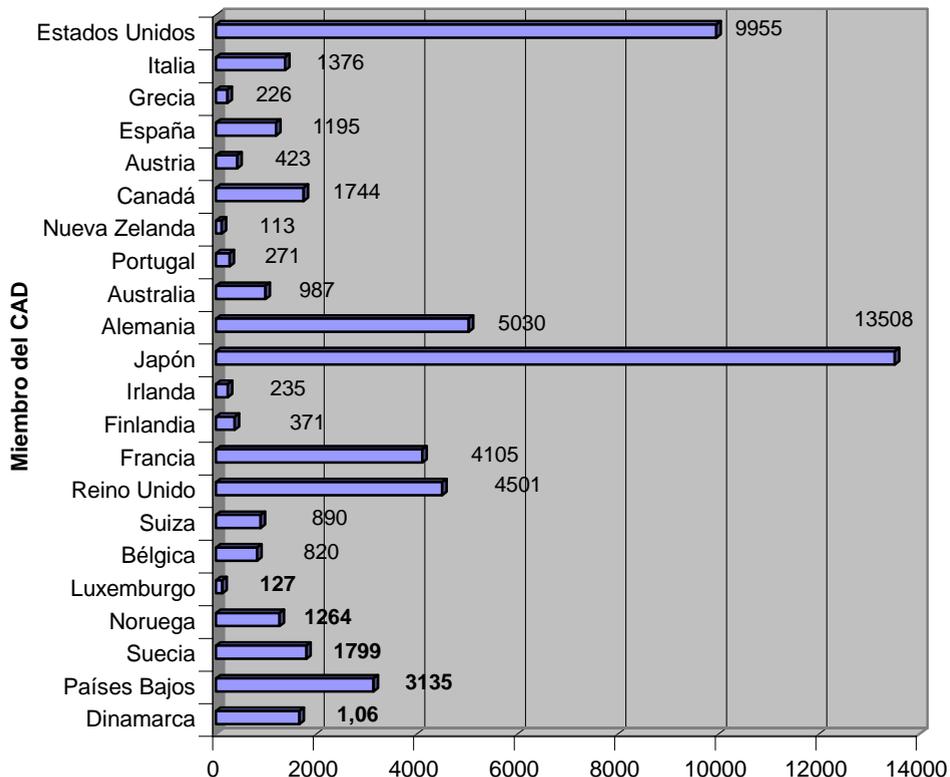
% del PNB canalizado como AOD



Fuente: The Reality of Aid 2002

Sólo 5 países alcanzan actualmente el compromiso del 0,7%. Pero veamos qué ocurre si convertimos estos porcentajes en valores nominales de las aportaciones.

AOD aportada por los países miembros del CAD durante el año 2000 (en billones de U\$S)



Manteniendo para ordenar los Estados el menor o mayor porcentaje del PNB canalizado como AOD hallamos que los valores nominales de aquellos que cumplen la meta del 0,7% están lejos de las aportaciones nominales de los Estados más ricos, entre los que se destacan Japón (contribuye con el 0,28%) y los Estados Unidos (0,10%, siendo el de menor porcentaje).

2- La iniciativa 20/20

*“El acceso a los servicios sociales básicos no sólo forma el núcleo del desarrollo económico y social, sino que también es un derecho humano fundamental”*¹⁶²

Estas palabras sirven para ilustrar la razón última de la iniciativa que ahora vamos a conocer.

A diferencia del compromiso anterior, la Iniciativa 20/20, implica un acuerdo entre donantes y receptores de ayuda con el objeto de incrementar el gasto en servicios sociales básicos. Es, en consecuencia, una herramienta dirigida a la lucha contra la pobreza y orientada hacia los más pobres dentro de cada Estado en desarrollo, y su implementación es un elemento clave en el camino hacia la concreción de los objetivos del Milenio.

Su origen se encuentra en el Plan de Acción resultante de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995) donde los donantes acordaron destinar, en promedio, el 20% de la AOD y los receptores el 20% de sus presupuestos nacionales a programas sociales básicos, entendiendo por tales aquellos que tienen por fin aumentar el acceso a la educación básica, la atención médica primaria¹⁶³, la nutrición, el acceso al agua potable y el saneamiento.

El objetivo de esta iniciativa es el de otorgar financiación sobre bases predecibles y sostenibles, que contribuya a garantizar el acceso de la población de los países en desarrollo a los servicios básicos, en el corto y mediano plazo.

Los países donantes, a través del CAD, reafirmaron su compromiso con esta iniciativa en un documento fundamental que lleva por título “Shaping the 21st. Century”, aunque lamentablemente el documento no incluya acuerdo alguno sobre la asignación de recursos para ese fin, incluso en la actualidad el nivel de compromiso con esta iniciativa es bajo: entre los países en Desarrollo se destaca un grupo conformado esencialmente por gobiernos africanos tales como los de Zambia, Uganda, Malí, Tanzania, Níger, Costa de Marfil, Ghana, Malawi, Benin, Namibia, Mozambique y Burkina Faso; y entre los países ricos sólo Noruega, los Países Bajos, Alemania, Canadá y el Reino Unido parecen tener un compromiso importante con esta iniciativa.¹⁶⁴

Fueron precisamente los gobiernos de Noruega y los Países Bajos quienes convocaron, en 1996, el primer encuentro internacional destinado a lograr traducir en hechos el contenido de la Iniciativa. De esa reunión surgió el “Consenso de Oslo” que toma su nombre de la ciudad sede de la misma, donde además de definirse cuáles eran los servicios que debían ser considerados como básicos, se dejaba en claro la necesidad de mejorar el sistema de recopilación de datos sobre los mismos.

Consecuencia de ello, en 1998 se realiza la reunión de Hanoi, destinada a evaluar los progresos en la implementación de la Iniciativa 20/20, en la que se destaca la necesidad de profundizar el compromiso con ella.

“Evidencia parcial indica que los países en Desarrollo destinan, en promedio, aproximadamente un 13% de sus presupuestos nacionales

¹⁶² LEWIS, S: Hacia el acceso universal a los servicios sociales básicos. El artículo puede verse en el sitio web de la UNESCO: <http://www.unesco.org/issj/rics162/lewispa.htm>

¹⁶³ Incluye programas de salud reproductiva y de población.

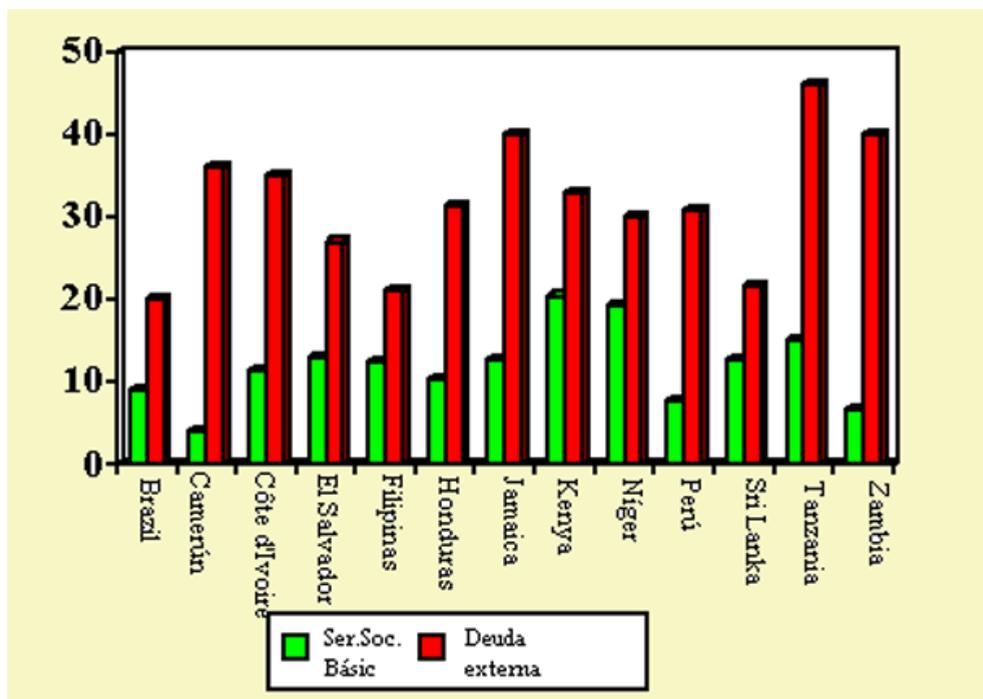
¹⁶⁴ WILDEMAN; Caroline: “La iniciativa 20/20 y el consenso de Hanoi”, artículo publicado en <http://www.socwatch.org.uy/1999/esp/tematicos/20-2099es.htm>

a servicios sociales básicos, en tanto los países donantes dedican alrededor del 10% de la AOD a apoyar estos servicios”¹⁶⁵

Ya en este encuentro será UNICEF quien se destaque, dentro del ámbito de NN.UU. como organismo coordinador del trabajo de la organización en cuanto a la Iniciativa.

Uno de los problemas más graves que enfrenta la implementación de la Iniciativa 20/20 esta dado por el estrecho margen en el que a veces quedan atrapados los países en desarrollo al momento de elaborar sus presupuestos, debido a los escasos recursos con los que cuentan y a la necesidad de honrar sus compromisos financieros internacionales. En esta línea de razonamiento es ilustrativo incluir aquí un gráfico que aparece en el trabajo de Stephen Lewis “Hacia el acceso universal a los servicios sociales básicos” ya que es patente muestra de lo que estamos afirmando:

Asignación del presupuesto al pago de la deuda y a los servicios básicos



Fuente: Documento de la UNICEF y el PNUD para la reunión de Hanoi (1998)

Como se ve, tomando datos de pertenecientes al año 1998, el conjunto de recursos destinados al pago de la deuda externa en estos 13 países es largamente (en algunos casos muy largamente) superior a los invertidos en servicios sociales básicos.

Es de destacar que la Iniciativa 20/20 deja abierta la posibilidad para que sean los propios países receptores de ayuda quienes decidan y apliquen sus propias estrategias de desarrollo.

¹⁶⁵ “Implementando la Iniciativa 20/20. Logrando el acceso universal a los servicios sociales básicos”. Publicación conjunta del PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, OMS y el Banco Mundial, septiembre de 1998. Página 10.

El destino de los flujos, la agenda de cooperación de los donantes.

Si conocer la magnitud de los flujos de la cooperación internacional en sus principales vertientes nos permitió aproximarnos a la realidad de la cooperación desde una óptica fundamentalmente cuantitativa, asomarnos a los destinos temáticos y geográficos prioritarios de la misma nos permitirá avanzar sobre la agenda que marcan los Estados dadores de cooperación internacional a los Estados receptores de la misma, que en muchas oportunidades deben priorizar aquellas áreas para las cuales existen ayudas disponibles.

Así, comenzamos también a adentrarnos en lo que será el capítulo central del trabajo, en el cual nos ocuparemos con mayor detalle del uso de la condicionalidad en la ayuda al Desarrollo.

Antes de analizar los destinos de la ayuda internacional al Desarrollo, veamos cuáles son las prioridades de gasto nacionales para un grupo de 30 Estados, 10 de los cuales ocupan los primeros lugares en el Índice de Desarrollo Humano 2002, otros 10 son los mejores ubicados dentro de los países de desarrollo humano medio y los restantes 10 son los mejor ubicados de entre los países con bajo desarrollo humano.

Calificación según el IDH		Gasto Público en...		
		Educación (% del PNB)	Salud (% del PBI)	Militar (% del PBI)
Años:		1995-97	1998	2000
Desarrollo Humano Alto				
1	<i>Noruega</i>	7,7	7	1,8
2	Suecia	8,3	6,6	2,1
3	Canadá	6,9	6,6	1,2
4	Bélgica	3,1	6,3	1,4
5	Australia	5,5	6,1	1,7
6	Estados Unidos	5,4	5,7	3,1
7	Islandia	5,4	7,4	0
8	Países Bajos	5,1	6	1,6
9	Japón	3,6	5,7	1
10	Finlandia	7,5	5,2	1,3
Desarrollo Humano Medio				
54	<i>México</i>	4,9	2,9	0,5
55	Cuba	6,7		
56	Belarús	5,9	4,6	1,3
57	Panamá	5,1	4,9	1,2
58	Belice	5	2,3	
59	Malasia	4,9	1,4	1,9
60	Fed. De Rusia	3,5		4
61	Dominica		3,8	
62	Bulgaria	3,2	3,9	3

63	Rumania	3,6	3,8	2,1
64	Jamahiriya Arabe Libia			
Desarrollo Humano Bajo				
138	<i>Pakistán</i>	2,7	0,7	4,5
139	Sudán	1,4		3
140	Buthán	4,1	3,2	
141	Togo	4,5	1,3	
142	Nepal	3,2	1,3	0,9
143	Rep. Dem. De Laos	2,1	1,2	
144	Yemen	7		5,2
145	Bangladesh	2,2	1,7	1,3
146	Haití		1,4	
147	Madagascar	1,9	1,1	1,2
148	Nigeria	0,7	0,8	0,9

Fuente: Índice de Desarrollo Humano 2002

De esta tabla resulta que, en promedio, cada grupo invierte:

En educación:

Países de Desarrollo Humano Alto: 5,75%

Países de Desarrollo Humano Medio: 4.75%

Países de Desarrollo Humano Bajo: 2.98%

En salud:

Países de Desarrollo Humano Alto: 6.26%

Países de Desarrollo Humano Medio: 3.40%

Países de Desarrollo Humano Bajo: 1.48%

En gastos militares:

Países de Desarrollo Humano Alto: 1.52%

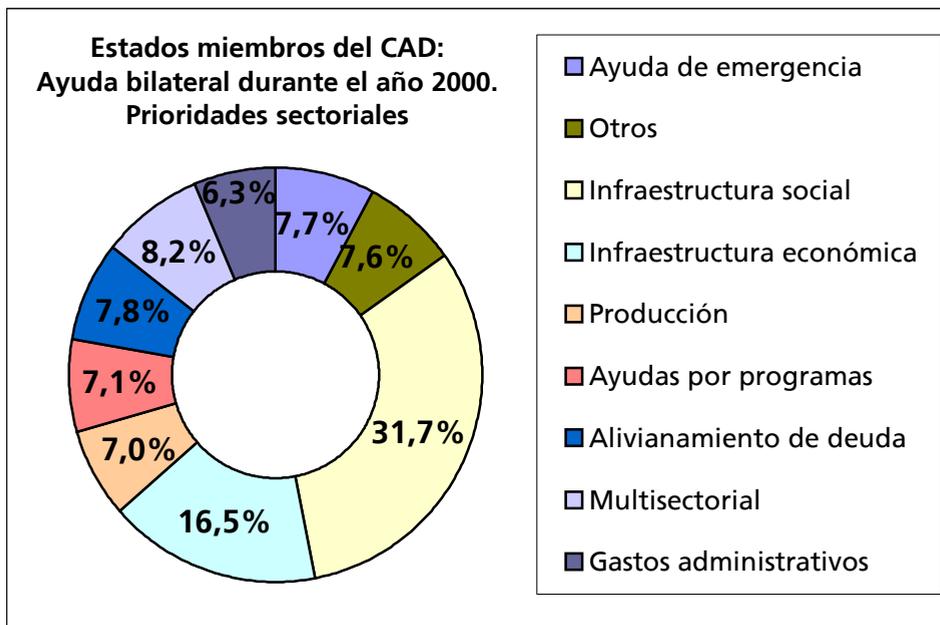
Países de Desarrollo Humano Medio: 2.0%

Países de Desarrollo Humano Bajo: 2.42%

Si bien la ausencia de datos es significativa en algunos casos (tal como en los gastos militares de los países de Desarrollo Humano Bajo), podemos ver como las proporciones entre los grupos se mantienen en los casos de educación y salud para invertirse al referirse a gastos militares.

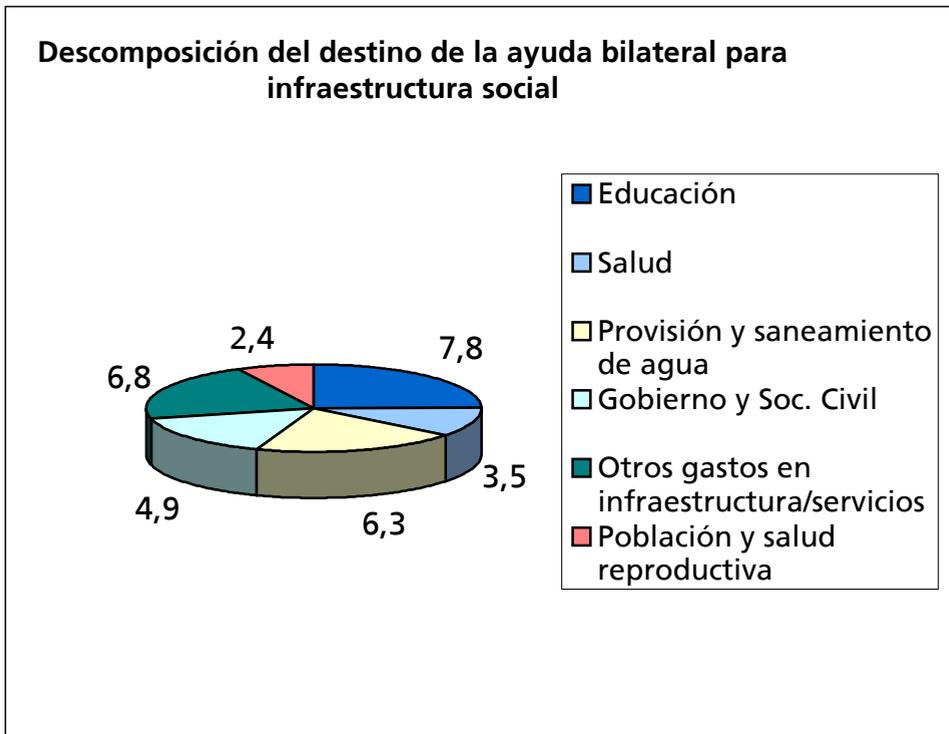
No es el objeto de este trabajo explicar el por qué de estos guarismos, pero nos serán útiles para comparar con la realidad de la cooperación internacional.

¿En qué invierten los Estados los fondos que conforman la cooperación internacional?



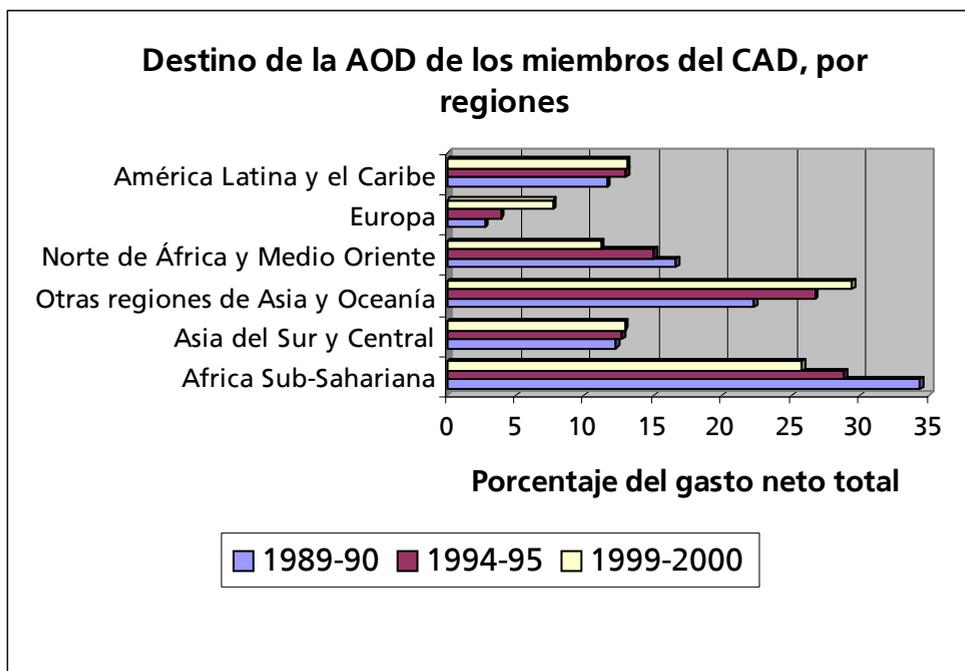
Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

La mayor parte de la ayuda bilateral se dedica a infraestructura social, pero veamos cuál es su composición interna:



Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

En cuanto a los destinos geográficos de los flujos encontramos los siguientes datos:



Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

Podemos ver una importante disminución en los flujos hacia la zona más pobre del planeta, el África Sub-Sahariana, y un aumento de los mismos fundamentalmente hacia ciertas regiones de Asia y Oceanía y hacia Europa. La explicación puede buscarse en diversas causas, pero en lo fundamental entendemos se debe a la intención de fortalecer a los Estados Europeos de las Ex Repúblicas Socialistas Soviéticas, varios de ellos actualmente en proceso de integración a la Unión Europea. También es importante para los Estados donantes asegurar la tranquilidad en la región de Asia y Oceanía, cuyos mercados toman cada vez dimensiones más importantes.

En cuanto a los destinos nacionales de la ayuda el siguiente cuadro nos permite ver alguna particularidad:

Mayores receptores de ayuda de los miembros de CAD					
1979-80		1989-90		1999-2000	
U\$S 26.282		U\$S 54.929		U\$S 61.537	
Egipto	4,3	Egipto	4,5	Indonesia	4
Israel	4,1	Indonesia	3,9	China	3,4
India	4	China	2,9	Egipto	2,3
Bangladesh	4	Israel	2,6	India	2,3
Indonesia	3,3	India	2,5	Tailandia	1,9
Turquía	2,5	Bangladesh	2	Vietnam	1,9

Tanzania	2,3	Filipinas	1,9	Filipinas	1,6
Pakistán	1,8	Kenya	1,7	Bangladesh	1,3
Rep. Dem. Del Congo	1,2	Pakistán	1,6	Mozambique	1,2
Tailandia	1,2	Tanzania	1,5	Tanzania	1,2
Kenya	1,1	Tailandia	1,5	Rep. Fed. de Yugosla-	
via	1				
Sudán	1,1	Turquía	1,3	Bosnia-Herzegovina	1
Papúa Nueva Guinea	1,1	Mozambique	1,3	Perú	0,8
Sri Lanka	1,1	Senegal	1,2	Pakistán	0,8
Myanmar	1	Rep.Dem.Del Congo	1,1	Uganda	0,8
Período					
Total AOD en millones de U\$S					
País %					

Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

Vemos como los tres Estados que mayor ayuda recibieron en el último período reseñado son los mismos que ocupaban esos lugares en 1989-1990, aunque no en el mismo orden. Veinte años atrás la situación era un tanto diferente, Egipto era el país que más cooperación recibía, Indonesia era el quinto mayor receptor y China no aparecía siquiera entre los 15 mayores receptores. Este cambio es absolutamente lógico y concordante con la modificación de las prioridades a nivel regional.

Otro importante factor a considerar cuando se analiza el destino de los fondos aportados por la cooperación internacional al Desarrollo, es el referido al nivel de pobreza de los Estados receptores.

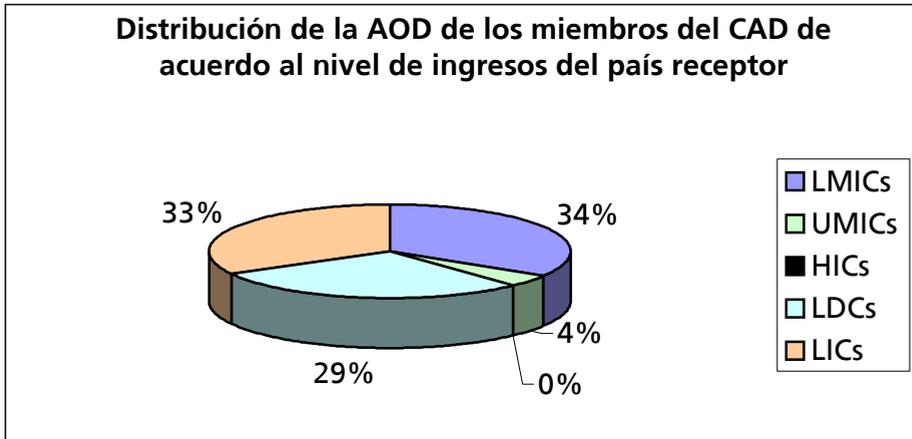
Varios donantes se encuentran actualmente debatiendo la necesidad de concentrar la ayuda en los países más necesitados de la misma. Pero aún podemos observar que la distribución de los fondos está profundamente marcada por los intereses del país donante.

Así, aunque la mayor parte de la gente más pobre vive en el sur de Asia y en el África Sub-Sahariana menos de la mitad de la ayuda mundial se dirigió hacia esas zonas a lo largo del año 2000.¹⁶⁶

Esta información se complementa con una desagregación de los flujos de la cooperación internacional para el Desarrollo que observe los niveles de ingresos de los receptores¹⁶⁷, que resulta en el siguiente gráfico:

¹⁶⁶ Ver supra el gráfico "Destino de la AOD de los miembros del CAD por regiones"

¹⁶⁷ Seguimos aquí la clasificación que realiza el BM de acuerdo al Ingreso Nacional Bruto (GNI en su sigla en inglés) que divide a los Estados en las siguientes categorías: Ingreso Bajo (U\$S 745 o menor), categoría que incluye a la mayoría de los LDCs – Países más atrasados-; Ingreso medio: se subdivide en ingreso medio bajo (entre U\$S 746 y 2.975) –Aquí aún encontramos LDCs- y de ingreso medio alto (entre U\$S 2.976 y 9.205); Ingreso alto (U\$S 9.206 o mayor).-Valores para el año 2001. Ver en el Anexo las tablas de clasificación de los países de acuerdo a sus ingresos



LDCs (Least Developed Countries)

Países menos adelantados

LMICs (Low Middle Income Countries)

Países con ingreso medio bajo

UMICs (Upper Middle Income Countries)

Países con ingreso medio alto

HICs (High Income Countries)

Países con ingreso alto

LICs (Low Income Countries)

Países con ingreso bajo

Fuente: The Reality of Aid 2002

Como vemos, no hay ingresos por vía de la cooperación internacional para los países ingresos altos. Pero el 29% que reciben los países de menores ingresos sigue siendo exiguo de acuerdo a sus necesidades.

Otros Estados, otros fondos

Hasta aquí hemos trabajado considerando los fondos destinados a la cooperación internacional por los Estados miembros del CAD.

Pero existen otros Estados que por diferentes razones no pertenecen a ese selecto club de dadores de cooperación y, sin embargo, también hacen sus propios aportes a la misma.

Presentamos a continuación un cuadro en que puede verse la magnitud de los fondos que aportan estos países en carácter de AOD, cuánto de ella se gestiona bilateralmente y cuál es el porcentaje que ese monto significa sobre el total.

A los países indicados más abajo debe agregarse China, quien también es proveedor de ayuda, pero no da a conocer los montos de sus aportaciones.

AOD desde países que no son miembros del CAD

(en millones de dólares estadounidenses)

Desembolsos netos

		1996			1998			2000		
		Total	Bilateral % ^m	Bilateral	Total	Bilateral % ^m	Bilateral	Total	Bilateral % ^m	Bilateral
Estados miembros de la OCDE que no integran el CAD	República Checa				16	6	37,50%	16	6	37,50%
	Corea	159	123	77,35%	183	125	68,30%	212	131	61,79%
	Polonia				19	14	73,68%	29	13	44,82%
	República Eslovaca							6	2	33,33%
	Turquía	88	56	63,63%	69	45	65,21%	82	26	31,70%
Países Arabes	Kuwait	414	367	88,64%	278	247	88,84%	165	164	99,39%
	Arabia Saudita	327	177	54,12%	288	123	42,70%	295	129	43,72%
	Emiratos Arabes Unidos	31	29	93,54%	63	63	100,00%	150	150	100,00%
Otros	China Taipei	88	87	98,86%	27	27	100,00%			
	Estonia				0	0		1	0	0,00%
	Israel				87	75	86,20%	164 ⁽²⁾	158 ⁽²⁾	96,34%
Total		1107	839	75,79%	1030	725	70,38%	956	621	69,55%

(1) % de AOD bilateral sobre el total de la AOD

(2) Incluyen 66.8 millones de US\$ concedidos para solventar sus gastos a inmigrantes llegados desde países en desarrollo, o a individuos que los han debido abandonar por motivos políticos o humanitarios, durante su primer año en Israel

Fuente: CAD: Development Co-operation Report, Edición 2002

“Conditionality is seen by some as a way of making aid more effective in contributing to poverty reduction. It is seen by others as a part of the structure that perpetuates an inequitable global distribution of power and resources”

*Tony German – Judith Randel*¹⁶⁸

Capítulo IV

La Condicionalidad en la Ayuda Oficial al Desarrollo

Justificación cuantitativa del abordaje del tema

¿Vale la pena dedicar una parte del trabajo a estudiar en particular el fenómeno del condicionamiento de la AOD? ¿no estaremos dedicando nuestro esfuerzo a un asunto que en realidad representa una porción ínfima dentro de los recursos asignados a la cooperación internacional, ya de por sí insuficientes?

Estas dos preguntas son de necesaria respuesta antes de avanzar en el tratamiento del tema de la condicionalidad de la AOD, y para ello nada mejor que recurrir a una serie de datos que nos brinda el CAD en sus Informes correspondientes a los años 2001 y 2002.

De acuerdo a los mismos resulta que durante el año 2000 el porcentaje de AOD otorgado en forma condicionada representó un 16.2% del total de la AOD bilateral proveniente de los Estados miembros del Comité, lo que representa un valor de 3.908 millones de dólares estadounidenses.

Un año después el CAD nos informa que ese porcentaje creció hasta alcanzar el 17.8% del total, por un valor de 3.808 millones de dólares estadounidenses.

De lo dicho resulta un incremento porcentual en el condicionamiento de la ayuda, que nominalmente representa una cantidad inferior debido a la caída en el total de la ayuda bilateral desde los 24.191 millones que esta representó en 2000 hasta los 21.392 millones aportados a lo largo de 2001.

Es decir que en un marco de reducción de la AOD bilateral, la utilización de condicionalidades juega un papel creciente, no obstante las críticas a la que está expuesta.

Cabe agregar aún que el Estado que más ha utilizado el condicionamiento de su ayuda a lo largo de 2000, en términos porcentuales, han sido Grecia y Canadá (76.5 y 75.1% respecti-

¹⁶⁸ GERMAN, Tony y RANDEL, Judith: Reality of Aid: Some notes on conditionality and ownership; trabajo presentado en la reunión del Reality of Aid International Authors Council, Costa Rica, septiembre de 2000.

vamente). Estos mismos países aparecen un año más tarde ocupando el segundo y tercer lugar respectivamente, por detrás de Italia quien condiciona el 92.2% de su AOD.¹⁶⁹

En el otro extremo se encuentran en el año 2000 Portugal (0.8%) y Noruega (2.3%), y en 2001 este último resulta ser quien menos se vale de la aplicación de condiciones, que se limitan al 1.1% de su AOD, y luego aparece Suecia con un 3.5%¹⁷⁰ y Suiza con un 3.9%. Portugal incrementa su volumen de AOD condicionada llevándola hasta un 40.6% del total de la misma.

En consecuencia creemos que los flujos y su tendencia, así como las enormes desigualdades de la aplicación de condicionalidades entre los miembros del CAD en su AOD bilateral, justifican el tratamiento del tema.

Una aclaración previa sobre el por qué de la referencia a la AOD

De los varios tipos de ayuda que engloba la cooperación internacional, vamos a referirnos específicamente ahora a la AOD, que es la que viene dada por los Estados, ya sea que llegue a los receptores en forma directa o a través de organismos internacionales.

Su origen público será en definitiva la piedra de base que nos permitirá ingresar en el estudio del condicionamiento de la ayuda desde la óptica del derecho internacional, ya que tanto los Estados como los organismos internacionales son sujetos indiscutidos del mismo.

Pero antes de ingresar en ese análisis es indispensable comprender de qué hablamos cuando nos referimos a la condicionalidad de la AOD, y para ello es necesario no sólo conceptualizar el término, sino acercarnos a la evolución del condicionamiento de la ayuda.¹⁷¹

Tomemos como punto de partida para nuestra recorrida histórica la Conferencia de Bretón Woods. Allí, como veremos al referirnos al FMI al final de este mismo capítulo, los Estados que decidieron sumarse a ese organismo aceptaron, mediante la adhesión a sus estatutos, que el mismo pasaría a tener ingerencia en el diseño de sus políticas monetarias. Ingerencia que con el paso del tiempo iría acrecentándose.

Un año después, en el marco de las NN.UU. la OIT se convierte en la primera agencia especializada del sistema. También en ese año la AG crea la Organización de las NN.UU. para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de las NN.UU. para la Infancia de NN.UU. (UNICEF).

1947 será el año que ve nacer al Plan Marshall de reconstrucción de la Europa devastada por la II Guerra Mundial, que dará lugar en 1948 al establecimiento de la OECE.¹⁷²

Siguiendo su política en materia de ayuda al desarrollo, Harry Truman, Presidente de los EE.UU., propone en su discurso inaugural un programa de asistencia al desarrollo (conocido como “Point Four” ya que era el cuarto punto presentado en su alocución) que lleva en 1950 a la adopción por el Congreso de ese país del “Act for International Development”.

En 1951 las NN.UU. publica el “Reporte Lewis: Medidas para el Desarrollo Económico de los países Sub Desarrollados”, que propone el establecimiento de un fondo especial de la organización para el desarrollo económico y la creación de una corporación financiera internacional, orientada al sector privado, origen de la actual CFI que integra el Grupo BM.

¹⁶⁹ No hay datos para Italia en el año 2001

¹⁷⁰ Suecia sin embargo otorga un 10.1% de su AOD como parcialmente condicionada.

¹⁷¹ Realizaremos a continuación un repaso histórico sobre AOD y condicionalidad. En los títulos siguientes veremos que con el paso del tiempo también se han producido cambios a nivel conceptual y de contenido en la relación entre estos dos elementos.

¹⁷² Ver capítulo II: OCDE.

En 1956 se produce la primer renegociación de la deuda externa de un país en desarrollo cuando Argentina se reúne de manera informal con el “Club de París”, un grupo integrado por los Estados que son principales acreedores internacionales.

En 1958 el Consejo Mundial de Iglesias lanza el objetivo del 1% (por entonces se refería al porcentaje del ingreso nacional que se pedía a los países desarrollados dediquen a la cooperación internacional).

En 1959 se crea el Banco Interamericano de Desarrollo y un año después nace el Grupo de Asistencia al Desarrollo (DAG) como un foro de consulta entre los países donantes de cooperación. También es 1960 el año en que se firma el acuerdo que convierte a la OECE en la OCDE.

Un año después ambos sucesos se comunican cuando el DAG, a invitación de la OCDE, se convierte en el CAD.

Es 1961 el año en que la AG designa a la década de 1960 como Década para el Desarrollo de las NN.UU., en que EE.UU. establece su agencia de cooperación: USAID, Francia es el primer Estado en crear un Ministerio de Cooperación, Suecia crea la Agencia para la Asistencia Internacional, origen de la actual agencia de cooperación sueca: SIDA.

En 1962, el CAD en su primer reunión recomienda, entre otros puntos, la realización de esfuerzos conjuntos para lograr **revertir la tendencia a favor del condicionamiento de la AOD** (Recomendación vigente 40 años después).

Bélgica establece una Oficina para el Desarrollo Internacional, que luego se convertirá en su agencia nacional de cooperación, la GADC, y algo similar ocurre en Dinamarca donde se crea una secretaría de cooperación técnica dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores que se convertirá luego en la agencia danesa de cooperación internacional: DANIDA. Noruega crea su propia agencia de cooperación, la NORAD.

Idéntico camino al danés siguen los Países Bajos en 1963, creando su Secretaría de Cooperación en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, que luego tomará entidad propia hasta convertirse en Ministerio de Cooperación al Desarrollo tan sólo dos años después.

En 1964 se reúne por vez primera la UNCTAD, se crea el Banco Africano de Desarrollo y el Reino Unido incluye en su estructura de gobierno un Ministerio de Desarrollo de Ultramar.

En 1965 el CAD en sus “Recomendaciones sobre Términos Financieros y Condiciones” vuelve a abocarse al tema de la condicionalidad de la AOD.

La unión de dos programas técnicos en el seno de NN.UU. da nacimiento al PNUD.

En 1966 se agrega al GATT su “Parte IV” que da sustento legal a la consideración de la problemática propia de los países en desarrollo, y se crea el Banco Asiático de Desarrollo.

En 1967 NN.UU. establece el Fondo Fiduciario para Actividades relacionadas con la Población, que se transforma luego en el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

1968 ve nacer la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional: CIDA, y en la UNCTAD II se acuerda que la base para medir el objetivo del 1% sea el PBN y no el ingreso nacional, a la vez que adopta una Resolución sobre un Sistema Generalizado de Preferencias a favor del mundo en desarrollo.

En 1969 el CAD adopta su primer concepto oficial sobre qué debe entenderse por AOD. Es el mismo año en que se publica el Informe de la Comisión Pearson, donde aparece el objetivo del 0,7%¹⁷³ y en que **Suecia propone lograr un acuerdo internacional sobre reducción de la condicionalidad en la ayuda al desarrollo**, que recibe el apoyo de Alemania, los Países Bajos, Noruega y Japón.

1970 es un año en que el CAD dedica especial atención a la necesidad de reducir el condicionamiento de la AOD, preocupado por la competición entre sus miembros sustentada sobre la

¹⁷³ Ver capítulo II

aplicación de condicionalidades a sus aportes. Tras su reunión de septiembre el comunicado final del CAD resume la discusión en torno a este tema de la siguiente manera:

*"There was considerable discussion of the untying of bilateral development assistance. For the first time, a large majority of Members declared themselves prepared in principle to adhere to an agreement to untie their bilateral financial development loans. They agreed to enter into discussions in DAC on an urgent basis on the technical problems of implementation and to prepare a detailed scheme for governmental consideration. Other Members, some of whom had already untied substantial portions of their aid by other means, were not in a position to commit themselves on the principle or on the urgency of such a scheme. While they were prepared to participate in further discussions concerning the establishment of such an agreement, they stressed that any such scheme should take into account their special circumstances and their aid composition."*¹⁷⁴ (el resalta-do es propio)

Los "otros miembros" a los que hace alusión incluía un grupo liderado por Canadá, Francia e Italia.

Es también durante 1970 que NN.UU. lanza su Segunda Década para el Desarrollo, en la que se incluye el objetivo del 0,7%.

En 1972 el CAD adapta su definición de AOD, y toma en cuenta la necesidad de conceder mayores ventajas a los PMDs.

En 1973, reunido a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el CAD logra un acuerdo sobre la **exclusión de condicionalidades en los aportes de sus miembros a instituciones multi-laterales**.

Con una modificación a su legislación sobre asistencia al desarrollo, EE.UU. inicia una discusión mundial sobre la necesidad de prestar especial consideración a las "necesidades humanas básicas" dentro de la cooperación internacional.

En 1974 Suecia es el primer país miembro de CAD en alcanzar el objetivo del 0,7%, en tanto el ECOSOC da nacimiento a la Comisión sobre Empresas Transnacionales y las NN.UU. crean el Centro de Empresas Transnacionales.

En 1975 la por entonces Comunidad Económica Europea firma su primer Convención de Lomé con los países ACP.

En 1976 se establece el Club du Sahel dentro de la OCDE.

En 1977 el CAD adopta expresamente el concepto de "necesidades humanas básicas" dentro de su política de cooperación y en Roma nace el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), como organismo especializado de NN.UU.

En 1978 Italia crea un Departamento para la Cooperación Internacional al Desarrollo dentro de su Ministerio de Asuntos Exteriores.

En 1981 22 Jefes de Estado y de Gobierno de países desarrollados y en desarrollo se reúnen en México para discutir sobre cooperación y desarrollo. Será la última oportunidad en que los Estados en desarrollo intenten una negociación global con los Estados desarrollados sobre los temas implicados en la materia. Poco tiempo después del encuentro Ronald Reagan, Presidente de los EE.UU., deja entrever en un discurso que su país entiende que el

¹⁷⁴ Citado en FÜHRER, H: "The story of official development assistance a history of the development assistance committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures", OCDE, París, 1996.

comercio internacional, el libre mercado y la inversión privada son las herramientas que deben utilizarse para promover el desarrollo de los países.

En el mismo año la Conferencia de las NN.UU. sobre los PMDs incluye el objetivo de canalizar el 0.15% del PBN de los países desarrollados como ayuda hacia aquellos.

1982 y la crisis mexicana son el inicio formal de la condicionalidad sustentada por la convicción de los donantes de la necesidad de que los países en desarrollo aplique políticas de ajuste estructural.

En la UNCTAD VI realizada en 1983 se propone cambiar el concepto tradicional de la búsqueda de un NOEI por otro referido a la “Interdependencia” entre Estados desarrollados y en desarrollo.

En 1985 el CAD celebra su 25to. Aniversario y en sus conclusiones sobre la efectividad de la ayuda durante ese período surge fuertemente la idea del necesario compromiso de los Estados receptores con las políticas de desarrollo que se busca implementar dentro de sus fronteras. El Consejo de Ministros de la OCDE decide asimismo que **el elemento de donación que debe incluirse en los créditos condicionados se aumente desde un 20% exigido hasta entonces hasta un 25%.**

Dos años más tarde el CAD adopta una serie de principios en materia de financiación de la AOD y sobre **AOD condicionada y parcialmente condicionada.**

En 1989 es nuevamente el CAD el foro en que el concepto de “desarrollo participativo”, es decir de la necesaria participación de la población en el proceso nacional de desarrollo, logra un lugar destacado en la agenda de los donantes. Paralelamente la necesaria coordinación de esfuerzos entre los miembros del CAD se torna un elemento central de discusión.

Ese mismo año el marco general en que se desenvuelve la cooperación internacional y el conjunto de las relaciones internacionales se modifica drásticamente con la caída del Muro de Berlín. Es el inicio del fin de la Guerra Fría y de la política de bloques absolutamente contrapuestos.

Este hecho llevará a que en 1990 la OCDE de lugar en su seno al Centro para la Cooperación con las Economías Europeas en Transición.

Ese mismo año se reúne la Segunda Conferencia de las NN.UU. sobre PMDs, se unifican las dos alemanias, se establece el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y se crea el Global Environment Facility Found (GEFF) destinado a realizar préstamos para actividades dirigidas a la protección del medio ambiente.

1991 es particularmente importante para nosotros ya que el CAD adopta un acuerdo conocido como el **“Paquete de Helsinki”** en el que se dan una serie de pautas sobre el uso de la condicionalidad en la AOD tales como la prohibición del uso de otorgar ayuda condicionada a los países de ingresos medios altos o la prohibición del uso de condicionalidad en los créditos para apoyar proyectos que se consideren “comercialmente viables”.

En Asia, Corea establece su Agencia de Cooperación Internacional dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país mientras que en Europa se aprueba el Tratado de Maastricht que pone las bases para la creación de la moneda común europea.

En 1992 el centro de la escena queda ocupado por el “buen gobierno”. La “governance” será la base de un nuevo tipo de condicionalidad. **El CAD publica su “Manual de Asistencia al Desarrollo”, uno de cuyos capítulos se dedica a revisar las orientaciones y principios del Comité en materia de condicionalidad de la ayuda al desarrollo.**

Ese año la UNCTAD VIII acuerda un nuevo marco de orientaciones para sí misma en el cual la propiedad (“ownership”) de los programas de desarrollo por parte de los receptores de la ayuda juega un papel central.

Durante toda la década de 1990 el gran foro de discusión global sobre los temas que afectan al desarrollo estará dado, como vimos en el capítulo inicial, por la serie de grandes confe-

rencias mundiales organizadas por las NN.UU., sin que ello signifique en forma alguna que el CAD pierda su rol central en el tema en tanto foro que nuclea a los más importantes donantes de cooperación internacional al desarrollo.

Cabe destacar en 1996 un documento que surge precisamente del seno del CAD cuyo título es **“Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation”** mediante el cual se fijan las orientaciones estratégicas a seguir dentro del Nuevo siglo (convendría quizás decir dentro del esquema internacional de la Posguerra Fría) que recoge los objetivos mundiales de desarrollo emitidos por las conferencias a que hacíamos referencia anteriormente y que vimos en capítulos anteriores, y toma como eje principal una óptica del desarrollo logrado a través del trabajo conjunto de países desarrollados y en desarrollo, mejorando la coordinación y la consistencia de las políticas de los donantes a favor de los esfuerzos locales de desarrollo, óptica que pronto asumen como propia las IFIs.

Dentro de estas pautas, el CAD se da en los años posteriores una serie de directrices orientadas a cumplir los objetivos identificados en ese documento. Ellas son:

- Desarrollo Participativo y Buen Gobierno (1995)
- Apoyo al desarrollo del Sector Privado (1995)
- Directivas sobre Medio Ambiente y Ayuda (1995)
- Asistencia de los donantes sobre capacidad medioambiental y desarrollo (1995)
- Directivas del CAD sobre la igualdad de género y el “empoderamiento” de las mujeres en la cooperación al desarrollo (1998)
- Ayudando a prevenir conflictos violentos (2001)
- Fortaleciendo la capacidad comercial para el Desarrollo (2001)
- Estrategias para el desarrollo sustentable: guía práctica para la cooperación al desarrollo (2001)
- Directivas del CAD para la reducción de la pobreza (2001)
- Integrando las convenciones de Río en la cooperación al desarrollo (2002)

Esta serie de temas van dejando traslucir las prioridades de la agenda de los donantes a lo largo de la década pasada y en los inicios de la presente, y marcarán el pulso de la condicionalidad de la AOD, ya que, en palabras de Maite Serrano Oñate

*“La condicionalidad de la ayuda, en su vertiente política, económica y comercial, quizá sea la palabra que mejor describe la realidad de la cooperación internacional en los 90, dando lugar incluso al cuestionamiento de la soberanía nacional de los Estados.”*¹⁷⁵

¹⁷⁵ SERRANO OÑATE, M. “La Cooperación al Desarrollo”, artículo publicado en <http://www.cholonautas.edu.pe/pdf/COOPERACION%20PARA%20EL%20DESARROLLO.pdf>

Definición y clasificaciones de la condicionalidad. La doble interpretación del rol de la Ayuda al Desarrollo

Por condicionalidad de la AOD entendemos aquellos comportamientos de los donantes orientados a presionar al Estado receptor para que éste adopte un comportamiento determinado, que de otra manera no habría adoptado.

De esta definición resultan los siguientes elementos:

- 1- Se trata de comportamientos activos de los donantes, ya que implican la toma de decisiones y acciones de su parte.
- 2- Estos comportamientos tienen una dirección que es la de ejercer presión sobre el receptor. Esta presión se ejerce en el caso de nuestro objeto de estudio mediante la amenaza de no otorgar ayuda o de discontinuar la ayuda ya otorgada suspendiéndola temporalmente hasta tanto se cumpla el comportamiento exigido, reduciéndola o bien retirándola definitivamente.
- 3- La presión de la que hablábamos persigue que el receptor adopte medidas que bien pueden venirle ya impuestas por el derecho internacional (tales como la protección de los derechos humanos) o bien medidas que en modo alguno estaría obligado a adoptar (el muy conocido caso de la imposición de programas de ajuste). A diferencia del comportamiento siempre activo del donante, del receptor puede exigirse tanto una acción como una omisión (por ejemplo, que mantenga en vigor una norma determinada).

Encontramos en consecuencia que la condicionalidad de la ayuda conlleva un cierto elemento coercitivo y es expresión en sí misma de una cierta relación de poder.

A esto debemos agregar que

*“...la noción de condicionalidad encierra a su vez varios conceptos que también deben ser esclarecidos. La condicionalidad casi siempre hace alusión a formas de condicionamiento en sentido negativo (y no es forzoso que lo sea) y remite inmediatamente a la pregunta por el sujeto que condiciona (un país, un organismo multilateral) tanto como por el contenido del condicionamiento (por ejemplo la cooperación internacional), en el supuesto de que el condicionado es un Estado; condicionado que no es siempre idéntico al destinatario de la eventual sanción que bien puede ser un pueblo entero o una parte débil del mismo.”*¹⁷⁶

Es decir que cuando pensamos en la definición de condicionalidad debe prestarse especial atención elementos tácitos de la misma como lo son el sujeto activo y el sujeto pasivo (real) del elemento coactivo que esta implica.

Limitándonos a la condicionalidad de la AOD, y en cuanto a los sujetos, esta puede ser impuesta bilateralmente (de Estado a Estado) o multilateralmente (a través de organismos y reuniones multilaterales, como ejemplos podemos citar desde la ONU y la UE, hasta el G7, pasando por toda la gama de IFIs). Como contracara, los más propensos a sufrir las conse-

¹⁷⁶ LEON MONCAYO, Héctor: “Globalización y dependencia: las condiciones de la condicionalidad” en *La Condicionalidad en las Relaciones Internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*, ILSA, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1996. Páginas 13 y 14.

cuencias de la suspensión, disminución o quita de la AOD a un Estado receptor por mérito de la aplicación de condicionalidades son precisamente los sectores más débiles dentro de ellos, que son quienes en definitiva deberían beneficiarse de esa AOD (niños, mujeres, ancianos, pobres, pueblos indígenas). Estos sectores quedan pues expuestos a una nueva debilidad que es propia de la lógica del condicionamiento de la ayuda.

Y a ello debemos aún agregar, siguiendo una vez más a Moncayo,

*“la condicionalidad no surge en un espacio vacío, ni se reduce al vínculo entre condicionador y condicionado, sino que se aplica en el conjunto complejo y asimétrico de relaciones que caracterizan al mundo contemporáneo”*¹⁷⁷

Es lo mismo que, en términos diferentes, afirma el PNUD en el IDH 2002:

*“Hoy en día, el FMI y el Banco Mundial otorgan préstamos exclusivamente a los países en desarrollo y a los países con economías emergentes. Además, sus préstamos están sujetos a condiciones que atañen cada vez más a las políticas internas de los Estados. El resultado es un nuevo tipo de división entre, por una parte, los países acreedores, que gozan de un poder de decisión cada vez mayor y lo han utilizado para ampliar la condicionalidad y, por la otra, los países prestatarios, que ven la condicionalidad como algo impuesto desde afuera. Esto puede ser particularmente preocupante cuando las opiniones relativas a ese asesoramiento sobre políticas están muy divididas, y cuando los riesgos vinculados al asesoramiento sobre políticas son soportados casi exclusivamente por la población del país prestatario.”*¹⁷⁸

En cuanto al momento de la imposición de las condiciones, la condicionalidad puede ser catalogada como:

- 1- Condicionalidad ex – ante: los donantes hacen del cumplimiento de las condiciones un requisito de entrada a la recepción de la ayuda, se relacionan con la articulación de políticas;
- 2- Condicionalidad ex – post: los donantes expresan los requisitos antes de otorgar la ayuda, pero la otorgan antes de su cumplimiento y hacen luego un seguimiento de los mismos, se relacionan con la implementación de políticas.

Otra de las clasificaciones habituales que se hace de la condicionalidad de las ayudas es la que distingue entre:

- 1- Condicionalidad positiva: Es aquella en la que no se suspende ni se amenaza con suspender la ayuda, sino que por el contrario se utiliza la perspectiva de un eventual incremento en su monto para incentivar a los países receptores a cumplir ciertos requerimientos, aquí el elemento coactivo es nulo, y más bien deberíamos hablar del juego político de las persuasiones;

¹⁷⁷ LEON MONCAYO, Héctor: “Globalización y dependencia: las condiciones de la condicionalidad” en La Condicionalidad en las Relaciones Internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?, ILSA, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1996. Página 14.

¹⁷⁸ Índice de Desarrollo Humano 2002, PNUD, Nueva York, Estados Unidos, 2002. Página 114.

- 2- Condicionalidad negativa: Es aquella que se vale de la amenaza de la suspensión o rebaja de la ayuda si no se cumplen ciertos requerimientos, el elemento coactivo juega en este tipo de condicionalidades un rol esencial.

De una u otra forma, el otorgamiento de AOD ha estado históricamente sujeto a condicionamientos, pero estos no han sido siempre idénticos y han seguido una tendencia a extender los ámbitos sobre los cuales actúan.

Es en base a esos ámbitos que la condicionalidad puede ser clasificada como:

- 1- Condicionalidad económica: Se la conoce como la Primera Generación de condicionalidades. Pueden subdividirse en:
 - 1.1- Micro condicionalidad: es la forma más antigua de la condicionalidad, y la más comúnmente utilizada por los donantes. En su mérito el donante financia una actividad particular para lo que llega previamente a un acuerdo con el receptor de la ayuda por el cual se asegura la supervisión de su ejecución, mediante técnicas tales como la aprobación de informes, la imposición de procedimientos de gestión, la designación de expertos técnicos encargados del proyecto y la obligación de comprar suministros en el país donante.
 - 1.2- Macro condicionalidad: adquiere prominencia como forma de apoyo al ajuste estructural a partir de la década de 1980, cuando la crisis económica y financiera mundial dejó a muchos países pobres en serios problemas macroeconómicos, caracterizados por balanzas de pagos deficitarias, déficits fiscales, monedas sobrevaluadas y atrasos en el cumplimiento del pago de los servicios originados en la deuda externa. Frente a esa realidad los donantes aparecen menos interesados en dirigir la asignación de los recursos que proporcionan, y más en la política de cambios que esperan provocar. Con las políticas de ajuste estructural surge lo que denominamos “condicionalidad cruzada” por la cual la aplicación de las políticas diseñadas por el Fondo Monetario Internacional no son sólo condición de acceso sus préstamos, sino que influirán igualmente en el acceso a préstamos de la banca privada y a la obtención de AOD.
- 2- Condicionalidad política: Se hizo popular entre los donantes una vez finalizada la Guerra Fría. Se la conoce como la Segunda Generación de condicionalidades, más amplia que la primera a la que no excluye, sino que ambas pasan a coexistir. Tomó como punto de partida el buen gobierno (governance) y se extendió a lo largo de diversos campos tales como prioridades en el gasto público, participación de la sociedad civil, respeto de los derechos humanos, la implementación de políticas de género, desarrollo de la empresa privada, reducción de la pobreza, protección del medio ambiente y fortalecimiento de la democracia, entre otras.
- 3- Condicionalidad comercial: Creemos poder hablar actualmente de la existencia de una Tercera Generación de condicionalidades que, nuevamente, llega para adosarse a las preexistentes sin pretender aún desplazarlas. Aquí el donante hace de variables propias del comercio internacional, entre las cuales se destaca la exigencia de amplios valores de apertura al mismo por parte del receptor, el requisito necesario para que la ayuda sea otorgada y, eventualmente, mantenida.¹⁷⁹

Los motivos que tienen los países donantes para condicionar el otorgamiento de ayuda al Desarrollo son muchos y muy variados, dos de ellos que merecen ser destacados debido a su constante utilización por los donantes para justificar la existencia de condicionamientos son:

¹⁷⁹ Bajo el próximo título se hace un análisis más extenso de esta clasificación

- 1- Motivos contables: En este sentido el uso de condicionalidades permitiría a los donantes asegurarse, o cuando menos tener mayor control, sobre el gasto del dinero otorgado como AOD. Básicamente se trata aquí de asegurarse que el dinero sea gastado en aquello para lo que fue comprometido;
- 2- Motivos de agenda: A través del condicionamiento de la AOD los donantes pueden asegurarse de que esta se dirigirá hacia aquellos sectores que son prioritarios en sus respectivas agendas. Este es uno de los puntos más criticados de la condicionalidad, ya que implica la imposición de temas y prioridades por los donantes sobre las necesidades y deseos de los receptores.

Lo cierto es que en la base de cualquiera de esas razones, u otras que pudieran esgrimirse, encontramos una suerte de pensamiento esquizofrénico del rol de la ayuda al desarrollo.

En una presentación ante el Banco Mundial, David Dollar decía:

“La ayuda exterior es un fenómeno posterior a la segunda guerra mundial¹⁸⁰. Desde el principio tuvo un objetivo doble y potencialmente contradictorio. El primero era fomentar el crecimiento a largo plazo y reducir la pobreza en los países en desarrollo. Los donantes actuaban movidos por altruismo pero también por interés, pues consideraban que, a largo plazo, su seguridad económica y política se beneficiaría del crecimiento de los países pobres. El segundo objetivo era promover los intereses políticos y estratégicos a corto plazo de los donantes. La asistencia se dirigió a regímenes que eran aliados políticos de las principales potencias occidentales”¹⁸¹

En una línea de pensamiento similar expresa Douglas Dacy:

“Two majors themes on the purpose of foreign aid are expressed throughout the literature. One is highly pragmatic, realistic, and, in the view of some, even contemptible. The other is idealistic. The first is that foreign aid is (and should be) one instrument of foreign policy used to advance the goals of the donor in the world arena. The second theme is that foreign aid should be given generously to promote economic development in poor countries.”¹⁸²

Reforzamos en consecuencia el concepto ya presentado por el cual la ayuda al desarrollo de un país debe ser comprendida como un importante elemento de su política exterior, que puede desde esa óptica perseguir fines absolutamente diferentes al que debería efectivamente tener: la promoción del Desarrollo.

Llamo a estas formas de comprender la ayuda “orientada al desarrollo” por un lado y “orientada al cliente” por el otro.

Esta diferenciación es fundamental ya que, volviendo a citar a Dacy:

¹⁸⁰ También lo es su condicionamiento: el Plan Marshall de reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial imponía condiciones a sus receptores, quienes debían comprometerse a adoptar políticas orientadas a una economía de libre mercado

¹⁸¹ DOLLAR, David: *Assessing Aid: What works, What Doesn't, and Why*, World Bank Policy Research Report, New York, 1998. Existe versión resumida en español en el sitio web del Banco Mundial: www.worldbank.org/research/aid/

¹⁸² DACY, Douglas: *Foreign aid, war and economic development: South Vietnam, 1955-1975*. Cambridge, Cambridge University Press. Citado en McKEOWN, Timothy: *Aid Conditionality During and After the Cold War*; trabajo presentado en la Reunión Annual 2001 de la American Political Science Association, San Francisco, Estados Unidos, 2001. Página 2.

*“...it is important to separate these themes, because they suggest the use of different criteria for the purpose of evaluating the effectiveness of a given aid program”*¹⁸³

En efecto, mientras que una mejora en los niveles de Desarrollo de una comunidad serán el parámetro básico para medir la efectividad de la ayuda “orientada al desarrollo”, la obtención de réditos en el campo político serán la fuente formal de verificación de la eficiencia de la ayuda “orientada al clientelismo”.

Evidentemente, en este trabajo enfocaremos nuestra atención hacia la primera forma de comprender la ayuda y, en consecuencia, cuando avancemos en el campo de la condicionalidad toda referencia a sus aportes, sus éxitos y fracasos, deben entenderse dentro de ese esquema. El logro de alineamientos políticos, alianzas o clientela internacional, es decir los objetivos de la condicionalidad de la ayuda bajo la concepción clientelar de la misma, no serán para nosotros, bajo ninguna circunstancia, una medida que deba ser considerada para medir la efectividad de condicionar la AOD.

Antes de cerrar esta parte introductoria al capítulo, una nueva duda se plantea y consideramos pertinente ubicarla en este lugar: ¿qué pasa con los fondos destinados como AOD cuando esta se suspende o retira en razón de la condicionalidad? Encontramos dos respuestas reveladoras en este sentido.

La UE llevaba adelante un programa de cooperación con Haití antes del golpe de Estado que en ese país resultó en el derrocamiento del Presidente Jean Bertrán Aristide. Producido el golpe se procedió a interrumpir la ayuda. De regreso Haití a la vida democrática, la UE se mostró lenta y reticente a reestablecer la ayuda durante un extenso periodo de tiempo.¹⁸⁴

Bélgica por su parte puso fin a su cooperación con Zaire tras una masacre de estudiantes en la ciudad de Lumumbashi, pero nunca trasladó los flujos que dejó de enviar a Zambia a otros países receptores de cooperación internacional, sino que se limitó a reducir su aporte a la cooperación internacional desde el 0.46% de su PNB en 1986 al 0.39% del mismo en 1992.

Condicionalidad económica, Condicionalidad política, Condicionalidad comercial

Decíamos que la primer forma histórica que asumió la condicionalidad estaba vinculada a aspectos económicos, agreguemos ahora que el llamado “ajuste estructural” reinó en el campo de las condicionalidades durante las décadas de los años 1970 y 1980.

Esta Primer Generación de condicionalidades imponía a los países receptores de ayuda al Desarrollo la reducción del Estado, el ajuste de sus tasas de cambio, privatizaciones y liberalización de los mercados, medidas todas consideradas pre requisitos de un crecimiento económico, que a su vez era la vía única para lograr el Desarrollo.

¹⁸³ DACY, Douglas: Foreign aid, war and economic development: South Vietnam, 1955-1975. Cambridge, Cambridge University Press. Citado en McKEOWN, Timothy: Aid Conditionality During and After the Cold War; trabajo presentado en la Reunión Annual 2001 de la American Political Science Association, San Francisco, Estados Unidos, 2001. Página 2.

¹⁸⁴ Vale aclarar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas impuso sanciones económicas contra el gobierno del General Cedrás en ese país ante el incumplimiento del compromiso de dejar voluntariamente el poder, asumido en el Acuerdo de las Isla de los Gobernadores –Resoluciones 841 (1993); 872 (1993) y 917 (1994)-, pero el día 29 de septiembre de 1994, mediante su resolución 944 (1994) decidió levantar todas las sanciones impuestas a partir del día siguiente al del regreso del Presidente Aristide a Haití, lo que ocurrió finalmente el día 15 de octubre de ese mismo año.

Aquí aparece una peculiaridad: el principal impulsor de estas condicionalidades resultó ser el Fondo Monetario Internacional, una institución que no cuenta, en sus estatutos, con un mandato de promoción del Desarrollo, quien fue acompañado por el Banco Mundial, que sí cuenta con ese mandato.¹⁸⁵

En realidad, tanto una como otra institución respondían a los lineamientos que imponía el gobierno de los Estados Unidos, que fue el actor principal en este proceso, aunque llevó adelante su rol escudado en los mencionados organismos, y en gran medida también en la OCDE.

Dicen al respecto Tony German y Judith Randel:

*“The less benign analysis is that at the heart of prescriptions based upon the status quo, is a desire (led by the already wealthy, especially large corporations) to bring every country into line with a globalised market economy, regardless of the human cost, in order to maximise returns to the corporate sector.”*¹⁸⁶ (el resaltado es propio)

Siguiendo esa línea de pensamiento, encontramos que actualmente la condicionalidad económica subsiste, pero sobre criterios algo diferentes: hoy el énfasis de los donantes está puesto en asegurar la apertura de los mercados de los países receptores, su liberalización, eficiencia y atractivo para la inversión privada, estaríamos en consecuencia frente a lo que definimos como condicionalidad comercial, una suerte de adaptación del viejo modelo del ajuste estructural a un mundo en el cual la lógica bipolar ha desaparecido, el liberalismo económico se ha enseñoreado y los donantes cuentan con elementos mucho más refinados para hacer valer sus pretensiones.

A ello deben sumarse al menos dos indicadores importantes: por un lado, los ajustes exigidos a los Estados con menores niveles de Desarrollo no fueron acompañados por reformas en el sistema financiero internacional que permitieran no solo una democratización de todo el conjunto, sino incluso la maximización del provecho. Por otra parte, la experiencia mostró el fracaso de la condicionalidad económica para promover los resultados que auguraba.

¿A qué se debió el fracaso? ¿qué era lo que había fallado?

La respuesta no tardó en llegar desde el propio campo de los donantes, y se planteó de la siguiente manera: no es posible el crecimiento económico en un entorno político que no sea propicio a tal fin.

Se iniciaba la Segunda Generación de condicionalidades, centrada ahora en la gobernabilidad, buen gobierno o, utilizando el extendido término en inglés, *governance*.

No es casual que el condicionamiento político de la ayuda apareciese con el final de la guerra fría, cuando ya la economía comunista había fracasado. Hasta entonces, el objetivo primordial de toda la política exterior de occidente, y de la política de ayuda al desarrollo como integrante de ella, era la de evitar la expansión del comunismo, y esa era la razón política última de cualquier condicionamiento político de la ayuda al desarrollo.

Con la implosión de la Unión Soviética, el centro de atención se desplazó hacia la extensión del conjunto de valores accidentales en todas direcciones.

La *governance* ocupará un lugar destacado, pero no podemos dejar de lado otros condicionamientos que refuerzan esta idea, tales como la protección de los derechos humanos, la implementación de políticas de género o la defensa del sistema democrático de gobierno.

¹⁸⁵ A esto aún podemos agregar que el FMI trabaja sobre problemas de balanza de pagos de los países, los que son fundamentalmente de corto y mediano plazo, mientras que la lógica del desarrollo es necesariamente largoplacista. Si el FMI es quien marca pautas en temas de Desarrollo definitivamente algo está muy mal.

¹⁸⁶ GERMAN, Tony y RANDEL, Judith: *Reality of Aid: Some notes on conditionality and ownership*; trabajo presentado en la reunión del Reality of Aid International Authors Council, Costa Rica, septiembre de 2000.

Estas condiciones pasaron a ocupar el lugar que anteriormente había ocupado el ajuste estructural, es decir el de pre requisitos para lograr el Desarrollo de los países menos desarrollados.

Como puede verse, este trazo histórico de las condicionalidades está en completa sintonía con la evolución que hicieramos en un capítulo anterior sobre la noción del Derecho al Desarrollo.

No obstante lo afirmado, los mismos donantes tienden a romper la regla con la que se miden las condiciones que ellos mismos imponen.

De acuerdo a lo que venimos viendo, no cabrían dudas que los recursos de los países aportantes deberían estar dirigiéndose fundamentalmente hacia aquellos Estados en Desarrollo que más necesitan de la ayuda y que a la vez cuentan con políticas e instituciones fuertes, pero ¿es esto así?

Veamos lo que nos muestra Dollar en una de las diapositivas que acompañaron la presentación de su trabajo *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why* ante el Banco Mundial en el año 1998¹⁸⁷.

En lo que a nosotros nos interesa, Dollar comienza por trazar un cuadrante que reflejamos en el Gráfico I, para responder a la pregunta sobre la existencia de países que cumplan a la vez los requisitos de implementar políticas sanas y estar necesitados de ayuda¹⁸⁸

Gráfico 1: Ubicación de los Estados según la calidad de sus políticas y sus niveles de pobreza. Cuadrante

Pobreza y políticas, 113 países en desarrollo en 1996	
Políticas inadecuadas Alto nivel de pobreza II	Políticas adecuadas Alto nivel de pobreza I
Políticas inadecuadas Bajo nivel de pobreza III	Políticas adecuadas Bajo nivel de pobreza IV

¹⁸⁷ DOLLAR, David: *Assessing Aid: What works, What Doesn't, and Why*, World Bank Policy Research Report, New York, 1998. Existe versión resumida en español en el sitio web del Banco Mundial: www.worldbank.org/research/aid/

¹⁸⁸ El autor utiliza en su trabajo una medición sobre los niveles de pobreza, siendo la lucha contra este flagelo una de las prioridades en materia de Desarrollo no vemos inconveniente alguno en identificar a los países con mayores niveles de pobreza con los que estamos denominando “más necesitados de ayuda al Desarrollo”. Por otro lado cabe mencionar que para definir que son “políticas adecuadas” Dollar se basa en los siguientes sustentos: estabilidad macroeconómica, apertura al comercio internacional, resguardo de los derechos de propiedad privada, ausencia de corrupción, good governance, respeto al estado de derecho y existencia de redes de seguridad social

De poder ubicar países en el cuadrante I, esos deberían ser los destinatarios principales de la ayuda, según las propias pautas impuestas por los donantes a través del condicionamiento político (también económico, según se desprende de los elementos tomados por Dollar para definir qué es una política adecuada). Antes de ver el gráfico siguiente lo invitamos a hacerse la siguiente pregunta: ¿cree Ud. que podremos hallar países que ocupen el cuadrante indicado?

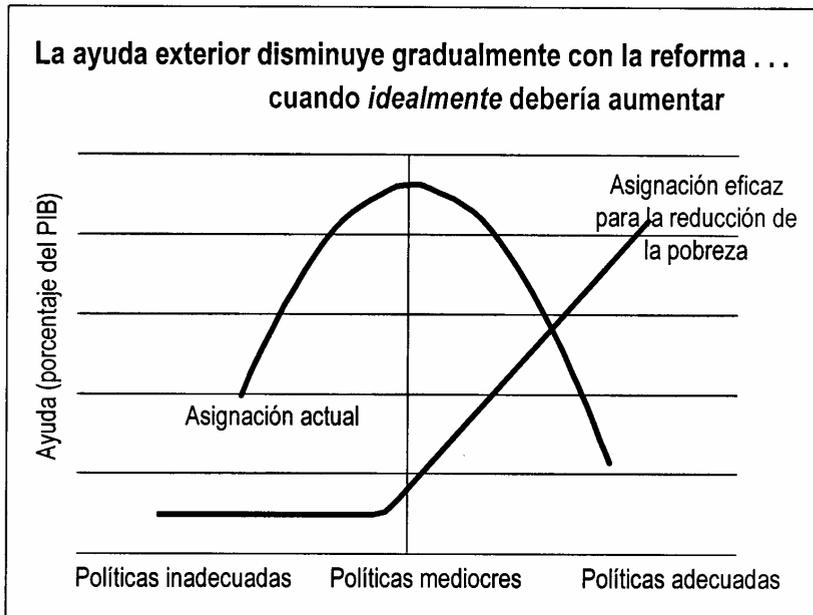
Gráfico 2: Ubicación de los Estados según la calidad de sus políticas y sus niveles de pobreza. Ubicación de Estados en el cuadrante



Evidentemente sí, y no sólo hemos podido ubicar 32 Estados sobre un universo de 113, sino que esos mismo Estados representan aproximadamente el 75% de los pobres del mundo, y en todos ellos el índice de pobreza es superior al 50%. Entre los países del cuadrante I se encuentran India, Etiopía y Uganda.

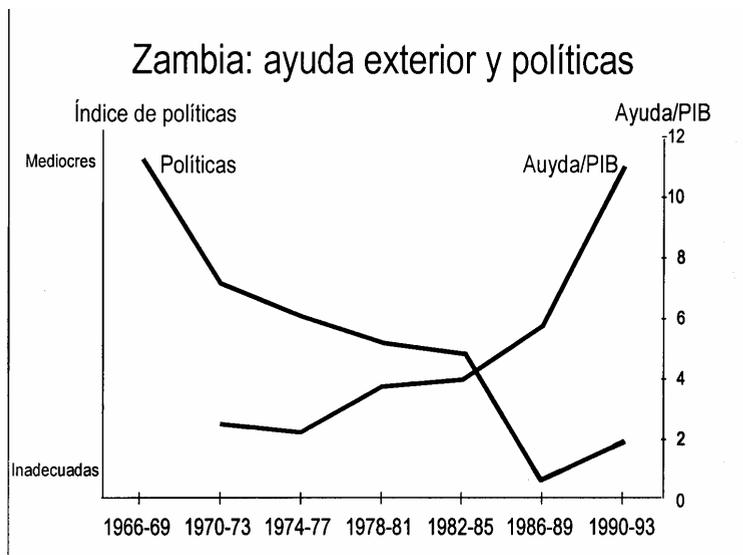
Ubicados estos Estados, nuevamente los desafiamos a responder la siguiente pregunta: ¿Cree Ud. que estos países reciben más ayuda exterior que los demás? Lo invitamos a ver el tercero de los gráficos, donde encontraremos la respuesta:

Gráfico 3: Asignación de ayuda exterior según la calidad de la política de los receptores durante el año 1996



Del Gráfico 3 resulta que los donantes otorgaron en 1996 más ayuda a países con políticas inadecuadas que a países con políticas adecuadas, y queda de manifiesto la inadecuación entre la línea con forma de “U” invertida que refleja la realidad y la línea que dibuja el ideal de asignación eficaz de recursos para luchar contra la pobreza.

Finalmente, el ejemplo resulta aún más claro si lo aplicamos a un país en concreto, y eso es lo que Dollar hace tomando como referencia Zambia, con el siguiente resultado

Gráfico 4: Zambia

Este gráfico no sólo nos enseña la falta de coherencia entre lo que los donantes dicen y hacen, sino que tiene como agregado adicional ser demostrativo del hecho de que la inyección de dinero no es por sí misma capaz de generar reformas políticas. Este último dato resulta de suma importancia cuando estamos hablando de condicionar la AOD.

Siguiendo con Zambia, veamos cuál ha sido su perfil dentro del Índice de Desarrollo Humano durante los años que refleja el gráfico 3 y hasta la actualidad:

Cuadro 1: Evolución del IDH de Zambia

Año	1975	1980	1985	1990	1995	2000
IDH	0,449	0,463	0,480	0,468	0,432	0,433

Fuente: Índice de Desarrollo Humano 2002: Tendencias del Índice de Desarrollo Humano

Como vemos, la importante inyección de dinero hacia Zambia tampoco pudo lograr una mejora en el IDH de ese país, sino que por el contrario, la situación en 1995 y en 2000 es peor que la existente en 1975. Vemos que entre 1975 y 1985 hubo una mejoría en el IDH de Zambia, que vuelve a precipitarse a partir de entonces, este descenso se ve acompañado por un importante aumento en la llegada de ayuda desde el exterior, reflejado en la tendencia hacia la vertical ascendente de la línea que traza la relación ayuda/PBI.

¿Se debe esta relación a que los Estados donantes hacen mayores aportes a aquellos países que están en peores condiciones sin atender a ninguna otra variable? En ese caso ¿qué espacio ocupa la condicionalidad política?

“La falta de coordinación, la precipitación o el doble rasero han hecho que la condicionalidad no escape a los efectos perversos que acompañan en ocasiones la ayuda al desarrollo”^{189 190}

Condicionalidad de la AOD y Derecho Internacional

Referencia al principio de no intervención

¿Qué tiene para decirnos el derecho internacional respecto de la aplicación de condicionalidades a la AOD?

Varios conceptos se entrecruzan en una respuesta a este interrogante.

Para comenzar podemos decir que, en principio, no hay obstáculo jurídico alguno, más bien lo contrario, para que un país cualquiera decida condicionar la entrega de AOD a que el receptor de la misma refuerce su respeto por las instituciones democráticas, proteja los derechos humanos básicos o el medio ambiente.

No obstante, una primer referencia necesaria que debemos hacer aquí nos remite a un principio reconocido del derecho internacional, como lo es el de la no intervención por un Estado en los asuntos internos de otro, reflejado en cantidad de documentos internacionales entre los que caben destacar las Resoluciones 2131 (XX) y 2625 (XXV) de la AG, pero cuyos orígenes se encuentran en el nacimiento mismo de la sociedad internacional compuesta de Estados nacionales, en su concepción moderna, y es una consecuencia lógica de otro principio de gran arraigo como lo es el de la igualdad soberana de los Estados.

Será sin embargo el derecho internacional americano donde este principio reciba más tempranos y mayores respaldos, e incluso su formulación expresa a través de la Doctrina Monroe, que si bien expresaba la posición de la política exterior de los EE.UU. y no tenía por tanto valor legal, dejó en claro el progreso que estaba atravesando el principio de referencia, siendo particularmente claro en un entorno regional, resumido en la frase característica de la doctrina: “América para los americanos”.

Años después dos juristas argentinos, Carlos Calvo y Luis Drago, afinaban el principio.

La Doctrina Calvo se orientaba a la inclusión, en los tratados con potencias extranjeras, de una cláusula mediante la cual éstas, ante una controversia, hacían renuncia de recurrir a la protección diplomática y en cambio aceptaban recurrir a los tribunales locales.

La Doctrina Drago, reflejo de las acciones llevadas adelante por Gran Bretaña, Alemania e Italia en territorio venezolano en 1902 originadas en el no pago de una deuda que este país mantenía con aquellos, hizo referencia a la prohibición de las intervenciones armadas contra un Estado deudor generadas en el incumplimiento de sus obligaciones crediticias.

Donde encontró su respaldo final el principio de no intervención fue en la Carta de las Naciones Unidas, que al prohibir el recurso al uso a la amenaza del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales dejó fuera de juego a la más violenta hipótesis de intervención de un Estado en asuntos de otro: la intervención armada.

¹⁸⁹ LOPEZ MENDEZ, Irene y SOTILLO LORENZO, Jose Angel: “La condicionalidad política y la ayuda al desarrollo”, en *La Condicionalidad en las Relaciones Internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*, ILSA, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1996. Página 116.

¹⁹⁰ Puede verse en el Anexo una serie de cuadros sobre como gastan los mayores receptores de ayuda los fondos que reciben así como su compromiso con la protección del medio ambiente y los derechos humanos medidas a través de su adhesión a los más importantes acuerdos internacionales en la materia.

No obstante, la propia Carta no recepta el principio de no intervención (se limita, en su artículo 2.7, a prohibir la intervención de la Organización en asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados).

En el ámbito universal, el primer hito que debemos marcar al respecto es la Resolución 2131 (XX) de la AG: Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos domésticos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía, adoptada el 21 de diciembre de 1965 con una única abstención (Reino Unido) y sin votos en contra.

“era la primera vez en la historia de la ONU que se lograba –y con tal respaldo- una formulación general y particularmente vigorosa del principio de no intervención”¹⁹¹

Avanzando con la evolución de este principio en el marco de NN.UU., encontramos luego la Resolución 2625 (XXV): “Declaración sobre los principios del derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, donde puede leerse:

“Ningún Estado o grupo de Estados tienen derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de amenaza o de ingerencia atentatorias de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del derecho internacional.”;

para afirmar luego 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...”

En el caso de las Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua contra EE.UU.) la CIJ, delimitando los elementos constitutivos de la intervención prohibida, afirmó:

*“La intervención prohibida debe, pues, recaer sobre **materias respecto de las cuales el principio de soberanía de los Estados permite a cada uno de ellos decidir libremente**. Ello ocurre con la elección del sistema político, económico, social y cultural y con la formulación de la política exterior. La intervención es ilícita cuando **utiliza medios de coerción** respecto a esas elecciones, que deben permanecer libres”¹⁹² (el resaltado es propio)*

Debemos observar ahora que este principio está siendo sacudido por un fuerte viento proveniente de los nuevos desarrollos del derecho internacional. Nos referimos a lo que actualmente se conoce como derecho, incluso denominado deber por parte de la doctrina, de injerencia humanitaria.

En su mérito, la comunidad internacional e incluso los Estados en forma conjunta o particular, pueden (deben) intervenir ante el caso de que se estén produciendo violaciones masivas

¹⁹¹ REMIRO BROTONS, Antonio: Derecho Internacional, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U., Madrid, España, 1997. Página 89.

¹⁹² CIJ, Recueil, 1986. Página 108.

y sistemáticas de los derechos humanos dentro de las fronteras de otro Estado. Esta vía no incluye la posibilidad de que los países que intervienen para detener la situación de violación de los derechos humanos básicos puedan recurrir al uso de la fuerza, el que queda siempre reservado al CS.¹⁹³

Las bases de este nuevo derecho o deber de injerencia se encuentran en la idea de que los derechos humanos y su defensa no son una cuestión nacional, sino que atañe a la comunidad internacional más allá de los límites geográficos que imponen las fronteras.

Una situación similar se plantea en torno a la posibilidad de una “injerencia democrática”, que en forma similar a la anterior, y con iguales límites, permitiría a los Estados injerirse en los asuntos internos de otros cuando se esté frente a una interrupción del orden democrático. En este caso, el principio que aparece dando sustento a la injerencia no es ya la protección universal de los derechos humanos sino el de autodeterminación de los pueblos, también de larga data y afirmado en la Resolución 2625 (XXV).¹⁹⁴

Esta posibilidad es, no obstante, mucho más discutida que la de una injerencia humanitaria. Concordamos en este sentido con las afirmación del Dr. Tempesta:

*“(el principio de intervención democrática) ...tiene un carácter convencional y hasta consuetudinario en Europa y América, en base a muchos tratados, prácticas y declaraciones que lo asumen como un recurso legítimo. En cambio, en el plano de la costumbre general (...) el principio de intervención democrática deberá superar todavía otras difíciles pruebas para alcanzar ese status”*¹⁹⁵

En segundo lugar, el principio de no intervención sufre una fuerte crítica debido a la discrecionalidad con que lo han aplicado las grandes potencias, reacias a relegar sus propios intereses a los dictados del derecho internacional, el Profesor Pastor Ridruejo lo dice con sana ironía:

“La historia de los últimos lustros demuestra, en efecto, que las superpotencias han clasificado las intervenciones en dos modalidades: legítimas e ilegítimas. Legítimas eran las propias (...) ilegítimas eran las de la potencia antagónica.”

Y agrega

“(estamos) ante un principio tan solemnemente afirmado como continuamente manipulado cuando no flagrantemente violado, bien entendido que el sentido de las violaciones es por lo común unidireccional: Estados poderosos en detrimento de Estados con menos poder”

¹⁹³ En consecuencia la intervención armada no amparada en las normas del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas es siempre contraria a derecho

¹⁹⁴ Esta modalidad de injerencia acaba de recibir un fuerte espaldarazo en el ámbito americano con la aprobación, el 11 de septiembre de 2001, de la Carta Democrática Interamericana, que en su artículo 19 afirma: “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 Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que 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 especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.” (el resaltado es propio).

¹⁹⁵ TEMPESTA, Guillermo: “Nuevas avenidas al principio de no intervención: la injerencia humanitaria y la intervención democrática –Perspectivas desde el derecho internacional”, en Revista Relaciones Internacionales, número 16, año 9, diciembre – mayo de 1999, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Página 154.

para completar finalmente

*“Los intereses políticos de los grandes han pasado realmente por encima de la aplicación del principio”*¹⁹⁶

Estas “grietas” al principio de no intervención no mellan en absoluto su valor jurídico, respaldado esencialmente en su valor de servir de freno a las pretensiones y poderes de los Estados poderosos a favor de los más débiles, no obstante el doble rasero y la parcialidad con que se ha aplicado. Es quizás por este valor que ha sido justamente la AG, el órgano universal más democrático de la comunidad internacional, quien más ha defendido este principio, y lo ha hecho de manera constante a lo largo de toda su existencia.

Principio de no intervención y condicionalidad de la AOD

En vista del valor y extensión que someramente hemos dado al principio de no intervención, ¿podría considerarse que la aplicación de condicionalidades al otorgamiento de AOD es contraria al mismo?

El derecho internacional no contiene normas imperativas que obliguen al otorgamiento de AOD¹⁹⁷, de lo que parece resultar que su no otorgamiento, suspensión o disminución no pueden configurar, en ningún supuesto (tampoco cuando son originadas en incumplimiento de condiciones adosadas al otorgamiento de la misma), un comportamiento ilícito.

Pero si como vimos la Resolución 2625 (XXV) de la AG menciona la prohibición a los Estados de aplicar mediadas económicas, políticas u otras que tengan por objeto coaccionar a otro para lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier tipo, ¿no puede acaso interpretarse que la aplicación de condicionalidades a la AOD violenta este principio?

Este tema fue especialmente abordado en la Resolución 36/103 de la AG del 9 de diciembre de 1981 que lleva por título “Declaración sobre la inadmisibilidad de intervención y de la ingerencia en los asuntos internos de los Estados”, en la cual se establece que a consecuencia del principio de no intervención pesa sobre los Estados la obligación de no utilizar los programas de ayuda económica para impedir que un Estado pueda determinar en libertad el curso de su desarrollo político, económico y social. Lamentablemente esta Resolución no alcanzó consenso y fue votada en contra por los países desarrollados.¹⁹⁸

La CIJ también tuvo la posibilidad de expedirse a este respecto en el caso de las Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua. En su pronunciamiento la Corte consideró que la suspensión de las relaciones económicas de privilegio que mantenían los EE.UU. con Nicaragua no configuraba intervención por parte del primer Estado en los asuntos internos del segundo. Dijo la CIJ que no le era posible considerar que la retirada de la ayuda estadounidense, entre varias medidas económicas cuestionadas, pudiera considerarse violatoria al principio de no intervención.

Esto nos deja frente a un interrogante palmariamente planteado por Remiro Brótons:

¹⁹⁶ PASTOR RIDRUEJO, José A.: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, sexta edición, Tecnos, Madrid, España, 1996. Página 305.

¹⁹⁷ Vimos en capítulos anteriores que existen compromisos de diversa índole, pero ninguno de ellos con fuerza de obligatoriedad imperativa.

¹⁹⁸ Votaron en contra de la aprobación de esta Resolución: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos y Venezuela. Se abstuvieron El Salvador, Finlandia, Grecia, Guatemala, Swazilandia y Turquía.

“¿dónde trazar la raya entre una influencia permitida y una intervención prohibida, cuando esta no se plasma en el recurso a la fuerza armada?”¹⁹⁹

El mismo autor ensaya una respuesta:

“El sutil juego de la persuasión diplomática y la hábil gestión de sus recursos por un Estado en una negociación se transforman de influencia en injerencia cuando la acción es afectada por un elemento subjetivo, intencional, difícilmente aprensible. Un propósito determinado, el de coaccionar, el de actuar por vía de autoridad para forzar a un Estado a bailar al son que otro le marca, es el que convierte en actos de intervención la adopción y aplicación de determinadas medidas políticas y económicas que forman parte del acervo de competencias discrecionales de los Estados.

La prueba del animus de coerción puede ser diabólica...”²⁰⁰

El elemento coactivo ocupará, en consecuencia, un lugar destacado.

En un análisis similar, hallamos que el Profesor Forcada Barona, recordando que los elementos constitutivos de la intervención prohibida son la coacción y la intromisión en la esfera de las competencias soberanas de un Estado, llega a la siguiente conclusión:

“...aún existiendo una norma internacional que provocara la traslación de una materia fuera del ámbito del dominio reservado, ciertos comportamientos seguirían estando prohibidos en virtud del principio de no intervención debido a su carácter coactivo.”²⁰¹

Volviendo entonces a nuestra pregunta sobre la posibilidad de que la aplicación de condicionalidades a la AOD violente el principio de no intervención debemos decir que la existencia del elemento coactivo que hallamos al definir la condicionalidad deja una importante avenida de entrada a cuestionar su utilización en tanto que podría constituir una intervención prohibida por el derecho internacional.

Siguiendo nuevamente a Forcada Barona, consideramos debe hacerse aquí una primera distinción entre la aplicación de condicionalidades económicas y políticas.

En el primer caso, aún debemos diferenciar entre aquellas condiciones impuestas por organismos internacionales y las impuestas por fuera de ellos. Para el caso del condicionamiento económico de la ayuda recibida a través de organismos financieros, y haciendo una vez más la salvedad de que el FMI no es, en sentido estricto, una institución cuyo objetivo sea la promoción del Desarrollo, al prestar los Estados miembros de las IFIs su consentimiento a los tratados que les dan origen, asumen la posibilidad de que se les exija el seguimiento de ciertas pautas y comportamientos que sean decididos por la institución. Para decirlo claramente, en este supuesto los Estados han prestado su consentimiento previo a la imposición de condiciones para la ayuda, y en consecuencia es difícil ver aquí un supuesto de violación al principio de no intervención.

¹⁹⁹ REMIRO BROTONS, Antonio: Derecho Internacional, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U., Madrid, España, 1997. Página 91.

²⁰⁰ REMIRO BROTONS, Antonio: Derecho Internacional, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U., Madrid, España, 1997. Página 91.

²⁰¹ FORCADA BARONA, Ignacio: El condicionamiento político y económico de la Ayuda Oficial al Desarrollo, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Albacete, Valencia, España, 1996. Página 173.

No obstante lo afirmado, consideramos que es este un campo en el que aún no se ha desarrollado lo suficiente el estudio de la influencia de las desigualdades de hecho sobre la capacidad negociadora de un Estado frente a los organismos internacionales de crédito, y en consecuencia no se ha producido una necesaria innovación jurídica en el plano internacional.

Así como existen diversos reconocimientos jurídicos de desigualdades fácticas, algunas de ellas vinculadas directamente al campo del Desarrollo tal como la desigualdad compensadora que otorga ciertas ventajas a los países en desarrollo dentro del ámbito de la OMC, no existe un reconocimiento jurídico a la falta de capacidad para imponer sus puntos de vista en una negociación que sufren los países que más necesitan de la ayuda económica exterior al momento de negociar acuerdos vinculados a la misma. El principio de la igualdad soberana de los Estados juega aquí un papel fundamental, y se aplica aún hoy sin muchas diferencias respecto de su aplicación dentro del modelo clásico del derecho internacional.

“Un año antes de que en el Congreso de Viena (1815) se proclamara la igualdad de todos los Estados, las grandes potencias de la época (Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia) se habían concedido a sí mismas, en secreto, el derecho de regular el futuro de Europa e hicieron y deshicieron en el viejo continente a su conveniencia durante todo el Siglo XIX. Hoy parecen reemerger estas formas de cooptación (¿qué otra cosa, si no, es el llamado G-7, que reúne informalmente a los países capitalistas más desarrollados?)”²⁰²

Respecto de la condicionalidad política el principio de no intervención se presenta en muchas circunstancias como claramente vulnerado. Un clásico ejemplo de esto se da en las condiciones por las cuales se liga una determinada ayuda al comportamiento de un Estado dentro de un OI.

Hasta aquí nos hemos referido a la relación existente entre el condicionamiento de la AOD y el principio de no intervención. Pero es necesario ahora hacerse una nueva pregunta: ¿puede ser idéntica la aproximación al fenómeno de condicionar la AOD cuando este condicionamiento se utiliza para lograr que el país receptor de la ayuda se comporte conforme al derecho internacional que cuando se utiliza para forzarlo a un comportamiento que el derecho internacional no prescribe?

Entendemos que no, cuando se trata de la hipótesis de utilización de la condicionalidad de la AOD para lograr que un Estado cumpla con normas imperativas de derecho internacional, el principio de no intervención pasa a un segundo plano.

Si la aplicación de condicionalidades persigue el acatamiento de normas de derecho internacional, ya sean estas de origen consuetudinario o convencional, debe considerarse en primer término la posibilidad de que la retirada, disminución o suspensión de la ayuda actúen como contramedidas o retorsiones.

No obstante deben tenerse aún en consideración algunos puntos que ya hemos mencionado:

- 1- la prohibición absoluta del recurso a la fuerza armada o a la amenaza del uso de la misma;
- 2- la existencia de desigualdades reales entre quien impone las condiciones y quien las debe cumplir;
- 3- los sujetos que efectivamente se verán perjudicados por la medida (como ya dijimos, normalmente lo serán los más débiles dentro de una sociedad).

²⁰² REMIRO BROTONS, Antonio: Derecho Internacional, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U., Madrid, España, 1997. Página 95.

A estos requisitos deben sumarse todos aquellos que hacen a la legitimidad de la aplicación de contramedidas y retorsiones.²⁰³

El Desarrollo como derecho humano, la indivisibilidad de los derechos humanos y la condicionalidad: las relaciones entre tres suelen ser complicadas...

Ya hemos trabajado en el primer capítulo la noción del derecho al Desarrollo como derecho humano, por lo cual nos limitaremos aquí a observar una especial consecuencia que se deriva de esta relación de inclusión del primero como parte integrante del conjunto de los derechos fundamentales de la persona.

Una afirmación que no por simple deja de ser cierta es la siguiente: si existe consenso en la comunidad internacional en entender que los derechos humanos son indivisibles, asunto que ya hemos tratado en este trabajo, y si el derecho al Desarrollo es efectivamente un derecho humano, la consecuencia inmediata será que no existe posibilidad de condicionar la ayuda al Desarrollo al cumplimiento de otros derechos, ni siquiera de otros derechos humanos.

Comencemos por ver el artículo 28 de la DUDH:

“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

Si bien este artículo es claro en sí mismo y no exige mayores explicaciones, entendemos que el siguiente párrafo puede entenderse como un desarrollo de su contenido:

“La erradicación de la pobreza constituye una tarea importante de los derechos humanos en el siglo XXI. Un nivel decente de vida, nutrición suficiente, atención de salud, educación, trabajo decente y protección contra las calamidades no son simplemente metas del desarrollo, son también derechos humanos.”²⁰⁴

Por su parte, la Declaración de Viena de 1993²⁰⁵ dice en su punto I.5:

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales”

y agrega:
en el punto I.8

²⁰³ Para profundizar sobre este aspecto recomendamos el trabajo de Ignacio FORCADA BARONA: El condicionamiento político y económico de la Ayuda Oficial al Desarrollo, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Albacete, Valencia, España, 1996.

²⁰⁴ PNUD. Índice de Desarrollo Humanos 2000, Tercer Mundo Editores, Nueva York, Estados Unidos, 2000. Página 8.

²⁰⁵ Documento surgido de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos organizada por las Naciones Unidas en Viena, Austria, del 14 al 25 de junio de 1993. Puede consultarse el texto completo en: Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos: el debate sobre derechos humanos en las relaciones internacionales contemporáneas, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2da. Edición, septiembre de 1995.

*“La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente (...) En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y **llevarse a cabo de modo incondicional**”* (el destacado es propio)

en el punto I.10

“La conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo (...) como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales”

Sistematizando esta información en cuanto a nuestro foco de atención, es decir la aplicación de condicionalidades a la AOD, encontramos que

*“Derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y los más controvertidos derechos de solidaridad –derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, según se dice- están unidos por vínculos indisolubles que dan forma a un conjunto indivisible e interdependiente”*²⁰⁶

Y aún más

*“las distintas categorías de derechos humanos forman un conjunto compacto y homogéneo y (...) cualquier intento por mejorarlos a nivel mundial requiere la cooperación al desarrollo de los pueblos menos favorecidos”*²⁰⁷

En consecuencia, entendemos que condicionar la AOD significa poner condiciones en la lucha por un mundo donde el respeto a los derechos humanos sea una realidad universal.

Somos conscientes de que esta afirmación es controversial, y que su aceptación tal y como esta planteada haría que cualquier atisbo de condicionalidad se convirtiera automáticamente en ilegítimo, incluso aquella condicionalidad a la que sólo hicimos mención y que apunta a fortalecer el cumplimiento por parte de los Estados receptores de la misma de obligaciones que le vienen impuestas por el derecho internacional, y la condicionalidad económica, aún cuando esta tuviese origen en IFIs cuyos estatutos contemplaran esa posibilidad y que hubiesen sido aceptados y asumidos por los receptores en su camino para convertirse en miembros de la institución financiera de que se trate.

Pero aún a riesgo de extralimitarnos, creemos que vale la pena dejar aquí planteado este asunto ya que entendemos no tiene el valor de mera disquisición teórica, sino que llegado el momento de su discusión práctica puede tener importantes consecuencias en la forma, cantidad y calidad de la AOD.

Desde ya que esta concepción deberá atravesar importantes obstáculos, no somos ciegos a que el argumento de la indivisibilidad de los derechos humanos y la concepción del derecho al Desarrollo como uno de ellos puede ser, como contracara, un argumento a favor de la utilización de condicionalidades negativas, en el caso de que estas se vinculasen con la protección de los derechos humanos por parte del Estado receptor de ayuda, afirmando el

²⁰⁶ REMIRO BROTONS, Antonio: Derecho Internacional, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U., Madrid, España, 1997. Página 1023.

²⁰⁷ PASTOR RIDRUEJO, José A.: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, sexta edición, Tecnos, Madrid, España, 1996. Página 250.

donante que es vacuo contribuir al derecho humano al Desarrollo de las personas que habitan en un Estado si este a su vez no “pone de su parte” en la protección de otros de esos derechos, tan importantes como el que está en discusión.

Por otra parte, entendemos que esta manera de entender la relación entre derechos humanos, desarrollo y condicionalidad de la AOD puede ser un fuerte motor para la aplicación de condicionalidades positivas, que sirvieran de incentivo capaz de crear un círculo virtuoso de protección del conjunto de los derechos humanos.

Una visión fáctica: Condicionalidad y FMI

Dijimos a lo largo del trabajo que el FMI no es una institución entre cuyos objetivos explícitos se encuentre la promoción del desarrollo. Por más que esto sea cierto y se vea reforzado si tomamos en consideración que durante la Conferencia de Bretton Woods India y Australia propusieron la inclusión de un objetivo en ese sentido dentro del Estatuto del Fondo y su propuesta fue rechazada, elegimos utilizar esta IFI como ejemplo de la manera en que opera la condicionalidad debido fundamentalmente a que es el FMI quien viene marcando pautas en la materia, las que luego son seguidas por los Estados y por otros OI.

A ello se agrega que el Fondo atraviesa un interesante proceso de revisión de su política de condicionalidad. Sobre este particular, el ECOSOC en su Informe a la AG correspondiente al año 2001 decía:

*“53. Con respecto a las reformas en curso de las instituciones de Bretton Woods, varios ministros acogieron con satisfacción el examen de la condicionalidad del FMI iniciado por su Director Gerente, con miras a mejorar su orientación, hacerlo más efectivo y menos indiscreto”*²⁰⁸

Para entender a qué reformas se está haciendo referencia es conveniente primero revisar algunos conceptos.

En primer término, la condicionalidad del FMI persigue un objetivo claro, como lo es el conseguir que los tomadores de sus préstamos adopten una serie de políticas que la institución considera apropiadas para resolver sus problemas económicos, atendiendo especialmente a la variable constituida por su balanza exterior.

En segundo lugar el FMI no siempre ha tenido como su principal clientela a los países menos desarrollados, muy por el contrario:

*“The Fund had been conceived as an institution to which any of its members could be expected to turn for temporary financing when faced with balance-of-payments difficulties. **The main industrial countries accounted for over half of the use of Fund resources in the first two decades (...)**But more recently, with the ample availability of credit from the world's capital markets, as well as credits from Brussels to the members of the European Community, the industrial countries have no longer felt the need to seek Fund credit even when their payments were in difficulties and their policies far from exemplary. **By contrast, and especially since the onset of the debt crisis in 1982, many developing***

²⁰⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/56/3 del 26 de septiembre de 2001

*countries have found the Fund as their main source of balance of payments credit.*²⁰⁹ (el resaltado es propio)

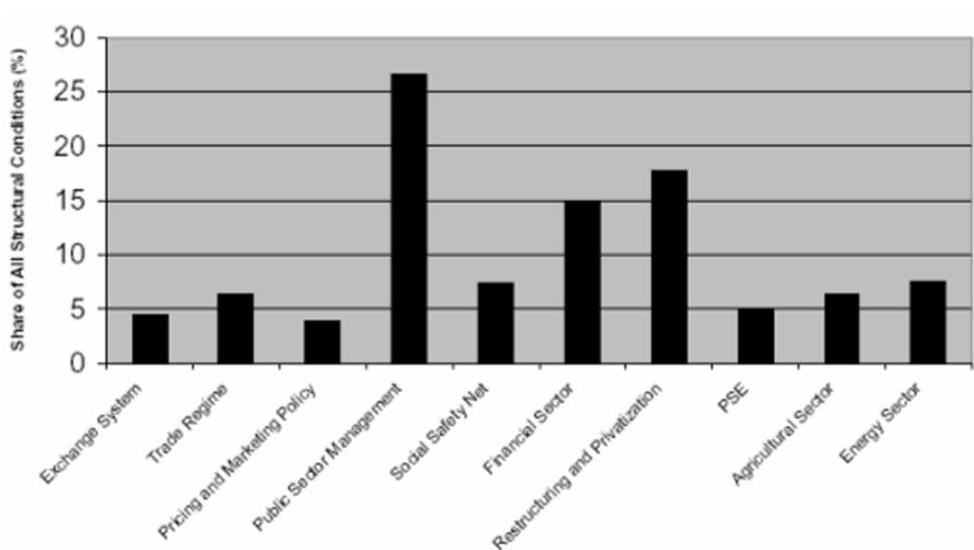
En tercer lugar nos parece ilustrativa la alocución de Michel Camdessus, por entonces Director Gerente del Fondo, quien afirmaba al correr el año 1990:

*"Our prime objective is growth. In my view, there is no longer any ambiguity about this. It is toward growth that our programs and their conditionality are aimed."*²¹⁰

De estas palabras, sumadas a la conciencia de que el FMI era ya para mediados de la década de 1980 (y muy fuertemente al inicio de la de los años 1990) fuente de recursos esencialmente de los países de menor desarrollo y al mencionado objetivo particular de la condicionalidad en esta institución, hallamos lógico que la política de condicionalidades del FMI se haya vuelto cada vez más "intrusiva" en los asuntos de los Estados receptores de sus préstamos.

No debe extrañarnos en consecuencia el siguiente cuadro, calculado sobre un universo de 32 créditos otorgados por el FMI entre 1993 y 1999 y referido a condiciones aplicadas a programas de ajuste estructural.²¹¹

Distribution of Structural Conditions in Fund-Supported Programs: Transition Economies



Fuente: Structural conditionality: How Much Is Too Much?²¹²

²⁰⁹ POLAK, J y REISEN, H. "The Changing Nature of IMF Conditionality", OCDE Technical Paper No. 41, agosto de 1991. Página 1. El trabajo completo puede verse en la el sitio de internet de la OCDE, en la siguiente dirección:

<http://www1.oecd.org/dev/PUBLICATION/tp/tp41.pdf>

²¹⁰ Citado por POLAK, J y REISEN, H. "The Changing Nature of IMF Conditionality", OCDE Technical Paper No. 41, agosto de 1991. Página 30. El trabajo completo puede verse en la el sitio de internet de la OCDE, en la siguiente dirección: <http://www1.oecd.org/dev/PUBLICATION/tp/tp41.pdf>

²¹¹ 20 créditos puente y 12 acuerdos extendidos de préstamos

Vemos aquí que las condiciones se aplican sobre áreas muy diferentes.

La política de condicionalidad del FMI estaba delineada en un documento por el cual se establecían sus líneas generales, el cual había sido adoptado mediante la Decisión No. 6056-(79/38) del 2 de marzo de 1979, que no se correspondía con el actual escenario internacional, y cuya idea central giraba en torno a que la mayor parte del financiamiento del FMI debía estar sujeto a la condición de que el país receptor del crédito adopte reformas de política económica que le permitan hacer frente a las dificultades de balanza de pagos que habían originado la solicitud de respaldo del FMI, para de esa manera superar el mal trance y conseguir la capacidad de pago del propio crédito.

No es el objetivo de este trabajo analizar el éxito de esta política. Lo importante para nosotros es que surge desde el propio FMI la necesidad de replantear la misma, proceso que en el 2001 ocupó un lugar destacado en la agenda de la institución, como lo afirma el propio Informe Anual 2001 del Fondo:

“En el ejercicio 2001, el FMI adoptó medidas para actualizar la política de crédito de la institución y reexaminar la condicionalidad.

Concretamente, se procuró:

(...)

- *Racionalizar la política de condicionalidad para que sea más eficaz y fomentar la adopción de programas respaldados por el FMI con los cuales puedan identificarse plenamente los países.”*²¹³

Efectivamente, el FMI comienza por defender la condicionalidad de sus préstamos afirmando que

*“La condicionalidad tiene por objeto brindar al país la seguridad de que seguirá beneficiándose del respaldo financiero del FMI siempre que aplique las medidas de política o logre los resultados previstos en el programa. Al mismo tiempo, la condicionalidad salvaguarda el carácter rotatorio de los recursos del FMI dado que se otorga financiamiento únicamente si el país en cuestión se compromete a llevar a cabo reformas de política económica que, al mejorar su situación de balanza de pagos, le permitirán rembolsar los recursos al FMI.”*²¹⁴

para agregar a renglón seguido:

“Hasta los años ochenta, las condiciones de política económica guardaban relación principalmente con las variables macroeconómicas, pero desde finales de los años ochenta, comenzó a ampliarse considerablemente el alcance de la condicionalidad.

(...)La ampliación de la condicionalidad ha planteado la inquietud de que la aplicación de condiciones demasiado amplias y detalladas impida que un país se identifique con el programa de política economi-

²¹² GOLDSTEIN, M. IMF Structural conditionality: How Much Is Too Much?, Dennis Weatherstone Senior Fellow, Institute for International Economics, Revision of paper presented at NBER Conference on “Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies”, Woodstock, Estados Unidos, octubre de 2000

²¹³ FMI. Informe Anual 2001. Capítulo 4: Política de crédito y condicionalidad, Washington D.C., Estados Unidos. Página 43.

²¹⁴ FMI. Informe Anual 2001. Capítulo 4: Política de crédito y condicionalidad, Washington D.C., Estados Unidos. Página 48.

*ca, elemento fundamental para el éxito del programa. Además, una condicionalidad extensiva podría debilitar la capacidad administrativa del país, socavando así la aplicación de las medidas verdaderamente esenciales. Por estas razones, el director gerente del FMI señaló que consideraba prioritario racionalizar la condicionalidad del FMI y afinar sus objetivos.”*²¹⁵

Sobre esta idea, en septiembre de 2001 el Director Gerente de Fondo, Horst Kohler, dio a conocer una “Nota preliminar de orientación: Racionalización de la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI”, en la que se establecían directrices generales.

Esas directrices fueron analizadas por el Directorio General en marzo de 2001. En esa instancia, si bien hubo consenso entre los Directores Ejecutivos sobre la necesidad de mantener la condicionalidad, alguno de ellos consideraron que la aplicación de cierto grado de condicionalidad fuera de los ámbitos que conforman el núcleo de atribuciones de la institución generaba en ellos la idea de que posiblemente el FMI estuviera sobrepasando los límites de sus atribuciones y competencias, y se mostraron preocupados por el hecho de que los programas respaldados por el FMI pudieran interrumpir el proceso de adopción de decisiones a escala nacional, y no midan correctamente la capacidad de las autoridades locales para lograr el respaldo del público a las medidas que se prevén, ni la existencia de la capacidad de administración que, a nivel local, su implementación requiere.

La meta final a la que apuntaba todo este proceso de revisión de las políticas de condicionalidad era la de lograr que las directrices del FMI sobre condicionalidad se adapten al contexto actual, lo que significaba a su vez atender a la necesidad de racionalizar la condicionalidad.

Pero veamos cuáles eran las líneas de orientación presentadas por Kohler en su Nota preliminar:

- Los programas del FMI que se formulen de ahora en más atenderán al supuesto de que la condicionalidad estructural se limitará a un conjunto básico de medidas esenciales y relevantes desde el punto de vista macroeconómico, ubicadas dentro del núcleo central de atribuciones básicas del FMI²¹⁶;
- El Fondo puede seguir brindando asesoramiento en una gama más amplia de reformas estructurales, pero éstas no formarán parte, en general, de la condicionalidad;
- Las medidas de política económica que las autoridades se comprometen a aplicar en la esfera estructural se definen en una carta de intención del país miembro o en un memorando de política económica y financiera. Se plantea que los memorandos comprenden matrices amplias y detalladas de política económica y que la condicionalidad resulta entonces intrusiva. Estas matrices detalladas deberían evitarse excepto que las autoridades las consideren necesarias para expresar su compromiso con las medidas de política económica, o si el personal las precisa para llevar a cabo el seguimiento de la ejecución de políticas;
- La condicionalidad del Fondo abarcará, en general, las reformas estructurales que sean vitales para lograr los objetivos macroeconómicos de los programas, por lo cual convendría establecer una diferencia entre las reformas que son esenciales o

²¹⁵ FMI. Informe Anual 2001. Capítulo 4: Política de crédito y condicionalidad, Washington D.C., Estados Unidos. Página 48.

²¹⁶ Los ámbitos que se sitúan dentro de las atribuciones básicas del FMI, según lo aclara la Nota Preliminar, son: la estabilización macroeconómica, las políticas cambiaria, fiscal y monetaria, incluidos los regímenes institucionales que los sustentan y las medidas estructurales vinculadas estrechamente a estos ámbitos, y las cuestiones relacionadas con el sector financiero, incluido el funcionamiento de los mercados financieros nacionales e internacionales.

vitales para los objetivos macroeconómicos de los programas y las reformas que son relevantes desde el punto de vista macroeconómico sin tener el mismo grado de importancia. Una forma de establecer esta diferencia es plantear la pregunta sobre qué ocurriría en el caso en que las reformas en cuestión no se llevaran a cabo. Si esto no pusiera gravemente en peligro los objetivos macroeconómicos del programa en cuestión, las reformas podrán ser relevantes desde el punto de vista macroeconómico, pero probablemente no sean vitales;

- Si algunas reformas estructurales son vitales para el éxito de los programas, pero se sitúan en esferas fuera de las atribuciones básicas del FMI, éste tendrá que solicitar asistencia al Banco Mundial o a otra institución a efectos de elaboración y seguimiento de las medidas de reforma. En estos casos, el FMI seguirá incorporando estas medidas en su propia condicionalidad y determinando si su ejecución es adecuada sobre la base de las evaluaciones realizadas por la institución pertinente;
- Las reformas estructurales que son relevantes, pero no vitales, para lograr los objetivos macroeconómicos de los programas y se sitúan en esferas dentro de las atribuciones básicas del FMI podrían estar sujetas a condicionalidad, no obstante lo cual se partirá del supuesto de que en estos casos no se utilizarán criterios estructurales de ejecución, y que las medidas previas o los parámetros estructurales se utilizarán con moderación y estarán justificados;
- Si se considera que las reformas estructurales tienen relevancia macroeconómica, pero no son vitales ni se sitúan dentro de las atribuciones básicas del FMI, no se aplicará, en general, la condicionalidad del FMI;
- Las directrices generales descritas se centran en los compromisos de política económica frente al FMI en el área estructural que están sujetos a seguimiento en el marco de los programas.

Esta directrices están presentes en el nuevo documento sobre Líneas Generales sobre Condicionalidad, preparado entre otros por el Departamento de Asuntos Legales y el de Políticas de Desarrollo del FMI, del 25 de septiembre de 2002, que reemplaza a aquél adoptado hace ya más de veinte años.²¹⁷

Evidentemente no podemos evaluar todavía cuál será el resultado de la nueva política de condicionalidad que se propone dentro del FMI, si es que resulta en algún cambio, aunque coincidimos con la afirmación realizada por el Grupo de los 24:

“Los ministros indican su satisfacción por las directrices recientemente revisadas de la condicionalidad del FMI y la labor que está llevando a cabo el Banco Mundial, que deberían ayudar a fortalecer la identificación de los países con los programas de reforma y racionalizar la condicionalidad. Observan que es necesario seguir avanzando en materia de colaboración entre el FMI y el Banco Mundial en el diseño de programas de países y la condicionalidad a fin de disminuir la superposición y evitar la condicionalidad cruzada, y garantizar la aplicación eficaz del concepto de organismo director. Los avances logrados en materia de colaboración y aplicación de las mismas deben evaluarse constantemente, teniendo en cuenta las opi-

²¹⁷ Se incluye en el anexo

*niones expresadas por las autoridades de los países y otros interesados.*²¹⁸

En este sentido hay una importante posibilidad, dentro de los límites fijados por la propia carencia de democracia dentro de la burocracia de esa institución, en el compromiso que se fija en el documento al que hacemos referencia de realizar revisiones periódicas (bianuales) de la aplicación de la Decisión sobre Líneas Generales sobre condicionalidad, en las que se evalúe la consistencia de la condicionalidad impuesta por el Fondo con lo allí escrito.

*

²¹⁸ Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y de Desarrollo, Comunicado del 27 de septiembre de 2002. Puede verse el texto completo del comunicado en [http://lnweb18.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/0ce149c879aacd9e85256c240074d945/a1d68a100254331385256c4200021849/\\$FILE/DC2002-0025\(S\)-G24%20Communique.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/0ce149c879aacd9e85256c240074d945/a1d68a100254331385256c4200021849/$FILE/DC2002-0025(S)-G24%20Communique.pdf).

“No puedo impedirme decirlo: no soy uno de aquellos que tienen escasa ansiedad respecto del triunfo de los principios que han defendido”

Woodrow Wilson

Conclusiones

Elegí la frase de W. Wilson que antecede a las conclusiones porque entiendo que en cierta manera Wilson, quien fracasó en su intento de llevar a los EE.UU. a ser miembro de la Liga de las Naciones, era un convencido de las bondades de trabajar en conjunto para lograr un mundo mejor.

Además, como él, también yo estoy ansioso por ese mundo mejor que tantos venimos anhelando y por el cual es necesario hundir los brazos en el fango si es necesario.

Y en parte de ello se trata este cierre del trabajo, de mejor comprender para poder estar atentos y elegir no como necesidad, sino como opción.

El mundo ha atravesado momentos de optimismo irreverente, quizás podamos recordar aquí someramente dos de ellos que no están lejos en el tiempo, más bien todo lo contrario.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con el nacimiento de las NN.UU. el mundo parecía finalmente dejar atrás los flagelos propios de los conflictos bélicos. Se creía en las instituciones internacionales y en su capacidad de transformar el mundo en un lugar mejor, paradójicamente el final de una guerra que nos enseñó el significado real de la palabra holocausto hacía renacer en los hombres la idea de un futuro promisorio.

Duró poco. La Guerra Fría se instaló en la escena internacional y con ella una nueva ruptura, casi tangible, que partió al planeta por la mitad dibujando dos grandes bloques antagónicos y de concepciones mutuamente excluyentes.

Precisamente el segundo momento optimista llega con la caída del Muro de Berlín en 1989 y el final del enfrentamiento entre Occidente y la URSS, que en poco tiempo se deshacía sobre sí misma.

Ahora sí, era un momento en que la humanidad se reencontraba luego de décadas de mirarse con mutuo recelo. Algún exagerado hablaba del “fin de la historia”. Todo lo que viniese de allí en adelante iba a ser mejor.

También esta ilusión duró poco. Nuevos conflictos, nuevas diferencias, viejos fantasmas.

Arribar a aquellos momentos de optimismo costó tanto tiempo y tantas vidas. Dejarlos ir fue una cuestión mucho más rápida, que sigue costando vidas.

Cuando hablamos de desarrollo, de pobreza, desnutrición, falta de atención de las necesidades básicas, hablamos de gente, personas, como yo y como usted, pero que se están muriendo o están viendo morir a sus hijos.

Cada día de demora, cada compromiso incumplido, cada punto porcentual de rebaja en la cooperación al desarrollo, cada condición impuesta a la ayuda y que no responde a las necesidades de los receptores a los que nunca se consulta significan vidas. Vidas que se pierden irremediablemente...

II

Hemos hasta aquí hecho una recorrida que nos ha llevado a través del derecho al desarrollo y del sistema internacional de cooperación al desarrollo, para finalmente avanzar sobre la aplicación de condicionamientos al otorgamiento de AOD.

Estamos entonces en condiciones de obtener algunas conclusiones que, si bien se encuentran sugeridas en el texto del trabajo, queremos destacar proyectando luz donde hay sombras y despejando lo principal de aquello que le es accesorio.

Así, podemos comenzar diciendo que estamos en un momento sumamente complicado en materia de desarrollo.

Podríamos decir, y mucho de esto se repite, que la misma noción de desarrollo se encuentra en “crisis”, concepto este muy utilizado últimamente en la literatura de las relaciones internacionales. Pero para ser exactos, no creemos que se trate de una crisis sino de una dificultad enraizada que supera incluso los márgenes de referencia al desarrollo y a la cooperación para lograr que este sea una realidad extendida en el mundo.

Decimos una dificultad enraizada debido a que los desafíos que presenta el desarrollo, ya en su conceptualización -donde sí consideramos destacables los progresos realizados con el aporte de economistas capaces de “repensar” la lógica habitual de los hechos tales como Amartya Sen o Joseph Stiglitz (por nombrar dos casos bien distintos)- ya en su realización, son ya “clásicas” en la materia.

Podemos hablar de la carencia de fuerza jurídica de los instrumentos internacionales referidos a nuestro tema de interés, de las diferencias que enfrentan más que unir al mundo desarrollado y al mundo en desarrollo (cómo si hubiera más de un único mundo!, cómo si nuestro destino no fuera irremediabilmente común!), la falta absoluta de democracia en las más importantes IFIs y su continua obsesión de formular las pautas básicas de los planes de desarrollo que deben ser adoptados por aquellos que les solicitan fondos, sin prestar la más mínima atención (en circunstancias desoyendo abiertamente) a los gobiernos que deben implementar esos planes y que son quienes cotidianamente viven “fronteras adentro” la problemática directa de bajos niveles de desarrollo.

La descentralización y descoordinación del sistema internacional de cooperación al desarrollo es otra realidad preocupante. En parte debida al hecho de que los donantes hacen de sus políticas de cooperación parte de sus políticas exteriores, lo que recorta la voluntad por fijarle limitaciones apriorísticas, no se ha logrado conformar “un” sistema de cooperación al desarrollo, ya que más bien deberíamos hablar en la actualidad de una pluralidad asistemática de actores y modos que actúan en ese campo, a veces coincidiendo ocasionalmente y otras interfiriéndose mutuamente.

Las NN.UU. no han sido hasta el momento capaces de actuar como un eje articulador del sistema, y su mayor aporte ha sido el de servir de caja de resonancia de las reclamaciones que en cada momento los Estados menos desarrollados tenían para realizar a aquellos más ricos. Ni la UNCTAD ni el ECOSOC consiguen jugar un rol importante, y aquél que supo desempeñar la AG en décadas pasadas parece lentamente apagarse ahogado por las propias cenizas de tantos reclamos, justos reclamos, que han sido constantemente desoídos.

El centro del sistema de cooperación, utilizando la palabra sistema tan sólo como una licencia literaria, parece estar en el CAD, donde se están tomando las más importantes decisiones en materia de cooperación, desde su contabilidad hasta los estudios sistemáticos de la cooperación nacional de cada uno de sus miembros. Pero el CAD, como club de donantes de cooperación, es en esencia representante de una sola de las partes involucradas en el

proceso de desarrollo, y aún con la mejor voluntad no puede ni debe convertirse en un foro de debate de la cuestión.

Es de destacar el lugar que en la materia viene ocupando el FMI, una institución que no tiene en sus estatutos atribuciones directamente orientadas a la promoción del desarrollo, pero que de manera indirecta aunque consciente, está marcando pautas, principios, caminos transitables y caminos que no deben ser transitados, obteniendo como resultado que la comunidad internacional siga sus lineamientos, que no son otros que los dictados por Washington.

Y entramos aquí en otro problema que nos parece fundamental. Al conceptuar el derecho al desarrollo como derecho humano, idea que entendemos debe ser fuertemente reforzada para lograr se convierta en parte del derecho internacional, dijimos que dentro de una clasificación clásica deberíamos incluirlo dentro de los llamados DD.HH. de tercera generación, los que tienen sustento en la solidaridad entre las personas y los pueblos. Pues bien, parece que vivimos en una era donde la solidaridad no es un valor primordial entre los gobiernos de los Estados ricos, lo que lleva nuevamente a un planteo ya no sobre la realidad del derecho internacional, sino a la sociedad internacional toda en la que vivimos al iniciar el siglo XXI. Es de actualidad en las relaciones internacionales la discusión en torno a si el conjunto de los países forma actualmente una sociedad o bien si ya podemos estar hablando de una comunidad internacional, entendiéndolo que esta implica una mayor confraternidad y compartir valores comunes básicos. Nos parece que si bien se ha avanzado en algunos campos hacia la construcción de una comunidad internacional, en pocos ámbitos es tan patente su carencia como en el del desarrollo.

¿Podríamos acaso afirmar que los objetivos del milenio representan esos valores comunes a los que hacía mención? Mi respuesta es claramente negativa. Los objetivos del milenio, absolutamente loables en su concepción, han concitado el interés internacional pero no han logrado motorizar cambios importantes en promoción del desarrollo. Ya estamos imaginando una cumbre en 2015 en la que se expliquen las causas por las que se ha fracasado en su consecución.

Los Estados que deberían cooperar activamente para lograr las metas a las cuales se comprometieron parece ocupados en "otra cosa", las instituciones financieras internacionales, con el BM a la cabeza y el respaldo de similar planteo por parte de NN.UU., vienen asegurando la imposibilidad de cumplir con los objetivos del milenio en las actuales condiciones de la cooperación internacional al desarrollo.

Los gobiernos donantes parecen más preocupados por definir las políticas que deben seguir los receptores en áreas que se han extendido desde lo puramente económico hasta alcanzar todo el universo político y comercial imaginable, que en respetar sus compromisos.

La imposición de condiciones a la AOD logra que los pueblos a los que se otorga esta ayuda la sientan más como un peso que como un aporte, no obstante la necesidad de los gobiernos de hacerse de recursos.

Consecuencia, las políticas de promoción del desarrollo que llevan adelante los receptores de cooperación presentan poco entusiasmo entre quienes deben ser sus más conspicuos impulsores, nos referimos a la sociedad civil, sin cuya participación cualquier programa de desarrollo esta condenado fatalmente al fracaso.

Esta realidad se agrava aún más cuando consideramos la forma en que los países donantes violan las propias condiciones que ellos imponen a la ayuda, otorgando ingentes sumas a países con muy bajo compromiso con la protección de los DD.HH., regímenes de dudosa configuración o dictadores corruptos cuando circunstancias políticas ajenas a la cooperación al desarrollo así lo aconsejan.

Y aún más, los decrecientes niveles de ayuda, el continuo incumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos en materia de financiación al desarrollo son demostrati-

vos del lugar secundario que, de hecho cuanto que no en el discurso, ocupa la cooperación internacional al desarrollo en la agenda de los países desarrollados.

La contracara de esta realidad parece venir desde las raíces, desde la gente que fuera de la estructura gubernamental y atenta a la condición de injusta que intrínsecamente tiene la existencia de bajos niveles de desarrollo, comienza a reclamar cada vez más enérgicamente por un mundo más justo.

Nos referimos a las ONGs, tanto de los países en desarrollo como a las de los países desarrollados, que presionan fuertemente a favor de un mundo más solidario y con ello más justo, que comienzan a organizarse eludiendo límites fronterizos para reclamar en cada ámbito en que su voz puede (y deba) ser escuchada.

Los mal llamados “globalifóbicos” (fobia: miedo; no me parece que el miedo sea el motor de sus reclamos), de quienes se dice “se oponen a la globalización” (¿puede alguien medianamente sensato oponerse a lo que es un hecho? ¿o es que creemos que en realidad se trata de un conjunto de insensatos?) son un buen ejemplo de lo que afirmamos: un grupo nutrido de personas de las más diferentes procedencias sociales, culturales, ideológicas y nacionales que tienen en común la idea de que la globalización, tal como marcha, es injusta (he aquí la base de su reclamo, no “oponerse” a la globalización sino darle un contenido de justicia).

Lo que es seguro, y aquí reside la esperanza a la que debemos aferrarnos en épocas de turbulencia como la que vivimos actualmente, es que el cambio en la concepción del mundo que pueda resultar en un mayor compromiso real con el desarrollo, no va a llegar desde el pensamiento y la acción de líderes que guíen a sus pueblos hacia una nueva forma de comprender la solidaridad y la responsabilidad que suponen compartir con otros, en el espacio y en el tiempo, la casa común que es el planeta Tierra. Por el contrario, parece que será la gente, la que vota, la que debe ver en sus representantes los valores que considera prioritarios; será el ciudadano de a pie quien genere en sus gobernantes la necesaria conciencia de un único mundo poblado por una misma humanidad de iguales, dignos, necesariamente solidarios.

Esta es la esperanza. Pero, contradiciendo la etimología, no se trata de un futuro que debe ser “esperado” sino que debe ser activamente generado, actuado. Un futuro que exige protagonistas, actores secundarios y público: no todos deben decidir desempeñar los roles principales en este porvenir, ni tan siquiera puede pedirse a todos que se suban al escenario en el que se plantea el reclamo; lo que sí deben asumir todos es el compromiso de ocupar un asiento en ese teatro y estar atentos a la obra. Lo que no puede hacerse más es mirar hacia otro lado.

Bibliografía

Libros y artículos:

ALFONSIN, R: “Los desafíos éticos que plantea el desarrollo y las responsabilidades de los políticos”, trabajo presentado en el Encuentro Internacional organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo “Ética y Desarrollo: los nuevos desafíos”, Tegucigalpa, México, 1 al 3 de septiembre de 2001

AA.VV.: La Condicionalidad en las Relaciones Internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?, ILSA, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1996.

Banco Mundial: “A pesar de los avances, muchos países no alcanzarán los objetivos esenciales de desarrollo”, Comunicado de prensa Nro. 2001/312/S, Washington, EE.UU., 29 de abril de 2001.

BERMEJO GARICIA, R. Y DOUGAN BEACA, J: “El derecho al desarrollo: un derecho complejo con contenido variable” en Anuario de Derecho Internacional, Volumen VIII, Madrid, España, 1985.

BRANSON, W. y HANNA, N: “Ownership and Conditionality”, OED Working Paper Series, número 8, Banco Mundial, Washington, EE.UU., 2000.

BULL, B: trabajo sin título presentado en el Encuentro Internacional organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo “Ética y Desarrollo: los nuevos desafíos”, Tegucigalpa, México, 1 al 3 de septiembre de 2001

CARRILLO SALCEDO, J.A: Del derecho internacional liberal al derecho internacional social, Publicaciones de la Escuela Social de Granada, España, 1963

CARRILLO SALCEDO, J.A: “El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana” en Revista Española de Derecho Internacional, Volumen XXV, 1972.

CARRILLO SALCEDO, J.A: Curso de Derecho Internacional Público: Introducción a su estructura, dinámica y funciones, Ed Tecnos, Madrid, España, 1991.

COLLIER, P. Y DOLLAR, D: “Development Effectiveness: what have we learnt?”, Development Research Group, Banco Mundial, enero de 2001.

CONFORTI, B: Derecho Internacional, edición en español revisada por Raúl E. Vinuesa, Zavalía Editor, Buenos Aires, Argentina, 1995.

CONSANI, N: “Los modelos en la sociedad internacional contemporánea” en Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia, tercer cuatrimestre, 1995, Buenos Aires, Argentina.

CONSANI, N: Cumbre Mundial sobre el desarrollo social: a la búsqueda de un nuevo modelo de sociedad, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad nacional de La Plata, Serie: Documentos Número 11, La Plata. Argentina, 1995.

CONSANI, N (Director): Las Grandes Conferencias Mundiales de la década de los '90: las bases para la construcción de una comunidad internacional (Tomos I y II), Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata - PNUD, Argentina, 1999.

CROCKER, D: Florecimiento Humano y Desarrollo Internacional: la nueva ética de las capacidades humanas, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1998.

CROCKER, D: “Ética internacional del desarrollo: fuentes, acuerdos, controversias y agenda” trabajo presentado en el Encuentro Internacional organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo “Ética y Desarrollo: los nuevos desafíos”, Tegucigalpa, México, 1 al 3 de septiembre de 2001

- DE LAS HERAS, M. P.:** “Desarrollo Humano”, en Revista *Leviatán* número 85/86, otoño-invierno de 2001, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, España, 2001.
- DIAZ-SALAZAR, R.:** “Neoliberalismo y Cinismo en la Política de cooperación”, artículo publicado en *El País Digital* número 1746, lunes 12 de febrero de 2001.
- DOLLAR, D.:** “Assessing Aid: What works, What Doesn’t, and Why”, World Bank Policy Research Report, New York, 1998.
- FFRENCH-DAVIS, R.:** *Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de cultura económica, México, 1979.
- FMI, OCDE, NN.UU., BM:** 2000: un mundo mejor para todos –consecución de los objetivos de desarrollo internacional–, Communications Development, Washington DC y Grundy & Northedge (Londres), 2000
- FMI:** “Vínculo entre la condicionalidad del FMI y la identificación de los países con los programas”, en *FMIBoletín*, volumen 30, número 13, 9 de julio de 2001.
- FMI:** “¿Qué se ha logrado con el alivio de la deuda proporcionado a los países pobres?”, Ficha técnica del Fondo Monetario Internacional, Noviembre de 2001.
- FMI:** “Alivio de deuda en el Marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)”, Ficha técnica del Fondo Monetario Internacional, Noviembre de 2001.
- FMI:** Comunicado del Grupo de los veinticuatro, Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund On the Transfer of Real Resources to Developing Countries), DC2002-0025, 27 de septiembre de 2002
- FMI:** Guidelines on Conditionality, Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments (In consultation with other departments), approved by Timothy F. Geithner and François Gianviti, September 25, 2002.
- FORCADA BARONA, I.:** El condicionamiento político y económico de la Ayuda Oficial al Desarrollo, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Albacete, Valencia, España, 1996. Página 173.
- FORRESTER, V.:** Una extraña dictadura, traducción de Daniel Zadunaisky, Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Buenos Aires, Argentina, 2000. Página 19
- FRIEDMANN, W.:** La nueva estructura del derecho internacional, Ed. F. Trillas, México, 1967
- FÜHRER, H.:** “The story of official development assistance a history of the development assistance committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures”, OCDE, París, 1996.
- GARCÍA GHIRELLI, J. (comp.):** *Tratados y Documentos Internacionales*, Zavallía, Buenos Aires, Argentina, 2001 (12ma. Edición).
- GERMAN, T y RANDEL, J.:** “Reality of Aid: Some notes on conditionality and ownership”; trabajo presentado en la reunion del Reality of Aid International Authors Council, Costa Rica, septiembre de 2000.
- GOLDSTEIN, M.:** “IMF Structural conditionality: How Much Is Too Much?”, Dennis Weatherstone Senior Fellow, Institute for International Economics, Revision of paper presented at NBER Conference on “Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies”, Woodstock, Estados Unidos, octubre de 2000
- GOMEZ GALAN, M y SANAHUJA, J. A. (Coordinadores):** *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, España, 2001.
- GOMEZ GALAN, M. y SANAHUJA PERALES, A.:** *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*, CIDEAL, Madrid, España, 1999.
- GOMEZ ISA, F.:** *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, España, 1999.

GROS ESPIELL, H: “El nuevo orden económico internacional, el derecho al desarrollo y los derechos humanos”; en *La Protección internacional de los derechos humanos. Balances y perspectivas*, UNAM, México, 1983.

JAMES, H: “From Grandmotherliness to Governance: The Evolution of IMF Conditionality” en *Finance and Development*, FMI, diciembre de 1998, Volumen 35, número 4, 1998.

KANT, I: *La metafísica de las costumbres*, traducido al español por CORTINA, A. y CONILL, J. Ed. Tecnos, 3ª. edición, Madrid, España, 1999.

KLIKSBERG, B: “Ética y Economía: la relación marginada”, trabajo presentado en el Encuentro Internacional organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo “Ética y Desarrollo: los nuevos desafíos”, Tegucigalpa, México, 1 al 3 de septiembre de 2001

KLIKSBERG, B: “El Judaísmo reclama el compromiso con el otro y la acción” presentado en el marco del proyecto sobre Ética y Desarrollo del BID, Washington, EE.UU, 2002.

KLIKSBERG, B: *Hacia una economía con rostro humano*. Fondo de Cultura Económica, Argentina. 2002.(2da. Edición).

KRASNER, S: *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*, Grupo Editor Latinoamericano – Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1989.

LEADER, N. Y MACRAE, J. (eds.): *HPG Report 6: Terms of Engagement: Conditions and Conditionality in Humanitarian Action -Report of a conference organized by the Overseas Development Institute and the Centre for Humanitarian Dialogue in Geneva*, 3 y 4 de mayo de 2000-, Overseas development Institute, Londres, Reino Unido, 2000.

McKEOWN, T: “Aid Conditionality During and After the Cold War”; trabajo presentado en la Reunión Annual 2001 de la American Political Science Association, San Francisco, Estados Unidos, 2 de septiembre de 2001. Copyright by the American Political Science Association.

NN.UU.: PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, OMS y Banco Mundial: “Implementando la Iniciativa 20/20. Logrando el acceso universal a los servicios sociales básicos”, 1998.

NN.UU.: ECOSOC: Comisión de Derechos Humanos: Efectos de las políticas de ajuste estructural en el goce efectivo de los derechos humanos: Informe presentado por el experto independiente Sr. Fantu Cheru con arreglo a las decisiones 1998/102 y 1997/103 de la Comisión, E/CN.4/1999/50, 24 de febrero de 1999.

NN.UU.: UNCTAD: Declaración de Bangkok, TD/387, 18 de febrero de 2000

NN.UU.: UNCTAD: Plan de Acción de Bangkok, TD/386, 18 de febrero de 2000

NN.UU.: Departamento de Información Pública: *El ABC de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, EE.UU., 2000.

NN.UU.: CEPAL 2000, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile, Chile, 2000.

NN.UU.: UNCTAD: *Los países menos adelantados: Informe de 2000 (UNCTAD/LDC(2000), Panorama General*, 2000.

NN.UU.: ECOSOC: Comisión de Derechos Humanos: Tercer Informe del experto independiente sobre el derecho al desarrollo Sr. Arjun Sengupta, presentado de conformidad con la resolución 2000/5 de la Comisión. E/CN.4/2001/WG.18/2, 2 de enero de 2001.

NN.UU.: UNCTAD: Proyecto de Informe de la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, TD/B/COM.1/L.13, 21 de febrero de 2001, Relator: Sr. Hagen Streichert (Alemania).

NN.UU.: AG: Declaración Ministerial de los Países Menos Adelantados en vísperas de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, A/CONF.191/9, Bruselas, 13 de mayo de 2001.

- NN.UU.:** AG: Primer decenio de las naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006): Informe del Secretario General, A/56/229, 31 de julio de 2001.
- NN.UU.:** AG: Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 2001, A/56/3, 26 de septiembre de 2001
- NN.UU.:** UNCTAD: Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2001, Panorama General, UNCTAD, Nueva York, EE.UU., 2001.
- NN.UU.:** UNCTAD: Informe sobre las inversiones en el mundo 2001: Objetivo fomentar las vinculaciones, UNCTAD, Nueva York, EE.UU., 2001.
- NN.UU.:** CEPAL/PNUD: Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 2002.
- O'NEILL, O:** "La ética Kantiana", en Compendio de Ética, Peter Singer (ed.), Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- OCDE:** DAC: Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, OCDE, París, Francia, 1996.
- OCDE:** DAC: Ex Ante Guidance for Tied Aid, OCDE/GD(96)180, 1996
- OCDE:** DAC: Partnership for Poverty Reduction: from Commitment to Implementation, Statement by the DAC High Level Meeting, París, 11-12 May 2000
- OCDE:** DAC. Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners - Supplement to the DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century- OCDE, París, Francia, 2001.
- OCDE:** DAC Guidelines on Poverty Reduction, OECD, París, Francia, 2001.
- OCDE:** DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries, OCDE, París, Francia, 2001.
- OCDE:** DAC: Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, OCDE, París, Francia, 2002.
- PASTOR RIDRUEJO, J:** Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1996 (6ª edición).
- PAULO VI:** Encíclica *Populorum Progressio* sobre el desarrollo de los pueblos, promulgada el 26 de marzo de 1967.
- PEREZ GONZALEZ, M:** "Algunas reflexiones sobre el derecho al desarrollo en su candidatura a derecho humano", en *El derecho internacional en un mundo en transformación*, *Liber Amicorum* en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 1994.0
- POLACK, J:** "The Changing Nature of IMF Conditionality", IMF Technical Paper No. 41, IMF, Washington, EE.UU., 1991
- PREBISCH, R:** *Transformación y Desarrollo: la gran tarea de la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976 (1ra. Reimpresión)
- RAMONET, I:** "El consenso de Porto Alegre", artículo publicado en *El País Digital* número 1746, lunes 12 de febrero de 2001.
- RECIO CRESPO, M. A.** (coordinador): *Nuevas Perspectivas en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, España, 1996.
- REMIRO BROTONS, A. y otros.** *Derecho Internacional*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, España, 1997.
- RICUPERO, RUBENS:** "La Carta de La Habana, 50 años después", artículo publicado en la página web de la UNCTAD en mayo de 1998
- SALVATORE, D:** *Economía Internacional*, McGraw Hill, Colombia, 1995 (4ta. Edición).
- SEN, A:** "Development: Wich way now?"; en *Economic Journal*, vol. 93; diciembre de 1983.

SEN, A: “Sobre Conceptos y medidas de Pobreza”, en Revista Comercio Exterior, volumen 42, número 4, México, abril de 1992.

SEN, A: “Importa la Democracia” en diario Río Negro, Río Negro, Argentina, domingo 2 de enero de 2000.

SEN, A: Desarrollo y Libertad, Planeta, Buenos Aires, Argentina, 2000.

SEN, A: “¿Qué impacto puede tener la ética?”, trabajo presentado en la Reunión Internacional sobre Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo en colaboración con el gobierno de Noruega, Washington, EE.UU., 2001.

SERSALE DI SERISANO, C: “Reforma de las Naciones Unidas: seguimiento integrado de las Conferencias Globales de las Naciones Unidas de los años 90” en Revista Relaciones Internacionales, Ed. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, año 7, número 13, junio-noviembre 1997.

SOUBBOTINA, T. con SHERAM, K. (colaboradora): Beyond Economic Growth: meeting the challenges of global development, The World Bank, Washington, EE.UU., 2000.

SPETH, J y WATANABE, E: Deuda y Desarrollo Humano Sustentable, Papel técnico consultivo 4, Gerencia de Desarrollo y División de Gobernación, Oficina de Políticas de Desarrollo, PNUD, 1999.

STIGLITZ, J: “Participación y Desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo”, Presentación realizada en la conferencia sobre Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo, Seúl, Corea del Sur, 26 y 27 de febrero de 1999. Publicado por el Banco Mundial, 1999.

STIGLITZ, J: El malestar en la globalización, Tauris, Madrid, España. 2002

SURASKY, J: Unión Europea, tres desafíos, un destino: Ámsterdam, ampliación, Euro. Serie Estudios número 12, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 1999.

TAMAMES, R: Estructura económica internacional, 19ª edición revisada y ampliada, Ed. Alianza, Madrid, 1999.

TEITELBAUM, A: “El papel de las sociedades trasnacionales en el mundo contemporáneo: documento de trabajo para el seminario sobre las sociedades trasnacionales”. Documento presentado al seminario “Las actividades de las sociedades trasnacionales y la necesidad de su encuadramiento jurídico, realizado en Celigny, Génova, 4 y 5 de mayo de 2001

TEMPESTA, G: “Nuevas avenidas al principio de no intervención: la injerencia humanitaria y la intervención democrática –Perspectivas desde el derecho internacional”, en Revista Relaciones Internacionales, número 16, año 9, diciembre – mayo de 1999, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 1999.

TUNKIN, G: “International Law in the XXth Century” en El Derecho Internacional en un mundo en Transformación: Liber Amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga, autores varios, ed. Fundación de cultura universitaria, Montevideo, 1994.

TUSSIE, D. (comp.): El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional, FLACSO, Buenos Aires, Argentina, 1997.

UE: Comisión de las Comunidades Europeas: Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de un plan de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, COM(2001)293 final - 2001/0131 (ACC), Bruselas, 12 de junio de 2001

Informes periódicos

Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, EE.UU. (anual)

Banco Mundial, Global Development Finance, Banco Mundial, Washington, EE.UU. (anual)

OCDE: CAD, Development Co-operation Report. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, París, Francia (anual)

OCDE: CAD, Financial Flows to Developing Countries, París, Francia (anual)

Intermón Oxfam, La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional, Intermón Oxfam, Barcelona, España (anual)

Naciones Unidas: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, Nueva York, EE.UU. (anual)

Direcciones de Internet:

Información general sobre cooperación y ayuda al desarrollo

Foro Europeo de Cooperación Internacional (EUFORIC) <http://www.euforic.org/>

Biblioteca virtual sobre cooperación y desarrollo (ACDI/CIDA) http://w3.acdicida.gc.ca/Virtual.nsf/pages/index_e.htm

Instituciones Financieras Internacionales

Grupo Banco Mundial <http://www.worldbank.org>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) <http://www.iadb.org>

Fondo Monetario Internacional (FMI) <http://www.imf.org/external>

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) <http://www.ebrd.com>

Sistema de las Naciones Unidas

Principal <http://www.un.org>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) <http://www.undp.org>

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) <http://www.unicef.org>

Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) <http://www.unhcr.org>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	http://www.unep.org
Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP)	http://www.unfpa.org
Fondo de Desarrollo para la Mujer de las Naciones Unidas (UNIFEM)	http://www.unifem.undp.org
Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)	http://www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	http://www.fao.org
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	http://www.unesco.org
Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)	http://habitat.unchcs.org/home.htm
Organización Mundial de la Salud (OMS)	http://www.who.ch
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	http://www.eclac.cl

Unión Europea

Comisión de las Comunidades Europeas	http://europa.eu.int
Europeaid	http://www.europa.eu.int/comm/dgs/europeaid/index_es.htm
Banco Europeo de Inversiones (BEI)	http://www.eib.org

Otros organismos multilaterales

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)	http://www.oecd.org/dac/index.htm
Consejo de Europa	www.coe.fr
Centro para la cooperación norte-sur del Consejo de Europa	www.nscentre.org

Agencias de cooperación bilateral

Página de enlaces a las agencias de los miembros del CAD <http://www.oecd.org/dac>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina (MRECIC) <http://www.mrecic.gov.ar>

Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) <http://www.mae.es/Secipi>

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) <http://www.aeci.es>

ONGs de desarrollo

Comité de Enlace CE-ONGD <http://www.oneworld.org/liaison/index.html>

Oneworld (Red ONG del Reino Unido) <http://www.oneworld.org>

Eurostep (Red ONG europeas) <http://www.oneworld.org/eurostep/index.htm>

Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD) <http://www.eurodad.org>

VOICE (Red ONG europeas) <http://www.oneworld.org/voice/index.html>

Coordinadora de ONG para el Desarrollo (España) <http://www.congde.org>

Intermón Oxfam <http://www.intermon.org>

Centros de Estudios y Documentación

Asociación Argentina de Políticas Sociales www.aaps.org.ar

Overseas Development Institute (ODI) <http://www.odi.org.uk>

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (Universidad Complutense) <http://www.ucm.es/info/IUDC/>

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) <http://www.ucm.es/info/icei/dyc.html>

Centro de Investigación para la Paz (CIP) de la Universidad del <http://www.cip.fuhem.es>

País Vasco/EHU

Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB) <http://www.cidob.es>

Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa y América Latina (CI-DEAL) <http://www.cideal.org>

Red Eurosur (IEPALA) <http://www.eurosur.org>

Biblioteca Católica Digital: <http://www.mercaba.org>