



Universitas, Revista de Ciencias Sociales

y Humanas

ISSN: 1390-3837

trubio@ups.edu.ec

Universidad Politécnica Salesiana

Ecuador

Tujan Jr., Antonio; De Ceukelaire, Wim

"CONDICIONALIDAD" Y "APROPIACIÓN" DE LA AYUDA: ¡QUÉ CONTRADICCIONES!

Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas, núm. 11, 2009, pp. 33-49

Universidad Politécnica Salesiana

Cuenca, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476150830004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

“CONDICIONALIDAD” Y “APROPIACIÓN” DE LA AYUDA: ¡QUÉ CONTRADICCIONES!*

Antonio Tujan Jr. & Wim De Ceukelaire¹

La declaración de París pone el imperativo de la “apropiación” en el centro de las estrategias de desarrollo. Por tanto, no cuestiona el lugar de la condicionalidad en los programas de ayuda al desarrollo, a pesar de la constatación que ésta sesga las opciones del desarrollo y confunde la relación entre gobiernos ayudados y electores. El “fetichismo de la condicionalidad” es el principal obstáculo para una reforma profunda del régimen de ayuda al desarrollo.

Menos de un siglo después de su creación, el sistema (o más bien el “no-sistema”) de la ayuda debe enfrentar enormes desafíos. Frente a los objetivos de la declaración del Milenio de la ONU en materia de reduc-

ción de la pobreza y del aumento de la ayuda, todo el mundo está hoy de acuerdo sobre la necesidad de reformar profundamente el régimen de la ayuda al desarrollo. En efecto, este no-sistema es cada vez más caótico. Cuenta desde ahora con veintitrés donantes bilaterales, muchas instituciones de ayuda multilaterales y otros fondos mundiales, así como una multitud de fundaciones privadas y organizaciones no gubernamentales.

Los canales por los cuales transitan las ayudas están en consecuencia cada vez más fragmentados, y la emergencia de nuevos donantes bilaterales no -CAD² (tales como los BRIC, apelación para designar el Bra-

* Este texto presenta una síntesis de los principales puntos relativos a la condicionalidad y a la apropiación presentados en los artículos “Primer on Development and Aid Effectiveness”, IBON International, 2007 y “Southern Voices on Conditionality and Ownership: Towards Achieving Authentic National Ownership”, redactado por Antonio Tujan para el taller del Forum on the Future of Aid titulado “Promoting Ownership and Reforming Conditionality”, 18 – 20 febrero 2008. Traducción libre del francés por Marie Astrid Dupret, en una colaboración para UNIVERSITAS.

El texto en su versión francesa ha sido publicado en *Alternatives Sud. L'aide européenne. Points de vue du Sud*, vol. 15, Centre Tricontinental, Louvain-la-Neuve, 2008.

1 Antonio Tujan Jr. es sociólogo, fundador y director del centro de investigación, de formación y de edición IBON (Manila, Filipinas), presidente del Asia Pacific Research Network y del International Management Committee of the Reality of Aid Network. Wim De Ceukelaire es cofundador de IBON Europa, antena Norte de esta organización del Sur.

2 El CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) es la principal instancia encargada de la OCDE de las cuestiones relativas a la cooperación con los países en desarrollo.

sil, la India y la China, además de Venezuela, Tailandia y África del Sur, y las fundaciones privadas), acentúa la complejidad del tablero e hipoteca los escasos esfuerzos de reforma consentidos. La llegada de estos nuevos actores pone a prueba la arquitectura actual de la ayuda, así como también las iniciativas tendientes a reformarla.

Esta situación pone en evidencia la urgencia de la reforma en el sentido de una cada vez mayor eficacia, con la finalidad de responder a las numerosas críticas y reivindicaciones en materia de gestión de la ayuda al desarrollo y de *gobernanza*, y de obtener resultados en términos de desarrollo para los pobres. La declaración de París (DP) constituye la iniciativa más ambiciosa y la más exhaustiva en el sentido de tal reforma. Su puesta en práctica será evaluada en ocasión del tercer Forum de alto nivel del CAD, que tendrá lugar en Accra en septiembre de 2008.

La apropiación y la condicionalidad son las dos principales apuestas en materia de eficacia de la ayuda, siendo la apropiación el elemento clave del desarrollo y las condiciones impuestas por los donantes lo que obstaculiza una tal apropiación. Para mejor comprender la lógica de las contrapartes en materia de desarrollo y hacer progresar las reformas en materia de eficacia de la ayuda, es

importante, en primer lugar, interrogar los problemas de la apropiación y de la condicionalidad desde el principio del contexto del desarrollo propio al Sur; y en segundo lugar, tomar las condiciones y las necesidades de las poblaciones pobres como punto de partida y como finalidad de toda acción.

Los puntos de vista del Sur acerca de las cuestiones de la apropiación y de la condicionalidad se centran bastante naturalmente sobre el problema más global de los desequilibrios de poder, que atraviesan el conjunto del sistema de la cooperación al desarrollo. El presente artículo analizará estos aspectos del contexto, para a continuación avanzar recomendaciones políticas tendientes a favorecer una apropiación nacional auténtica de los procesos de desarrollo.

Comprender la apropiación

La apropiación es el primero de los cinco grandes temas de la declaración de París, la cumbre de una pirámide conceptual, cuyos otros niveles son el alineamiento, la harmonía, la gestión dirigida hacia los resultados y la responsabilidad mutua. La apropiación figura en primera posición, ya que la experiencia muestra que la ayuda nunca es tan eficaz co-

mo cuando apoya los esfuerzos de desarrollo propios a los países, las políticas que benefician de la adhesión real de los dirigentes, de las administraciones y de los ciudadanos del país. La ayuda es menos eficaz cuando las políticas son dictadas por los donantes. La declaración de París subraya la obligación, para los donantes, de respetar las opciones de los países en materia de política pública y de ayudarlos a reforzar sus capacidades para poner en práctica estas políticas.

En la situación considerada por la declaración de París, los países contraparte tienen efectivamente el control de sus estrategias de desarrollo y coordinan los esfuerzos de los actores activos sobre el territorio nacional. El grado de los gobiernos para tomar a cargo la coordinación de las actividades de la ayuda es objeto de un compromiso específico en la declaración de París. Otra dimensión de la apropiación es la definición por parte de los países, de estrategias de desarrollo claras y operacionalizables de manera que garanticen la eficacia de los esfuerzos de desarrollo y formen una base sana para la articulación de la ayuda a las políticas nacionales.

De hecho, los donantes durante largo tiempo han dado la impresión de sacar partido de la asimetría de las relaciones de poder entre donantes y

beneficiarios para orientar la agenda del desarrollo y la definición de las prioridades del país. Por su parte, los países contraparte se comprometen en la declaración de París a desarrollar y poner en práctica sus propias estrategias de desarrollo nacionales por medio de procesos de amplia consulta.

Frente a estos compromisos, un cierto número de cuestiones valen la pena ser planteadas a los donantes. ¿Han dado éstos realmente el paso del lado esperado, a fin de permitir a los países contraparte tomar efectivamente en sus manos las cosas? ¿Quién es responsable de la formulación de las “estrategias de ayuda país”, que guíen la acción de los proveedores de fondos y cuáles son las modalidades utilizadas? ¿Cómo y por quién son definidas las prioridades de los donantes? ¿Cómo las “estrategias de ayuda conjuntas” (documentos que coordinan las acciones de muchos proveedores de fondos) son preparadas?

Cuestiones deben ser igualmente dirigidas a las contrapartes. ¿Dispone el país de una estrategia nacional global que incluye estrategias por sectores claves y está dotada de prioridades claras? ¿Las estrategias nacionales y sectoriales comportan objetivos específicos al servicio de la estrategia de desarrollo global y estos objetivos

son consecuentes? ¿Cuál ha sido el proceso de preparación de la estrategia nacional global y de las estrategias relativas a los sectores clave?

La declaración de París tiene por objetivo responder a otro problema de talla: cuando existen, las prioridades de las contrapartes no son respetadas por los proveedores de fondos. Las prioridades políticas de estos últimos contrarrestan las prioridades de los países contrapartes y su política de desarrollo. Lo que nos conduce a plantear otras cuestiones a los donantes: ¿cómo logran que sus prioridades de donantes sean tomadas en cuenta en las estrategias globales de los países contrapartes? ¿Dan pruebas de flexibilidad y de sentido del compromiso al respecto?

En este plano, otras cuestiones merecen ser igualmente planteadas a las contrapartes. El país contraparte ha tomado la dirección de la definición de las prioridades a los niveles nacional y sectorial? ¿Cómo y en qué medida tienen en cuenta las prioridades de los donantes en las estrategias de desarrollo del país? ¿En qué medida su estrategia global se desprende de prioridades sectoriales (que podrían haber sido influenciadas por los donantes)? ¿Ha integrado nuevas prioridades en sus estrategias generales y sectoriales? En el caso afirmativo, ¿cómo éstas han sido ne-

gociadas e internalizadas? ¿Ha desempeñado un papel de liderazgo en este proceso?

Un último problema se supone haber sido resuelto por el nuevo procedimiento en materia de apropiación: el de la falta de eficacia de las contrapartes en la conducción de la puesta en práctica de las estrategias y políticas de desarrollo. Esta laguna tiene muchos orígenes. En primer lugar, las contrapartes no disponen de las competencias y de las capacidades requeridas. En segundo lugar, la desigualdad de la relación entre contrapartes y donantes restringe la extensión y la calidad de la apropiación. Finalmente, la implicación de la sociedad civil y del sector privado en el proceso de consulta es demasiado superficial.

Cuestión de la apropiación en la declaración de París

Los DSRP (Documento de estrategia de reducción de la pobreza) son considerados la expresión de la “apropiación” por los países contrapartes de sus estrategias de desarrollo. En realidad, sin embargo, el proceso DSRP sigue siendo muy ampliamente controlado por las instituciones financieras internacionales (IFI). Son en efecto los representantes del Banco Mundial y del FMI, los que es-

tán encargados en última instancia de aprobar los DSRP³. Consecuencia lógica: los gobiernos de los países beneficiarios adoptan las estrategias que estiman susceptibles de recibir el aval de los IFI. Corolario: en la mayoría de los casos, la implicación gubernamental se limita a los funcionarios de alto rango del Ministerio de Finanzas y del Banco Central, que son los encargados de preparar el DSRP de acuerdo con los expertos mandados por las IFI. En cuanto a la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas, tal participación se reduce a su más simple expresión.

El proceso de preparación y de “apropiación” de los DSRP proporciona otras oportunidades a los proveedores de fondos, en particular a las IFI, para influir en la definición de las prioridades nacionales. Las iniciativas tendientes a reagrupar los recursos en “programas de aproximación” y armonizar las políticas y las prácticas de los donantes para mejor apoyar los DSRP son las nuevas palancas de esta intromisión. En

efecto, las condicionalidades permanecen en las nuevas modalidades de conducción de la ayuda, que son las aproximaciones sectoriales y la ayuda presupuestaria.

Peor aún, dichas condicionalidades ganan fuerza gracias al peso que les confiere la coordinación de los donantes y que van mucho más allá de las políticas macroeconómicas habituales. Incluso penetran el ámbito de la gobernanza y amenazan con minar los magros avances de los DSRP en términos de autonomía. La retórica de los donantes sobre la importancia de la “apropiación local” de las políticas y prioridades de desarrollo está pues en contradicción con las decenas de condiciones y de “compromisos”, que estos mismos donantes asocian a sus programas de ayuda.

Este poder de prescripción tiene tanta más importancia que reposa sobre una filosofía –sintetizada en la noción de “buena gobernanza”– inscrita en el corazón de la empresa de mejoramiento de la eficacia de la ayuda, que representa de hecho una nueva

3 Lejos de favorecer la emergencia de políticas públicas autónomas en los dominios económicos y sociales, los DSRP están ampliamente determinados, en su dimensión económica, por la FRPC (Facilidad para la reducción de la pobreza y el crecimiento), el nuevo marco de las condicionalidades económicas del FMI. Este tiene por objetivo la estabilidad macroeconómica, las privatizaciones, el libre mercado y la reducción de la dependencia de la ayuda, en detrimento de la redistribución y de la reducción de las desigualdades.

modalidad de imposición de condiciones económicas. El discurso de la “buena gobernanza” de una parte reduce la dimensión de la gobernanza a la buena gestión de los asuntos públicos y a la aplicación de las “buenas” políticas económicas; de otro lado permite a los IFI de interferir activamente en las políticas nacionales. Así, en el ámbito de la salud, las políticas favorecidas por los IFI, a saber la privatización de los cuidados médicos y la implementación de políticas de cobertura de costos vía la tarificación, han conducido a situaciones de exclusión, que tienen efectos devastadores entre los más pobres.

La utilización de la ayuda, como instrumento político, para imponer medidas económicas y otras condiciones no tiene pues su lugar en un paradigma de ayuda fundado sobre el compromiso de favorecer la apropiación local. Por lo tanto, y a pesar de las reivindicaciones formuladas por las ONG y su Forum de alto nivel de París en 2005, la declaración de París no contiene ningún objetivo o indicador en relación con la reducción de las condicionalidades. Los países donantes deben imperativamente aprovechar la revisión de la declaración de París, en Accra en septiembre de 2008, con la finalidad de establecer objetivos controlables con la finalidad de reducir y des-

pués eliminar estas condiciones políticas.

Ya que el discurso de la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda no cae del cielo. Es preciso recordar que sus principios se arraigan en una buena medida en la constatación del fracaso de las condicionalidades asociadas a los programas del ajuste estructural (PAS) de los años 1990. Esta constatación, sin embargo, no ha sido suficiente para poner por tierra el consenso de los principales donantes bilaterales, del Banco Mundial y del FMI en torno a las políticas macroeconómicas ligadas a los PAS. Una buena parte de estas condicionalidades macroeconómicas han surgido en el marco de los DSRP, de las iniciativas de reducción de la deuda y de los programas de aproximación coordinados por los donantes (ayuda presupuestaria y aproximación sectorial). DSRP y programas de aproximación son fuertemente impulsados por la declaración de París sin que esta última plantea el problema de las prescripciones políticas, que los acompañan la mayor parte del tiempo.

En realidad, el número y la amplitud de las condiciones y compromisos impuestos por los donantes no han hecho más que crecer. La condicionalidad en materia de gobernanza, por ejemplo, penetra el núcleo de

los procesos políticos y administrativos de los gobiernos de los países en desarrollo. Esta condicionalidad se la encuentra en un número creciente de programas de ayuda multilateral y bilateral, cuando su influencia positiva sobre los procesos democráticos está muy lejos de ser probada. Sobre las ciento catorce condiciones que contiene cada acuerdo entre las IFI y los países de África subsahariana, ochenta y dos tienen por objeto cuestiones de gobernanza. Para muchas ONG los donantes no son ya actores externos a los países más pobres, al estar tan estrechamente implicados en el funcionamiento del Estado por medio de las condicionalidades de la ayuda.

Si la responsabilización de los gobiernos por parte de los ciudadanos puede ser considerada sin democratización del Estado, esta no puede ser impuesta desde el exterior. Peor aún: conduciendo diálogos políticos secretos con los representantes de los gobiernos sobre las condiciones de la ayuda y reducciones de deuda, los donantes socavan la responsabilidad democrática de los Estados locales. No teniendo los ciudadanos conciencia de la existencia de tales diálogos, no desempeñan ningún papel. Esta opacidad perjudica a la gobernanza democrática, pues disimula los resortes de los cambios políticos

efectuados. Que acompañen los programa de ayuda sectoriales (la salud, la educación) o los programas de ayuda presupuestaria general, los diálogos políticos llevados a cabo exclusivamente con los dirigentes minan la transparencia en los sectores sociales y económicos de una importancia extrema para los intereses de los más pobres.

No hay receta que garantice la apropiación por parte de un país de una estrategia de desarrollo tendiente a la reducción de la pobreza. Si quieren obtener resultados respetando las especificidades del país, los proveedores deben ser más sensibles a la complejidad propia de cada contexto nacional y aceptar la idea que las estrategias de desarrollo están atravesadas por conflictos. Esta aproximación exige continuar sosteniendo una diversidad de actores de desarrollo, comprendiendo entre ellos las organizaciones de la sociedad civil del Sur.

Efectos de la apropiación sobre la gobernanza y las relaciones exteriores

En la práctica, las implicaciones de la eficacia de la ayuda y de la apropiación deben manifestarse en la evolución del sistema político del país, así como en la economía de las

relaciones entre países donantes y países beneficiarios. De hecho, la ayuda tiene una enorme influencia política y económica en los países, que son tributarios de ella, mucho más allá del impacto directo, que pueden tener los programas de ayuda *stricto sensu*. Esta influencia omnipresente de la ayuda conduce además a los observadores a preguntarse si está motivada por consideraciones altruistas o si no es más que un instrumento al servicio de intereses poscoloniales, ya se trate de preocupaciones de política exterior de corto plazo o de apuestas económicas, políticas y militares mayores.

La selectividad de la ayuda y su vínculo con la política extranjera es otro asunto de controversia en el seno de la comunidad del desarrollo. Así, la ayuda de los gobiernos occidentales y del Banco Mundial a Sri Lanka ha sido suspendida muchas veces en reacción a ciertas decisiones de política extranjera, tales como la expansión de sus intercambios y de su cooperación con el bloque del Este o la nacionalización de sus recursos petroleros.

Si la experiencia de Sri Lanka puede explicarse por el contexto de la

Guerra Fría, otros países han sido recientemente objeto de acciones unilaterales análogas de la parte de los donantes: la Unión Europea, por ejemplo, ha replanteado su ayuda a ciertos países para forzarlos a adoptar el programa de Doha en la OMC⁴. La ayuda es pues frecuentemente utilizada, para motivar a los gobiernos a emprender o mantener ciertas acciones políticas, y como bastón, para castigar a aquellos que no toman las “buenas” decisiones.

Siempre a propósito de la “selectividad” de la ayuda, las proposiciones, formuladas en particular por Alemania y la Unión Europea, para reducir el número de contrapartes con la finalidad de proporcionarles una ayuda masiva y más eficaz, son acogidas con mucha reserva por la sociedad civil, que teme que esta lógica de concentración no venga a justificar una selectividad motivada en realidad por apuestas de su política exterior. Para que tal propuesta tenga efectos constructivos, debe ser negociada en el seno de un organismo de ayuda multilateral que está por ser creado.

La emergencia de nuevos donantes bilaterales (los BRIC) y de fundaciones privadas es susceptible de

⁴ A propósito de ello, las organizaciones de la sociedad civil han criticado vigorosamente el programa de “ayuda al comercio” de la UE, que comprende en particular incitaciones a ratificar las negociaciones de Doha.

aflojar los constreñimientos nacidos del entorno político internacional y de proporcionar nuevos márgenes de maniobra política, pero sus implicaciones precisas deben todavía ser estudiadas. No es menos cierto que los cambios en las relaciones de fuerza regionales permiten a los países ayudados a poner en competitividad a los líderes regionales, lo que abre nuevas perspectivas en términos de apropiación. Apropiación con frecuencia asimilada a la posibilidad de distanciarse de la vía neoliberal, como se puede ver en América Latina –donde la proposición estadounidense de zona de libre cambio continental ha FAIT LONG FEU–, en Asia –con la creación de un Fondo monetario asiático tendiente a remplazar un FMI desacreditado por su calamitosa gestión de la crisis asiática, o en África, donde la China tiene posiciones alternativas en materia de condicionalidad.

Sin embargo, no hay que perder de vista el hecho de que el proceso de construcción de una gobernanza democrática sigue estando en el orden del día en la mayoría de los países en desarrollo, lo que limita las posibilidades de apropiación de las políticas públicas por parte de la población. Más aún, muchos países siguen atrapados por problemas heredados del pasado, comenzando por el cliente-

lismo. Las élites locales se mantienen en el poder gracias a sus redes y al sostén de intereses extranjeros. La existencia de relaciones “neocoloniales” entre estas élites y las potencias extranjeras es uno de los principales obstáculos para la elaboración de una apropiación democrática auténtica a escala nacional, en particular en los países tributarios de la ayuda. Las desigualdades y los intereses políticos contradictorios entre las diferentes facciones de la élite generan tensiones políticas considerables y una gran inestabilidad. Otra característica de estos sistemas clientelistas: la apropiación está encarnada por personas y no por instituciones democráticas, como es el caso muy particular en Bangladesh.

Condicionalidad y apropiación nacional

La condicionalidad es probablemente la cuestión más controvertida en el seno del debate de la eficacia de la ayuda. Contrariamente a la ayuda vinculada, donde las implicaciones para los intereses de los países donantes y beneficiarios son relativamente claras, la condicionalidad comporta muchas dimensiones, las cuales hacen que ella sea tanto considerada como un “mal necesario” en el desarrollo de la apropiación, cuan-

to como una simple “obligación contractual” entre contrapartes. Siendo así, no hay duda que la condicionalidad está siempre en contra de la apropiación nacional.

La condicionalidad puede ser definida como la aplicación de exigencias específicas preestablecidas, cuyo respeto por parte del beneficiario determina directamente o indirectamente la decisión de los donantes para aprobar o proseguir el financiamiento de un préstamo o de un don. Aunque puede revestir muchas formas, su principio subyacente permanece el mismo: los donantes hacen uso de presiones financieras para imponer medidas que, según ellos, no serían tomadas en otras circunstancias.

La condicionalidad tal como la conocemos hoy en día encuentra su origen en los programas del FMI, donde tienen una orientación específicamente macroeconómica. La condicionalidad estaba destinada a remplazar las garantías normalmente exigidas por los bancos comerciales en términos de activos (bienes inmuebles o bienes raíces), susceptibles de ser tomados en propiedad en caso de que el acreedor no llegue a rembolsar un préstamo. Las condiciones de las instituciones financieras internacionales (FMI y Banco Mundial) tenían inicialmente un vínculo con los proyec-

tos-préstamos y debían garantizar que los fondos fueran utilizados de la manera prevista. Su objetivo ha cambiado en los años ochenta, con la introducción de préstamos destinados a apoyar políticas. A partir de este momento, las condicionalidades tienen por objetivo de obligar al acreedor a eliminar lo que el prestamista consideraba como obstáculos políticos fundamentales para el crecimiento económico y para el desarrollo.

El FMI asocia las condiciones de política fiscal, que remiten a la situación fiscal y macroeconómica de los países (en materia de inflación y de déficit presupuestario, por ejemplo), y otras condiciones políticas. En el caso del Banco Mundial, la condicionalidad cubre generalmente prescripciones en materia de ajuste estructural vinculadas a las reformas institucionales más profundas, que frecuentemente tienen referencia con el sector público: privatización, liberalización de los intercambios y reforma de la función pública.

Las condiciones son enunciadas en una serie de documentos, comenzando por los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DSRP), que los países deben producir cada tres años, con el objetivo de poder obtener préstamos del Banco Mundial y del FMI y una reducción

de su deuda a título de iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados (PPTE). Las condiciones figuran también en las cartas de intención y cartas de política de desarrollo, que exponen los proyectos de reforma económica al FMI y al Banco Mundial respectivamente. Se las encuentra también lógicamente en el núcleo de las estrategias de préstamo individual producidas por el Banco Mundial y el FMI. Los Créditos de Ayuda a la Reducción de la Pobreza (CARP) del Banco mundial y la Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (FRPC) del FMI se suponen fundadas sobre las políticas definidas en los DSRP de cada país, pero también contienen con frecuencia condiciones, que no son objeto de un acuerdo en el proceso DRSP.

La cuestión de las condicionalidades ha constituido el objeto más espinoso de las negociaciones en torno a la redacción del texto de la declaración de París, en ocasión del Foro de alto nivel de marzo de 2005. Fue en vano que Noruega y la Unión Europea han batallado por inscribir en dicho Foro un compromiso para reducir las condicionalidades (tentativa que ha conducido a los Estados Unidos a abandonar la mesa de las negociaciones).

Las condicionalidades se reparten en tres grandes categorías

- Las acciones previas: medidas que deben ser tomadas por el gobierno antes de todo préstamo de los IFI, con la finalidad de demostrar su compromiso a favor de un programa de reformas. Se trata de las condiciones más duras, utilizadas cuando los donantes dudan de las intenciones de reforma del gobierno.
- Los criterios de performance: condiciones periódicas, que deben ser cumplidas en diferentes etapas de un programa para que una nueva partida de la ayuda sea desbloqueada. La línea de crédito de un país ante el Banco Mundial varía en función de la manera como responde a estos criterios de performance (escenarios de préstamos elevados, medios y bajos).
- Los criterios estructurales (*structural benchmark*): criterios que permiten verificar que un programa está bien encaminado. Tales criterios describen el contenido y los resultados de un programa gubernamental en los ámbitos controlados por el Banco Mundial, o las pequeñas etapas de un proceso de reforma importante que, consideradas individual-

mente, no justificarían una suspensión del financiamiento. Si el Banco Mundial afirma que estos criterios no le sirven más que como indicadores del estado de avance de un programa, las ONG afirman por su parte que se trata de hecho de condiciones disfrazadas, puesto que estas medidas pueden intervenir en una evaluación general de las performances del país.

Es por ello que la Declaración silencia el problema de la condicionalidad, cuando convoca a una reforma de la eficacia de la ayuda y a la promoción de la apropiación. De acuerdo con los investigadores y las ONG esta omisión retira toda su pertinencia al documento.

Críticas en contra de la condicionalidad

Los efectos negativos de la condicionalidad son numerosos. En primer lugar, mina la soberanía nacional, pues restringe el margen de maniobra de los países en desarrollo a la hora de definir sus políticas de lucha contra la pobreza. Ella atenta contra los derechos de los ciudadanos para participar en los procesos decisionales. Ella puede retrasar la conducción de los recursos esenciales para los

países pobres. Ella aumenta la imprevisibilidad de la ayuda, puesto que los recursos pueden ser abruptamente cortados, si ciertas condiciones no han sido cumplidas. En fin, la condicionalidad impone una pesada carga administrativa a burocracias ya muy sobrecargadas.

Las condicionalidades pueden distinguirse igualmente en función de sus objetivos

- La condicionalidad fiduciaria. Concerne la gestión financiera de los fondos y la rendición de cuentas (*public accountability*). El objetivo de este tipo de condicionalidad es garantizar que los fondos sean utilizados para los fines previstos y con un máximo de eficacia. Por consiguiente, constituye un elemento de responsabilidad financiera standard y corresponde a las condiciones contratuales normales.
- La condicionalidad política y de política económica. Remite a la aplicación de políticas que los donantes juzgan importantes para lograr los objetivos generales de desarrollo. Los ámbitos concernidos por la condicionalidad no son necesariamente los que son objeto del financiamiento, lo que li-

mita los márgenes de maniobra – la libertad política – de las contrapartes.

- La condicionalidad de proceso. Concerne los procesos de elaboración y demuestra en práctica de las políticas más que su contenido o la gestión de los fondos. Generalmente, implican el establecimiento de ciertas instituciones y el respeto de ciertos principios de participación, a fin de aumentar la transparencia y la representatividad de la gobernanza.
- La condicionalidad de los resultados. Está fijada en los resultados medibles, el crecimiento del PIB o la reducción de la pobreza, más que sobre la naturaleza de las políticas puestas en práctica para alcanzar estos objetivos. Esta forma de condicionalidad está en el núcleo de “gestión orientada por los resultados” de la declaración de París.

Estudios, cada vez más numerosos, oficiales o independientes, muestran que la práctica de la condicionalidad es un fracaso. El informe del Banco Mundial sobre la condicionalidad de 2005, por ejemplo, subscribe los principios de apropiación, de armonización, de adaptación (*customization*), de transparencia y de previsibilidad. Un cierto nú-

mero de señales sin embargo, permiten pensar que el Banco, el cual pretende tener menos recurso a la condicionalidad, no hace muchos esfuerzos para cambiar estos métodos. En efecto, intervenciones consideradas por las organizaciones de la sociedad civil como enteramente sometidas a condiciones no son retomadas como tales por el Banco, lo que altera las estadísticas oficiales.

Investigaciones recientes llevadas a cabo por la sociedad civil han revelado que:

- Cuando se las adiciona, las condiciones de política económica del Banco Mundial y del FMI han pasado de 48 a 67 en promedio por préstamo entre 2002 y 2005.
- A pesar de los fracasos frecuentes y demostrados de estas políticas por el pasado, los dos organismos continúan a poner condiciones en términos de privatización y de liberalización.
- El Banco no da suficiente libertad a los gobiernos para definir sus propias políticas.
- La cultura del secreto permanente, que rodea las negociaciones del Banco Mundial y del FMI con los gobiernos de los países acreedores obstaculiza el desarrollo de toda verdadera “apropiación” a escala nacional (esta manera de

actuar se expone a la acusación según la cual las reformas han sido impuestas de manera ilegítima por el Banco).

- Las condiciones macroeconómicas del FMI –en particular las tasas de interés elevadas tendientes a combatir las tasas de inflación moderadas y las políticas de austeridad presupuestaria– restringen gastos indispensables para el desarrollo económico y social del país.

En numerosos casos, la condicionalidad es puesta en práctica por los donantes para asumir lo que estiman ser su responsabilidad fiduciaria respecto de sus propios contribuyentes. Ciertos donantes, como la Comisión europea, privilegian, sobre todo, la condicionalidad vinculada a los resultados, con la finalidad de promover modos de gestión basados sobre los resultados. Puede ocurrir que la Comisión prescinda pura y simplemente de condiciones. La condicionalidad ligada a los resultados no tienen ningún impacto contractual sobre la liberación de los fondos. Únicamente pone el acento sobre los resultados y parece de hecho poner de manifiesto el “feticismo de la condicionalidad”; es decir, la necesidad de imponer condiciones para tener una buena conciencia.

Los organismos de la sociedad civil interpelan a los gobiernos del

Norte y del Sur a comprometerse políticamente a:

Hacer adoptar por parte del Banco Mundial y del FMI una línea, que les impida imponer toda forma de condición política a los países pobres, cuando se les acuerda una ayuda financiera o una reducción de la deuda:

- Suprimir progresivamente las condiciones impuestas por el Banco Mundial y el FMI cuando se acuerdan préstamos:
- Crear fórum de diálogo político equitativo entre gobiernos del Norte y del Sur, que estén fundados sobre compromisos comunes, para colocar la legislación internacional sobre los derechos humanos en el centro de las prácticas de ayuda y de desarrollo.

Ciertas ONG están a favor de la aplicación de “buenas” condiciones, que tienen que ver con las reformas políticas en ámbitos tales como la gobernanza democrática y los derechos humanos, o también el medio ambiente, los cambios climáticos o las cuestiones de género. Si la intención es elogiable, la esperanza colocada en estas condicionalidades reposa sobre una percepción sesgada de su influencia sobre el comportamiento de los regímenes. Como lo

hemos dicho más arriba, la práctica de la condicionalidad está avocada al fracaso en el largo plazo, pues perpetúa la práctica de la instrumentalización de la ayuda. Y termina por reducir la responsabilidad de los gobiernos respecto de su población y su respeto de las normas internacionales de derechos humanos. En este sentido, la imposición a un gobierno de una condicionalidad vinculada a los derechos del hombre es totalmente contradictoria. De hecho, en tanto que condicionalidad de la ayuda, constituye una violación de los derechos políticos de los ciudadanos para participar plenamente en la definición de su política de ayuda.

Es por eso que las ONG del Sur favorables a la “buena” condicionalidad son raras. En su mayoría reconocen, que la condicionalidad viola el principio de apropiación, que debe fundarse sobre procesos nacionales de participación democrática. Y reclaman, por el contrario, la suspensión, en otras palabras, la anulación de la ayuda, pues esta última es percibida como un reconocimiento y una aprobación tácita de gobiernos, que ellas acusan de violar los derechos humanos (ejemplos de Birmania, de Nepal o de las Filipinas hace algunos años).

Las principales ONG del Norte piden con mucha menos frecuencia

la suspensión o anulación de los programas de ayuda, pues esta actitud podría ser considerada como una adhesión a la filosofía de la selectividad de donantes, lo que constituye una forma de instrumentalización de la ayuda. Estas reivindicaciones puede o bien ser interpretadas como un cheque en blanco entregado por las ONG a sus gobiernos en materia de política extranjera, o bien por parte de los del país concernido, como una advertencia de que la relación entre las contrapartes no funciona a causa de a) desvíos importantes de la ayuda; b) de serios disfuncionamientos en los sistemas nacionales, los cuales impiden que el dinero de la ayuda no sea utilizado correctamente; c) el fracaso del proceso democrático y de la ilegitimidad del gobierno de turno.

Conclusiones y perspectivas

Es bajo el ángulo de la apropiación por parte de los pobres, objetivo último de la ayuda, que las cuestiones de la apropiación y de la condicionalidad deben ser abordadas. Sobre la base de este criterio, el mejor test de la eficacia de la ayuda consiste en evaluar en qué medida permite a los desamparados hacer valer sus derechos humanos. Esta perspectiva replantea la cuestión de la idea de eficacia del desarrollo, que

prevalece en otros círculos, comenzando por la ONU, donde otros criterios se sobreponen sobre el de los derechos humanos. No se trata solamente de retórica, sino de identificación de las normas y de los objetivos concretos de una reforma de la ayuda, que vaya en este sentido. Considerada la complejidad del “no-sistema” de la ayuda, de los considerables desafíos que implican la construcción de una gobernanza democrática, la instalación de un sistema internacional equitativo y la adquisición de competencias para el desarrollo, la apropiación por parte de los pobres es lo que debe servir de guía para la puesta en marcha de la reforma de la ayuda.

Más precisamente, la declaración de París ofrece una ocasión muy propicia para poner en práctica una reforma de la ayuda, de manera paralela al aumento de su volumen. El desafío para todos los actores del desarrollo consiste en aplicar la Declaración globalmente, y no de manera tecnocrática, y en enriquecerla con innovaciones conformes a sus principios, que puedan garantizar la apropiación por parte de las poblaciones locales, en particular a través de la implicación de las organizaciones de la sociedad civil, de los parlamentos, de los medios de comunicación y de otros actores.

Para ser auténtica, la apropiación debe estar constantemente debatida y no puede limitarse a la aplicación técnica de una serie de procedimientos. Debe tener la apropiación nacional y democrática como principio superior –lo que implica la armonización, la adhesión, la responsabilización de los dirigentes, la responsabilización de los donantes respecto del país-, y los derechos humanos de los pobres como preocupación central.

La apropiación nacional implica la posibilidad de formular estrategias de financiamiento del desarrollo independientes, que se beneficien de la multiplicidad de fuentes de financiamiento del desarrollo sin que ello favorezca la liberalización de capitales. Las obligaciones contractuales y los imperativos de responsabilidad deben ser elaborados al margen del modelo de la condicionalidad política y obedecer a nuevas modalidades de partenariado, basadas en la apropiación nacional tal y como son prescritas por la declaración de París.

Finalmente, los OMD (Objetivos del Milenio para el Desarrollo) deberían situarse en el mismo centro de la eficacia de la ayuda. Constituyen una invitación para identificar a los pobres en el seno de sus comunidades, a colocarlos en el centro del proceso de apropiación a través de una

Condicionalidad y apropiación de la ayuda: ¡qué contradicciones!

aproximación del desarrollo articulada sobre los derechos, a reforzar la responsabilización de los gobiernos locales y a mejor reconocer el papel

de las organizaciones de la sociedad civil.

Traducción de Marie Astrid Dupret