

**La condicionalidad de la ayuda  
y el enfoque de derechos  
humanos: propuestas prácticas  
para la Cooperación Española**

**Juan Pablo Prado Lallande**

**LA CONDICIONALIDAD DE LA AYUDA Y  
EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS:  
PROPUESTAS PRÁCTICAS PARA LA  
COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

**Juan Pablo Prado Lallande**

**Madrid, enero de 2010**



**Serie Avances de Investigación nº 35**  
- Subserie Documentos para el Debate nº I

**Madrid, enero de 2010**

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>



© CeALCI- Fundación Carolina  
C/ Guzmán el Bueno, 133 – 5º dcha.  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

Publicación electrónica  
ISSN: 1885-9135

## Índice

0. Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	9
2. Definición y orientaciones actuales de la condicionalidad en operaciones de ayuda programática española	11
3. El Enfoque Basado en Derechos en la condicionalidad de la ayuda española	14
4. Lecciones aprendidas y buenas prácticas de otros donantes sobre condicionalidad de la ayuda programática	19
5. Recomendaciones y orientaciones prácticas para la Cooperación Española en materia de condicionalidad	28
6. Glosario de términos	42



## Presentación

Con el presente documento se da inicio a una nueva subserie electrónica de publicaciones denominada “*Documentos para el Debate*” en el marco de la serie “*Avances de Investigación*” de la Fundación Carolina.

Esta iniciativa se corresponde con las necesidades identificadas por la Fundación Carolina como resultado de su dilatada experiencia en materia de generación y difusión de conocimiento. Experiencia que ha permitido identificar la necesidad de contar con documentos orientados a la práctica, que de manera directa y sintética hagan posible definir y aclarar conceptos, analizar experiencias comparadas, identificar buenas prácticas o formular recomendaciones en el ámbito de las políticas públicas. Estos constituyen los principales objetivos de la subserie “*Documentos para el Debate*”.

El título del primer número de la nueva subserie es *La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos: propuestas prácticas para la Cooperación Española*. El tema elegido es fruto de la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina para la definición de los objetivos y la metodología del estudio. Su elaboración se encargó a Juan Pablo Prado Lallande dado su conocimiento de la materia.

El objetivo del documento es analizar el grado y los tipos de condicionalidad en las operaciones de ayuda programática, recogiendo el marco teórico a nivel internacional junto a experiencias y buenas prácticas de otros donantes, así como formulando una serie de recomendaciones y orientaciones prácticas a la Cooperación Española en este ámbito. De esta manera, se pretende contribuir a profundizar el conocimiento en torno a ciertas cuestiones de particular interés para la cooperación española y proporcionar insumos de cara al objetivo último de la mejora de su calidad y eficacia.

Madrid, enero de 2010

## ACRÓNIMOS

AAA	Agenda de Acción de Accra
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo, de la OCDE
CONGDE	Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de España
DFID	Department of International Development
EBD	Enfoque basado en derechos
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MoU	Memorando de entendimiento
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGD	Organización(es) no gubernamental(es) de desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PDCE	Plan Director de la Cooperación Española
PEFA	Public Expenditure Financial Accountability
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
UE	Unión Europea

## Resumen ejecutivo

La ayuda programática tiene como propósito principal apoyar el financiamiento de políticas públicas del país socio, ya sea a nivel general o sectorial, a efecto de que los recursos aportados refuercen las capacidades nacionales, en aras de incentivar mejoras en cuanto a las condiciones de vida de la población beneficiaria. Este esquema de cooperación requiere de un marco de compromisos recíprocos entre los actores participantes, en un plano de responsabilidad compartida, transparencia y rendición de cuentas mutua. En este sentido, la condicionalidad de la ayuda programática, entendida como un recurso de gestión de la ayuda acordado previamente por las partes en cuestión, dedicada a identificar y promover compromisos comunes a favor del combate a la pobreza, el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas, conforma un elemento fundamental del cual depende en buena medida la eficacia de las acciones a llevarse a cabo en el seno de estas actividades de cooperación. Ya que la condicionalidad es un elemento inherente de la ayuda, es necesario atender a determinados preceptos y procedimientos en torno a su instrumentación, en aras de promover que esta actividad atienda sus objetivos con miras a hacer de la ayuda un instrumento más eficaz de desarrollo, tal y como lo señala explícitamente el Plan de Acción de Accra. Con ese objeto, el presente documento, con base en las disposiciones que en la materia señala el Plan Director de la Cooperación Española y Accra, tiene el propósito de proponer directrices y estrategias prácticas para la puesta en marcha de este dinámico recurso en el marco de la ayuda programática de España, a la luz de los estudios y consideraciones más representativas sobre el tema, como del análisis de buenas prácticas que en este sentido han puesto en marcha otros donantes de cooperación al desarrollo.





## I. Introducción

En el marco de los compromisos globales a favor del desarrollo, en donde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen la premisa clave a seguir en ese sentido, junto con estrategias dedicadas a incrementar la eficacia de la ayuda, las cuales se sintetizan en el contenido de la Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda al desarrollo de 2005 y en el Programa de Acción de Accra del 2008, países y otros actores del sistema de cooperación internacional al desarrollo han activado diversas estrategias con miras a hacer de la ayuda un ejercicio más proactivo a favor del bienestar de las personas. En este sentido, la actual perspectiva sobre la condicionalidad de la ayuda, entendida como un recurso de gestión de la cooperación internacional al desarrollo acordado previamente por los socios en cuestión, dedicada a identificar y promover compromisos comunes a favor del combate a la pobreza, el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas conjunta entre los socios participantes, conforma un elemento fundamental del cual depende en buena medida la eficacia de las acciones a llevarse a cabo mediante la ayuda. Así, en un entorno internacional más propenso a las cuestiones del desarrollo y frente a retos de enorme envergadura como los ODM, se han activado distintas estrategias con miras a incentivar a la eficacia de la ayuda, las cuales consideran a la apropiación y a la propia condicionalidad como elementos fundamentales a este respecto<sup>1</sup>.

La Agenda de Acción de Accra (AAA), considerada la directriz más acabada y precisa en torno a la eficacia de la ayuda a escala global, señala puntualmente la conveniencia de aplicar mecanismos de condicionalidad de la ayuda, identificando los siguientes compromisos que adquieren los países firmantes en este sentido:

- a) Trabajar con los países en desarrollo para llegar a un acuerdo en torno a un conjunto reducido de condiciones mutuamente acordadas, basadas en las estrategias nacionales de desarrollo. Evaluación conjunta del desempeño de los donantes y el de los países en desarrollo en relación con el logro de los compromisos.
- b) Publicación de las condiciones vinculadas con los desembolsos.
- c) Revisar, documentar y divulgar de manera conjunta entre los países en desarrollo y los donantes (incluyendo a la sociedad civil) las prácticas recomendadas en torno a la condicionalidad, con la intención de reforzar la identificación de los países y otros principios de la Declaración de París haciendo mayor hincapié en la condicionalidad armonizada y basada en los resultados<sup>2</sup>.

A raíz de Accra la condicionalidad de la ayuda ha sido identificada como una actividad propositiva que supera el matiz político-coercitivo en que en años pasados esta

---

<sup>1</sup>Antonio Tujan, "Southern Voices on Conditionality and Ownership: Towards Achieving Authentic National ownership", *Forum on the Future on Aid*, February, 2008, p. 1.

<sup>2</sup>Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, "Programa de Acción de Accra", 2-4 de septiembre de 2008, Accra, p. 7.

actividad se definió, para consistir en una instancia a favor de la eficacia de la ayuda, con dividendos multidireccionales tanto a favor de los gobiernos donantes, los gobiernos receptores, así como de los propios beneficiarios.

De esta forma, con base en un esquema de diálogo y reforzamiento de políticas públicas mediante la ayuda programática, la actual condicionalidad pretende incentivar escenarios de mayor diálogo y entendimiento mutuo mediante el establecimiento de compromisos conjuntos entre los socios de la cooperación. Lo anterior mediante la definición de procedimientos de actuación previamente acordados en caso de incumplimiento de los compromisos asumidos, diseñados sin otro propósito que el de reforzar las capacidades del país socio a favor de sus procesos propios de desarrollo.

Ello significa que la condicionalidad de la ayuda oficial española en lo general, como en torno a su ayuda programática, como lo señala el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 (PDCE), evita en todo sentido imponer mediante su ejercicio reformas sistémicas o sectoriales del orden económico o político hacia los países socios, mediante la amenaza o imposición de sanciones internacionales. En todo caso, la actual condicionalidad española, la cual el propio Plan Director expresa la conveniencia de ser practicada en el marco de la ayuda programática, pretende incentivar escenarios de mayor diálogo y entendimiento mutuo entre los socios de la cooperación, haciendo de la ayuda un instrumento con mayor capacidad para complementar o reforzar procesos locales de desarrollo<sup>3</sup>.

Este documento, en el marco de los lineamientos generales que sobre el tema contiene el PDCE y la AAA, tiene el objetivo de analizar los elementos más representativos de la condicionalidad de la cooperación gubernamental u oficial española, haciendo énfasis en la ayuda programática, en particular respecto a las experiencias registradas, así como a las buenas prácticas de otros donantes bilaterales y multilaterales. Lo anterior con objeto de proporcionar una serie de insumos y propuestas prácticas que contribuyan a la conformación de las directrices en que la Cooperación Española sustentará su condicionalidad, haciendo énfasis en lo que corresponde a la ayuda programática.

Para conseguir tales propósitos el documento incluye seis apartados: tras el Resumen Ejecutivo y esta Introducción, se define a la condicionalidad en operaciones de ayuda programática, explicando las directrices que el PDCE señala en torno a este tema. Enseguida se analiza el contenido del Enfoque Basado en Derechos de la condicionalidad española, para pasar después a una revisión de las lecciones aprendidas y buenas prácticas de otros donantes en este ámbito. Finalmente se presenta una serie de recomendaciones y orientaciones prácticas para la Cooperación Española en materia de condicionalidad en cuanto a los esquemas de la ayuda programática se refiere. Por último, se incluye un glosario de términos sobre los conceptos más relevantes de este documento.

---

<sup>3</sup> En los anexos del PDCE se señalan claramente los lineamientos que sobre la condicionalidad la Cooperación Española debe atender, señalando lo siguiente: "Para el periodo 2009-2010 la Cooperación Española es transparente con respecto a su condicionalidad política y económica y promueve su progresiva eliminación. Para el 2012 la condicionalidad de la Cooperación Española se vinculará a un marco único de condiciones coordinado por el conjunto de donantes, ubicándose éstas en el marco de metas de desarrollo. Para el año 2015 la Cooperación Española no tendrá condicionalidades económicas ni políticas en su ayuda." *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Madrid, p. 23.

## **2. Definición y orientaciones actuales de la condicionalidad en operaciones de ayuda programática española.**

Para esclarecer la relación entre la ayuda programática y la condicionalidad, esta sección se compone de cinco sub apartados, a través de los cuales se definen elementos clave a este respecto, tales como planteamientos generales de la ayuda programática, la relación entre ayuda programática y condicionalidad, las estrategias y modalidades de la condicionalidad de la ayuda, definición, objetivos y sustento legal de la condicionalidad de la ayuda programática, así como las diferencias entre la condicionalidad de la ayuda programática y la condicionalidad política y económica.

### *Ayuda programática. Planteamientos generales*

La ayuda programática constituye una de las maneras cada vez más recurrentes de la cooperación internacional para el desarrollo, la cual consiste en el financiamiento de políticas públicas del país socio, ya sea a nivel general o sectorial, a efecto de que los recursos aportados refuercen sus capacidades nacionales, en aras de incentivar mejoras en cuanto a las condiciones de vida de la población beneficiaria<sup>4</sup>.

Esta tipología de cooperación, en donde el gobierno socio u organización local ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes, amerita un proceso formal de diálogo, confianza y coordinación entre donantes y países socios. Esto articulado mediante acuerdos ya sea bilaterales o multilaterales (usualmente a través de los Memorandums de Entendimiento-MoU) en donde se establecen las áreas a ser apoyadas, los mecanismos de colaboración, los compromisos asumidos, la manera en que los resultados esperados serán evaluados, así como los procedimientos a seguir en caso de que alguna de las partes no honre las obligaciones contraídas.

Esta ayuda, dado el grado de imbricación de esfuerzos y compromiso entre los socios de la cooperación, es considerada por la AAA como una de las formas de cooperación más eficaces en cuanto a fomento a desarrollo se requiere, estableciendo como meta

---

<sup>4</sup> Aunque el PDCE no incluye precisiones conceptuales propias sobre la ayuda programática española, este documento cita el concepto proveniente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el cual señala que esta actividad se refiere a “una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Así, estos enfoques basados en programas o ayuda programática tienen una serie de características:

- El gobierno socio u organización local ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes.
- Existe un programa integral y un marco presupuestario único.
- Hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones.
- Se utilizan los sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación del programa.”

Es decir, como lo señala el PDCE, “la ayuda programática es un concepto amplio, que no se circunscribe sólo a la ayuda al gobierno (aunque éste sigue siendo su principal contraparte) sino también a otro tipo de organizaciones (ONGD, cámaras de comercio, gremios, asociaciones, etc.) siempre que se cumplan las características arriba mencionadas”. *III Plan Director...* p. 199.

que el 66% de la cooperación de los donantes sea canalizada mediante este esquema de ayuda.

### *Relación entre ayuda programática y condicionalidad.*

España ha reforzado sus compromisos con estas disposiciones y por tanto ha dispuesto un creciente apoyo presupuestal a este tipo de actividades, las cuales, como se ha indicado, requieren de un marco de compromisos conjuntos entre los socios de la cooperación en cuestión en donde la condicionalidad guarda un destacado lugar.

La condicionalidad de la ayuda es un elemento inherente a la cooperación internacional, la cual en su acepción elemental consiste en un mecanismo que pretende conformar un marco de conducta entre los socios cooperantes, en donde se establecen los compromisos contraídos entre las partes involucradas en el seno del programa de cooperación que se trate, señalando los procesos a seguir en caso de que alguna de las partes no atienda las estipulaciones previamente concertadas.

### *Estrategias y modalidades de la condicionalidad de la ayuda.*

La condicionalidad de la ayuda internacional suele operar de forma pragmática y adaptativa respecto al cumplimiento de las estipulaciones establecidas, de manera que en caso de que el receptor atienda los compromisos en cuestión, se mantiene o en su caso aumenta la ayuda prestada (condicionalidad positiva), mientras que en caso contrario se activan mecanismos que van desde el diálogo político y en su caso el reforzamiento de la colaboración (para contribuir a la resolución del problema), hasta el retraso, la disminución o en casos extremos la suspensión de la asistencia otorgada (condicionalidad negativa o sanciones)<sup>5</sup>.

La condicionalidad en operaciones de ayuda programática se centra en resultados en reducción de la pobreza y en avances en el ejercicio de derechos. Esta condicionalidad se caracteriza y define por promover un esquema de corresponsabilidad y diálogo entre los actores involucrados en el programa de cooperación que se trate, a efecto de privilegiar el entendimiento político y la colaboración, por encima de la presión o sanciones políticas o económicas, las cuales tras su imposición afectan en mayor grado a la población más vulnerable del receptor.

### *Definición, objetivos y sustento legal de la condicionalidad de la ayuda programática.*

La condicionalidad en operaciones de ayuda programática consiste en el establecimiento de parámetros de comportamiento y responsabilidades mutuas acordados por los participantes en el marco de la puesta en marcha de un programa de cooperación ya sea general o en cierto sector prioritario del receptor, previo

---

<sup>5</sup> Hans Agné, "European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?", *Alternatives*, Vol. 8, Number 1, Ankara, 2009.

consenso entre ambos, estableciendo medidas apropiadas en caso de que no se atiendan los compromisos adquiridos. El objetivo fundamental de esta medida es establecer comportamientos, obligaciones y responsabilidades mutuas y previsibles, en aras de asegurar el cumplimiento de los objetivos en el ámbito del desarrollo estipulados al amparo del programa en cuestión o MoU, en beneficio de los derechos colectivos e individuales de la sociedad a quien el programa sectorial en cuestión está orientado.

Usualmente esta condicionalidad, practicada por la comunidad de donantes, avalada por el Programa de Acción de Accra y por el propio PDCE, y aceptada por los países socios, se especifica y determina ya sea en las cláusulas democráticas y de derechos humanos (por ejemplo en los Acuerdos UE-ACP de Cotonou) o en el contenido de los MoU firmados entre un grupo de donantes y el receptor.

Esto significa que la condicionalidad debe emanar del conjunto de indicadores, de las políticas, planes y estrategias que los Acuerdos de Asociación o MoU apoyan mediante acciones de cooperación internacional.

### *Diferencias entre la condicionalidad de la ayuda programática y la condicionalidad política y económica.*

La condicionalidad en operaciones de ayuda programática difiere respecto a la condicionalidad política y económica, en el sentido de que esta última, practicada por varios donantes bilaterales y multilaterales en años anteriores, ha vinculado la dotación de ayuda a cambios estructurales o sistémicos en los receptores en cuanto a la existencia de sistemas políticos democráticos, así como a la puesta en marcha de reformas económicas estructurales.

Mientras tanto, la condicionalidad de la ayuda programática en un ejercicio de transparencia incluye en sus preceptos, usualmente en las cláusulas o los MoU los códigos de conducta mutuamente acordados entre donante y socio, así como los procesos a seguir en caso de alguna variación importante y permanente respecto a los compromisos asumidos entre las partes involucradas, desde una perspectiva incluyente y propositiva, no impositiva.

Es decir, si las condicionalidades políticas y económicas restringen el espacio político del país receptor, entendido éste como la capacidad del país socio para definir el contenido de sus propias políticas de desarrollo, la condicionalidad de la ayuda programática procura establecer un marco operativo referencial en donde, con base en acuerdos concertados entre las partes, se atiendan compromisos previamente contraídos en torno a la operación y eficacia de la ayuda. En este sentido, ante el eventual incumplimiento de dichos compromisos, la condicionalidad de la ayuda programática activa pasos a seguir previamente acordados para aumentar las posibilidades de que el país socio atienda los compromisos asumidos. En este proceso, por ejemplo, tras un diálogo político entre el donante y el gobierno del país socio, en una primera etapa se suele aumentar la cooperación ofrecida, con el fin de reforzar las capacidades financieras y técnicas del país socio en torno a los rubros en que se percibe un déficit de atención. En caso de que estas acciones resulten ineficaces, se

recurren a otro tipo de medidas, también anteriormente acordadas, que pretenden promover el cumplimiento van desde el aplazamiento hasta la suspensión de la ayuda programática (véase Tabla 2).

Con base en estas precisiones conceptuales sobre la condicionalidad de la ayuda programática de la ayuda española, otros asuntos de importancia nodal como el estatus, las perspectivas y las directrices de esta actividad son abordadas en las siguientes secciones de este informe.

### **3. El Enfoque Basado en Derechos en la condicionalidad de la ayuda española.**

El Enfoque Basado en Derechos (EBD) en la condicionalidad de la ayuda constituye una novedosa herramienta de gestión de la cooperación internacional de España, que atiende a las directrices en la materia contenidas en el PDCE.

Su contenido, afín a los preceptos señalados sobre la condicionalidad de la ayuda programática, se orienta a la identificación de los compromisos y el proceso a seguir entre los actores involucrados en el marco de la instrumentación de este tipo de ayuda otorgada por España, configurados en un marco de transparencia, diálogo y rendición de cuentas conjunto entre los socios de la cooperación. Lo anterior con objeto de fungir como un recurso a favor de la eficacia de la ayuda programática española en un entorno que privilegie el diálogo político y la cooperación proactiva entre los socios participantes.

Dado que la política española de cooperación tiene como uno de sus principales sustentos el EBD, su respectiva condicionalidad debe corresponder a los fundamentos y propósitos de esta perspectiva de la ayuda, cuyas principales directrices a este respecto se señalan a continuación.

El PDCE precisa que el EBD “implica un cambio en el análisis de los problemas de desarrollo, su identificación y definición, así como en la orientación de las actuaciones de cooperación y la manera en que se llevan a cabo”<sup>6</sup>. De ahí que el EBD, complementario al enfoque del Desarrollo Humano, conlleva a “que los objetivos de desarrollo pasan por la plena realización de los derechos humanos de todas las personas, y supone un compromiso político y normativo, siendo una de sus principales fortalezas el tener como referente el marco normativo internacional de los Derechos Humanos.”<sup>7</sup>

Esto induce a que la Cooperación Española, la cual gira en torno al ejercicio del derecho al desarrollo y la erradicación de la pobreza, está expresamente orientada a la promoción de los derechos humanos en el sentido amplio del término.

Considerando lo anterior, indica en documento, tanto la Cooperación Española como su condicionalidad serán practicadas como recursos propositivos a favor de la observancia y cumplimiento las normas internacionales de derechos humanos

---

<sup>6</sup> III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, Madrid, p. 20.

<sup>7</sup> *Ibid.*

recogidos, fundamentalmente, en convenios y conferencias de las Naciones Unidas, aunque también tomando en consideración la construcción de los derechos emanados del debate entre el Norte y el Sur, inspirados por movimientos sociales autónomos.<sup>8</sup>

Para conseguir tales objetivos el PDCE menciona que deben atenderse determinados principios, valores y normas, las cuales conforman el principal punto de referencia del perfil de la condicionalidad de la ayuda programática española.

En síntesis, esto significa que dichas directrices constituyen los elementos clave de atención prioritaria que deberán ser atendidos y evaluados por y entre los actores del programa de cooperación en cuestión.

Estos principios, valores y normas precisados en el PCDE, que conforman el principal punto de referencia del EBD de la condicionalidad de la ayuda española, son los siguientes:

1. *Definición de los objetivos* de cooperación en términos de derechos humanos concretos, individuales y colectivos. Esto quiere decir que tanto el receptor como el donante contraen la obligación de enmarcar objetivos clave de atención en el marco del respeto a los derechos humanos, tanto mediante recursos y capacidades nacionales, como con el respaldo de la cooperación internacional.

2. *No discriminación y atención a grupos vulnerables*. Ello se refiere a que tanto el receptor como el donante contraen la obligación de establecer políticas y programas de acción positiva a favor de estos grupos sociales, a efecto de que se establezcan las condiciones necesarias para la atención de los mismos.

3. *Responsabilidad y Estado de derecho*. Tanto el Estado receptor como el donante se comprometen, en la medida de sus capacidades y respetando la soberanía de terceros, a realizar acciones a favor de los derechos humanos, reconociendo la responsabilidad que tienen agentes no Estatales e internacionales para proteger estos derechos de dimensión universal.

4. *Rendición de cuentas mutua*. Esta acción conjunta entre los actores de la ayuda programática (donante-Estado o instancia privada socia) tiene como fin asegurar que todas las partes implicadas en el proceso de desarrollo mantengan los compromisos que han adquirido una frente a otra, y que ambos puedan reclamar responsabilidad por el no cumplimiento de estos compromisos. En el marco de esta medida —nodal para la condicionalidad española— el EBD estima apropiada la incorporación de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas como una de las obligaciones de los Estados frente a los titulares de derechos.

5. *Construcción y ejercicio de la ciudadanía*. Mediante este lineamiento se pretende que tanto donante como socio superen prácticas asistencialistas a favor de la participación conjunta y corresponsable del orden programático, operativo, así como la evaluación y rendición de cuentas conjunta de la cooperación realizada.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*



6. *Empoderamiento y participación.* El éxito de la cooperación realizada depende en buena medida de la apropiación de los objetivos y actividades correspondientes por parte del país socio. De ahí se desprende que la cooperación a ser llevada a cabo con los países socios debe priorizar en todo momento las condiciones a favor de la apropiación del programa.

Además de los argumentos anteriores, la condicionalidad de la ayuda programática española basada en el EBD debe sustentarse en las disposiciones del PDCE relativos a los “Contenidos temáticos y prioridades de la Política para el Desarrollo”, en donde se establece como prioridad horizontal la promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática.

En esta sección, el PDCE señala diez principios para la promoción y protección de los Derechos Humanos, entre los que por su significancia e incidencia respecto a la condicionalidad de la ayuda programática sobresalen los incluidos en la siguiente tabla:

**Tabla I. Principales principios a favor de la promoción y protección de los derechos humanos en el marco de “Contenidos temáticos y prioridades de la Política para el Desarrollo” del Plan Director de la Cooperación Española**

***Construir un entendimiento conjunto de los vínculos entre las obligaciones de los derechos humanos y las prioridades del desarrollo a través del diálogo.***

Ello induce a que la Cooperación Española debe poner énfasis en el establecimiento de canales de comunicación de perfil constructivo y receptivo (y no de imposición) con su socio cooperante, a efecto de privilegiar el entendimiento e identificación mutua de concepciones afines en el ámbito del cuidado, respeto y promoción de los derechos humanos.

***Proteger los derechos humanos en los procesos de construcción del Estado.***

Esto obliga a que la Cooperación Española identifique el estatus de los derechos humanos en el receptor como la principal premisa con base en la cual la condicionalidad (no de perfil reactivo-punitivo-sancionador) será aplicada.

***No hacer daño.***

Esta disposición, fundamental para este documento, lleva a la PCE a que la condicionalidad en ningún sentido atente en contra de los derechos humanos del receptor. En otras palabras, ello infiere a que la condicionalidad española no podrá ejercer automáticamente medidas punitivas o sancionadoras en el receptor (como las sanciones a la ayuda al desarrollo), que afecten los derechos humanos (en su sentido amplio; es decir, el derecho al desarrollo) de la población receptora, en particular de los grupos más vulnerables.

***Adoptar un enfoque armonizado y gradual para las situaciones de deterioro de los derechos humanos.***

De la mano con el punto arriba señalado, se deduce que en el marco de eventuales crisis en materia de derechos humanos en el receptor, la parte española en lugar de activar de forma...

... inmediata o reactiva sanciones a la ayuda, deberá establecer un diálogo entre las partes tendiente a contribuir a la resolución de la situación. Ello con la finalidad de que mediante estrategias constructivas (condicionalidad positiva), el receptor potencie las posibilidades y capacidades del receptor para reconducir su camino hacia la vigencia de los derechos humanos.

Fuente: III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, Madrid, p. 100.

Finalmente, ya que la gobernabilidad democrática también conforma una de los principales sectores prioritarios de la Cooperación Española, este rubro debe ser también contemplado en el marco de la condicionalidad de la ayuda programática española.

Así como ha sucedido con los derechos humanos<sup>9</sup> —y dada la estrecha vinculación con la gobernabilidad democrática—<sup>10</sup>, los puntos clave de este precepto incluidos en el PDCE, los cuales según este documento deben en todo momento respetar la soberanía del receptor, conforman igualmente parámetros de obligada referencia en materia de la condicionalidad de la ayuda programática española. Dichos parámetros son los siguientes:

- Calidad democrática
- Construcción de un Estado basado en el derecho
- División de Poderes conforme a derecho y
- Vinculación de demandas ciudadanas e instituciones<sup>11</sup>

Ya lo indica claramente el PDCE:

*“La Cooperación Española identifica la gobernabilidad democrática y los derechos humanos como partes integrales del proceso de desarrollo sostenible. Por tanto, el presente Plan Director establece la promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática como prioridades horizontales, al ser elementos cruciales a tener en cuenta en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Cooperación Española.”<sup>12</sup>*

<sup>9</sup> Cabe destacar que conforme lo señala la “Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional”, el principal eje referencial para los derechos humanos es La Declaración Universal sobre Derechos Humanos, entendida como la base fundamental de todos los Tratados Internacionales y Regionales en la materia, sin olvidar que desde la perspectiva de la CE, estos derechos comprenden aquellos de carácter civil, políticos, económicos, sociales y culturales, sin preferencia alguna por alguno de estos, debido a su indivisibilidad y universalidad.

<sup>10</sup> En particular porque, como lo señala el PDCE, “La Cooperación Española asume en el ámbito de la gobernabilidad democrática un enfoque de derechos en los que la ciudadanía es la titular de los mismos, con carácter universal, mientras que instituciones y representantes políticos tienen las obligaciones a las que deben responder frente a la ciudadanía”. A este respecto, véase AECID, “Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española para el Desarrollo”, Madrid, p. 41.

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 107.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 99.

Ahora bien, el PDCE contiene planteamientos explícitos precisos sobre el perfil y las orientaciones que la condicionalidad española debe tener y tendrá en el futuro próximo.

En el rubro “Condicionalidad y mutua rendición de cuentas en la ayuda programática: enfoque de derechos y de proceso”, contenido en la sección correspondiente a la ayuda programática española del PDCE, se señala con claridad la orientación y perspectivas en que la condicionalidad española deberá sustentarse, señalando lo siguiente:

*“El uso de instrumentos de ayuda programática significa además una condicionalidad centrada en resultados en reducción de la pobreza y en avances en el ejercicio de derechos, basada en las metas e indicadores que el socio local incluya en sus documentos estratégicos y operativos. El donante por su parte se compromete a proveer recursos de manera previsible durante varios años, a concentrar su ayuda y desembolsar en el tiempo previsto. El diálogo de políticas permite la posibilidad de negociar este tipo de condicionalidades mutuas y, en definitiva, identificar si es posible iniciar una operación de ayuda programática.”*<sup>13</sup>

Como es evidente, esta perspectiva de la condicionalidad es compatible respecto a la práctica de esta actividad conforme a lo estipulado en el AAA, en el sentido de que su instrumentación corresponde a una estrategia a favor de la eficacia de la ayuda, en el sentido de propiciar un entorno entre los socios de la colaboración de compromisos conjuntos orientados a objetivos desarrollistas.

Asimismo, el PDCE en secciones previas también establece lineamientos precisos en cuanto a su condicionalidad, afines a los planteamientos previamente señalados en este documento, indicando que:

*“La condicionalidad que exista se basará en objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, vinculada al cumplimiento de compromisos internacionales, a los progresos sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo humano sostenible y a avances en el respeto de los derechos humanos, igualdad de género, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad e inclusión social, entendiendo estos avances como procesos complejos a largo plazo que hay que incentivar a través del diálogo de políticas y la asociación con el país”.*<sup>14</sup>

De igual forma el PDCE precisa también que “se avanzará en la eliminación de las condicionalidades referidas a los contenidos de las políticas y, en particular, las condicionalidades económicas”.<sup>15</sup> Ello en plena congruencia con las estipulaciones sobre el tema señaladas en anterioridad, así como en la referida Declaración de Accra, lo cual reitera que para España su condicionalidad pretende —exclusivamente— fungir como una estrategia complementaria de eficacia de la ayuda al desarrollo, en el marco de un entorno de relación entre los socios de la colaboración caracterizado por el entendimiento y los compromisos compartidos, en donde la cooperación se privilegia respecto a presiones externas del orden político y económico, las cuales por mandato preciso del PDCE no serán aplicadas.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 45.

Dado que los puntos anteriores conforman solamente una primera aproximación respecto a la condicionalidad de la ayuda española con base en lo estipulado en el PDCE en cuanto a la ayuda programática, en la siguiente sección de este documento se analiza el enfoque, los lineamientos y las experiencias con las que algunos donantes representativos cuentan en la actualidad en materia de condicionalidad de la ayuda programática.

#### **4. Lecciones aprendidas y buenas prácticas de otros donantes sobre la condicionalidad de la ayuda programática**

En el marco de la condicionalidad de la ayuda, si bien la gran mayoría de los donantes, ya sea de manera bilateral o multilateral (desde la perspectiva de la Unión Europea) han puesto en marcha lineamientos y procedimientos en torno a la condicionalidad de la ayuda, con excepción del Reino Unido, se carece de informes sistematizados y específicos que registren y evalúen criterios, procesos de implementación, resultados y buenas prácticas, sobre este mecanismo de la cooperación internacional actual.

Aunado a lo anterior, y en buena medida como consecuencia de ello, en la actualidad no se cuenta con un “código de conducta” o algún documento de directrices sistematizadas o evaluación sobre la manera en que la comunidad de donantes ha puesto en marcha la condicionalidad de la ayuda.

Debido a lo anterior —y sobre todo— a la recurrente necesidad por parte de los donantes por contar con alguna guía de esta naturaleza, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, mediante un *Task Team* ha comenzado a realizar los trabajos conducentes para elaborar un estudio sobre las prácticas actuales de condicionalidad de la ayuda, buenas prácticas y directrices para los tomadores de decisiones en este aspecto (*Study on Current Practices of Aid Conditionality at Country Level-Dissemination of good practices and implication for stakeholders*) (14 octubre, 2009), cuyos trabajos terminarán en 2010.<sup>16</sup>

Sin embargo, existen experiencias aisladas por parte de algunos donantes, las cuales se sintetizan en párrafos posteriores, que constituyen un eje referencial en cuanto a identificación de experiencias previas en este asunto, que han sido tomadas en cuenta y utilizadas como insumos para este documento.

Con base en las consideraciones señaladas, el presente apartado consta de una síntesis de lo que los resultados más representativos en torno a experiencias previas y actuales de la condicionalidad, con base en las cuales en la siguiente sección se presentan una serie de propuestas prácticas en este ámbito para la Cooperación Española.

El germen de la condicionalidad en materia de democracia, derechos humanos y buen gobierno se encuentra en las transformaciones propias del sistema de ayuda al desarrollo detonado a partir de la década de los noventa, en el marco de un entorno

---

<sup>16</sup> Este Documento para el Debate, afín a los citados trabajos de la OCDE, pretende constituir un insumo importante para la elaboración de este estudio de la OCDE, posicionando a España como un país con bases conceptuales y esquemas prácticos y definidos sobre la manera de implementar la condicionalidad de su ayuda, mismas que pueden servir de guía para otros donantes.

internacional cada vez más alejado de las consideraciones políticas-ideológicas propias de la Guerra Fría, cuando los donantes de ayuda, por consenso, establecieron un conjunto de condiciones homólogas para otorgar ayuda.

Dada esta inédita situación los donantes incluyeron entre las prioridades de su colaboración externa, ya sea como objetivos y requisitos a ser solicitados a sus receptores mediante el ejercicio de la condicionalidad, el fomento a las reformas económicas y, posteriormente, políticas de los receptores en el sentido de incentivar la democracia, el cuidado de los derechos humanos y el buen gobierno.

Sin embargo, las evaluaciones del ejercicio de la condicionalidad en este periodo, que se ubica en términos generales entre la década de los ochenta hasta mediados de los noventa, señalan que en diversos casos su puesta en marcha ocasionó diversas desavenencias entre el Norte y el Sur, dada la connotación política que su ejercicio abarcó. Ello porque en varios casos la condicionalidad fue interpretada en distintas ocasiones como un mecanismo político de los donantes, con la intención de conminar a los receptores a establecer determinadas reformas sistémicas que a la luz del Norte resultaba conveniente aplicar, ya sea en el ámbito económico (reformas estructurales) o político (democracia, derechos humanos, etc.).

Fue en este contexto cuando diversos donantes de cooperación vincularon su ayuda ya sea a nivel bilateral o multilateral en el marco de la condicionalidad económica y política de la ayuda. Como consecuencia de lo anterior, un cúmulo de sanciones a la ayuda al desarrollo fueron aplicadas, mismas que si bien por su cuantía no fueron significativas<sup>17</sup>, debido a los procedimientos poco claros y en buena medida discrecionales con que fueron sustentadas, ocasionó que este recurso en términos generales resultase ineficaz respecto a su objetivo: consistir en una renovada estrategia de fomento a los derechos humanos y a la democracia en el seno de la cooperación internacional, a efecto de impulsar el desarrollo en el Sur<sup>18</sup>.

¿Por qué esta modalidad de condicionalidad, en particular por la vía de las sanciones, no generó los resultados esperados?

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la principal razón de peso respecto a la citada circunstancia es la ausencia de apropiación (*ownership*) de las reformas exigidas desde el exterior por parte de la mayoría de los Estados socios<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> El principal perfil de este tipo de condicionalidad es la positiva, lo que conlleva la primacía de las *zanahorias* respecto a los *palos* (quizás por la propia ineficacia de las sanciones), en particular en lo que corresponde a condicionalidad por parte de la Unión Europea en el marco de la PESC. En Frank Schimmelfenning y Hanno Scoltz, "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development, and Transitional Exchange", en *Challenges to Democracy in the 21st Century*, National Centre of Competence in Research, Working Paper no. 9, Zürich, 2007 y Smith Karen, "Western actors and the promotion of Democracy, en *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Ed. Zielonka, Jan and Alex Prada, Oxford, Oxford University Press, Oxford, 2001.

<sup>18</sup> Un sustento argumentado sobre esta situación desde la perspectiva histórica, teórica, jurídica y práctica se encuentra en Juan Pablo Prado Lallande, *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 2009.

<sup>19</sup> OECD, *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance, Synthesis Report*, DAC Expert Group of Aid Evaluation, OECD, París, 1997, p. 25.

En el mismo sentido se ha cuestionado la idea de que la ayuda condicionada sea capaz de “comprar” distintas políticas o reformas económicas, al menos de manera sostenible. Para especialistas en la materia, el fracaso de esta modalidad de condicionalidad reside en la incapacidad de dicho recurso para crear un sistema de incentivos eficiente que induzca a los receptores a llevar a cabo los comportamientos previamente acordados que de otra manera no realizarían o lo harían de manera muy lenta.<sup>20</sup>

Es decir, la principal lección obtenida tras tres décadas de aplicación de la condicionalidad desde una perspectiva rígida o coercitiva es que las sanciones a la ayuda, al no promover la apropiación de los receptores respecto a los compromisos mutuamente acordados en determinados temas, no resultan un mecanismo del todo eficaz para animar a éstos cumplirlos, lo cual merma la eficacia de la ayuda prestada.

Con base en estos resultados representativos puede decirse que las sanciones a la ayuda al desarrollo, como ejercicio de persuasión política mediante la condicionalidad negativa con el fin de imponer políticas sectoriales a los receptores, en la mayoría de los casos no son eficaces, sino inclusive contraproducentes respecto al espíritu de la cooperación al desarrollo, el cual es incentivar y reforzar capacidades nacionales a favor del bienestar de los beneficiarios.

Luego entonces, la experiencia y registro sistematizado de los resultados tras amenazar o imponer sanciones a la ayuda a los receptores indican que más que exigir imponer políticas o reformas sistémicas o sectoriales del orden político o económico a los socios de la cooperación mediante medidas punitivas, *resulta necesario reorientar la condicionalidad hacia ámbitos exclusivamente enmarcados en torno a los programas de ayuda al desarrollo*. Para ello, es fundamental incentivar la apropiación de los compromisos de perfil desarrollista mutuamente acordados con el país socio, privilegiando acciones positivas de cooperación respecto a las negativas.

De ahí la necesidad de que, como se señala posteriormente, el contenido de la condicionalidad española debe ser de carácter propositivo y no coercitivo y de tal naturaleza que permita al gobierno y sociedad del país socio espacios a favor de la apropiación y pertenencia respecto a su contenido, ya que de no hacerlo los compromisos adquiridos en cuanto a la correcta gestión de la ayuda programática tenderán a no ser cumplidos.

El corolario de lo anterior ha sido expresado por Gordon Crawford, quien señala que “el apoyo por parte del gobierno donante para la reforma de las instituciones oficiales tiende a ser ineficaz al no ser que no exista compromiso político por parte del gobierno receptor para llevar a cabo las reformas”<sup>21</sup>.

Ahora bien, ¿cómo promover la apropiación o el compromiso político por parte del país socio? Oliver Morrissey señala que es la capacidad de elección y decisión de los gobiernos receptores entre varias propuestas de políticas públicas o reformas afines a los intereses del Sur y no la apropiación *per se*.

---

<sup>20</sup> Tremor Killick. *et al*, “Aid and the Political Economy of Policy Change”, ODI, Londres, 1998.

<sup>21</sup> Gordon Crawford, *Ibid.*, p. 49.

Para este investigador “son las preferencias de los gobiernos, y no las condiciones (en mayor o menor grado “apropiadas”), lo que determina el éxito de las reformas.”<sup>22</sup>

Luego entonces, el papel de los donantes, más que conminar o coaccionar a sus receptores para elegir *un* comportamiento específico (en derechos humanos, combate a la pobreza, rendición de cuentas, etc.) mediante procedimientos dirigidos desde afuera consiste en —mediante ejercicios de cooperación— proveer de insumos (información, buenas prácticas, novedosas estrategias de acción, etc.) a los tomadores de decisiones de los países socios, para reforzar sus capacidades locales en rubros específicos de sus procesos locales de desarrollo.

De esta forma, “si los gobiernos están de acuerdo con llevar a cabo cierto comportamiento por medio de su elección, la condicionalidad no será requerida”<sup>23</sup>.

Las consideraciones anteriores indican claramente que la presión política y las sanciones a la ayuda en la mayoría de los casos tienden a no promover la apropiación del comportamiento esperado por parte del receptor (derechos humanos, rendición de cuentas, combate a la pobreza, etc.), mientras que el diálogo político y el mantenimiento de la cooperación (por ejemplo mediante canales distintos a los oficiales en momentos de crisis en materia democrática o de derechos humanos), constituye una estrategia con mayor grado de posibilidad para que el país socio se comprometa con mayor convencimiento y decisión (apropiación) en torno a los objetivos desarrollistas en el marco del programa de cooperación en cuestión.

Con el ánimo de ahondar en el análisis de experiencias respecto a la aplicación de condicionalidad de la ayuda, a continuación se exponen brevemente y a manera representativa las experiencias y buenas prácticas de algunos donantes de cooperación internacional: la cooperación emanada de la Comisión Europea<sup>24</sup> instrumentada a través de la Convención de Cotonou mediante la cual se ofrece ayuda comunitaria a los países ACP y la cooperación británica<sup>25</sup>, misma que en los últimos años ha puesto en marcha profundas transformaciones en su condicionalidad.

Los parámetros que a este respecto se analizan consisten en, por un lado, determinar en qué casos se han activado mecanismos propios de la condicionalidad de la ayuda y por el otro detectar aquellos factores que han contribuido al éxito o buenas prácticas de esta actividad.

*La condicionalidad de la Unión Europea y su propensión respecto al diálogo político antes de imponer sanciones.* En cuanto a la ayuda europea proporcionada a los países ACP, el artículo 96 del Acuerdo de Cotonou del año 2000, con base en los Acuerdos de Lomé de 1995 (artículo 366), establecen como “elementos esenciales” del Acuerdo a la

---

<sup>22</sup> Oliver Morrissey, “Recipient Governments’ Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality. The Effectiveness of Aid Finance and Conditions”, *Discussion Paper*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, No. 2002/105, 2002, pp 13-16.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Que por sí misma ocupa el quinto lugar mundial como donante de AOD.

<sup>25</sup> Que según el CAD, en el año 2008 se constituyó como el tercer donante global de AOD, sólo después de Estados Unidos y Alemania.

democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, permitiendo a las partes ejercer las “medidas apropiadas” en caso de que se presente una violación grave a estos principios.

Desde el establecimiento de estas disposiciones, (conocidas como cláusulas democráticas y de derechos humanos), la UE ha puesto en marcha, con base en el artículo 9 de Cotonou, “procedimientos de consulta”, mismos que tienen como objetivo, en el marco del diálogo político ente donante y receptor, que el Estado que haya violado los elementos esenciales de Cotonou reconduzca su comportamiento so peligro de ser objeto de “medidas apropiadas” (sanciones). Es en el seno del Consejo de la UE en donde se analiza y debate la reacción de la Unión en caso de serias violaciones a los elementos esenciales, siendo esta una decisión política que responde tanto a los intereses gubernamentales como a los comunitarios de la UE y sus miembros, cuyo proceso emana a través de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC).

A este respecto varios analistas coinciden en que mediante este procedimiento, la UE, aunque sí ha impuesto sanciones a la ayuda al desarrollo (en 31 ocasiones entre 1989 a 2008), en realidad no es propensa al establecimiento de estas medidas punitivas, y por el contrario, es más proclive a activar el artículo 9 de Cotonou, a efecto de dilucidar maneras para el restablecimiento de las condiciones previas al conflicto mediante el diálogo político.

Por lo general, el proceso de activación de consulta, una vez que el país en cuestión acepta participar (por iniciativa de la UE) consiste en que en Bruselas la troika del Consejo expone una serie de preguntas *vis a vis* con los representantes del Estado, el cual tiene el derecho de invitar a gobiernos amigos, organismos internacionales (como la Unión Africana) o personal del Secretariado General del grupo ACP. Las negociaciones, en donde en todo momento los representantes del país objetivo disponen de la oportunidad de exponer sus puntos de vista y demás consideraciones, se centran en establecer una serie de compromisos conjuntos con base en un cronograma definido.

El periodo de consultas finaliza según los parámetros establecidos en Cotonou (de 60 a 120 días); periodo durante el cual se le da un puntual seguimiento al estado de avance de los compromisos asumidos. Una vez que se informa de los resultados a la Comisión y al Parlamento, el Consejo determina qué acciones deben llevarse a cabo, aplicándose en caso extremo de que los compromisos no se hayan cumplido, una serie de amenazas y después sanciones de diversos tipos tales como embargo de armas, sanciones diplomáticas, financieras (o sanciones “inteligentes”), entre otras, siendo las sanciones a la ayuda el último recurso instrumentado. Cabe destacar que las sanciones no suelen ser unilaterales, sino que acompañan o complementan a las impuestas mediante el Consejo de Seguridad de la ONU.

En este proceso, en donde se privilegia el diálogo respecto a las sanciones, las buenas prácticas que se han identificado son las siguientes:

- La puesta en marcha de mecanismos de reacción ante crisis en el ámbito de la democracia y los derechos humanos mediante la activación de los artículos 8 y



96 de Cotonou otorgan certidumbre y predictibilidad a la violación de estos preceptos.

- En el periodo de consultas se establecen medidas “positivas” (diálogo político) en lugar de negativas, a efecto de incentivar la concientización del problema y la apropiación de medidas correctivas;
- Se establecen canales de diálogo político flexible, evitando la imposición unilateral de juicios legales.
- La posibilidad de que durante el diálogo, en razón al nivel de los compromisos adquiridos, se establezcan las medidas conducentes, siendo éstas en muchos casos una mezcla de incentivos y compromisos, dependiendo la receptividad del gobierno objetivo<sup>26</sup>.

Un hallazgo relevante sobre los resultados de este proceso, ya sea tras la celebración de dialogo político o de imposición de sanciones, es que éstos se encuentran en muy buena medida determinados por la *actitud* del gobierno objetivo en cuanto al comportamiento esperado, y en segundo nivel en la dependencia de éste respecto a la relación y cooperación por parte del donante<sup>27</sup>. Asimismo, uno de los factores más determinantes de los cuales depende el alcance de este mecanismo es el grado de cohesión entre los miembros del Consejo de la UE en torno a la toma de decisiones respecto a cómo actuar ante casos específicos, en donde el disenso entre los donantes prevalece respecto al consenso.

Asimismo, como lo señala Hadewych Hazelzet, experta en sanciones y funcionaria del Consejo de la UE en su momento responsable de estos asuntos, las consultas y diálogo político han permitido en buena cantidad de casos facilitar e incentivar el cumplimiento de los compromisos asumidos<sup>28</sup>. Ahora bien, ante escenarios de particular complejidad (es decir, frente a gobiernos menos proclives a asumir conductas a favor de los principios democráticos y de los derechos humanos), los procedimientos conducentes han facilitado la activación de “medidas apropiadas” (sanciones comerciales, financieras, diplomáticas, y a la ayuda al desarrollo), a efecto de presionar en mayor medida al gobierno en cuestión.

El aprendizaje más valioso en este proceso es que la UE y otros donantes han logrado influenciar la actitud de sus receptores respecto a la democracia, los derechos humanos y la rendición de cuentas, no mediante sanciones<sup>29</sup>, sino a través de la cooperación y el diálogo político, aunque en ciertos caos también aplicando, dependiendo caso por caso, así como con base en el comportamiento y características

---

<sup>26</sup> Con base en Hazelzet, H.: “Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and democracy?”, *ECDPD Discussion Paper*, 64B, Maastrich, 2005, p. 7.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>28</sup> Un interesante estudio, desde la perspectiva española sobre este tema se encuentra en Miguel González Gullón y Carlos Botella Calatayud, *El diálogo de políticas en Mozambique*, Cuadernos CeALCI, nº 4, Madrid, 2008.

<sup>29</sup> A ese respecto Carlos Santiso, experto en el tema, menciona que la condicionalidad por la vía de las sanciones es particularmente inapropiada para cumplir con sus cometidos, en particular en contextos de crisis democrática o de derechos humanos en los receptores. Carlos Santiso, “Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou”, *Democratization*, Vol. 10, No. 3, Frank Cass, Londres, 1993, p. 151.

de cada receptor, de forma pragmática ya sean incentivos o medidas apropiadas, siendo el factor determinante la receptividad del gobierno receptor en este proceso<sup>30</sup>.

*El Reino Unido y su condicionalidad basada en derechos, rendición de cuentas y transparencia.* A partir del año 2005 el Reino Unido se ha propuesto replantear la manera de poner en marcha su condicionalidad de la ayuda. Para conseguir tal meta, el Department of International Development (DFID), en una novedosa estrategia con miras a impulsar desarrollo mediante estrategias renovadas, señaló que “ha resultado inapropiado e ineficaz el que los donantes impongan políticas en países en desarrollo. En lugar de ello, creemos que una exitosa relación de cooperación debe estar basada en el compromiso y diálogo mutuo, así como en la transparencia y la rendición de cuentas”<sup>31</sup>.

En consecuencia este posicionamiento, que denota un visible viraje respecto a la condicionalidad practicada por los donantes en antaño, señala que la ayuda británica “no estará condicionada a decisiones políticas específicas decididas por gobiernos contraparte, ni intentará imponer decisiones políticas en los receptores (incluyendo áreas económicas sensibles, tales como privatización o liberación del comercio)”<sup>32</sup>.

Esta importante declaración, que rompe en todo sentido con los usos y costumbres de la condicionalidad instrumentada durante al menos tres lustros tras el fin de la guerra fría, va más allá, considerando que, inclusive cuando cierto receptor resulte incapaz de atender a los compromisos asumidos con el donante en materia de derechos (como en los Estados fallidos), los donantes en lugar de establecer sanciones de forma automática, son capaces de continuar promoviendo desarrollo, por ejemplo, reorientando su ayuda directamente hacia a la sociedad civil y tras esta forma evitar sancionar al receptor<sup>33</sup>.

Es importante señalar que el sentido de esta nueva visión sobre la condicionalidad no significa en sentido alguno erradicar a las sanciones (suspensiones de la ayuda) de su política de ayuda exterior, sino que lo que se pretende es incrementar la transparencia en el proceso de toma de decisiones de este mecanismo de gestión de la ayuda, así como de las condiciones mismas.

En ese sentido las autoridades británicas especifican claramente en qué ámbitos sí contemplarán, como medida extrema, reducir o interrumpir su ayuda; mismas que no toman como base transformaciones políticas o económicas sectoriales, sino que se sustentan básicamente en parámetros relacionados con la pobreza, los derechos humanos y la buena gestión del programa de ayuda en cuestión. Como es evidente, este planteamiento resulta en todo sentido afín respecto al EBD de la Cooperación Española. Estos casos son los siguientes:

---

<sup>30</sup> Con base en Hadewych, *Ibid*, p. 11.

<sup>31</sup> Department for International Development-Foreign Commonwealth Office, H.M. Treasury, “Partnership for poverty reduction: rethinking conditionality”, A UK. Policy Paper, March, 2005, p. 4.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 1.

- “En países que se alejen de forma *significativa* de sus objetivos en materia de reducción de la pobreza, en el marco de un programa específico de ayuda programática;
- en países que registren *significativas* violaciones a los derechos humanos u otras obligaciones internacionales; y
- cuando se evidencie un rompimiento *significativo* de la contabilidad financiera y de la rendición de cuentas, lo cual genere riesgo de que los fondos de ayuda sean mal utilizados debido a la debilidad y corrupción de la administración local”<sup>34</sup>.

Otro planteamiento de relevancia es que el Reino Unido señala estar consciente de que la condicionalidad es incapaz de “comprar” cambios políticos en los receptores que éstos no desean instrumentar en sus respectivos países. En lugar de ello, los programas de ayuda de esa ínsula se abocarán a identificar, en diálogo abierto con el receptor, las maneras en que puedan ser conseguidos objetivos desarrollistas (en particular en cuanto al combate a la pobreza). Para ello se establecerán puntos de referencia e indicadores en ese sentido, dejando a un lado parámetros o condicionalidades sectoriales o en políticas públicas específicas.<sup>35</sup>

Para profundizar en cuanto a la puesta en marcha de esta novedosa condicionalidad, en enero del 2006 el DFID emitió el documento “Implementing DFID’s conditionality policy”, actualizado en mayo de 2009, el cual consiste en una guía conceptual, práctica y metodológica sobre los criterios y pasos a seguir en el marco de este recurso de la ayuda exterior de dicho país.

A continuación se describen los elementos más relevantes de este documento, entendidos como buenas prácticas en materia de concepción y gestión de la condicionalidad.

En primer lugar se parte de la consideración de que la condicionalidad no debe ser utilizada para forzar a los receptores a establecer políticas no deseadas, sino que su fin es contribuir al aseguramiento de que la ayuda proporcionada está siendo usada de manera eficaz respecto a sus objetivos desarrollistas y que se encuentra alejada de la corrupción<sup>36</sup>.

En el ánimo de incentivar la *transparencia* y *predictibilidad* del proceso que conlleva la condicionalidad (como se verá en el siguiente apartado, dos aspectos de obligada referencia que incentivan la eficacia de la condicionalidad), el citado documento precisa que, con base en un diálogo con la contraparte, deben quedar claras las consecuencias que el receptor asumiría, en caso de desatender los citados tres elementos base de la condicionalidad británica.

En el marco de ese diálogo, el documento “Implementing the UK’s conditionality policy” indica que se deberá comunicar a los gobiernos contraparte y a sus ciudadanos:

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>36</sup> Department of International Development, *Implementing DFID’s conditionality policy*, DFID, January, 2006, Londres, p. 4.

- Que una violación a los citados compromisos llevará a una interrupción, reducción, suspensión o cambio de la vía de entrega de la ayuda (por ejemplo a través de la sociedad civil y no al gobierno);
- Que, en caso de que se concilien condiciones específicas en el programa de ayuda en cuestión, éstas se deberán atender;
- La manera en que se evaluará el progreso de las citadas tres condicionalidades, incluyendo los indicadores utilizados para tal propósito; y
- El procedimiento en que, ante la necesidad de reducir o interrumpir la ayuda, las decisiones correspondientes a ese respecto serán acordadas y llevadas a cabo.<sup>37</sup>

Otra novedad de la condicionalidad británica que complementa la estrategia anterior es que a partir del año 2006 es obligatorio que todo proyecto y/o programa de ayuda proveniente de este país atlántico, en un documento anexo al mismo, indique los compromisos conjuntos adquiridos (esto es la condicionalidad en cuestión) y las subsiguientes consecuencias en caso de que éstos no sean atendidos, inclusive publicándolos en internet.

Ahora bien, en caso de que las condicionalidades establecidas no sean cumplidas por el receptor, la política británica en la materia destaca que la reacción deberá ser *proporcional* a la falta en cuestión, así como respecto a las características particulares del país; ello evaluando en todo momento las previsible consecuencias directas e indirectas respecto a la población más vulnerable del Estado afectado.

El rango de eventuales medidas a ser puestas en marcha con base en los elementos anteriores son los siguientes:

- Señales de una posible reacción;
- Retraso de toda o de una parte de la ayuda programática;
- Cambio de la manera en que se le otorga la ayuda al gobierno receptor;
- Cambio de los canales a través de los cuales se hace llegar la ayuda;
- Reducir la ayuda al gobierno, en su caso otorgando parte o toda la ayuda programada a organizaciones de la sociedad civil y no mediante canales oficiales;
- Parar la ayuda destinada al gobierno o al país entero<sup>38</sup>.

A este respecto el DFID precisa que ya que las distintas respuestas o reacciones apropiadas dependen de las características y particularidades de cada caso, éstas no pueden sustentarse en fórmulas precisas predeterminadas sino que dependerán de los frutos del diálogo (y los subsiguientes efectos tras éste) que, ante una determinada eventualidad se active con el gobierno contraparte.

Además de definir orientaciones generales sobre cómo proceder ante distintos escenarios<sup>39</sup>, el texto de referencia indica que ante el incumplimiento por parte de

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>39</sup> Por ejemplo, qué hacer en caso de que el donante no esté de acuerdo ante las estrategias de reducción de la pobreza del receptor, cómo actuar en caso de que otros donantes apliquen condicionalidad distinta respecto a la del Reino Unido, cómo evaluar los avances de los compromisos

algún país de los compromisos conjuntos asumidos, debe distinguirse entre aquellos gobiernos que premeditadamente han promovido esa situación (afectación de la democracia, derechos humanos, aumento de la pobreza, malversación de la ayuda, etc.), y de aquellos que simplemente son incapaces de hacerlo, ya que las medidas a ser tomadas en cuenta no pueden ser iguales ante ambos casos.

Es importante señalar que la DFID aún no ha hecho públicas las evaluaciones correspondientes sobre sus políticas de condicionalidad, por lo que se carece de un estudio que avale los efectos de esta actividad realizada por el Reino Unido.

En lo que respecta a otros donantes representativos miembros del CAD, las investigaciones realizadas han encontrado que carecen de políticas o mecanismos ad hoc en torno a la condicionalidad de la ayuda, varando su orientación y parámetros de aplicación, dependiendo ya sea del grado de omisión por parte del receptor o del marco legal de cooperación que se trate<sup>40</sup>.

## **5. Recomendaciones y orientaciones prácticas para la Cooperación Española en materia de condicionalidad de su ayuda programática**

Tomando como base las consideraciones anteriores, y recurriendo a los estudios más acreditados sobre la eficacia de la condicionalidad de la ayuda, a continuación se presentan un conjunto de criterios, recomendaciones y orientaciones para la Cooperación Española, a efecto de que se tomen en cuenta en el proceso de definición de la postura que este país mantendrá en los próximos años en este rubro de su acción exterior.

Como se ha señalado el ejercicio de practicar la condicionalidad ha evolucionado conforme a las experiencias obtenidas, así como debido al arribo de nuevos compromisos y directrices a favor de la eficacia y calidad de la ayuda, en donde el Programa de Acción de Accra constituye el ejemplo más emblemático en ese sentido. Desde años recientes, la condicionalidad está dejando de ser asumida como un recurso político de los donantes utilizado para coaccionar o conminar a sus receptores a instrumentar políticas sectoriales importadas desde el exterior.

En lugar de ello, esta actividad es concebida por cada vez más países y organismos como una renovada y más transparente herramienta de gestión de la ayuda programática a favor del impulso del combate a la pobreza, del fomento de los

---

comunes, etc., cuya respectiva respuesta coincide en el hecho de propiciar el diálogo entre las partes involucradas, a efecto de evitar desencuentros, sino de encontrar estrategias conciliatorias para resolver el asunto en cuestión.

<sup>40</sup> Ante esta ausencia de sistematización de políticas y buenas prácticas por parte de los miembros del CAD en esta materia, Rogerson ha señalado que la condicionalidad constituye el “talón de Aquiles” de la arquitectura de la ayuda. A. Rogerson, “Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps Between Reality and The Paris Reform Agenda”, *Development Policy Review*, vol. 23, No. 5 pp-550, citado por Andrew Mold, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, OECD-Development Centre Studies, Paris, 2009, p. 79-80.

derechos humanos y de la rendición de cuentas conjunta entre el donante y el país socio.

Conforme a lo señalado en secciones anteriores, se ha evidenciado que la condicionalidad tiende a ser más eficaz cuando tanto la población como el gobierno del país socio se encuentran genuinamente convencidos de que las estipulaciones contenidas en los compromisos conjuntos donante-país socio son beneficiosos para éste y vale la pena comprometer esfuerzos a su favor.

Desde esta perspectiva, las sanciones a la ayuda deben ser únicamente entendidas como recursos extremos, una vez que el diálogo político y otro tipo de acciones hayan fracasado, debido a que su puesta en marcha puede afectar sensiblemente tanto a su apropiación por el gobierno del país socio, como a la población más vulnerable; ello en sentido contrario con el espíritu de la cooperación al desarrollo (impulsar el bienestar de cierto grupo social en desventaja).

Dado que el ejercicio de la condicionalidad es complejo y su aplicación por sí misma no asegura resultados absolutamente previsibles o inmediatos, y a que a su vez la experiencia registrada y su correspondiente análisis ha permitido identificar acciones que pueden incrementar la eficacia de su ejercicio, a continuación se incluye un cúmulo de propuestas y directrices prácticas que permiten aumentar significativamente las posibilidades de éxito de dicho mecanismo.

Uno de los planteamientos centrales para el establecimiento de una política eficaz en materia de condicionalidad es definir qué aspectos serán evaluados en el marco de esta actividad.

La experiencia de varios países donantes analizados con anterioridad es esclarecedora, al no asumir entre sus objetivos condicionalidad sistémica (es decir, el establecimiento de determinadas políticas económicas o sociales), ajenas a los intereses del país socio. En lugar de ello, la condicionalidad española debe fungir, más que un instrumento de presión o coacción para que el receptor se comporte conforme lo decida el donante (por ejemplo, exigiendo determinada política económica o social), como un mecanismo propositivo a favor de los objetivos del programa de ayuda programática en cuestión. Esto significa que, ya que la Cooperación Española se sustenta en el EBS, en donde los derechos humanos, la rendición de cuentas y la participación ciudadana conforman premisas fundamentales en este ejercicio, su condicionalidad debe orientarse exclusivamente a estos rubros, fungiendo como un recurso promotor de dichos objetivos de perfil desarrollista.

En concreto, se considera que la condicionalidad de la ayuda programática española, con base en el espíritu del EBD, debe centrarse en:

- Objetivos en materia de reducción de la pobreza, en el marco de un programa específico de ayuda programática;
- Objetivos en el ámbito de los derechos humanos u otras obligaciones internacionales; y

- En la correcta gestión de la ayuda programática, en el sentido asegurar la transparencia y la rendición de cuentas conjunta ente los actores involucrados, sean estos públicos o privados, donantes o receptores.

Debe quedar claro que el enfoque que se le debe otorgar a la condicionalidad en estos rubros no es en modo alguno la imposición de determinados preceptos por parte del donante, sino la disposición de ambas partes para, mediante el diálogo abierto y receptivo, de asumir compromisos emanados del consenso conjunto entre las partes involucradas en tópicos clave de los cuales depende la viabilidad del programa en cuestión.

Ello con el objetivo de sumar sinergias, en aras de fortalecer y “blindar” la ayuda programática, a favor de metas del orden desarrollista, en particular con miras a apoyar a las capas sociales más necesitadas mediante el apoyo presupuestario de las cuentas nacionales del país socio. En otras palabras, la condicionalidad debe ser asumida como un recurso o mecanismo a favor de la eficacia de la ayuda al desarrollo, mediante la cual se fomente la apropiación de ambas partes de los objetivos estipulados, estableciendo las medidas apropiadas; éstas también previamente consensuadas entre las partes involucradas, en caso de que no se cumplan las estipulaciones acordadas.

Ahora bien, el ejercicio de la condicionalidad requiere que su puesta en marcha se sustente en once principios fundamentales, los cuales, adaptados a las circunstancias específicas que se presenten con cada país en cuestión, pueden aumentar la eficacia de este recurso. Estos principios son los siguientes:

*1. Transparencia del proceso.* Los lineamientos y operación de la condicionalidad española deben sustentarse exclusivamente en las estipulaciones previamente acordadas con la contraparte. Esto significa por un lado que consideraciones basadas en los intereses políticos o económicos del donante no deben prevalecer respecto a lineamientos basados en el espíritu del EBD (combate a la pobreza, derechos humanos, buen gobierno, etc.) y por el otro que el proceso mismo de la condicionalidad debe ser lo más abierto y público posible.

Para ello es necesario que en el MoU, ya sea en su contenido formal o en su anexo, se indiquen los compromisos asumidos, así como los pasos a seguir ante cierta eventualidad respecto a su cumplimiento. A este respecto, tal y como lo señala el AAA, es fundamental que el MoU junto con los acuerdos mutuos sean publicados en internet (en alguna página que, en el portal de la AECID, se cree para tales fines); información que debe contener los pasos a seguir (mutuamente acordados entre donantes y país socio) en caso de que las estipulaciones contraídas no se cumplan conforme a lo estipulado.

*2. Prontitud.* Con base en el monitoreo que se realice, en caso de que se detecten indicios de alejamiento de los compromisos asumidos, España debe ejercer una reacción adecuada, puntual e inmediata. Cabe reiterar que esta reacción debe ser de perfil propositivo, pasando del diálogo a otro tipo de medidas que se requieran, según la postura o reacción del receptor (véase gradualidad de las reacciones).

3. *Predictibilidad*. Consiste en la necesidad de que una vez acordados los compromisos conjuntos, la parte receptora debe tener claro que en caso de no cumplirlos, el gobierno español, junto con la comunidad de donantes (en el marco del MoU) activará una serie de mecanismos, que van desde el diálogo político hasta el reforzamiento de la ayuda (en una primera etapa), que, en caso de que sean ineficaces, pueden llegar a la imposición de medidas apropiadas que afecten los flujos acordados de la ayuda programática, con la certeza de que este proceso, independientemente de su dimensión o alcance, se pondrá en marcha. En otras palabras, el país socio debe saber que si no respeta los compromisos contraídos, asumirá determinadas consecuencias – previamente acordadas y plenamente conocidas- lo cual puede contribuir a inhibir comportamientos no deseados que afecten el programa de cooperación en cuestión.

4. *Precisión conceptual y de los mecanismos de evaluación de los acuerdos mutuos (indicadores)*. Los compromisos conjuntos en materia de combate a la pobreza, derechos humanos, buen gobierno y demás disposiciones, a ser anexados al programa de cooperación en cuestión, deben definir claramente, mediante consenso mutuo, el alcance conceptual y práctico de estos objetivos y la manera de evaluarlos. Lo anterior con la finalidad de disminuir el margen de discrecionalidad con que algunos donantes catalogan y en consecuencia premian o sancionan a sus receptores de ayuda.

En la precisión de dichos parámetros, España y sus receptores o contrapartes deben sumar sus respectivas visiones y voluntades, con el fin de que se incluyan de manera consensuada las distintas concepciones que sobre estos temas pudiesen surgir; premisa fundamental para que el consenso y la apropiación de ambas partes respecto a los objetivos a alcanzar marquen la pauta a seguir en la relación de cooperación.

Estos preceptos deberán contar con estándares claros y verificables respecto a su cumplimiento, a fin de que las partes involucradas estén en capacidad de promoverlos, evaluarlos objetivamente y darles seguimiento de manera eficaz.

En este sentido es fundamental que los donantes, en consenso tanto ente sí como con respecto al país socio, establezcan determinados indicadores respecto a los tres elementos objeto de la condicionalidad (compromiso de combate a la pobreza, derechos humanos y rendición de cuentas conjunta o aspectos adicionales señalados en el MoU), a efecto de que existan criterios afines para evaluar a los países socios. Esto es fundamental, ya que sin indicadores claros, consensuados ni verificables, la condicionalidad no puede ser transparente, ni, por ende, fungir como un instrumento eficaz de fomento a la eficacia de la ayuda.

De momento, como lo establece en PDCE, el principal indicador general para este propósito es el Programa PEFA (Public Expenditure Financial Accountability), el cual, además es el mecanismo de análisis ya utilizado por España, éste es el más utilizado entre la comunidad de donantes<sup>41</sup>.

Ahora bien dado que, más allá del PEFA, en el presente no existen consensos entre los donantes en tales aspectos (es decir, cada donante utiliza sus propios parámetros de medición con base a múltiples criterios, y por ende el consenso en este sentido no es fácil de lograr), es menester iniciar un proceso de homologación de criterios, a efecto

---

<sup>41</sup> III Plan Director de la Cooperación Española... p. 199.



de que la comunidad donante, como se señala en el siguiente punto, actúe de forma coordinada ante escenarios en donde se requiera de posturas consensuadas, a efecto de que las medidas acordadas cuenten con mayor capacidad de logro de sus objetivos<sup>42</sup>.

5. *Coordinación con otros donantes.* La condicionalidad de la ayuda suele ser más eficaz cuando reglas parecidas o afines entre sí se aplican de manera coordinada entre los donantes, sean estos multilaterales o bilaterales. De ahí que la Cooperación Española en ningún sentido deberá ejercer su condicionalidad de manera unilateral, sino ya sea en el marco de los MoU, como en el seno de las disposiciones que a este respecto se incluyen en el Acuerdo de Cotonou. Claro está que para ello, es fundamental que España funja como promotor y facilitador de acuerdos entre las mesas de donantes en cuestión, con miras a que estos, en conjunto, presenten una postura consensuada respecto al país socio, capaz de dar un mensaje claro, certero y contundente al país socio, en caso necesario.

6. *Privilegiar a la condicionalidad positiva respecto a la negativa.* En este documento se ha señalado reiteradamente que las sanciones a la ayuda al desarrollo en términos generales no corresponden a herramientas de presión eficaces para que los receptores mantengan sus conductas o las transformen conforme los diseños de los donantes.

Asimismo, se ha argumentado que solamente cuando la apropiación de las reformas por parte de los donantes (en la dimensión gubernamental y popular) está presente, estas acciones pueden ponerse en marcha y, en su caso, resultar eficaces.

Ante tales claras y lógicas evidencias, se considera que las autoridades españolas, para conseguir sus propósitos en el ámbito del EBD, más que sancionar, deben impulsar y privilegiar la cooperación en estos rubros.

Sobre este tema, Franz Nuscheler expresa que “Debe otorgarse preferencia a las medidas positivas respecto a las negativas. Antes de la aplicación de las medidas de persuasión negativas, debe practicarse un intenso diálogo político, pero si un régimen continúa groseramente violando los derechos humanos, deben aplicársele ciertas medidas negativas, ya que si esto no se hace así, la condicionalidad puede volverse impráctica e ineficaz”<sup>43</sup>.

Claro está que para que estos ejercicios de cooperación resulten atractivos y provechosos para ambas partes, es indispensable que donantes y receptores actúen en un marco de fluido diálogo transparente y abierto y que tome como base los intereses coincidentes entre los actores involucrados, para pasar gradualmente a los asuntos donde las convergencias no sean tan evidentes.

---

<sup>42</sup> Precisamente tal propósito es el que el CAD, mediante los referidos trabajos realizados por un *Task Team* sobre condicionalidad, pretende aportar; estudio que como se ha mencionado, estará terminado, presumiblemente, en el año 2010.

<sup>43</sup> Nuscheler, Franz: “Political Conditionality of Aid: Blackmail or Imperative of Universal Human Rights?”, en Nuscheler Franz (ed.): *Controversies on the Universality of Human Rights and the conditionality of Aid*, Intitut für Entwicklung und Frieden der Report, Gerhard-Mercator-Universität, Gesamthochschule Duisburg, p. 37.

7. *Actuar ante violaciones graves y consistentes respecto a los compromisos mutuos contraídos.* El hecho de privilegiar el diálogo político y la cooperación ante el incumplimiento de los acuerdos mutuos no significa en ningún sentido que España, ni la comunidad de donantes, dejen de ejercer acciones apropiadas, en especial ante el caso de violaciones graves y consistentes respecto a los compromisos mutuos contraídos con el país socio e, inclusive, antes de éstas (es decir, de manera preventiva). A todas luces, ante el devenir de comportamientos fuera de los compromisos conjuntamente asumidos por parte del país socio, la comunidad de donantes debe reaccionar, como se precisa en el apartado posterior, de manera congruente y proporcional a la conducta de éste.

El más reciente estudio de la OCDE sobre condicionalidad, elaborado por su Centro de Estudios de Desarrollo, señala que “cuando un gobierno socio abusa de manera clara en contra de los derechos humanos, así como cuando es cuestionable su compromiso en torno al combate a la pobreza, la comunidad donante necesita actuar de manera contundente, haciendo esfuerzos importantes para asegurar que los donantes actúan al unísono en estos temas”<sup>44</sup>. En este sentido, es de destacar que las características particulares del país socio es un factor determinante en la manera de proceder ante violaciones a los compromisos mutuos contraídos. Por ejemplo, no es conducente tratar por igual a un país socio con características afines a la de un Estado fallido, respecto a un país con una estabilidad política económica y social que le permita honrar sus compromisos con sus donantes.

8. *Proporcionalidad y gradualidad de las reacciones.* Las medidas apropiadas a poner en marcha en caso de alguna alteración severa de los compromisos acordados deben adaptarse a la falta en cuestión, así como a las razones por las cuales no se están cumpliendo las estipulaciones establecidas. A su vez, la reacción española y de la comunidad de donantes respecto al comportamiento del receptor en torno al nivel de cumplimiento de los compromisos mutuos debe ser gradual y coherente, adaptándose a las circunstancias en cuestión y siguiendo un orden definido, a efecto de evitar discrecionalidad en el proceso.

Los dos parámetros en que los distintos niveles de reacción deben sustentarse son en el comportamiento del receptor, así como su reacción ante la puesta en marcha de las medidas correspondientes como reacción a actitudes no estipuladas. La magnitud de las medidas apropiadas deberá desplazarse de acciones propositivas o “suaves”, hacia las severas. A continuación se incluye un listado de posibles reacciones, mismas que en todo momento deben adaptarse a las características propias del país socio, así como a las razones por las cuales no se han atendido los compromisos mutuos. Cabe destacar que las reacciones van más allá de la instrumentación del programa de cooperación, debido a que está comprobado que las sanciones a la cooperación internacional *per se* o aisladas tienden a tener menor incidencia (eficacia) respecto a reacciones enmarcadas en otros ámbitos de la relación política, diplomática y comercial con el receptor, en especial cuando son aplicadas por consenso entre la comunidad de donantes.

Cabe señalar que las reacciones no deben ser exclusivamente reactivas, sino preventivas por ejemplo cuando se avizora un posible fraude electoral, tendencias

---

<sup>44</sup> Andrew Mold, *Op. Cit*, p. 79-80.

gubernamentales del país socio que van en contra de los derechos humanos de sus nacionales, o señales en torno a la ausencia de rendición de cuentas del país socio respecto a los recursos enmarcados en la ayuda programática. Estas medidas apropiadas se incluyen en la siguiente tabla.

**Tabla 2. Medidas apropiadas en caso de incumplimiento de los acuerdos mutuamente acordados en el MoU u otros mecanismos de condicionalidad**

- Diálogo político constructivo permanente con el receptor.
- Reforzamiento de la cooperación, con el ánimo de, si hay compromiso político del socio, reforzar aún más sus capacidades para que esté en posibilidad de atender los compromisos mutuos asumidos.
- En caso de que los compromisos no sean respetados, transmisión verbal y/o escrita, de carácter no pública, de la preocupación del donante por la situación interna del país socio en torno a los compromisos asumidos.
- Comunicado oficial (Nota Diplomática).
- Votos negativos en foros regionales o globales sobre el estado democrático y de derechos humanos en el receptor.
- Suspensión de ventas de armas.
- Interrupción de la cooperación militar.
- Amenazas de sanciones comerciales y a la ayuda programática (mediante conversaciones informales y, en su caso, comunicados oficiales, indicando que en caso de no cumplir con lo estipulado, la ayuda puede ser aplazada, reducida o suspendida — ver pasos subsiguientes—)
- Aplazamiento de la reunión de comisión mixta.
- Aplazamiento de nuevos programas y proyectos de ayuda.
- Modificación de los canales utilizados en el otorgamiento de ayuda (por ejemplo, hacia ONG y sociedad civil).
- Reducción del programa de cooperación y/o de sus desembolsos.
- Suspensión temporal del programa de cooperación.
- Suspensión de nuevos proyectos de cooperación.
- Embargos comerciales.
- Cancelación de Acuerdo marco de cooperación.
- Suspensión definitiva del Acuerdo marco de cooperación<sup>45</sup>.

Fuente: Elaboración propia

*10. Imposición de sanciones a la ayuda como último recurso.* Dado que las sanciones a la ayuda no funcionan en la mayoría de los casos, España debe evitar su utilización como instrumentos de coerción, en particular sin el respaldo y acompañamiento de otros donantes. Ello máxime si se considera que dichas acciones únicamente han resultado eficaces cuando se conjunta la imposición de ciertas medidas coercitivas por parte de los donantes con determinadas condiciones internas en los Estados afectados.

Las sanciones colectivas (es decir impuestas por la comunidad de donantes) a la ayuda combinadas con levantamientos populares internos exigiendo mayores espacios para el

<sup>45</sup> Hasta la fecha, no existen experiencias de cancelación o suspensión el vigor de ningún Acuerdo Asociación con ningún Estado, como sanción a la ayuda al desarrollo.

ejercicio democrático o de los derechos humanos, las presiones políticas y sanciones comerciales impuestas por los donantes de manera coordinada y complementaria entre sí, especialmente al momento de establecerlas expeditamente como reacción ante comportamientos específicos inapropiados por el receptor, solicitando exigencias concretas y alcanzables, así como la capacidad e interés del gobierno sancionado por realizar las transformaciones exigidas, son parte de las condiciones más importantes para que las sanciones aumenten la posibilidad de conseguir su objetivo<sup>46</sup>.

Sin embargo, y como se ha subrayado en diversas ocasiones, la condición más importante para que un gobierno del país socio atienda a los compromisos mutuos previamente contraídos es que se encuentre de acuerdo con su puesta en marcha<sup>47</sup>.

Debido a lo anterior, que constata el reducido margen de posibilidades para que a través de un bajo costo social las sanciones a la ayuda consigan sus cometidos, la condicionalidad negativa “debería ser la excepción, en lugar de la regla”<sup>48</sup>. Asimismo, en ningún caso la ayuda humanitaria debe ser cortada (aunque en su caso, sí deben modificarse sus canales de otorgamiento), ya que de ésta, en las más de las veces, depende la supervivencia de los sectores más desprotegidos.

*11. Pragmatismo.* Análisis acreditados en la materia evidencian que una mezcla de acciones positivas y negativas, dependiendo de las distintas (y cambiantes) actitudes y reacciones del gobierno socio, suelen propiciar mayor éxito a la condicionalidad. Es decir, las posturas del donante (y no “la” postura, ya que una relación política, diplomática o de cooperación no se caracteriza por su carácter inerte), adaptándose al también divergente comportamiento del receptor, mediante un análisis certero de la situación, deben ser receptivas a las reacciones del segundo, a efecto ya sea de incentivar o intentar inhibir comportamientos de éste. El pragmatismo no significa, en ningún sentido, actuar de manera discrecional, sino hacerlo de manera adaptativa a las características del país socio, así como considerando las razones por las cuales no se han cumplido los compromisos en su momento acordados; todo ello con base en los principios referidos en este documento, en un marco de legalidad (esto es, de apego a las consecuencias previamente acordados ente donantes y país socio en caso de no cumplir lo estipulado) y transparencia de los procesos activados.

*12. Institucionalización, sistematización, registro y evaluación de la implementación de la condicionalidad de la ayuda gubernamental española.* Dado que, como lo indica la AAA y el propio PDCE, España debe introducir en sus políticas de ayuda al desarrollo a la condicionalidad (es decir, no sólo en cuanto a la ayuda programática), y a que, como ocurre con la mayoría de los donantes, la Cooperación Española carece de procesos de institucionalización, sistematización, registro y evaluación a este respecto, es necesario que se inicien los trabajos conducentes en este sentido a partir del año 2010.

Para ello, con base en las consideraciones anteriores, se propone que se pongan en marcha las siguientes estrategias y acciones:

---

<sup>46</sup> Juan Pablo Prado Lallande, *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo. Las sanciones a la ayuda internacional*, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006, pp. 542-544.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Killick, *Op. Cit.* 1997, p. 496.

- a) Incorporación formal y fáctica de la condicionalidad tanto en torno a la cooperación gubernamental española en lo general, como en lo que corresponde a su ayuda programática.

A partir del año 2010, la condicionalidad debe ser un elemento inherente a la negociación y gestión de la ayuda programática española, en el sentido de, en el marco de los MoU, hacer un seguimiento más puntual respecto al nivel de los compromisos mutuos entre donantes y país socio, con base en los indicadores que en su momento España, junto con otros donantes, acuerden y precisen. Para ello, será necesario que tanto las Oficinas de Técnicas de Cooperación (OTC) como los responsables en materia política de las Embajadas españolas, junto con las autoridades del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la AECID en Madrid, mediante trabajo permanente, conjunto y coordinado, determinen en cuál de las siguientes tres fases se encuentran los países socios, respecto a los acuerdos concertados incluidos en el MoU, a saber:

- Cumplimiento de los acuerdos: en ese caso, la cooperación se mantiene o, inclusive, se aumenta, a manera de incentivo;
  - Incumplimiento moderado: en ese caso, se inicia el proceso propuesto en el punto ocho, en donde el diálogo político y, en su caso, el reforzamiento de la cooperación deben marcar la pauta a seguir, a efecto de promover mayor compromiso del país socio;
  - Incumplimiento grave y consistente de los compromisos mutuos contraídos: ante este tipo de comportamientos, como se indica en el punto siete, es indispensable que España y los demás donantes reaccionen de manera gradual, proporcional y consistente de manera consensuada, pasando de las acciones positivas a, según cada caso, a las medidas apropiadas que las circunstancias lo ameriten, siempre en un plano de diálogo, transparencia y previsibilidad de las acciones a ser emprendidas por los donantes en su conjunto.
- b) Designación de un funcionario responsable de la condicionalidad española en el marco de su cooperación gubernamental en lo general, así como en lo que respecta a la ayuda programática.

El primero, del orden político, podría ser un funcionario del MAEC que, entre sus responsabilidades formales, aborde formalmente a la condicionalidad española. El segundo, más operativo, podría ser un funcionario de la AECID (preferentemente en el área de ayuda programática), quien tendría como sus tareas fundamentales (además de las propias ya asignadas),<sup>49</sup> en coordinación con su homólogo del MAEC, las siguientes:

- Difusión de la propuesta del presente Documento para el Debate de la ayuda programática española entre los funcionarios tanto del MAEC y

---

<sup>49</sup> Con ello se pretende que, en su momento, exista un encargado *ad hoc* o especializado, de manera exclusiva, de la condicionalidad de la ayuda programática española, con las funciones que se sugieren a continuación.

AECID relacionados con el tema, así como con los representantes de la OTC y responsables políticos de las Embajadas españolas;

- Fungir como responsable del contenido en la página en internet de la AECID sobre condicionalidad española, en donde se incluya el contenido de los MoUs, haciendo énfasis en los compromisos mutuos acordados.
- Coordinar, junto con las OTC, las Embajadas españolas, el MAEC y la propia AECID el seguimiento de los compromisos acordados en el marco del MoU, en estrecha colaboración con el resto de donantes.
- Subir a la página de internet las acciones a seguir o puestas en marcha como consecuencia de eventual incumplimiento por parte del país socio de los acuerdos previamente asumidos.
- Conformar de manera gradual, pero constante, el acervo español sobre la práctica de la condicionalidad en ayuda programática, a efecto de definir y registrar buenas prácticas en la materia, a efecto de que éstas contribuyan como elementos a ser utilizados para la sistematización, institucionalización y transparencia de este rubro de la cooperación, tanto para uso propio, como para, en su caso, de guía para otros donantes.
- Fungir como el responsable de atender las solicitudes de información, documentación, posturas, experiencias, etc. sobre la condicionalidad española que en breve solicite el *Task Team* que sobre este tema la OCDE se encuentra elaborando, y en el cual se pretende que España asuma una postura proactiva.
- Coordinar los trabajos del “Grupo de Trabajo sobre Condicionalidad de la Ayuda Programática”, cuyos objetivos y a composición se enuncian a continuación, así como velar por la puesta en marcha las directrices que sobre este tema el citado Grupo determine.

c) Conformación del “Grupo de Trabajo sobre Condicionalidad de la Ayuda Programática”.

Con el fin de promover la institucionalización concertada entre las instancias españolas involucradas en torno a la condicionalidad de su ayuda programática, resulta fundamental la conformación de un Grupo de Trabajo permanente encargado de fungir como la instancia encargada de tomar las decisiones más relevantes en esta materia.

Su labor consistiría en constituirse como una instancia permanente, la cual se reuniría periódicamente al menos dos veces al año, con objeto de hacer revisiones constantes respecto al estado de cumplimiento de los compromisos mutuos contraídos en el marco de los MoU, a efecto de tomar las decisiones procedentes, dependiendo a casa caso.

Con ello, el proceso de toma de decisiones en torno a este tema sería “abierto” a las instancias de la política exterior y Cooperación Española relacionadas con el tema de la condicionalidad, así como al sector público, a través de un representante de la

Coordinadora de ONGD para el Desarrollo, tal y como lo señala explícitamente la Agenda de Acción de Accra<sup>50</sup>.

Cabe destacar que con este Grupo de Trabajo se pretende que la condicionalidad española no sea de carácter reactivo, sino preventivo y propositivo, cuyo fin es involucrar a las instancias y funcionarios relacionados con el tema, a efecto de promover el diálogo y discusión de perfil abierto y receptivo entre las partes inmiscuidas, incentivando con ello la coordinación entre ámbitos políticos y técnicos de la política exterior y Cooperación Española, de los cuales depende el adecuado ejercicio de su condicionalidad.

Las instancias que podrían participar en este Equipo de Trabajo son, entre otras, las siguientes:

Por parte del MAEC:

- Representante del Ministro
- Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores,
- La Dirección General de Naciones Unidas, Asuntos Globales y Derechos Humanos.
- Representante de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
- Representante de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- La Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de la que dependen los siguientes órganos directivos: La Secretaría General Técnica.

Por parte de la AECID:

- Representante Directora AECID
- Representante del área de la ayuda programática de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral.
- Representante de la Dirección de Cooperación con América Latina y Caribe
- Representante de la Dirección de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental

Por parte de las instancias españolas políticas y de cooperación en el país socio (en teleconferencia):

- Embajada de España (embajador y/o responsable del área política)
- Titular de la OTC

Por parte de la academia y la sociedad civil:

---

<sup>50</sup> Como se señala en la Nota 2 *supra*, el Plan de Acción de Accra indica que los donantes serán “receptivos a las aportaciones de la sociedad civil” que a este respecto se hagan.

- Representante CONGDE
- Representante de la academia española y/o internacional, experto/a en cooperación internacional al desarrollo y condicionalidad de la ayuda.

El modelo de toma de decisiones, la entidad directora y demás asuntos relativos a las actividades de este Grupo de Trabajo, serían precisadas con base en las disposiciones internas y regulatorias del MAEC y AECID.

Asimismo, además de las reuniones bianuales de este Grupo de Trabajo, en caso de interrupciones importantes, permanentes y consistentes en torno a alguno de los acuerdos mutuos con determinado país socio, este Grupo se reuniría de manera extraordinaria (con las instancias españolas políticas y de cooperación en el país socio), con objeto de hacer las evaluaciones pertinentes y tomar las decisiones que, con base en los principios de este documento y otros criterios, se determinen.



## Referencias bibliográficas

AECID: “Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española para el Desarrollo”, Madrid (s/f).

Agné, Hans: “European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?”, *Alternatives*, Vol. 8, Number 1, Ankara, 2009.

Department for International Development-Foreign Commonwealth Office, H.M. Treasury: “Partnership for poverty reduction: rethinking conditionality”, A UK. Policy Paper, Marzo, Londres, 2005.

Department of International Development: *Implementing DFID’s conditionality policy*, DFID, Glasgow, 2006.

\_\_\_\_\_: *Implementing DFID’s conditionality policy*, DFID, Glasgow, 2009.

González Gullón, Miguel y Botella Calatayud, Carlos: *El diálogo de políticas en Mozambique*, Cuadernos CeALCI, n° 4, Madrid, 2008.

Hazelzet, Hadewych: “Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and democracy?”, *ECDPD Discussion Paper*, 64B, Maastrich, 2005.

Killick, Tremor et al: “Aid and the Political Economy of Policy Change”, ODI, Londres, 1998.

Mold, Andrew: *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, OECD-Development Centre Studies, Paris, 2009.

Morrisey, Oliver: “Recipient Governments’ Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality. The Effectiveness of Aid Finance and Conditions”, *Discussion Paper*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, No. 2002/105, 2002.

Nusheler, Franz: “Political Conditionality of Aid: Blackmail or Imperative of Universal Human Rights?”, en Franz Nusheler (ed.): *Controversies on the Universality of Human Rights and the conditionality of Aid*, Intitut für Entwicklung und Frieden der Report, Gerhard-Mercator-Univesität, Gesamthochshule Duisburg, 1997.

OECD, *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance, Synthesis Report*, DAC Expert Group of Aid Evaluation, OECD, París, 1997.

Prado Lallande, Juan Pablo: *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 2009.

\_\_\_\_\_: *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo. Las sanciones a la ayuda internacional*, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006.

Santiso, Carlos: “Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou”, *Democratization*, Vol. 10, n° 3, Frank Cass, Londres, 1993.

Schimmelfenning, Frank y Scoltz, Hanno: “EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development, and Transitional

Exchange”, en *Challenges to Democracy in the 21st Century*, National Centre of Competence in Research, Working Paper no. 9, Zürich, 2007.

SECI-MAEC: *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Madrid.

Smith, Karen: “Western actors and the promotion of Democracy, en *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Ed. Zielonka, Jan and Alex Prada, Oxford, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, “Programa de Acción de Accra”, 2-4 de septiembre de 2008, Accra.

Tujan, Antonio: “Southern Voices on Conditionality and Ownership: Towards Achieving Authentic National ownership”, *Forum on the Future on Aid*, 2008.

## 6. Glosario de términos utilizados

*Ayuda programática española.* Consiste en el financiamiento de políticas públicas del país socio, ya sea a nivel general o sectorial, a efecto de que los recursos aportados refuercen sus capacidades nacionales, en aras de incentivar mejoras en cuanto a las condiciones de vida de la población beneficiaria.

*Condicionalidad de la ayuda programática española.* Mecanismo a favor de la eficacia de la ayuda que pretende conformar un marco de conducta entre los socios cooperantes, en donde se establecen los compromisos contraídos entre las partes involucradas en el seno del programa de cooperación que se trate, señalando los procesos a seguir en caso de que alguna de las partes no atienda las estipulaciones previamente concertadas. Esta tipología de condicionalidad se centra en resultados en reducción de la pobreza y en avances en el ejercicio de derechos la cual se caracteriza y define por promover un esquema de corresponsabilidad y diálogo entre los actores involucrados en el programa de cooperación que se trate, a efecto de privilegiar el entendimiento político y la colaboración, otorgando certidumbre y previsibilidad a las acciones a llevar a cabo en caso de que no se cumplan con los acuerdos mutuos estipulados en materia de rendición de cuentas, políticas a favor del combate a la pobreza y el respeto a los derechos humanos.

*Condicionalidad política y económica.* Consiste en el otorgamiento de Asistencia Oficial al Desarrollo u otros tipos de apoyos o créditos, siempre y cuando el receptor acepte poner en marcha reformas estructurales sistémicas a favor de la práctica de sistemas políticos democráticos, así como a la instrumentación de reformas económicas estructurales.

*Enfoque Basado en Derechos.* Orientación de la Cooperación Española cuyos principios, complementarios al enfoque del Desarrollo Humano, conlleva a que los objetivos de desarrollo pasan por la plena realización de los derechos humanos de todas las personas, y supone un compromiso político y normativo, siendo una de sus principales fortalezas el tener como referente el marco normativo internacional de los Derechos Humanos.

*Rendición de cuentas mutua.* Esta acción conjunta entre los actores de la ayuda programática (donante-Estado o instancia privada socia) tiene como fin asegurar que todas las partes implicadas en el proceso de desarrollo mantengan los compromisos que han adquirido una frente a otra, y que ambos puedan reclamar responsabilidad por el no cumplimiento de estos compromisos.

*Medidas apropiadas.* Acciones previamente acordadas por los actores de la cooperación internacional, las cuales son puestas en marcha tras la violación grave y consistente respecto a los compromisos mutuos contraídos en el marco de la ayuda programática que se trate.

## El autor

**Juan Pablo Prado Lallande**, experto mexicano en cooperación internacional, es licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM, Magister en Cooperación Internacional por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM) y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Puebla y Profesor de la UNAM. Especialista en condicionalidad de la ayuda internacional, tópico central de su tesis doctoral. Ha sido funcionario del Gobierno mexicano en las áreas dedicadas a la cooperación internacional (Secretarías de Relaciones Exteriores y de Educación Pública). Trabajó como *stagiaire* en EuropeAid (Bruselas) y es autor de múltiples investigaciones sobre diversos ámbitos de la cooperación internacional, publicadas en varios países y organismos internacionales. Autor del libro *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos* (IPGH-OEA, 2009). Es consultor en temas de cooperación internacional y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

## Agradecimientos

El autor de este documento, responsable de su contenido, agradece a la Fundación Carolina/CeALCI las facilidades prestadas para la elaboración del mismo, en particular a Marisa Revilla Blanco, su directora, y a Ignacio Suárez Fernández-Coronado, responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda. Asimismo, quiero agradecer a los miembros del equipo de investigación conformado para la elaboración de este documento; en este sentido, la asesoría y supervisión de José Ángel Sotillo ha constituido piedra angular del presente trabajo. De igual forma, las contribuciones por parte de los asistentes de investigación Luis Ochoa Bilbao, Myrna Rodríguez, Yanci Saidé Cortés y Diana Tadeo han enriquecido los argumentos que fundamentan esta obra. A este respecto, se agradece el generoso apoyo otorgado por Maricruz del Saso y —muy especialmente— de Marta Romero, quienes imprimieron mejoras sustanciales al contenido de este texto. Igualmente, se aprecia de manera particular a los expertos y funcionarios españoles y de otras agencias y organismos de cooperación que generosamente atendieron a las entrevistas y cuestionarios en el marco de la elaboración de este informe, entre quienes se encuentran: Martha Baxter (OCDE), Vanden Bogaard (Ministerio de Asuntos Exteriores de Países Bajos), Carlos Botella (CeALCI), Vega Bouthelier (AECID), Paolo Craviolatti (DFID/Reino Unido), Hubert Demilly (OCDE), Clare Denvir (OCDE), Juan Duarte (AECID), Aymeric Dupont (Comisión Europea), Christian Freres (AECID), Eva Garzón Hernández (AECID), Miguel González (AECID), Paz Guzmán (BTC/Bélgica), Hadewych Hazelzet (Consejo de la Unión Europea), Anna Holmryd (SIDA/Suecia), Sergio Martín-Moreno (AECID), Andrew Mold (OCDE), Elena Montobbio (AECID), Juan Pita (AECID), Genoveva Ruiz-Calavera (Comisión Europea), Ignacio Soletto (FIIAPP) y Albertus Straver (Comisión Europea).

Con la colaboración de:



Fundación Carolina  
C/ General Rodrigo, 6 – 4º  
Edif. Germania. 28003 Madrid. ESPAÑA

CeALCI  
C/ Guzmán el Bueno, 133 – 5º dcha.  
Edif. Britannia. 28003 Madrid. ESPAÑA