

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



*Monografía para optar al Título de Licenciatura en Derecho*

**“ANÁLISIS DE LA CONDICIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL: AMBITO REGIONAL”**

**AUTORES:**

-Br. Griffin Antonio Corrales Martínez

-Br. Jan Carlos Dávila Reyes

**TUTOR:**

— DR. DENIS IVAN ROJAS LANUZA

León- Nicaragua, Septiembre de 2014.

*“A LA LIBERTAD, POR LA UNIVERSIDAD”*



**“ANÁLISIS DE LA CONDICIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL: AMBITO INTERNACIONAL Y REGIONAL”**



## DEDICATORIA

Dedico esta monografía a Dios por ser Él la causa de mi existencia, la fuente de toda sabiduría y ser indispensable en cada triunfo de mi vida.

A mi Madre *Maricel Martínez Toruño* y a mi Padre *César Augusto Corrales Toruño* por su incondicional, incansable y abnegado apoyo en la conquista de mis Metas, cada uno de sus sacrificios que han sobrellevado, gracias por sus consejos y su amor incondicional.

*Griffin Antonio Corrales Martínez*

## AGRADECIMIENTO

A nuestros Maestros y Maestras en especial a nuestro tutor el Dr. *Denis Iván Rojas Lanuza*, gracias por su encomiable labor, su gran apoyo y motivación en la elaboración de este trabajo monográfico, gracias por su tiempo el compartir sus conocimientos y regalarnos consejos.

*Griffin Antonio Corrales Martínez*



## DEDICATORIA

**A Dios:** por ser fuente principal de sabiduría y por darme la fortaleza, ánimo y salud para seguir adelante y lograr triunfar.

**A mi madre: Gloria María Reyes,** por su amor, ejemplo de lucha y superación en la vida, y por las muestras de su apoyo incondicional. Por ser mi ejemplo de vida, por guiarme e inculcarme valores y principios.

**A mi cuñada: Guadalupe Pichardo,** por ser autora de mis logros brindándome su apoyo incondicional durante mis años de mi carrera.

*Jan Carlos Dávila Reyes.*

## AGRADECIMIENTO

**Al tutor:** Dr. Dennis Iván Rojas Lanuza, por apoyar con sus conocimientos, con sus críticas y profesionalismo, brindando sus horas de trabajo en la tesis.

**A mi madre:** por darme la oportunidad de tener un futuro lleno de éxitos y por saber darme las herramientas necesarias para llevar mi vida.

**A mi cuñada:** por brindarme su colaboración incondicional para culminar mi carrera.

**A todos los maestros** de esta facultad ya que brindaron las bases necesarias en los salones de clases para formar los conocimientos y lograr culminar con éxito la carrera.

*Jan Carlos Dávila Reyes.*



## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.</b>	
1.1 Generalidades.....	8
1.1.1 Concepto de Derecho Internacional.....	8
1.1.2 Concepto de Cooperación Internacional.....	8
1.1.3 Origen de la Cooperación Internacional.....	8
1.1.4 Concepto de Cooperación.....	8
1.1.5 Concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (A.O.D).....	9
1.1.6 Objetivos de Cooperación.....	9
1.1.7 Concepto de Condicionalidad.....	10
1.1.8 Concepto de tratado Internacional.....	10
1.1.9 Concepto de Derechos Humanos.....	12
1.1.10 Concepto de Estado.....	12
<b>CAPITULO II. CONDICIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.</b>	
2.1 Políticas de la Cooperación.....	13



2.2	Justificación de la Condicionalidad.....	18
2.3	Naturaleza de las Condicionalidades de la Cooperación.....	30
2.4	Organismos Multilaterales.....	32
2.4.1	Fondo Monetario Internacional. (F.M.I).....	32
2.4.2	Banco Mundial.....	35
2.4.3	Organización de Naciones Unidas (O.N.U).....	36
2.4.4	Unión Europea (U.E.).....	37
2.5	Estados Cooperantes:.....	44
2.5.1	Estados Unidos de Norteamérica.....	44
2.5.2	Venezuela.....	46
2.5.3	Taiwán.....	48
2.6	Organismos Internacionales:.....	50
2.6.1	Visión Mundial.....	50
2.6.2	OXFAM International.....	52
 <b>CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA CONDICIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN: INTERNACIONAL Y REGIONAL (SISTEMA DE INTEGRACION).</b>		
3.1	Formas de integración:.....	55



3.1.1 Territorial.....	55
3.1.2 Organizacional.....	56
3.1.3 Asociativa.....	56
3.2 Modelos de Integración.....	57
3.2.1 Integración Cerrada.....	57
3.2.2 Integración Abierta.....	58
3.3 La Cooperación Externa.....	59
3.3.1 La Cooperación Externa en Apoyo a los Programas de Inversión Pública.....	64
3.3.2 Estrategias Condicionantes de la Cooperación.....	66
3.4 Acuerdos de Cooperación de los Países.....	74
3.5 Análisis de Condicionalidad en los Acuerdos de Cooperación...	74
3.6 Derechos Humanos Frente a la Condicionalidad.....	79
3.7 La Ética Frente a la Condicionalidad.....	80
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>82</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>85</b>
<b>FUENTES DE CONOCIMIENTOS.....</b>	<b>86</b>



## INTRODUCCIÓN:

La historia de la Cooperación Internacional viene desde el año 1812, el Congreso de Estados Unidos aprueba el Acta para la Atención de los Ciudadanos de Venezuela, a fin de atenuar los efectos de un terremoto sufrido en este país sudamericano, por lo cual la ayuda se fue manifestando a los demás países con el paso del tiempo, en el año 1945 en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos, se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sucesora de la Sociedad de las Naciones, en cuyo artículo primero de su Carta constitutiva se señala como su propósito más apremiante:

"Realizar la cooperación internacional para el desarrollo en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales<sup>1</sup>...".

La crisis centroamericana constituye una de las instancias en que se materializa este acercamiento. La participación Europea en los esfuerzos de pacificación de Centroamérica reviste particular interés por tratarse de una subregión en la cual Europa tiene intereses económicos mínimos y que tradicionalmente ha sido considerada una zona álgida en la esfera de influencia de los Estados Unidos. La simpatía que despertó en Europa, particularmente en sectores de izquierda.

El problema de la deuda externa de América Latina, que estalla con ocasión de la declaración mexicana de agosto de 1982, es otro de los factores que atrae la atención europea hacia América Latina. Dado que la banca europea era la

---

<sup>1</sup> Carta de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Artículo 1.



acreedora de aproximadamente un tercio del total de esta deuda, muchos gobiernos latinoamericanos intentaron obtener apoyo europeo para una posición flexible de los países acreedores en relación al pago de la misma. Estos esfuerzos alcanzan especial ímpetu a partir del Consenso de Cartagena en 1984, en que se plantea la necesidad de una solución negociada y política del problema de la deuda.

De esta manera se observa como a través de la evolución del tiempo; cuantos organismos se van desarrollando para ir en busca de ayuda de los países que necesitan el apoyo de las organizaciones, la protección de los derechos humanos y estabilidad económica.

La Cooperación Internacional para el desarrollo (de aquí en adelante CID), como instrumento de acción conjunta practicada por diversas entidades internacionales se ha caracterizado a través de su trayectoria por procurar conseguir una amplia gama de objetivos, que pueden ir desde propósitos transparentes sustentados en principios de desarrollo y de solidaridad, hasta aquellos de matiz oscuro con fines políticos, económicos o geoestratégicos a favor del donante; dicha situación ha generado una amplia discrecionalidad de los donantes sobre los parámetros utilizados para calificar y por ende incentivar o sancionar a sus receptores respecto a los objetivos previamente señalados, es decir se corroborara que en varios casos existe una falta de congruencia entre la dimensión en la instrumentación de reformas económicas y sobre todo del grado de violaciones de los derechos humanos; hay países con menores capacidades en las relaciones internacionales que son sancionados con mayor rigidez debido a las mismas causas por las que otros países no son tratados con la misma severidad mientras que existen casos



donde países que dispones de un mejor estatus en el ámbito internacional que también han sido sancionado por los donantes pero en menor proporción respecto a sus reprobables conductas en materia de democracia y derechos humanos.

El tema que abordaremos es “**El Análisis de la condicionalidad de la Cooperación Internacional: Ámbito Internacional y Regional**” representa el interés de conocer a profundidad de lo que es la ayuda, que es la cooperación ofrecida por los países desarrollados a otros países con inferior nivel económico; pero la condicionalidad que estos países desarrollados imponen para otorgar, la convierten en un instrumento adecuado para alterar la conducta de los países receptores, e inclusive puede llegar a ser contradictoria en este sentido; esta última pregunta evoca la incógnita de que si esto sería injerencismo de parte de los países donantes.

El objeto de esta Monografía es destacar la importancia de la cooperación internacional para los países necesitados en donde se ira abordando en el desarrollo del presente trabajo, como los métodos que se emplearon para lograr el conocimiento del tema estudiado.

Este trabajo recae principalmente en la información brindada tanto en el contenido de sus capítulos como en la documentación aportada en sí misma, permitiendo el análisis, comparación y reflexionar consecuentemente dando pauta a las críticas y comentarios que estas puedan generar.

Esta investigación pretenderá de un capítulo a otro exponer las principales ideas de manera breve y sencilla para su mejor información y comprensión por parte del lector. Para finalizar este apartado es vital expresar la satisfacción



que pueda esta investigación alcanzar para con su propósito de lectura general y/o búsqueda de tema especializado. No queda más que agradecer si esta investigación sirve como guía o ejemplo para obras posteriores en temas relacionados.

Los donantes promulgan colaborar e impulsar el desarrollo económico de los países mediante actividades e intervenciones externas previamente planteadas y fundamentadas con base en la coparticipación, corresponsabilidad y el cofinanciamiento entre las partes involucradas, dentro del marco de los principios respeto mutuo, la soberanía nacional y el interés de beneficiar a los sectores más desprotegidos, evitando a la vez el ejercicio de intereses políticos o económicos a favor del actor con mayores capacidades sean impuestos y tras ello se vulneren o lastimen los intereses de la contraparte o actor más débil; lo que en nuestra realidad internacional no se da.

Tanto países como organizaciones donantes exigen a sus receptores de ayuda reformas económicas estructurales para posteriormente pasar al plano político mediante la defensa de los derechos humanos, la promoción a la democracia, así como al respeto al Estado de Derecho, estructurado en el inacabado concepto del buen Gobierno; por tal motivo se puede aseverar que los lineamientos actuales de la condicionalidad política de las organizaciones como la CID han sido aplicados en adecuación al presente contexto mundial, donde la promoción de los valores y principios, conforman uno de los principales objetivos de la agenda internacional con miras a hacer de la ayuda un instrumento más eficaz para conseguirlos. Mientras tanto los asuntos prioritarios para los países menos adelantados continúan siendo, sin un tratamiento acorde con su magnitud, el combate a la pobreza, el comercio



internacional justo, la financiación al desarrollo, la democratización de los organismos financieros multilaterales, la disminución de la inequidad entre Sur y Norte, esto es por mencionar algunos.

Adicionalmente, los donantes no se caracterizan por exigir con los mismos parámetros de rigor a todos los receptores el respeto a las cláusulas democráticas. En sentido opuesto, la realidad indica que los intereses político y comercial de los donantes; entendidos no como actores unitarios, sino constituidos como una red de actores, tanto públicos como privados, con sus respectivos intereses, no siempre coincidentes entre sí; respecto a determinados receptores imperan sobre las exigencias, supuestamente universales, en materia de derechos humanos, democracia o buen gobierno.

Para poder desarrollar este tema se ha planteado diversas preguntas, las cuales serán respondidas a través del desarrollo de cada uno de los capítulos de este trabajo monográfico y estas serán: ¿Por qué exigir el cumplimiento de estas condiciones y el fin de ellas, ¿Por qué se condiciona la ayuda?, ¿Cuál es el efecto de la condicionalidad en países altamente pobres?, ¿Es necesaria una reforma legislativa para recibir ayuda?, ¿Existe un lado humanista en la condicionalidad de la cooperación?

Se ha propuesto como **Objetivo General** analizar la condicionalidad de la cooperación internacional; para poder culminar nuestro propósito investigativo haremos un estudio de los tratados internacionales. Y como **Objetivos Específicos**: Plantear los conceptos, aspectos generales de cooperación y ayuda internacional pretendiendo una mayor comprensión y asimilación del tema; Analizar las políticas, los tipos de condicionalidad de los



países y órganos internacionales cooperantes; establecer los marcos de cooperación al sistema de integración centroamericano. Realizar un estudio sobre los Países, Organismos cooperantes; y establecer la posición de los Derechos Humanos y la Ética frente a la condicionalidad.

Se utilizó el Método Documental consultando tanto en libros físicos como en versiones digitales, de diferentes autores especializados en temas.

El Método Analítico fue empleado en la extracción de las partes de un todo, con el objeto de estudiarlas y examinarlas por separado. Es así que se permite la mejor comprensión entre temas y subtemas expuesto junto los conceptos y características, premisas.

Las Fuentes Primarias fueron proporcionadas por las diferentes legislaciones estudiadas de cada uno de los países expuestos, los Tratados Marco de Cooperación y otras leyes;

Como Fuente Secundaria citamos a las obras publicadas por jurista y expertos en la materia y algunas obras, tales como: El Lado Oscuro de la Cooperación Internacional, Prado Lallande Juan Pablo.

Otras Fuentes utilizadas fueron las páginas web y documentos electrónicos, como: Página web oficial del Consulado de la República de Venezuela, Página web oficial del Consulado de Taiwán, Página web oficial del Consulado de Estados Unidos de Norte América.

En el desarrollo del primer capítulo se desarrollan los Aspectos generales de la cooperación internacional, Origen y Conceptos. En el segundo capítulo se desarrollaran las políticas de la condicionalidad, los tipos de condicionalidad,



organismos multilaterales cooperantes, organismos internacionales cooperantes, Estados cooperantes, y la discrecionalidad para cooperar. En el tercer capítulo se desarrollarán análisis de la condicionalidad de la cooperación al sistema de integración centroamericana, formas de integración y modelos de integración, realizar un estudio comparativo entre los países, organismos cooperantes y tratados de cooperación de los países y los derechos humanos frente a la condicionalidad, la ética frente a la condicionalidad.



## **CAPITULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.**

### **1.1. Generalidades**

#### **1.1.1. Concepto de Derecho Internacional.**

El Derecho Internacional General, en sentido amplio lo entendemos como: El sistema de normas y principios que forman el ordenamiento jurídico de la Sociedad Internacional contemporánea<sup>2</sup>.

#### **1.1.2 Concepto de Cooperación Internacional.**

La Cooperación Internacional es la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas<sup>3</sup>.

#### **1.1.3 Origen de Cooperación Internacional.**

La Cooperación Internacional nació en 1945 con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, más específicamente, a partir de la firma de la Carta de San Francisco y de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

#### **1.1.4 Concepto de Cooperación.**

La cooperación es el resultado de una estrategia aplicada en el proceso o trabajo desarrollado por grupos de personas o instituciones, que comparten un interés u objetivo preestablecido, en donde generalmente son empleados

---

<sup>2</sup> DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: Instituciones de Derecho Internacional Público, 18ª Ed., Madrid, Tecnos, 2012, pág. 15.

<sup>3</sup> Informe sobre Desarrollo Humano, 2011, Disponible en: [www://org/spanish/](http://www://org/spanish/).



métodos o mecanismos de acción que facilitan la consecución de la meta u objetivo propuesto.

### **1.1.5 Concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo.**

De acuerdo con la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD, u ODA por sus siglas en inglés Official Development Assistance) comprende donaciones, préstamos blandos o *grants* realizados a países o territorios generalmente en vías de desarrollo que figuran en la lista de países que pueden recibir ayuda oficial de gobiernos extranjeros, agencias multilaterales que buscan promover el desarrollo económico y el bienestar de las poblaciones. Además de recursos financieros, la AOD comprende también cooperación técnica, científica y administrativa que apunten como objetivo principal a generar un mejoramiento de las condiciones de vida de un determinado grupo damnificado.

### **1.1.6 Objetivos de Cooperación.**

Este es apoyar el desarrollo económico y social de Países en desarrollo, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, habilidades y experiencias por parte de países, agencias multilaterales u organizaciones, directamente o a través de diferentes actores. El ámbito de la cooperación internacional está enmarcado en las relaciones internacionales, en las cuales existen intereses globales y a través de ellas se pretende contribuir a un contexto internacional con mejores condiciones de vida de la población, pero también al fomento de los derechos humanos, la consolidación de la democracia, el buen gobierno y la búsqueda de la paz, entre otros intereses



conjuntos; dado que la cooperación internacional opera en el contexto de las relaciones internacionales, presenta intereses mutuos, que se traducen en beneficios para ambas partes, y reconoce la responsabilidad compartida en temas y metas comunes.

### **1.1.7 Concepto de Condicionalidad.**

La condicionalidad proviene del término condición, del latín *conditio* que se refiere al acontecimiento que influye en la resolución de ciertos actos jurídicos o de consecuencias. Es decir, aquello cuyo cumplimiento es necesario para hacer algo. Así, una condición es entendida como una demanda o requerimiento, como pre-requisito para otorgar o realizar una actividad. Es decir, esta acción consiste en un requerimiento solicitado de una parte a otra.

La condicionalidad constituye un mecanismo colateral a cierta acción cuyo fin es asegurar la ejecución de un contrato; entendiendo por contrato a la promesa de una parte para realizar cierta actividad como respuesta al compromiso de la contraparte por llevar a cabo otra acción en el futuro próximo<sup>4</sup>.

### **1.1.8 Concepto de Tratado Internacional**

Es el mecanismo de creación de normas internacionales a través del Tratado Internacional ha tenido y tiene una importancia capital en el Ordenamiento Internacional.

---

<sup>4</sup> MOSLEY, Paul, HARRIGAN, Jane, Toye, Jhon, Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending, vol.1, Routledge, London, New York, 1991, pág. 36.



Por otro lado podemos ver en él la forma más viable para la codificación de las normas internacionales no escritas, o bien aquellas que padecen de la consiguiente falta de precisión por estar dispersas en los Tratados.

El Tratado Internacional, en un sentido amplio, no es otra cosa que un negocio jurídico con características propias debido a la categoría que en él intervienen Estados y otros sujetos de la Comunidad Internacional.

El jurista Jiménez de Aréchaga, lo ha definido como "toda concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, destinada a producir efectos jurídicos; es decir, a crear, modificar o extinguir un derecho"<sup>5</sup>.

Con el fin de encontrar una definición internacionalmente aceptada se citará textualmente los que la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, define al respecto: "*Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*"<sup>6</sup>.

Cabe también, la posibilidad de que los Tratados Internacionales reciban otras denominaciones, como por ejemplo: Acuerdo, Convención, Carta, Pacto, Concordato, Modus Vivendi, Protocolo, Estatuto, etc., pero por eso no se puede dejar de considerarlos como tratados en sí mismos.

Por lo indicado, no quiere decir que no existan Acuerdos Internacionales con características distintas a las contempladas en el Convenio. Así, podemos

---

<sup>5</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Curso de Derecho Internacional Público. Montevideo. pág. 98.

<sup>6</sup> CONVENCIÓN DE VIENA sobre el Derecho de los Tratados de 1969, parte I, inc. 2, literal a. disponible en: [www.derechos.org/nizkor/ley/viena.htm](http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.htm).



considerar también como Acuerdos Internacionales: Los concertados Estados, entre Estados y otros sujetos de Derecho Internacional o entre estos últimos entre sí. Lo que no podemos considerar como tales, son los acuerdos suscritos entre personas privadas y entre los Estados y las personas privada.

Con la finalidad de no dejar un vacío en torno al tema de los distintos significados que tienen las múltiples acepciones de la palabra tratado, es menester investigar más a fondo para dar un detalle de los diferentes significados de cada una de ellas, que aunque no sea parte del tema principal de esta investigación es importante mencionarlo a fin de enriquecer los conocimientos.

### **1.1.9 Concepto de Derechos Humanos.**

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles<sup>7</sup>.

### **1.1.10 Concepto de Estado.**

Es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones no voluntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Usualmente, suele adherirse a la definición del Estado, el reconocimiento por parte de la comunidad internacional.

---

<sup>7</sup> Sus Derechos Humanos disponible en: <http://www.ohchr/SP/Issues/Pages/Whatare Human Right.aspx>.



## **CAPITULO II. CONDICIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.**

### **2.1 Políticas de la Cooperación.**

Toda ayuda sin ataduras, llámese política, es rara, ya que los donantes en la mayoría de las veces, establecen ciertas condiciones a sus receptores. De manera que la presencia de dichas condiciones sugiere que la cooperación no consiste precisamente en una relación donante-receptor de pleno consenso<sup>8</sup>. Por tal motivo la condicionalidad puede ser definida como una oferta de donación de determinados insumos, esto se hace con la finalidad de influenciar en las políticas del receptor<sup>9</sup>.

En este mismo orden de ideas en las palabras de Ariel Buirá, “la condicionalidad es identificada como los medios a través de los cuales una parte ofrece apoyo e intenta influir en las políticas de otra parte, con la finalidad de asegurar la puesta en marcha de cierto programa de reforma, este último entendido como una herramienta diseñada para que un país se rija por ciertas políticas, las cuales no serían llevadas a cabo sin apoyo y presión externa<sup>10</sup>”.

En las palabras de Mathew Lockwood nos dice: “las condiciones consisten en los términos en que un solicitante de crédito acepta un préstamo. Intrínsecamente, es decir, esencialmente, las condiciones no son malas en sí

---

<sup>8</sup>COLLIER, Paul, GUILLAUMONT Patrich, GUILLAUMONT Sylvane, GUNNING Jan WILLEM “Redesigning conditionalaty”, World Development, The Americam University, Pergamon, Washington, D.C., 1997, pág. 1400.

<sup>9</sup>LEWIS, Jhon, P., Pro-Poor Aid Conditionality, Overseas Development council, Washington, D.C., 1993, pág. 41.

<sup>10</sup>BUIRA, Ariel, “An Analysis of INF Condittionality”, London, 2000, pág. 5.



mismas, ya que estas son previamente negociadas entre las partes mediante el acuerdo mutuo, sin embargo la cuestión es, como ese acuerdo es alcanzado y como esas condiciones son formuladas y aplicadas<sup>11</sup>”.

Lo destacado se encuentra en la manera de ejercer la condicionalidad, considerando la brecha de intereses y objetivos entre el agente donante y el receptor. Es precisamente la divergencia de intereses entre ambos actores, así como la capacidad de influencia del más fuerte, con la capacidad del receptor para contener la influencia del primero, lo que determina la naturaleza, tanto objetivos y estrategias, y en alcance de la condicionalidad. En otras palabras, ello evidencia que en determinados casos la realización de la cooperación internacional puede ir junto a acciones relacionadas con el ejercicio del poder; cabe mencionar que el concepto y el ejercicio del poder no se han mantenido estables a través del tiempo. Sin pretender de ningún modo hacer una disertación acabada sobre el poder en las relaciones internacionales, hay que señalar que durante la Guerra Fría las relaciones de poder se sustentaron en el marco de la lógica de la contención, donde se asumía que un país podía ejercer influencia sobre otro fundamentalmente aunque no exclusivamente a través de la coerción mediante la o el uso de la fuerza, con base en las capacidades militares del actor en cuestión.

Silvio Brucan, atendiendo esta realidad, resalta la transformación de los instrumentos de poder por parte de algunos países, señalando que: “el ejercicio del poder militar en materia de política internacional no se limita a los medios militares, que están perdiendo terreno, sino que abarca toda una gama, desde

---

<sup>11</sup>LOCKWOOD, Mathew, The perestroika of aid. New perspectives on conditionality, Chistian Aid, London, 1999, pág. 4.



la capacidad de influir hasta la de ejercer coerción, desde la propaganda, información y la ayuda económica, hasta la corrupción, el chantaje y la subversión, hasta las demostraciones de fuerza, el bloqueo naval, la invasión y la guerra”. Robert Keohane y Joseph Nye, por su parte, haciendo una crítica del modelo realista han destacado que el ejercicio del poder ha superado la esfera Estatal, enfatizado su análisis en los procesos transnacionales y económicos de los actores no Estatales, los cuales en su opinión, poseen un papel central en las relaciones internacionales. En este sentido y asentando lo anteriormente dicho, ambos autores constatan también que, ya que la estructuración del poder ha cambiado, las consideraciones militares no pueden continuar marcando la pauta para sustentar los estudios sobre el poder en el ámbito internacional, especialmente cuando se trata de países cercanos, aliados o interdependientes<sup>12</sup>.

Precisamente en el marco de la mayor relevancia de la política económica global o también llamado sistema internacional en las relaciones internacionales contemporáneas, nuevos planteamientos teóricos han procurado abordar con mayor precisión las principales características del poder y de su ejercicio. Susan Strange presenta una clara distinción entre el poder relacional y el poder estructural. El poder relacional descansa en el paradigma realista tradicional, el cual se refiere a la capacidad de influencia de un Estado a otro. Por su parte, el poder estructural se refiere, “al poder que da forma y determina las estructuras de la política económica global entre otros Estados, sus instituciones políticas, sus empresas, sus científicos y otros

---

<sup>12</sup>KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph, Poder e Interdependencia: la política mundial en transición, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pág. 44.



profesionales<sup>13</sup>”. La autora, superando la concepción clásica del poder con base a las capacidades de los Estados para ejecutar acciones, señala que resulta mucho más relevante determinar “sobre que” se ejerce poder, “de donde” se ejerce el poder y, lo más importante, “que tipos de resultados”, ya sea consientes o inconscientes en el ejercicio del poder estructural<sup>14</sup>. Por su parte Joseph Nye, presenta una clara división del poder en sus dos facetas fundamentales: el poder duro, (hard power) y el poder blando (soft power). El poder duro se refiere por ejemplo, al poder militar y al poder económico, mismos que se utilizan, como en el caso de las sanciones económicas, al incluir a que terceros cambien de postura<sup>15</sup>. Por su parte, el poder blando, que depende de la capacidad de organizar la agenda política de manera que configure las preferencias de otros, procura que determinados actores imiten los valores y las conductas de un determinado referente, a fin de que la convergencia de sus afinidades e intereses, el actor más poderoso logre coaccionar a otros sin la necesidad de obligarles, reduciendo los costos para lograr sus intereses, en donde la condicionalidad es muestra representativa de ello.

Es decir que la condicionalidad política de la CID, al procurar satisfacer los intereses de una parte mediante su influencia en otra, se convierte en una herramienta de poder, persuasión y en ocasiones coerción en las relaciones internacionales.

---

<sup>13</sup> STRANGE, Susan, *States and Markets*, Pinter Publishers, London, New York, 1998, pág. 24-25.

<sup>14</sup>STRANGE, *La retirada del Estado*, Encuentro Icaria Editorial - Intermón Oxfam, Barcelona, 2001, pág. 48-52-85.

<sup>15</sup>NYE JR. Joseph S., *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003, pág. 30.



Por ello la condicionalidad política de la CID, al llevarse a cabo en un marco de relaciones de poder de corte vertical, donde la parte más poderosa ejerce una actitud activa al ejercer dicho instrumento, mientras que la receptora ejerce, por su situación de vulnerabilidad, un comportamiento pasivo o reactivo, ya sea al asumirlo o intentar enfrentarlo, ha generado, aunque no en pocos casos, que “los países donantes hagan uso de la condicionalidad para sus propios fines o cometan arbitrariedades<sup>16</sup>”.

Precisamente con base en la diferencia de intereses entre dos o más países, así como de la asimetría del poder de negociación de y entre los mismos, el recurso de la condicionalidad conlleva de manera inherente al ejercicio de la coerción por parte del actor más poderoso; esto es, aquel que cuenta con mayores capacidades para ejercer su influencia en otros actores internacionales. Todo lo antes mencionado, indica que la política de la CID está condicionada, señalando una coerción que consiste en la “utilización de la fortaleza o capacidades financieras para promover en otros países los objetivos del donante”, es decir, “una condición ligada a un préstamo o a una donación financiera que impone un requerimiento de cierta acción por parte del gobierno receptor, la cual no sería efectuada sin la concesión de la asistencia”, cabe señalar, financiera.

---

<sup>16</sup>RODRIGUEZ-CARMONA, Antonio, “Experiencias internacionales de cooperación”, en MARTINEZ GONZALEZ-TABLAS, Ángel (coord.), *Visión global de la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, Centro de Investigación para la Paz, Madrid, 1996, pág. 151.



## 2.2 Justificación de la Condicionalidad.

### Las justificaciones “transparentes” de la condicionalidad

En el primer grupo de justificaciones se encuentran las siguientes tres consideraciones.

- El colapso de la Unión Soviética y su respectiva área de influencia a principios de la década de los noventa propició un ambiente de mayor consenso para que occidente promoviera con mayor rigor a escala global la democracia y el sistema capitalista; elemento que requiere también libertades individuales básicas que traigan consigo una nueva percepción sobre los valores políticos y de gestión pública, los cuales a partir de entonces, se constituyeron en los elementos esenciales de la nueva agenda política, económica y de cooperaciones mundiales.

Ante la evidente transformación de las relaciones internacionales tras el desmembramiento de la URSS<sup>17</sup> y su respectiva área de influencia, la CID no sería utilizada más como un instrumento de apoyo a regímenes del Sur (autoritarios o no) leales a los donantes del norte, en el marco de las alianzas político- ideológicas de la contención. De esta forma el valor estratégico de varios receptores, que por décadas fue capitalizado a través de atractivos montos de ayuda (los cuales se caracterizaron por no suministrarse mediante estipulaciones relacionadas con la democracia, los derechos humanos o el buen gobierno), disminuyó considerablemente la lógica (y exigencia en términos de lealtades

---

<sup>17</sup> Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas



políticas al donante) que amparaba la ayuda de los mismos también se transformó.

Es decir, tras el fin de la guerra fría las potencias occidentales consideraron que se contaba con la legitimidad necesaria para continuar promoviendo el libre mercado, la democracia y el buen gobierno, sin que dichas acciones fuesen percibidas como un mecanismo ideológico o estratégico de denominación cuyo fin era contener el hemisferio socialista- oriental.

- Gracias a un contexto internacional favorable, las potencias occidentales y sus organismos multilaterales se encontraron en renovada capacidad para promover y exigir a sus respectivos socios las reformas estructurales necesarias en aras de lograr un entorno nacional capaz de sustentar un crecimiento económico estable y duradero, esto según el FMI Y BM.

Por ejemplo el FMI ha justificado la imposición de su condicionalidad en el entendido de que esta estrategia coercitiva, más que una imposición de determinadas exigencias de carácter económicas a terceros países, consiste en un “seguro” diseñado para incrementar la eficacia del gobierno receptor y tras ello, evitar que los receptores utilicen los recursos proporcionados por el Fondo de forma inapropiada. Según Manuel Guitián, Director del Departamento de Asuntos Monetario del FMI, gracias a la condicionalidad, se puede asegurar el carácter revolvente de los insumos prestados, en beneficio de la propia institución y de otros países solicitante de créditos<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup>GUITIAN, Manuel, “Conditionality: Past, Present, Future”, IMF Staff Papers vol.42, núm.4, IMF, Washington, D.C., 1995, pág. 797.



Por su parte el BM señala que el principal objetivo de la condicionalidad consiste por un lado en sanear las finanzas públicas mediante la implantación de reformas estructurales, y por el otro en incrementar la eficacia de las instancias gubernamentales mediante el combate de la corrupción y el respeto a la ley, en aras de incrementar las posibilidades para generar el crecimiento económico necesario para abatir la pobreza.

Claro está que para conseguir esta meta el Estado debía conseguir las reglas del liberalismo económico, cuyo modus operandi se sustenta en el sistema político de la democracia; al vincular el rubro político con el económico, la condicionalidad de segunda generación de la cooperación significó un recurso político con fines económicos para respaldar la instrumentación de la reforma económica de la condicionalidad de primera generación.

En otras palabras la condicionalidad política de primera generación. O lo que es lo mismo, el fomento de la democracia y los derechos humanos han sido entender como valores a favor del liberalismo, el cual en principio es a su vez capaz de generar y difundir los satisfactores que requiere la sociedad.

Es muy importante ya que muestra la manera en que la principal prioridad de la agenda internacional (la promoción del liberalismo), y la propia condicionalidad, utiliza recursos políticos e inclusive morales (la democracia, los derechos humanos) para conseguir su propósito. Tiene un especial significado ya que marca la pauta para destacar que debido a que el interés primordial de la condicionalidad es impulsar el sistema económico neoliberal, los donantes han puesto mayor grado de rigor y de observación a la



instrumentación de los lineamientos de la condicionalidad de primera generación (las reformas estructurales) respecto a la de las segundas (democracia, derechos humanos, entre otras).

Debido a que la democracia y los derechos humanos son considerados solamente medios o instancia para facilitar o reforzar la generación de un modelo económico de carácter liberal, la exigencia o presiones por parte de los donantes sobre estas últimas temáticas no guardan correlación alguna respecto a la que mantienen con la citada temática prioritaria de carácter económica.

- Una tercera razón abiertamente expresada por los donantes para transformar su política de condicionalidad a la ayuda es que estos han querido “responder” a los movimientos democráticos internos de los países del Sur, mismo que tuvieron un impulso sin precedente alguno tras la caída del Muro de Berlín en 1989.

De esta forma exigencia como la promoción de la democracia, de los derechos humanos y la buena gestión pública, elemento difícilmente refutables como objetivos legítimos y loables para cualquier gobierno responsable, conforman un conjunto de nuevas normas que busca el incremento de las capacidades nacionales para hacer de la ayuda un instrumento de desarrollo más eficaz.

Al respecto nos sobra señalar que antes del término de la guerra fría los gobiernos donantes tuvieron que justificar ante sus respectivas naciones (y electores) la ayuda proporcionada a sus receptores, encontrando



dicha acreditación en la promoción de los valores practicados *ad interim* de los propios donantes (democracia, derechos humanos, buen gobierno, entre otras)<sup>19</sup>.

Dado lo anterior la condicionalidad de la ayuda procuraría mostrar al contribuyente del donante que a partir de entonces se apoyaría únicamente a aquellos países que utilizaran los montos asignados a través de la rendición de cuentas. Así, es evidente que esta estrategia posee también un objetivo de política interna, en procurar ganar respaldo popular a las políticas gubernamentales de los donantes.<sup>20</sup>

### **Las justificaciones “oscuras” de la condicionalidad**

1. La orientación de importantes montos de ayuda e inversiones hacia los Países de Europa Oriental y Central (PECOS), tras reducir los flujos de capitales hacia el Sur (y por ende al evaluarse los montos foráneos a causa de la escasez), insidió para que los donantes pudiesen aumentar el grado de exigencia hacia sus receptores como condición para que estos pudiesen seguir recibiendo fondos.

Además, las primeras condiciones económicas y políticas fueron impuestas en una primera fase a los PECOS, por los que dichos países fungieron como los modelos de referencia a seguir por el resto de la comunidad de receptores tanto de ayuda como de inversión.

---

<sup>19</sup> Para la teoría constructivista, la transferencia sistemática hacia lo internacional de las concepciones internas sobre los valores de justicia y desarrollo (como la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno), es un constante natural en las relaciones internacionales, sin que ello atienda a estrategias políticas determinadas. Sin embargo, en realidad los gobiernos donantes se acogieron a estos “valores universales” justificando su ayuda mediante instancias “morales” para legitimar la capacidad política de influencia en terceros países mediante el ejercicio de la condicionalidad.

<sup>20</sup> Es decir, que este es un típico caso de la utilización de la política exterior al servicio de la política interior.



Los receptores, al verse mermar sus respectivas capacidades de negociación internacional debido al contexto económico internacional desfavorables de la década de los ochenta que acarreó mayor pobreza y dependencia externa de capitales, y ante su enorme necesidad de recibir apoyo externo, resultaron, una vez más, incapaces (en distintas magnitudes dependiendo el caso)<sup>21</sup>, de contraponerse a las condicionantes foráneas dictadas por el Norte.

Es decir, los donantes, de forma estratégicas obtuvieron un beneficio político agregado generado por la crisis económicas de los países en desarrollo, así como la reducción de la AOD durante la década de los noventa (generada por ellos mismos), logrando establecer una gama cada vez más amplia y exigente de condiciones a los receptores, en un plano de mayor ventaja respecto a los receptores en término de relaciones de poder. Esta situación, en palabras de Katarina Tomasevesky, significa que “mientras las fuentes de ayuda se reducían, los objetivos (condicionados)<sup>22</sup> de la ayuda aumentaron.<sup>23</sup>”

2. Por otra razón que los donantes apostaron por “cambiar las reglas del juego” de la ayuda consiste en que el ejercicio de la condicionalidad permitiría de cierta forma “justificar” las sensible reducción de la AOD

---

<sup>21</sup> El grado de “docilidad” o “resistencia” de un receptor de ayuda ante la exigencia proveniente del exterior con miras a transformar sus instituciones y relaciones económicas internas varía dependiendo de varios factores, entre ellos su dependencia a los capitales externos, el porcentaje de la AOD respecto a su PIB a escala nacional y per cápita y, especialmente al interés del gobierno local por instrumentar las condiciones en cuestión.

<sup>22</sup> Esta autora bosnia-danesa señala que a partir de la década de los noventa, los objetivos de la cooperación al desarrollo (reformas estructurales, democracia, derechos humanos, etc.) se convirtieron también en las condiciones que los receptores debían aceptar y apoyar para estar en capacidad de recibir fondos del exterior, los cuales a su vez debían destinarse a promover dichos propósitos (TOMASEVSKY, Katarina, *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*, Pinter, London, 1997, pág. 9).

<sup>23</sup> TOMASEVSKY, Katarina, *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*, Pinter, London, 1997, pág. 7.



registrada a lo largo de la década de los noventa,<sup>24</sup> implementada en el marco de las presiones y reducciones presupuestales gubernamentales, y como ya se señaló, para hacer frente a una creciente opinión pública molesta por la ineficacia de la ayuda al mundo en desarrollo proveniente de sus impuestos<sup>25</sup>.

3. Un sustento más para la instrumentación de la nueva condicionalidad fue el hecho que tras el final de la guerra fría, sin los fundamentos propios de la contención, los organismos financieros internacionales y los gobiernos donantes requirieron de nuevas justificaciones ante sus respectivos electorados para el otorgamiento de ayuda. Estos nuevos fundamentos o justificaciones fueron precisamente encontrados en la inclusión de las condicionantes en materia democrática de derechos humanos, lineamientos políticos y moralmente atractivos para los países del norte.<sup>26</sup>

Mediante la inclusión de esta nueva gama de condicionantes, se ha procurado “legitimar” el sistema internacional de ayuda el cual en realidad no apoya de manera preferencial a los países menos favorecidos o más necesitados del planeta<sup>27</sup>. Con la aplicación de esta nueva ola de condicionantes, los donantes también han querido presentar una imagen

---

<sup>24</sup> Recuérdese que la proporción del PIB respecto a la OED de los miembros del CAD pasó del 0.33% en 1990 al 0.22% en el año 2000.

<sup>25</sup> CRAWFORD, Gordon, “Promoting Democracy, Human Rights and Good Governace Through Development Aid: A Comparative Study of the policies of Four Northern Donors”, Centre for Democratization Studies, Working Paperon Democratization, University of Leeds, 1996, pág. 33.

<sup>26</sup> STOKKE, Olav, Aid and political Conditionality, (comp.), The European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), Frank Cass, London, 1994, pág. 10.

<sup>27</sup> A principios de los noventa, según el PNUD, solo el 25% de la AOD se dirigió al 75% de la población más pobre del mundo. En el año 2000, este enorme sector poblacional (que aumenta en 25 millones de personas al año) recibió el 42% de la AOD. En 1999 los PMA fueron destino del 29% de la AOD (datos extraídos de: La Realidad de la Ayuda 2002-2003 Intermón Oxfam, pág. 161).



renovadora de los fundamentos de la ayuda, misma que, en principio, procura atender lineamientos convencionalmente aceptables en materia de democracia o de derechos humanos. Es así como algunos donantes han procurado mostrar una imagen tanto interna (dirigida a sus votantes) como externa (orientado a terceros países u otros donantes) del sistema de ayuda como un instrumento moderno o renovado con mayor capacidad para incentivar desarrollo en los países del Sur. Mediante las citadas nuevas reglas de la ayuda, los donantes han externado su compromiso por dirigir esta “cruzada global” desarrollista, inclusive moral, a favor del desarrollo.

Además, al igual que como sucede con las sanciones comerciales, los donantes que imponen sanciones a la ayuda pretende hacer ver a terceros que “se está haciendo algo” (sean estas acciones eficaces o no) contra los países que no acatan las disposiciones establecidas por la comunidad donante.

4. La última razón, por la que los donantes han impuesto un nuevo modelo de oferta y recepción de ayuda al desarrollo se refiere a que encontraron en esta nueva directriz de la ayuda un renovado mecanismo para procurar influenciar las políticas interna en desarrollo y, especialmente, en lo más vulnerable; precisamente por su recurrente necesidad de montos externos para financiar su endeble economía interna y, desde décadas, dependiente de los flujos financieros provenientes del exterior.

Detrás de los propósitos públicos o transparentes que pretenden promover las reformas económicas, la democracia, los derechos humanos y el buen



gobierno, existen otras intenciones quizás más conscientes en el rol de la ayuda como instrumento de poder al servicio de los intereses de los donantes.

Strom Thaker, mediante procedimientos estadísticos, encontró que durante los primeros años de la década de los noventa, la aprobación de préstamos por parte del FMI estuvo directamente relacionada con la calidad de los votos de sus receptores de la ONU.

Lo interesante que este investigador descubrió es que entre mayor proporción de los países solicitantes de créditos de votar en la ONU a favor de las iniciativas presentadas por Estados Unidos, estos aumentaban significativamente la posibilidad de acceder a créditos otorgados por el FMI<sup>28</sup>.

La vinculación de condicionantes políticas por parte de los donantes de ayuda para conseguir determinados objetivos estratégicos es analizada por John-Jean B. Barya, que señala con agudeza que:

No existe duda alguna que el proyecto de la nueva condicionalidad no es otro que el intento de los grandes poderes capitalista occidentales de crear una nueva legitimidad en la pos Guerra fría, mediante el descrédito de los regímenes dictatoriales y autoritarios en África o en cualquier otro sitio en el Tercer Mundo, los cuales son reemplazados por nuevos líderes bajo la

---

<sup>28</sup>COLLIER, Paul, GUNNINGJan Willem, COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), Impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe ,CEPAL-Fondo de Cultura Económica (FCE), Mexico,2001, pág. 73.



ideología del pluralismo, la democracia y el libre mercado, mientras mantienen su hegemonía en los países que le resulta económica y políticamente útiles a los poderes occidentales<sup>29</sup>.

Para Barya, la condicionalidad constituye exclusivamente un instrumento de la potencia para legitimar su influencia en terceros países, bajo el manto de los valores occidentales, los cuales, en principio, constituye premisas occidentales, los cuales, en principio, constituyen premisas fundamentales y necesarias para la consecución del desarrollo y el crecimiento económico.

Según este analista, la condicionalidad de la ayuda es diseñada con el propósito de “imponer la ideología de libre mercado a escala global”. El citado autor fundamenta la existencia y objetivos de los donantes en la dinámica de la condicionalidad exclusivamente en los intereses del Norte, o como lo denomina de manera eufemística “al servicio del capital internacional.”

En una posición a fin a la de autor de referencia, Warren Nyamugasira asevera que la ayuda y su condicionalidad les han servido a los donantes a asegurar sus valores, intereses comerciales, aspiraciones culturales y objetivos políticos en los países pobres<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> BARYA, John-JEAN B., “The new political conditionality of aid: An independent view from Africa”, Good Government?, IDS Bullentin, vol. 24, Brighton, 1993, pág. 17.

<sup>30</sup> NYAMUGASIRA, Warren, “Aid Conditionality, policy ownership and poverty reduction”, International Advisory Committee, Thereality of Aid Project, San José, Costa Rica, 2000, pág. 2.



Si bien estos provocadores argumentos conciben importantes rangos de la realidad, también cabe preguntar si los donantes o “el capital internacional”, perciben metas comunes o siempre racionales en función de su supuesta claridad y homogeneidad de intereses y, especialmente, de los medios para conseguirlos.

Además, debido a que no se ha consolidado un régimen internacional de desarrollo, así como el hecho de que el sistema internacional se caracteriza por la diferencia entre los propósitos, capacidad y vulnerabilidades entre sus actores, resultaría cuando menos preciso asentar de manera tajante que el ejercicio de aplicar condicionalidad a los países receptores constituyen en todo los casos ejercicio de imposición de intereses egoístas por parte de los Estados poderosos hacia los débiles.

Además, las justificaciones de la condicionalidad política no se encuentran únicamente del lado de los donantes. En pensar así llevaría a aseverar incorrectamente que la dinámica del sistema de CID el único hemisferio beneficiario por la transferencia de recursos y capacidades del Norte al Sur es exclusivamente uno de ellos.

El Sur también posee importante intereses en el nuevo sistema de condicionalidad política de la cooperación internacional. Por ejemplo, los gobiernos receptores han encontrado un medio para vincularse en el sistema político y financiero internacional mediante la aceptación (ya sea en un grado mayor o menor) de los lineamientos de esta nueva tendencia de la cooperación. Estos gobiernos, al aceptar en términos generales las



condicionantes de primera generación y de segunda, y en consecuencia tras no ser sancionados por sus respectivos donantes (como ocurre la mayoría de las veces), encuentra una legitimación de facto tanto en el ámbito interno como externo; situación donde el gobierno donante encuentra beneficios políticos y económicos tras privilegiar su relación con su socio del Sur.

El otro escenario posible consiste en el intento por parte de los donantes por procurar incidir en las políticas internas (particularmente económicas y, en segundo término, políticas como la democracia y los derechos humanos) de los receptores, con el fin de obtener beneficios del orden político y económico tales como acceder a la compra de diversas empresas públicas puestas en venta mediante presiones ejercidas por la vía de la condicionalidad económica u otra medidas de presión.

Finalmente, y como se ha visto, el modelo actual de condicionalidad tiene también el propósito de ser funcional a distintos países, del Norte y del Sur, sean estos sancionados o no, ya que cada uno de estas circunstancias los gobiernos han encontrado de manera muy sagaz motivo para beneficiarse políticamente de estos recursos del sistema de cooperación internacional. En menos palabras, pueda aseverarse que desde este punto de vista, ya sea en un grado mayor o menor, todo gana en el juego de la condicionalidad<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Aunque ante el importante grado de incumplimiento de las actuales normas para otorgar y recibir ayuda, los actores del sistema internacional de ayuda también pierden, al desaprovechar los lineamientos que ellos mismos han impuestos o aceptado (en distinto grado) para promover la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno.



## Objetivos por los que los donantes aceptan explícitamente el uso de condicionalidad

Objetivos	Canadá	Francia	Alemania	Japón	Holanda	Países nórdicos*	Reino Unidos	EUA	CE**	BIRD***	BM
Política vs pobreza	X				X	x	X	X		X	x
Reducción gasto militar			X	x	X				x		
Respeto a los derechos humanos	X	x	X	x	X	x	X	X	x		
Buen Gobierno			X		X	x	X	X			x
Sistema democrático			X	x		x	X	X	x	X	
Protección ambiental	X		X	x	X		X	X	x	X	x

\*Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia.

\*\*Comisión Europea.

\*\*\* Banco Interamericano de Desarrollo.

**Fuente: Joan M. Nelson y Stephanie J. Eglinton, Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality, Overseas Development, Council, Washington D.C., 1993, p.47.**

### 2.3 Naturaleza de la Condicionalidad de la Cooperación.

La condicionalidad de la cooperación posee una naturaleza política-económica; debido que la política de la CID puede ser definido como “los cambios políticos solicitados como un prerrequisito para la aprobación o la continuación del acceso a préstamos, concesiones o asistencia”<sup>32</sup>. De esta

<sup>32</sup> KILLICK, T., “Principals, Agents and the fallings of Conditionality”, journal of international development, vol. 9, núm. 4, London, 1997, pág. 487.



manera la condicionalidad se define por la capacidad de influencia en los receptores en el otorgamiento de recursos financieros para promover los objetivos del donante.

Para Olav Stokke en su clásica obra *Aid and Political Conditionality*, la clave del significado de la condicionalidad política consiste en la utilización de medidas de presión por parte del donante, en términos de amenazar o cortar los flujos de ayuda si las condiciones no son aceptadas por el receptor.<sup>33</sup>

Otro elemento relevante es que la condicionalidad política en el marco de la cooperación asume el hecho de que los sujetos de su aplicación y/o acatamiento son los gobiernos de los países del Sur receptores de ayuda.<sup>34</sup>

Dicho esto se debe señalar que la condicionalidad política en la CID en el transcurso de la historia se ha caracterizado por ser establecida a través de los Estados poderosos frente a los débiles.<sup>35</sup>

En otras palabras la condicionalidad ha sido y continúa siendo una actividad inherente a la CID, la cual fue puesta en marcha a partir de la guerra fría (es decir, al momento en que la CID surge formalmente en el sistema internacional).

Esto muestra que las condicionantes eran impuestas “desde arriba” o de manera vertical por parte de las potencias donantes a los países en desarrollo que recibían la ayuda, lo que generaba que la condicionalidad fungiese como

---

<sup>33</sup> STOKKE. Olav *Aid and Political Conditionality*. 1995: Pág. 12

<sup>34</sup> Evidentemente, en el marco de la cooperación Sur-Sur existe ejemplo de condicionalidad política ejercida por los países relativamente más avanzados del hemisferio hacia sus respectivos receptores.

<sup>35</sup> Aunque hoy en día distintos Acuerdos de colaboración Sur-Sur también incluyen causas relativas de los derechos humanos y la democracia (MERCOSUR, Comunidad Andina, y Plan Puebla-Panamá-hoy Plan (Sic) Mesoamericano).



un mecanismo de injerencia política que contribuyó a la obtención de determinados intereses nacionales del donantes los cuales no en todos los casos coincidieron con los de los países apoyados, en detrimento muchas veces del interés nacional de este último.

## **2.4 Organismos Multilaterales.**

### **2.4.1 Fondo Monetario Internacional. (F.M.I).**

El Fondo Monetario Internacional o FMI (en inglés: International Monetary Fund) como idea fue planteado el 22 de julio de 1944 durante una convención de la ONU en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos; y su creación como tal fue en 1945.

El FMI es una institución internacional que reúne 188 países, cuyo papel es de “fomentar la cooperación monetaria internacional, garantizar la estabilidad financiera, facilitar el intercambio internacional, contribuir a un nivel elevado de empleo, a la estabilidad económica y hacer retroceder la pobreza”.

Así, el FMI tiene como función de asegurar la estabilidad del Sistema monetario internacional (SMI) y la gestión de las crisis monetarias y financieras. Para ello, proporciona créditos a los países que conocen dificultades financieras que ponen en peligro la organización gubernamental del país, la estabilidad de su sistema financiero o el flujo de intercambio del Comercio internacional con el resto de los países.

En su origen, debía garantizar la estabilidad del sistema monetario internacional después del hundimiento de la quiebra de 1929. Después 1976 y la desaparición del sistema de cambio fijo, el FMI heredó de un nuevo papel



frente a los problemas de las deudas de los países en desarrollo y frente a las crisis financieras.

El FMI debe garantizar la estabilidad del Sistema monetario internacional después de la segunda guerra mundial. Entre sus objetivos estaba impedir que las grandes potencias económicas cayeran de nuevo en la situación de los años 30, durante un periodo donde las devaluaciones de la moneda y las decisiones sobre políticas económicas habían empeorado las tensiones internacionales.

Otorga temporalmente aquellos recursos financieros a los miembros que experimentan problemas en su balanza de pagos.

Un país miembro tiene acceso automático al 25% de su cuota si experimenta dificultades de balanza de pagos. Si necesita más fondos, tiene que negociar un plan de estabilización. Se aspira a que cualquier miembro que reciba un préstamo lo pague lo antes posible para no limitar el acceso de crédito a otros países. Antes de que esto suceda, el país solicitante del crédito debe indicar en qué forma se propone resolver los problemas de su balanza de pagos de manera que le sea posible reembolsar el dinero en un período de amortización de tres a cinco años, aunque a veces alcanza los 15 años.

Sin embargo, sus políticas (especialmente, los condicionamientos que impone a los países en vías de desarrollo para el pago de su deuda o en otorgar nuevos préstamos) han sido severamente cuestionadas como causantes de regresiones en la distribución del ingreso y perjuicios a las políticas sociales. Algunas de las críticas más intensas han partido de Joseph Stiglitz, economista jefe del Banco Mundial de 1997 a 2000 y Premio Nobel de Economía 2001.



Algunas de las políticas criticadas son:

Saneamiento del presupuesto público a expensas del gasto social. El FMI apunta que el Estado no debe otorgar subsidios o asumir gastos de grupos que pueden pagar por sus prestaciones, aunque en la práctica esto ha resultado en la disminución de servicios sociales a los sectores que no están en condiciones de pagarlos.

Generación de superávit fiscal primario suficiente para cubrir los compromisos de deuda externa.

Eliminación de subsidios, tanto en la actividad productiva como en los servicios sociales, junto con la reducción de los aranceles.

Reestructuración del sistema impositivo. Con el fin de incrementar la recaudación fiscal, ha impulsado generalmente la implantación de impuestos regresivos de fácil percepción (como el Impuesto al Valor Agregado)

Eliminación de barreras cambiarias. El FMI en este punto es partidario de la libre flotación de las divisas y de un mercado abierto.

Implementación de una estructura de libre mercado en prácticamente todos los sectores de bienes y servicios, sin intervención del Estado, que sólo debe asumir un rol regulador cuando se requiera.

El concepto de servicios, en la interpretación del FMI, se extiende hasta comprender áreas que tradicionalmente se interpretan como estructuras de aseguramiento de derechos fundamentales, como la educación, la salud o la previsión social.



Políticas de flexibilidad laboral, entendida como la desregulación del mercado de trabajo.

Estos puntos fueron centrales en las negociaciones del FMI en Latinoamérica como condicionantes del acceso de los países de la región al crédito, en los años ochenta. Se argumenta que provocaron una desaceleración de la industrialización, o desindustrialización en la mayoría de los casos. Las recesiones en varios países latinoamericanos a fines de los años noventa y crisis financieras como la de Argentina a finales de 2001, son presentadas como ejemplos sobre la opinión del fracaso de las "recetas" del Fondo Monetario Internacional, por cuanto esos países determinaron su política económica bajo las recomendaciones del organismo.

#### **2.4.2 Banco Mundial.**

El **Banco Mundial**, abreviado como **BM** (en inglés: *WB World Bank*) es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas, que se define como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo. Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo. Está integrado por 18 países miembros. Fue creado en 1944 y tiene su sede en la ciudad de Washington, Estados Unidos<sup>36</sup>.

En 1945, en el marco de las negociaciones previas al término de la Segunda Guerra Mundial, nace lo que a la fecha se conocería como el sistema financiero de Bretton Woods (llamado así por el nombre del complejo hotelero de la ciudad en New Hampshire, donde fue concebido) integrado por

---

<sup>36</sup> Para profundizar sobre esta temática, consúltese [www.ifm.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm](http://www.ifm.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm)



dos instituciones fundamentales para entender las políticas de desarrollo que tuvieron lugar a partir de la segunda mitad del siglo XX: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Concebido el primero, en un principio, con el fin de ayudar a las naciones europeas en la reconstrucción de las ciudades durante la posguerra, poco a poco fue ampliando sus funciones, creándose más organismos que funcionarían paralelamente a este, integrando lo que hoy conocemos como el Grupo del Banco Mundial (GBM).

### **2.4.3 Organización de Naciones Unidas (O.N.U).**

Las Naciones Unidas fueron creadas oficialmente el 24 de octubre de 1945, cuando la Carta de la ONU fue ratificada por una mayoría de los primeros 51 Estados Miembros. Esa fecha se celebra ahora todos los años en el mundo como el Día de las Naciones Unidas.

El objetivo de las Naciones Unidas es unir a todas las naciones del mundo para trabajar en pro de la paz y el desarrollo, sobre la base de los principios de justicia, dignidad humana y bienestar de todos los pueblos. Brinda a los países la oportunidad de equilibrar la interdependencia mundial y los intereses nacionales cuando se ocupan de problemas internacionales.

- Mantener la paz en todo el mundo.
- Desarrollar relaciones de amistad entre las naciones.



- Colaborar para contribuir a que los pueblos vivan mejor, eliminar la pobreza, las enfermedades y el analfabetismo en el mundo, impedir la destrucción del medio ambiente y alentar el respeto de los derechos y las libertades.
- Ser un centro para ayudar a las naciones a lograr estos objetivos<sup>37</sup>.

#### **2.4.4 Unión Europea (U.E.).**

La Unión Europea (UE) es una comunidad política de Derecho constituida en régimen de organización internacional, sui generis, nacida para propiciar y acoger la integración y gobernanza en común de los Estados y los pueblos de Europa. Está compuesta por veintiocho Estados europeos y fue establecida con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE), el 1 de noviembre de 1993.

Con ese acto, la supra estructura «Unión Europea» aunaba y se fundaba sobre las tres Comunidades Europeas preexistentes (CECA, Euratom y CEE/CE) y les añadía la política exterior común y la cooperación judicial y policial, formando un sistema complejo conocido como «los tres pilares». Sin embargo, con la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa, la Unión Europea sucedió, por completo aunque con ciertas particularidades, a las Comunidades Europeas y asumió con ello su personalidad jurídica única como sujeto de Derecho internacional.

La Unión Europea ha desarrollado un sistema jurídico y político, el comunitario europeo, único en el mundo, que se rige por mecanismos y procedimientos de funcionamiento interno complejos, que se han extendido y

---

<sup>37</sup> Carta de las Naciones Unidas, cap. 1, art. 1.



evolucionado a lo largo de su historia hasta conformar, en la actualidad, un sistema híbrido de gobierno transnacional difícilmente homologable que combina elementos próximos a la cooperación multilateral, si bien fuertemente estructurada e institucionalizada, con otros de vocación netamente supranacional, regidos ambos por una dinámica de integración regional muy acentuada.

Todo esto desemboca en una peculiarísima comunidad de Derecho, cuya naturaleza jurídica y política es muy discutida, si bien sus elementos fundacionales y su evolución histórica, todavía abierta, apuntan, en el presente, a una especial forma de moderna confederación o gobernanza supranacional, acusadamente institucionalizada y con una inspiración histórico-política de vocación federal en el sentido de un federalismo internacional nuevo, no de un Estado federal clásico que se detecta con cierta claridad en ámbitos como la ciudadanía europea, los principios de primacía y efecto directo que le son aplicables a su ordenamiento jurídico en relación con los ordenamientos nacionales, el sistema jurisdiccional o la unión monetaria (el sistema del euro).

La Unión Europea, y antes las Comunidades, promueve la integración continental por medio de políticas comunes que abarcan distintos ámbitos de actuación, en su origen esencialmente económicos y progresivamente extendidos a ámbitos indudablemente políticos. Para alcanzar sus objetivos comunes, los estados de la Unión le atribuyen a estas determinadas competencias, ejerciendo una soberanía en común o compartida que se despliega a través de los cauces comunitarios.



La Unión Europea se rige por un sistema interno en régimen de democracia representativa. Sus instituciones son siete: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo. El Consejo Europeo ejerce funciones de orientación política general y de representación exterior, y nombra a los jefes de las altas instituciones constitucionales; el Parlamento Europeo y el Consejo ejercen la potestad legislativa en igualdad de condiciones, tomando decisiones conjuntas a excepción de los procedimientos legislativos especiales, donde el Parlamento desempeña un papel meramente consultivo; la Comisión o Colegio de Comisarios aplica el Derecho de la Unión, supervisa su cumplimiento y ejecuta sus políticas, y a ella corresponde en exclusiva la iniciativa legislativa ante el Parlamento y la Comisión; el Tribunal de Justicia ejerce las labores jurisdiccionales supremas en el sistema jurídico comunitario; el Tribunal de Cuentas supervisa y controla el buen funcionamiento y la adecuada administración de las finanzas y de los fondos comunitarios; y el Banco Central Europeo dirige y aplica la política monetaria única de la zona euro.

Por su parte, en el pilar de cooperación podemos observar que, por razones obvias, la UE pretende continuar y ampliar su política de cooperación y las de sus Estados miembros con CA a fin de fortalecer, principalmente, la integración económica centroamericana (que convertiría a la región en un mercado único muy atractivo para las empresas europeas...), así como la cohesión económica y social en la región, la buena gobernanza, el Estado de Derecho y la lucha contra el crimen organizado transnacional. La Unión cuenta también con otros órganos, instancias y organismos de funciones y



atribuciones diversas, como el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, entre otros.

El regionalismo, tanto su vertiente vieja como nueva, su relación con la integración regional, la regionalización y su interdependencia con los efectos de los cambios globales o de globalización en la sociedad centroamericana y por defecto la interrelación entre la necesidad de consolidar los procesos de negociación en condiciones del nuevo regionalismo con la Unión Europea, pero salvaguardadas con acuerdos de cooperación para subvencionar algunos de los efectos negativos del capitalismo salvaje, dicho aspecto forma la parte esencial de este estudio. Si bien pueden rescatarse ciertas experiencias indudablemente positivas, los resultados de este proceso han sido generalmente escasos, lo que ha dejado una visión de fragilidad y desencanto, Se pueden esgrimir múltiples razones para explicar por qué en la práctica los mecanismos de integración no pudieron traducirse en avances y realizaciones concretas. Quizás una de las más importantes fue que, desde sus inicios, la integración nunca se concibió a como un proyecto político, y por ende integrada plenamente en las políticas nacionales de desarrollo de cada país.

Por el contrario, siempre se le consideró como un mecanismo secundario o complementario de una estrategia de desarrollo basada en una relación Norte-Sur con los países desarrollados, a la cual siempre se le otorgó prioridad y que actualmente es la tendencia que se impone.

En segundo plano, el propio modelo de desarrollo que siguieron los países de la región durante buena parte de ese período (desde los años cincuenta) tampoco fue conducente al avance de la integración verdadera, ya que estuvo



carente de inclusión y cohesión social. El mismo se caracterizó por un crecimiento “hacia adentro”, bajo el amparo de altas barreras arancelarias y no arancelarias, que favorecían en cada país la sustitución de importaciones y no el desarrollo de sus propias capacidades y competitividades reales para poderse insertarse mejor en el entorno regional y mundial; La integración entre los países se limitó a aspectos meramente comerciales.

Un tercer momento fue la búsqueda de una integración regional, pero que careció con claridad en cuanto a sus objetivos y tampoco contó con un compromiso gubernamental firme y obligatorio con respecto a los plazos, mecanismos e instrumentos para llevarlo a cabo. Asimismo, el sistema institucional previsto adoleció de serias limitaciones, haciendo énfasis principalmente en el Derecho comunitario y en especial en el Derecho económico que es el determinante en las relaciones de bienes públicos, comerciales, beneficios y desarrollo<sup>38</sup>.

Evidentemente, esta acción de cooperación con CA, en particular con el SICA y con sus Estados miembros, también constituye una apuesta estratégica de la UE, en el marco de su política de cooperación, a fin de no perder espacios de influencia en diversas regiones del mundo en relación con otros actores internacionales globales (Estados Unidos, China, Rusia...), aunque sujeta siempre, dicha cooperación bilateral, al principio de condicionalidad (por ejemplo, condicionada al respeto del Estado de Derecho y a la protección de los derechos humanos por parte de los Estados receptores de la cooperación<sup>39</sup>).

---

<sup>38</sup> ROJAS LANUZA, Denis Iván, Integración, desarrollo y cooperación internacional en Centroamérica pág. 181.

<sup>39</sup> Por ejemplo, a efectos ilustrativos, en las llamadas Primeras Conclusiones del Seminario «El futuro europeo de la cooperación al desarrollo. El Parlamento Europeo decide », celebrado en Madrid, el 3 de diciembre de



Es oportuno aclarar que, desde el punto de vista de la condicionalidad de la cooperación de la UE con CA, una cosa es la cooperación bilateral con el SICA en cuanto tal para principalmente fortalecer su sistema institucional y profundizar su proceso de integración económica; y, otra cosa, es la cooperación bilateral con los propios Estados miembros del SICA, a los cuales sí se les debe exigir, como condición para la cooperación, el respeto del Estado de Derecho, la buena gobernanza, el fomento de la democracia, la protección de los derechos humanos, entre otros, todo lo cual también redundará en beneficio de la propia integración centroamericana, pues, evidentemente, en cualquier parte del mundo no puede haber un proceso de integración exitoso con Estados que internamente puedan sufrir serios problemas políticos que incluso en casos extremos puedan peligrosamente aproximarse más o menos a la categoría de los llamados «Estados en desintegración» o de «Estados desintegrados»<sup>40</sup>.

Sin embargo, sobre todo en casos extremos de violación por los gobiernos del principio de la condicionalidad de la cooperación, la UE debe seguir apoyando

---

2012, bajo los auspicios de la Oficina de Información en España del Parlamento Europeo, se señala que: «1.- La Unión Europea tiene que amoldarse a los tiempos actuales, adaptando la política de cooperación al mundo global. La UE no debe perder peso en el mundo respecto a otros actores, como China, y la cooperación tiene que seguir siendo una bandera que nos represente. [...] 4.- La condicionalidad sigue siendo una premisa fundamental para la cooperación bilateral de la UE, buscando que los gobiernos trabajen en la mejora y cumplimiento de los derechos humanos básicos». MEJIA HERRERA, Orlando, El Acuerdo de asociación Unión Europea- Centro América, Madrid, Enero/Abril 2014.pág 192.

<sup>40</sup> Sobre la noción de Estados desintegrados (llamados también Estados fallidos o fracasados), *vid.* JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Los Estados fracasados y el Derecho internacional: el caso de Somalia» en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII, n. ° 1, Madrid (2010), 17-59, pp. 51 y ss. En el caso centroamericano, el reconocido «Failed States Index 2012» (en [http:// www.fundforpeace.org/global/library/cfsir1210-failedstatesindex2012-06p.pdf](http://www.fundforpeace.org/global/library/cfsir1210-failedstatesindex2012-06p.pdf)) coloca a los Estados centroamericanos, de mayor a menor grado de riesgo de convertirse en Estado fallido, en los siguientes puestos: Nicaragua, 69; Guatemala, 70; Honduras, 75; El Salvador, 93 (todos ellos dentro de la categoría intermedia de Estados en advertencia alta); Panamá, 132 (en una categoría un poco mejor de Estados menos estable o de estabilidad baja); y, Costa Rica, 139 (en la categoría mejor aún de Estados estables o de estabilidad normal en relación con el resto de la región centroamericana). 2014 MEJIA HERRERA, Orlando, El Acuerdo de Asociación Unión Europea- Centro América, Madrid, Enero/Abril, pág. 193.



fuertemente la cooperación descentralizada a fin de no perjudicar injustamente a diversos sectores y segmentos de las poblaciones beneficiarias en aquellos países con graves problemas de democracia y de respeto de los derechos humanos. Para ello debe fortalecer y ampliar la cooperación al desarrollo a diversos programas y proyectos de las administraciones subestatales (gobiernos regionales o locales) y de una amplia gama de nuevos actores de la llamada sociedad civil<sup>41</sup>.

Hoy Centroamérica “goza de paz” en su territorio, pero existen nuevos flagelos que amenazan su seguridad e impiden su desarrollo económico y social, tales como el narcotráfico, el crimen organizado, la pobreza material de sus habitantes, la corrupción a todos los niveles, el deterioro del medio ambiente, entre otros. Encontrar soluciones para controlar o superar estos y otros problemas no es nada fácil, porque desborda la capacidad de los Estados, pero se podrían combatir con mayor efectividad desde el ámbito regional.

No obstante, desde que se constituyó el SICA, sus Estados miembros han carecido de la suficiente voluntad política y de visión estratégica y de desarrollo para ir adaptándolo gradual y de manera efectiva a las nuevas realidades de la región y, por lo tanto, el proceso avanza muy lento y al Sistema se le hace difícil responder a las necesidades de la Centroamérica del siglo XXI. Por tal razón, se considera necesario refundar al SICA por medio de un nuevo tratado, con el objetivo, entre otros más, de ordenar su estructura institucional y en el que sus Estados miembros le transfieran competencias

---

<sup>41</sup> En ese sentido, en las primeras conclusiones del citado Seminario «El futuro europeo de la cooperación al desarrollo. El Parlamento Europeo decide» (punto 8), también se señala que la «cooperación descentralizada no debe ser la gran perdedora de todo este proceso. Tenemos que seguir apoyándola e intentar que no desaparezca». MEJIA HERRERA, Orlando, El Acuerdo de Asociación Unión Europea- Centro América, Madrid, Enero/Abril, 2014.pag 193.



concretas en determinadas materias, empezando por las de índole económica, sin olvidar, claro está, las otras dimensiones de la integración: la política, la jurídica y la social<sup>42</sup>.

## **2.5 Estados Cooperantes:**

### **2.5.1 Estados Unidos de Norteamérica.**

Estados Unidos aporta US\$14.8 millones para beneficiar a más de 70,000 niños y niñas del Programa de Educación y Nutrición Escolar. El Gobierno de los Estados Unidos a través de su Departamento de Agricultura (USDA, por sus siglas en inglés) financia desde el año 2011 el Proyecto de Alimentos para la Educación y Nutrición (PAENI) –McGovern-Dole International Food for Education And Child Nutrition – cuyo monto total asciende a los US \$ 14.8 millones de dólares y beneficia a más de 70,000 niñas y niños, finalizando en septiembre de 2014.

Este proyecto del Gobierno de los Estados Unidos es implementado en más de 700 centros de preescolar y primaria por el consorcio Food For the Poor (FFP), American Nicaraguan Foundation (ANF) y la Asociación Familia Padre Fabretto (AFPF) en coordinación con el Programa Integral de Nutrición Escolar del Ministerio de Educación (PINE/MINED) y el Ministerio de Salud (MINSa). La mayoría de estos centros están ubicados en los departamentos de Madriz y Nueva Segovia.

Según el USDA, mejorar la calidad de la educación invirtiendo en recursos humanos locales y optimizar el nivel de aprendizaje a través del equipamiento

---

<sup>42</sup> BLANCO FONSECA, Víctor Hugo, en su libro, La Nueva arquitectura de la integración regional Centroamericana a partir de los años 1990.



y mejoramiento de la infraestructura escolar son elementos importantes del proyecto. Se busca además renovar el aporte nutricional de niños y niñas de preescolar y primaria y maximizar el aporte nutricional con intervenciones de salud e higiene mediante campañas de salud y talleres de salud preventiva.

Para el Gobierno de los Estados Unidos es importante la coordinación de esfuerzos entre el programa PAENI y MINED, lo que ha contribuido al aumento de los niveles de asistencia escolar incluyendo la matrícula, retención y graduación de primaria. En el 2013, la tasa de asistencia escolar y la tasa de promoción o graduación en centros de intervención del proyecto, alcanzaron niveles del 92% y 95%, respectivamente. Esto refleja un aumento significativo después de haber estado en niveles del 72% y 75% en el año anterior.

#### Logros del Programa al 2013:

- Capacitar un total de 1,135 maestros de 1° a 3er grado en metodologías de enseñanza innovadoras, matemáticas y español.
- Se capacitó a un total de 14,200 padres y madres sobre “crianza de los hijos”, “salud preventiva”, “educación nutricional” y otros temas relevantes.
- Se ha entregado a centros escolares rurales 6,222 unidades de mobiliario tales como pupitres, pizarrones, escritorios, archivadores y otros.
- Se ha entregado más de 20 millones de raciones de comida para la merienda (2,715 toneladas métricas de alimentos nutritivos tales como



soya, leche en polvo, papa deshidratada, cereal, frijoles, arroz y aceite) y se ha capacitado a más de 1,000 padres de familia a preparar la merienda.

- Se han suministrado a través del MINSA 2,306,575 pastillas desparasitarias para las escuelas beneficiarias del proyecto y otras ubicadas en las áreas de intervención.
- Se ha desarrollado campañas de salud preventiva (lavado de manos, dengue y malaria) en 84% de las escuelas beneficiarias, y desparasitación en el 100% de éstas. Se han establecido y están en mantenimiento un total de 148 huertos escolares.
- Se han construido 100 letrinas, sistemas de agua en 20 escuelas. Se encuentra en construcción 30 cocinas escolares que estarán equipadas con fogones ecológicos.
- Se han realizado reparaciones de infraestructura para mejorar la ambientación de 53 aulas de clase en un total de 15 centros escolares en los Departamentos de Nueva Segovia y Madriz<sup>43</sup>.

### **2.5.2 Venezuela.**

La cooperación de Venezuela con Nicaragua fue de 654.2 millones de dólares en el 2013, un 10,2% menos que en el mismo período del año anterior, cuando cerró en 728.7 millones, informó el día 24 de abril del 2014 el Banco Central nicaragüense (BCN).

---

<sup>43</sup> Para profundizar sobre esta temática, consúltese [www.spanish.nicaraguausembassy.gov](http://www.spanish.nicaraguausembassy.gov)



Los fondos de la cooperación venezolana, que suman 3,624,2 millones de dólares desde que el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, asumió el poder en enero de 2007, son administrados al margen de la ley del presupuesto nacional, algo que es criticado por distintos sectores y la oposición local.

La ayuda venezolana en el 2013 se desglosa en préstamos (559.1 millones de dólares, incluidos 558.5 en colaboración petrolera) y en inversión extranjera directa, principalmente en la de energía y en la construcción de una refinería (95,1 millones de dólares), precisó el banco emisor del Estado en un informe sobre cooperación oficial externa.

Según el Estado nicaragüense, la cooperación venezolana el año pasado fue destinada, entre otras cosas, para financiar proyectos socio productivo y social, como un subsidio energético, la producción agropecuaria y forestal, y el desarrollo empresarial.

También se destinó al desarrollo del comercio, la infraestructura de viviendas y subsidiar el pasaje del transporte público de Managua y viviendas, entre otros. En 2012, la cooperación venezolana alcanzó los 728.7 millones de dólares, lo que representó un aumento del 26,1% con relación a 2011, cuando fue de 577.7 millones, según cifras oficiales.

La cooperación venezolana es canalizada a través de la empresa mixta petrolera Alba de Nicaragua S.A. (Albanisa), que se encarga de suministrar



combustible. Albanisa está integrada por PDV Caribe, filial de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), y la estatal Petróleos de Nicaragua (Petronic)<sup>44</sup>.

### **2.5.3 Taiwán.**

La misión técnica de Taiwán es administrada por el Fondo de Cooperación y Desarrollo Internacional (Taiwán – ICDF siglas en inglés), el cual es patrocinado y supervisado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de China (Taiwán).

Presencia de la Misión de Taiwán en Nicaragua:

- En 1971 se firmó el primer convenio de colaboración.
- En 1973 inició sus actividades.
- En 1985 se interrumpieron las relaciones diplomáticas.
- En 1990 se restablecieron las relaciones diplomáticas.
- En 1991 se reiniciaron las actividades de cooperación, manteniéndose hasta la actualidad.

Perfil de la Cooperación de la Misión Técnica de Taiwán en Nicaragua:

- Ofrecer conocimientos de la tecnología moderna de producción en el campo agropecuario.
- Desarrollar e impulsar programas, para el mejoramiento de la producción alimentaria nacional.
- Brindar orientación para la creación de mejores técnicas productivas.

---

<sup>44</sup> Para profundizar sobre esta temática, consúltese <http://www.laprensa.com.ni/2014/04/21/activos/191588-cooperacion-venezuela-nicaragua>.



- Proporcionar micro créditos, a través de pequeños proyectos de financiamiento a las familias campesinas pobres.
- Brindar asistencia técnica para transmitir nuevos conocimientos, experiencias y tecnologías a través de talleres y cursos de capacitación.
- Realizar investigaciones para generar nuevas variedades de semilla e identificando los tipos de cultivo que presenten un mayor rendimiento, calidad y tolerancia.

Los técnicos taiwaneses, se ubican en los lugares donde se ejecutan los proyectos de la misión, implementando un modelo de cooperación directa e in situ, con la participación de los productores, campesinos o cooperativistas, así como con las instituciones gubernamentales que trabajan en el sector agropecuario, tales como MAGFOR, INTA, entre otros.

Al mismo tiempo, la Misión Técnica de Taiwán ha establecido convenio de colaboración con diferentes organizaciones civiles y gubernamentales como las siguientes:

- ✓ Escuelas Agrícolas de Rivas y Estelí: capacitación teórica y práctica a estudiantes.
- ✓ BCIE: Apoyo para realizar talleres de capacitación en hortalizas y arroz en temas de comercialización y gerencia de proyectos.
- ✓ American Nicaraguan Foundation: Asistencia Técnica para engordes de cerdos.
- ✓ Save the Children: Crédito en semilla de arroz y ajonjolí para campesinos pobres del departamento de Chinandega.



- ✓ Cooperación con Alcandía de Managua y Tipitapa: Financiamiento y asistencia técnica para la siembra de hortalizas y engorde de cerdo.
- ✓ CIAT: Mejoramiento de Variedades de arroz.
- ✓ Ministerios e Instituciones Gubernamentales: Becas para capacitación en Taiwán.
- ✓ Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA): Apoyar la difusión de tecnología en frutas y hortalizas.

De igual manera se han dispuesto créditos concesionales para diversos proyectos y asistencia técnica de fomento al Sector Agropecuario para el otorgamiento de préstamos a los pequeños y medianos productores. Dentro de este contexto se ha brindado apoyo a cooperativas para contribuir a su recuperación económica y productiva, tal es el caso de la Cooperativa Omar Torrijos ubicada en el municipio de Ciudad Darío y la Cooperativa Augusto C. Sandino ubicada en San Isidro<sup>45</sup>.

## **2.6 Organismos Internacionales:**

### **2.6.1 Visión Mundial.**

World Vision es una organización cristiana sin fines de lucro creada en USA en el año 1950, con el fin de asistir a los niños y niñas huérfanas de la guerra de Corea. Su principal objetivo es “Seguir nuestro Señor y Salvador Jesucristo en el trabajo con los pobres y oprimidos, promover la transformación humana, buscar justicia y testificar las buenas noticias del Reino de Dios”.

---

<sup>45</sup> Para profundizar sobre esta temática, consúltese: [www.taiwanembassy.org/NI/ct.aspx?xItem=54181&CtNode=4243&mp=337&xp1=](http://www.taiwanembassy.org/NI/ct.aspx?xItem=54181&CtNode=4243&mp=337&xp1=)



World Vision trabaja en cinco continentes, convirtiéndose en una de las organizaciones de ayuda y socorro más grande del mundo. Sólo el año 2008 logró recaudar en total \$2.6 billones de dólares (subvenciones, donaciones de productos, aportes extranjeros entre otros).

World Vision internacional funciona con oficinas nacionales e independientes entre cada país. Las principales oficinas ubicadas en Ginebra, Bangkok, Nairobi, Chipre, Los Ángeles, San José y Costa Rica, se encargan de coordinar las operaciones transversales del escenario internacional. Además contribuyen en la toma de decisiones mediante opiniones de las oficinas locales.

World Vision logró extenderse hacía Latino América y el Caribe a comienzos del año 1977. Su principal sede fue Guatemala. Finalmente tres años más tarde vuelve a reubicarse, pero en Costa Rica, donde actualmente opera.

Se trabajan alrededor de 320 proyectos de desarrollo comunitario, a lo largo de 14 oficinas nacionales, ubicadas en: Chile, Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, por mencionar algunos.

World Vision ha sido criticada constantemente porque adopta un enfoque basado en una comunidad de desarrollo. En ella se estipula que entregar dinero directamente hacía las familias de los niños patrocinados no funciona, creando celos entre los miembros de una comunidad que no tienen niños apadrinados e incentiva la dependencia monetaria del aporte. Generalmente los niños patrocinados reciben algunos beneficios directos, tales como: materiales y útiles escolares, uniformes y ropa entre otros.



En el sitio de World Vision internacional se menciona que al patrocinar un niño, su contribución se unirá con la de otros patrocinadores de niños en la comunidad. Cada niño recibe atención médica, educación, alimentos nutritivos y toda la comunidad se beneficia con agua potable y mucho más.

World Vision también es criticada por sectores católicos, ya que según ellos, su intención de apoyar a niños sin recursos es una fachada que la organización usa para propagar el protestantismo entre los católicos.

Las principales áreas de acción de la organización se centran en al menos cinco áreas: Emergencia, Educación, Salud, Desarrollo Económico e Incentivar la justicia. World Vision posee un estatuto de carácter consultativo frente a la UNESCO y organizaciones de las Naciones Unidas como UNICEF, OMS, ACNUR y OIT.

Visión Mundial Nicaragua comenzó en 1989, en respuesta al desastre del Huracán Joan. Desde entonces, esa oficina ha llevado a cabo proyectos de desarrollo transformador. Actualmente acompaña el desarrollo de 690 comunidades de 10 departamentos del país<sup>46</sup>.

### **2.6.2 OXFAM International.**

**Oxfam** (*Oxford Committee for **Famine Relief***) es una organización internacional de promoción del desarrollo y lucha contra la hambruna. Fundada en Inglaterra en 1942 por Joe Mitty como el **Comité Oxford para la lucha contra el Hambre** por Canon Theodore Richard Milford (1896-1987), con la misión de enviar alimentos a la Grecia ocupada por el ejército nazi. La

---

<sup>46</sup> Para profundizar sobre esta temática, consúltese [www.wvi.org/es/nicaragua/](http://www.wvi.org/es/nicaragua/)



primera delegación trasatlántica de Oxfam fue fundada en Canadá en 1963. El comité cambió a su actual nombre (Oxfam) en 1965.

Oxfam Internacional es una confederación de 17 organizaciones que trabajan en conjunto con 3000 organizaciones locales en más de 100 países, para encontrar soluciones definitivas a la pobreza, el sufrimiento y la injusticia.

Oxfam Internacional busca incrementar el entendimiento y reconocimiento público de que la justicia económica y social es crucial para el desarrollo sostenible. Trabaja para ser una fuerza global de campañas, que promueve los valores de una ciudadanía global, a la vez que busca movilizar a la opinión pública para que la igualdad de las personas tenga la misma prioridad que el crecimiento económico de las naciones.

Hoy en día trabaja en distintos campos, como son: educación, alivio de la deuda externa, medios de vida sostenibles, salud, VIH/SIDA, igualdad de género, desarme, acción humanitaria, democracia y derechos humanos.

Nicaragua, un país con cerca de 6 millones de habitantes, cuenta con una población multiétnica y pluricultural, con predominio de población urbana (57%), mayoritariamente femenina (57%) y joven (65%). Los pueblos indígenas y comunidades étnicas representan el 15% de la población.

**La revolución política y social de Nicaragua de los años 80** hizo de ella una inspiración de cambio para el mundo. Un país donde, con el repuntar de los actores sociales, las ideologías de igualdad vieron el camino para ser llevadas a la práctica. Década después, diezmada por los estragos de la guerra y por desastres naturales, Nicaragua se convierte en un país altamente endeudado y



en el **segundo país más pobre de América**. Actualmente, la democracia continúa siendo un desafío y la economía del país depende en gran medida de sus exportaciones agrarias, así como de la ayuda internacional y de las remesas familiares provenientes del exterior. Según el Banco Mundial, el 80% de la población vive con menos de dos dólares al día y la pobreza es principalmente rural.

**La brecha de género entre mujeres y hombres sigue siendo significativa** debido a las inequitativas relaciones de poder entre ambos sexos en el ámbito público y privado.

Nicaragua también enfrenta problemas ambientales graves y es altamente vulnerable ante catástrofes naturales. Cuenta con experiencia institucional, marcos legales y una buena organización comunitaria en este tema, sin embargo hay que gestionar mayores recursos económicos para hacer frente a estos desafíos<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Para profundizar sobre esta temática, consúltese [www.oxfam.org/es/nicaragua](http://www.oxfam.org/es/nicaragua)



## **CAPITULO III: ANÁLISIS DE LA CONDICIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN: INTERNACIONAL Y REGIONAL (SISTEMA DE INTREGRACION).**

### **3.1 Formas de Integración:**

#### **3.1.1 Territorial.**

Se refiere al proceso de creación de una identidad común a todos los grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y regionales con el fin de que se sientan parte de la misma comunidad política. Mientras el proceso de integración territorial consiste principalmente en imponer obediencia, el proceso de integración nacional consiste en la aceptación, por parte de la población, de las órdenes provenientes de las autoridades centrales porque se consideran legítimas, por tanto, el proceso de integración nacional recibe un fuerte influjo del proceso de integración territorial. La creación de un consenso mínimo sobre algunos valores fundamentales, y especialmente sobre la aceptación de algunos procedimientos para la resolución de los conflictos, resulta muy relevante. Es evidente que el proceso de arreglo y solución de conflictos se ve facilitado entre otras cosas, porque la movilización de las masas esté estrictamente controlada por las élites de los distintos grupos y que por otro lado dichas élites se pongan de acuerdo; además la existencia de estructuras partidistas capaces de mediar en los conflictos y de agrupar los intereses, el reclutamiento de los funcionarios públicos y los magistrados de manera proporcional entre los distintos grupos, así como una economía en expansión,



son todos elementos que permiten una solución positiva del proceso de integración nacional<sup>48</sup>.

### **3.1.2 Organizacional.**

Es una forma de integración de individuos vinculados a una organización por una relación de interdependencia, en una comunidad de producción. De acuerdo con el principio de la división del trabajo, agrupar a las naciones en un sistema inter dependiente. Esto se conoce generalmente como (neo-) colonialismo. Este tipo de integración es vertical, este tiene dos significados diferentes en la teoría de la construcción mundial; el dominio ejercido por una nación sobre varias otras<sup>49</sup>.

### **3.1.3 Asociativa.**

Se refiere a la superación de la divergencia entre élites y masas, entre gobernantes y gobernados. Esta divergencia no adquiere importancia política mientras las masas acepten como justo el gobierno de las élites. La divergencia entre élites y masas no se debe solo a una desigualdad de acceso al poder, sino que depende también de la desigualdad en la instrucción y en el nivel de conocimientos y de la dificultad de las comunicaciones; su superación requerirá intervenciones complejas y múltiples. Si las élites logran mantener siempre un justo equilibrio entre la necesidad de dar una guía y una orientación a la sociedad y la apertura a los deseos de las masas y a los líderes elegidos por éstas, la divergencia tenderá a reducirse; la superación de las divergencias, por lo tanto, está fuertemente condicionada por la calidad

---

<sup>48</sup> En su libro GALTUNG, Johan, Una Teoría Estructural de la Integración. 1969.

<sup>49</sup> Ídem.



del liderazgo. A medida que avanza la integración, aumenta la disponibilidad de los individuos a trabajar unidos por la consecución de objetivos comunes.

Entendiendo que la topología descrita anteriormente explica los procesos políticos por los cuales se articula la voluntad política como condición necesaria pero no suficiente para llevar a cabo la integración, asumimos que esta última entendida como un acto de voluntad política, trae consigo consecuencias de carácter económico que varían a medida que se avanza en el grado de integración. Aquellas consecuencias a que se hace referencia, serán descritas a continuación<sup>50</sup>.

## **3.2 Modelos de Integración.**

### **3.2.1 Integración Cerrada.**

Ésta, también llamada "integración profunda", durante largo tiempo, fue pensada como un concepto unívoco, cuya expresión política territorial sólo podía tener relación con un tipo único de integración y ésta era la que hoy llamamos "cerrada".

La integración cerrada es aquella que implica la construcción de un espacio común a varios Estados, cuya principal característica es su naturaleza supranacional y a la que los Estados participantes le ceden, de acuerdo al acuerdo, una porción de su soberanía.

Este tipo de acuerdo implica que los Estados que eventualmente se involucren en algún tipo de integración deben ser limítrofes, lo que, a su vez, conlleva que deban superar las probables rencillas históricas que la mayoría de los

---

<sup>50</sup> Ídem



estados limítrofes ha tenido entre sí, en los procesos de consolidación de su condición de países independientes y donde la reafirmación de la propia identidad, muchas veces fue reforzada en procesos de negación u oposición de los vecinos. La desconfianza, las hipótesis de conflicto, las denominaciones de enemigo, etc. Han sido una fiel expresión de los que los vecinos han representado entre sí por décadas o siglos. Sin embargo, la experiencia europea revela que incluso en los casos de mayor conflictividad, la convivencia dentro del esquema de la integración cerrada es posible. Con todo, supone una voluntad política férrea y políticas de Estado consistentes.

Los acuerdos de este tipo, en consecuencia, son aquellos comprometidos con la integración profunda y la formación de zonas y/o áreas supranacionales. Ejemplo de ello son MERCOSUR, CARICOM, Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común de la Comunidad del Caribe y el Mercado Común de Centro América (MCCA). Estos modelos, sin embargo, se han estado construyendo sobre bases frágiles, en tanto se han estado sujetos a voluntades políticas de muy corto plazo. Como es obvio a esta altura, la integración profunda sólo se logra mediante la convergencia de políticas, pero esto no ha logrado superar en nivel retórico de las cumbres.

### **3.2.2 Integración Abierta.**

Los acuerdos de este tipo, son aquellos comprometidos con el multilateralismo y con las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), especialmente respecto de la apertura de los mercados.

Entre éstos, podemos mencionar el ALCA o Área de Libre Comercio de las Américas, una iniciativa surgida en Estados Unidos y frente a la cual se ha



esbozado una férrea resistencia, especialmente de las organizaciones y países que se sienten afectados y/o amenazados por la globalización económica. La crítica principal radica en que se le ve como un vehículo de la profundización de las asimetrías ya acrecentadas por el proceso recién mencionado.

Por la otra mano, uno de los casos más virtuosos de regionalismo abierto es el del foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). En este acuerdo, cada país, independiente del tamaño de su economía y de la influencia de su política, tiene derecho a un voto. Por su carácter democrático y por la naturaleza voluntaria del proceso de apertura de cada país, este modelo ha demostrado que es posible incorporarse a la economía global, sin que necesariamente las economías pequeñas deban pagar un alto precio por ello.

En el caso del regionalismo abierto, la integración queda sujeta al contrato específico (acuerdo, tratado, etc.) que se lleve a cabo entre dos o más países y sólo compromete a los países en aquello estipulado el aludido contrato.

### **3.3 La Cooperación Externa.**

La actividad económica nicaragüense en el 2010 se desaceleró por tercer año consecutivo, el PIB real creció apenas un 1.0%, dos puntos porcentuales menos que en el 2008. El dinamismo de la actividad económica se vio



afectado por el decaimiento del mercado externo, el proceso de ajuste fiscal y el atraso registrado en la firma de un nuevo acuerdo con el FMI<sup>51</sup>.

La desaceleración se debió también al deterioro del clima de inversión asociado a la incertidumbre política que ha vivido el país. Pese a que los desequilibrios internos y externos siguieron siendo muy elevados, la inflación se mantuvo baja y se preservó el ritmo de deslizamiento cambiario (6%).

La poca capacidad exportadora del país y el deterioro de los términos de intercambio mantuvieron un alto déficit en cuenta corriente 35.2% como proporción del PIB, el cual se consideró como uno de los más altos de América Latina. Asimismo, la deuda externa continúa siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo, y al 31 de diciembre del 2002 la deuda externa de Nicaragua ascendía a us\$6.362.6 millones, lo que representa a us\$1,191 por persona (equivalente el saldo a 2.5 veces el PIB y 10.7 veces el valor anual de las exportaciones).

Aun cuando hemos llegado al punto de decisión en la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), nos falta camino por recorrer para lograr los beneficios de la reducción de la deuda. Igualmente nos encontramos enmarcados en un Programa de Ajuste Estructural acordado con el FMI, cuyo cumplimiento es muy importante para la condonación de la mayor parte de la deuda externa.

No obstante el ingreso de los recursos que la Comunidad Internacional otorgó a Nicaragua mediante la modalidad de donaciones y préstamos concesionales

---

<sup>51</sup> Informe de Cooperación Externa publicado por la Secretaria de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, 2002, págs. 186-188.



alcanzó a la suma de us\$510.5 millones. En lo que respecta a los resultados de nuestra economía debemos señalar que factores adversos, como la sequía sufrida durante todo el año anterior y la drástica caída de los precios internacionales del café, principal rubro de exportación de Nicaragua, provocaron una situación crítica que incidió en la población de la zona rural al norte del país, cuando obreros agrícolas fueron perdiendo sus empleos en las haciendas y fincas cafetaleras.

La cooperación internacional proveniente de algunas fuentes apoyó con recursos asistenciales, sin embargo al concluir el 2002 la crisis cafetalera continuaba tomando en cuenta que los precios internacionales del rubro se mantenían aún muy deteriorados, afectando así los niveles de exportación del país, agudizando también la brecha comercial y por ende los desequilibrios macroeconómicos.

La situación económica y social en el 2010 pudo ser muy severa, si no se hubiera contado con la cooperación externa que recibió Nicaragua de la comunidad internacional, al igual que las remesas familiares, y la inversión extranjera directa, que aun cuando ha ido en ascenso no ha sido lo suficientemente impactante como para disminuir la alta tasa de desempleo existente en el país, sin embargo las donaciones y préstamos concesionales, permitieron financiar los proyectos de la inversión pública, apoyar la balanza de pagos, reservas internacionales, atender programas sociales, al igual que el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, también el apoyo en recursos líquidos en el último trimestre del año que permitió apoyar a la brecha fiscal.



Durante el 2010 las gestiones para la obtención de recursos con la comunidad internacional mantuvieron un ritmo dinámico para asegurar los programas de la estrategia de desarrollo del país, especialmente el relativo al tema de la reducción de la pobreza, que ha sido una preocupación vital compartida por muchos sectores de la sociedad nicaragüense.

La ayuda recibida de la Cooperación Internacional ha sido esencial, porque ha contribuido significativamente al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y al financiamiento de una parte importante de la demanda agregada.

Es primordial destacar que la cooperación recibida por Nicaragua en el período 2006 - 2010 mantuvo un flujo estable de recursos externos, registrándose un promedio anual de \$500.1 millones, lo que representa a su vez una relación importante con respecto al Producto Interno Bruto (22% promedio anual de los últimos 6 años); sin embargo este es retirada cuando contradicen intereses de los donantes como es el caso de La Cuenta Reto de Milenio, esta fue retirada y Nicaragua perdió el beneficio de recibir más de \$20 millones de dólares aproximadamente; todo debido a que el presidente Daniel Ortega fue reelecto consecutivamente por voto popular.

Sin embargo en el panorama internacional la Cooperación, tiende a dar un nuevo giro, por la creciente competencia por los recursos externos, por las variantes en las modalidades de cooperación que se presentan con la globalización y de otros factores exógenos (guerras, atentados terroristas) lo que ha incidido directamente en el sistema de cooperación internacional modificando las áreas de interés, las temáticas prioritarias y los criterios de



asignación de recursos técnicos y financieros. Cabe hacer hincapié en que estos países donantes son quienes en su gran mayoría están involucrados en guerras y conflictos bélicos como Estados Unidos en el caso de la guerra con Irak; guerra iniciada alegando que el país en cuestión tenía bajo su poder armas de destrucción masiva, las cuales no se encontraron una vez que Estados Unidos y una coalición de países entre ellos estaba Inglaterra, España, entre otros los brindaran informe de que la destrucción de una Nación Soberana fue totalmente innecesario e inhumano y bajo sospechas infundadas por el principal beneficiario del desastre que fue Estados Unidos ya que este se encontraba en malas condiciones económicas y debido a su sistema económico y que ellos pretendían con la desestabilización del país de Irak que sus compañías tanto constructoras como petroleras controlaran; una la reconstrucción física del país y otra el petróleo que a ellos les falta y así controlar los precios de este.

Por el lado de las exportaciones el promedio en los últimos 6 años, éstas oscilan por los us\$590 millones que supera en 18% a la cooperación desembolsada por la comunidad internacional. En cuanto a las importaciones registradas en el mismo período, se perfila en promedio de us\$1,697.2 millones, lo que representa casi 3 veces el valor de las exportaciones y el 56.6% con relación al promedio anual de la cooperación externa ingresada.

Estos datos son resultado de la poca capacidad exportadora del país y el deterioro de los términos de intercambio manteniendo un alto déficit en la Balanza Comercial. Esto aunado a que los países con los cuales Nicaragua a firmado tratados; estos no fueron tan beneficiosos para el país ya que se exigen muchos requisitos que pequeñas empresas se les hace difícil cumplir en



contraste con las grandes empresas de los países con los que contrata y compite tanto a mercado nacional como internacional y el ámbito internacional con muchas claras desventajas.

De otro lado, es innegable la importancia que tienen para Nicaragua las remesas familiares y que en los últimos años han tenido un aumento progresivo y su importancia ha sido relevante en comparación con la generación de divisas de los principales rubros tradicionales de exportación, En el 2002 éstas asciende a los us\$376.5 millones aproximadamente, las cuales constituyen un factor determinante en la estrategia de supervivencia familiar y el proceso de estabilidad social de Nicaragua. Añadiendo a esto el que en Estados Unidos un país “donante y cooperante” y que promueve la paz y el bienestar al mundo, sea tan renuente a reformas migratorias a favor de los latinos inmigrantes; tan irónicamente existen Estados que rechazan amnistía para los latinos.

### **3.3.1 La Cooperación Externa en Apoyo a los Programas de Inversión**

#### **Pública.**

La gestión realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el campo de la Cooperación Internacional ha sido determinante para el proceso del crecimiento económico de Nicaragua, lo que por ende se vincula con el aseguramiento de los recursos para la ejecución física de los diferentes



programas y proyectos contemplados en el Programa de Inversión Pública (PIP)<sup>52</sup>.

La Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia (SECEP) es la instancia rectora destinada a la administración y coordinación interinstitucional entre las dependencias que integran el Sistema Nacional de Inversión Pública, y como tal le compete velar por la programación, evaluación y seguimiento a los planes, programas y proyectos como labor fundamental de la gestión pública.

El Programa de Inversión Pública registra una disminución de 24.2% con respecto a lo ejecutado en el 2010, lo que obedece a la adecuación del programa conforme a techos fijados con el FMI. Sin embargo la experiencia lograda en el 2002 registra una mejora en la coordinación y canalización de los recursos que han sido utilizados de manera eficaz y eficiente en los sectores económicos y sociales concordantes con el desarrollo de Nicaragua.

El escenario que se registra en el período 1997–2002 se observa que en términos promedio anual el Programa de Inversiones Públicas (PIP) es financiado con recursos externos en un 74.0% y el restante 26.0% con recursos internos, en los que se incluyen recursos propios de las instituciones y recursos del tesoro.

Es evidente que la Cooperación Internacional que se recibe anualmente es muy crucial para apoyar la ejecución de los programas y proyectos del Programa de Inversión Pública, y que en los últimos 6 años representa un

---

<sup>52</sup> Informe de Cooperación Externa publicado por la secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, 2010, pág. 189.



promedio del 52.5% con relación al total de la cooperación ingresada; pero está siempre se encuentra en la cuerda floja debido a trabas impuestas por las organizaciones y estas bajo presión de países de orientación derechistas entre ellos y uno de los más importantes Estados Unidos quien procura establecer condiciones más difíciles de sobre llevar cuando en los países receptores el gobierno de turno sea de izquierda.

En lo concerniente a los programas y proyectos que se relacionan con la ejecución de la cartera se registró en el 2002 un financiamiento del Gasto en Pobreza de us\$171.6 millones, representando un 56.8% con relación al monto total del Programa de Inversiones Públicas y de un 68.1% con respecto al total de los recursos externos del PIP.

### **3.3.2 Estrategias Condicionantes de la Cooperación.**

Las ONG internacionales que trabajan para el desarrollo en Nicaragua ven con mucha preocupación el giro que está experimentando actualmente la cooperación bilateral con Nicaragua, También con la región centroamericana, porque las estrategias de los gobiernos de muchos países donantes no son sólo para Nicaragua sino para toda la región, y porque no podemos olvidar que está ya en fase de ratificación el Acuerdo de Asociación (ADA) de la Unión Europea con Centroamérica, que muchos temen sea un factor de anti-cooperación, de interferencia negativa con mucho mayor peso que el de las bondades emanadas de la cooperación; lo que implicaría una mayor rigurosidad en la cooperación; dejando a un lado la figura del intermediario, Estado donante- ONGs- Estado receptor, sino, Estado cooperante- Estado



receptor, perdiendo las ONGs la figura principal de su existencia como intermediario entre los Estados para la cooperación.

A un mismo tiempo, en Centroamérica compiten la ayuda al desarrollo y las políticas neoliberales de los donantes, teniendo estas políticas un mayor impacto y más serias consecuencias. Desde hace ya un tiempo funciona también en Centroamérica el TLC con Estados Unidos con un balance, particularmente para las economías campesinas, que está siendo realmente desastroso.

En el caso de Nicaragua, los gobiernos de los países donantes argumentan los recortes de su ayuda o el giro que darán a la cooperación, y en algunos casos a su salida del país, sobre todo en dos factores. Por un lado, en la crisis internacional, convertida ya en un argumento para explicarlo todo.

La mayoría de los países donantes han explicado sus posiciones apelando a ambos factores. ¿Qué pesa más: la falta de gobernabilidad en este país o la crisis internacional que afecta los presupuestos de sus países?

De ahora en adelante quieren que la cooperación sea más funcional a la incorporación de los países receptores a los mercados y a los acuerdos comerciales internacionales. A los países que ya han tomado decisiones de este tipo les viene muy bien el argumento de la falta de gobernabilidad en Nicaragua como un complemento para el giro que darán a su política de cooperación.

Noruega abandona Nicaragua informando que ahora dirigirá su ayuda a “países emergentes” como Brasil, Tailandia y los países del Este europeo.



Suecia se fue después de haber colaborado con Nicaragua y su gente durante mucho tiempo, informando que se van a concentrar en África y en otros países.

Austria y Dinamarca anunciaron que se retiran de Nicaragua. Holanda anunció recortes... Ciertamente, la crisis financiera supone una menor recaudación de impuestos en los países europeos y esto reduce los porcentajes que destinan a la cooperación en los presupuestos estatales.

Puede entenderse, entonces, que los gobiernos decidan concentrar y reorientar sus disminuidos recursos. Pero como la salida de los países nórdicos ha sucedido casi en cadena y no es seguro que esa cadena haya concluido esto permite pensar también que alguna relación tienen estas decisiones con la visión que estos gobiernos tienen sobre las deficiencias de gobernabilidad en Nicaragua.

Se entremezclan así las consecuencias financieras de la crisis internacional y la supuesta ingobernabilidad en Nicaragua argumentada por los países que han retirado su cooperación. Lo que sí está claro es que las consecuencias de la decisión de abandonar Nicaragua no son positivas para la población nicaragüense, aunque también es difícil medir el impacto que tendrá la ausencia de esta cooperación entre la gente que se beneficiaba de esos proyectos.

La decisión pública y más publicitada de la Unión Europea fue suspenderle a Nicaragua la ayuda presupuestaria por el fraude electoral, aunque se comprometió a seguir dando apoyo al presupuesto de educación. La Unión Europea está sometiendo a debate sus estrategias y sus mecanismos de



cooperación internacional, concretando así un nuevo ciclo estratégico que comenzará a partir de 2014.

El debate europeo es mucho más amplio y trasciende la relación con Nicaragua. Y el mecanismo de apoyo presupuestario también se está sometiendo a una discusión que trasciende el caso de Nicaragua, pues este mecanismo se ha empleado con otros países de América Latina y África.

En el caso de Nicaragua, la evaluación de medio término de su Estrategia País refleja que la Unión Europea seguirá cooperando con Nicaragua en los mismos tres sectores acordados para 2007-2013: gobernabilidad (especialmente democracia, buen gobierno y estado de derecho), educación y sector económico; claramente estos argumentos están influenciados por estar en desacuerdo con el gobierno de turno ya que este no se presta a sus políticas intervencionistas; con respecto a su presión de intervenir en las decisiones internas de los países hasta el punto de dar al país una figura internacional de inestabilidad gubernamental.

Así por ejemplo, ya está decidido que la Unión Europea no seguirá brindando apoyo al presupuesto de Nicaragua. No se sabe si otros países donantes continuarán o no con la modalidad de apoyo presupuestario. No están definidos los mecanismos que sustituirán el apoyo presupuestario, pero todo apunta a que lo que la Unión Europea llama Mecanismo de Inversión para América Latina jugará un papel importante. Éste es el cambio más significativo. A través de este Mecanismo, la Unión Europea buscará proveer capital no reembolsable para captar préstamos adicionales, sobre todo para proyectos de infraestructura, energía, transporte y servicios sociales.



En ese mecanismo estarán asociados otras agencias y bancos europeos y también el BID. La Unión Europea aportará a esos grandes proyectos una pequeña parte de fondos no reembolsables y el resto lo aportarán como préstamo los bancos, lo que supondrá un mayor endeudamiento para los países receptores.

El objetivo último es crear condiciones de infraestructura atractivas para que puedan instalarse en Centroamérica empresas europeas que capitalizarán los recursos de Nicaragua y de la región.

En lo económico, la prioridad será el crecimiento. Se quiere potenciar la producción de pequeñas y medianas empresas en Nicaragua y en toda Centroamérica.

Fortalecerlas especialmente en el cumplimiento de normas sanitarias para convertirlas en exportadoras de su producción hacia Europa, todo dentro de la lógica del Acuerdo de Asociación de Europa con Centroamérica que se acaba de firmar y está en fase de ratificación. El giro en la cooperación va en esa dirección: incentivar los procesos de intercambio comercial aprovechando el marco de los tratados regionales.

En esta perspectiva, la prioridad de la cooperación dejará de ser promover capacidades en los seres humanos y pasará a ser dotar a Nicaragua y a la región de una infraestructura adecuada que facilite la inversión de empresas europeas y que contribuya al flujo de la inversión privada. Este giro implica que toman distancia de temas como la democracia, la transparencia, el estado de derecho, que habían sido hasta ahora elementos fundamentales en el



diálogo con los gobiernos de la región cuando daban apoyo presupuestario, condicionándolo al cumplimiento de metas en estos temas.

La nueva modalidad no compromete ni condiciona al gobierno, que no tendrá que rendir cuentas sobre su forma de gobernar para que los proyectos se realicen. Esto tiene una lógica: sin condicionalidades y con estas políticas de inversión en infraestructura los gobiernos europeos no estarán nunca enfrentados con los gobiernos, no tendrán problemas de ese tipo, como los que han tenido en Nicaragua.

En el caso de Nicaragua, creo incluso que el reclamo por la observación electoral no va a ser una bandera que van a mantener los países donantes. Creo que no van a condicionar la ayuda a la forma en que se desarrollen las elecciones, aunque el discurso sea ése, porque hay intereses económicos que trascienden esa condicionalidad.

Ése es el contexto en el que hay que colocar el discurso de la cooperación internacional sobre la gobernabilidad en Nicaragua. Sin olvidar que condicionar la ayuda internacional a que haya gobernabilidad democrática en cualquier país es un criterio que la Unión Europea emplea a conveniencia, según coyunturas y según países. Porque Europa sigue cooperando con países con problemas de gobernabilidad similares o peores a los de Nicaragua.

En la concreción de este giro la Unión Europea mantendrá convocatorias para proyectos sociales, siempre que sean “complementarios” con su estrategia de cooperación. Pero si la nueva estrategia se centra en inversiones en micro proyectos y en el fortalecimiento de las relaciones comerciales, podemos



preguntarnos cómo deberán formularse proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil para que resulten complementarios.

Se da la interrogante quién va a manejar los proyectos de esta nueva modalidad, qué participación tendrá el gobierno de Nicaragua, y cómo hará el gobierno las contrataciones, las licitaciones. Una de las características de esta nueva modalidad de ayuda es que ya no compromete a los gobiernos con condicionalidades, como sucedía en la modalidad del apoyo presupuestario.

El caso de la cooperación bilateral del gobierno de España nos brinda un indicio. Nicaragua sigue siendo un país prioritario para España, que siempre argumenta su cooperación en las relaciones históricas y en las raíces culturales comunes. La cooperación española en Nicaragua tiene una larga historia que va a continuar, con proyectos emblemáticos como la transformación del basurero La Chureca en Managua y otros de agua potable y saneamiento.

También apoya España a instituciones estatales y a la sociedad civil. La Embajada de España en Managua resalta además otras razones más concretas de su cooperación cuando afirma en un comunicado oficial que ya hay instaladas en Nicaragua 30 empresas españolas algunas de envergadura como, Movistar o Pescanova y espera que se instalen más. A España le interesa capitalizar aquí sus empresas, invertir aquí y, por supuesto, tener réditos.

En Nicaragua, España combina tres modos de presencia: la inversión de empresas españolas, la modalidad de apoyo bilateral al gobierno y el apoyo a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a proyectos sociales con ONG que son sus contrapartes nacionales.



Además, está la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas del Estado español, que tienen sus propios presupuestos para eso, e incluso la cooperación de algunas alcaldías españolas, que tienen también sus propios departamentos de cooperación. Nicaragua es uno de los países más beneficiados por la cooperación española descentralizada.

En conclusión las relaciones del gobierno de Nicaragua con la cooperación internacional que llega a este país por medio de las ONG internacionales, a finales del año 2008 hubo una gran tensión entre el gobierno y las ONG internacionales. En ese momento el gobierno anunció que habría un mayor control de las ONG internacionales y que no permitiría que apoyaran programas y proyectos de incidencia en las políticas públicas por considerarlo “injerencia política”.

¿Cómo deberían ser las relaciones entre las ONG y el gobierno de Nicaragua? Las ONG internacionales deben hacer una reflexión profunda de la influencia e impacto que tienen sobre la comunidad Nicaragüense, un balance de esto ayudaría a comprender mejor, fortalezas y debilidades, y a entender mejor cuál debe su papel y lugar en este país.

Con un balance más preciso se debe establecer la función de la cooperación; esta debe tener su centro de atención en las necesidades de la gente, que busca una cooperación funcional al fortalecimiento de los mercados, incorporando a los países en tratados comerciales asimétricos.



### 3.4 Acuerdos de Cooperación de los Países.

- ❖ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
- ❖ La Cumbre de Guadalajara de 2004.
- ❖ El Acuerdo-Marco de Cooperación para el Desarrollo Regional, suscrito entre seis países centroamericanos y la Comisión en 1993, entró en vigor en 1999.
- ❖ En diciembre 2003, un nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación fue suscrito entre la UE y América Central, el cual, una vez ratificado, institucionalizará el Diálogo de San José y ampliará la cooperación para incorporar áreas como la migración y la lucha contra el terrorismo.
- ❖ Cumbre de Viena en mayo de 2006, y sobre la base de los resultados positivos de una evaluación conjunta del proceso de integración económica en América Central realizada en 2005-2006.

### 3.5 Análisis de Condicionalidad en los Acuerdos de Cooperación.

En aplicación del **Artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea**, la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad debe promover el desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo, la integración gradual de estos países a la economía global y la lucha contra la pobreza. La estrategia de la Comunidad en este ámbito debe contribuir al objetivo general de desarrollar y fortalecer la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. En noviembre de 2005 el Consejo, los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, el Parlamento



Europeo y la Comisión aprobaron el “Consenso Europeo para el Desarrollo”, el cual por primera vez ofrece una visión compartida que guía el accionar de la UE en materia de cooperación para el desarrollo, tanto en el ámbito de los Estados miembros como de la Comunidad.

Establece que el principal objetivo de la política de desarrollo de la Comunidad es la erradicación de la pobreza en el contexto de un desarrollo sostenible, incluyendo la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), junto con el fortalecimiento de la democracia, la buena gobernanza y el respeto a los derechos humanos.

El Consenso también enfatiza la importancia de asociarse con los países en vías de desarrollo y promover la buena gobernanza, los derechos humanos y la democracia, con el objetivo de una globalización más equitativa. Reafirma el compromiso de promover una política coherente para el desarrollo, fundada en la garantía de que la UE tome en cuenta los objetivos de cooperación para el desarrollo en todas las políticas que lleva adelante y que pueden tener un impacto en los países en vías de desarrollo, y que estas políticas sustenten objetivos de desarrollo. Reitera el principio de apropiación de estrategias y programas de desarrollo por parte de los países asociados, y aboga por un diálogo político más amplio y un mayor espacio para la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo.

Sobre la base del Artículo 179 del mismo **Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea**, un nuevo Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) fue adoptado en diciembre 2006. América Central reúne los requisitos para participar en programas de cooperación financiados bajo el



ICD (Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) No. 1905/2006 del 27 de diciembre 2006, el cual establece un instrumento financiero para la cooperación para el desarrollo).

### **La Cumbre de Guadalajara de 2004**

Entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea puso el énfasis en el multilateralismo, la integración regional y la cohesión social (para reducir la pobreza y combatir las desigualdades y la exclusión), que son las principales prioridades el diálogo sobre políticas y la cooperación. Estos objetivos deben ser transformados en programas de acción específicos para América Central, a través de iniciativas nacionales para la cohesión social e iniciativas regionales para la integración regional.

En su **Comunicación de Diciembre 2005** sobre una “Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, la Comisión reafirmó su objetivo de asociación estratégica con toda la región e hizo hincapié en la necesidad de establecer un diálogo sobre políticas, cooperación específica, fomento del comercio y la inversión, y una estrategia de cooperación más apegada a las agendas políticas y a las necesidades de los países beneficiarios.

En el caso específico de América Central, la cooperación tomó forma con el **Diálogo de San José**, lanzado en Costa Rica en 1984, el cual sigue siendo el canal prioritario para el diálogo político entre las partes. Originalmente este diálogo anual fue instaurado para dar apoyo al proceso de pacificación y democratización en la región. Fue confirmado en 1996 y 2002 incorporando otros temas, como el desarrollo económico y social.



El **Acuerdo-Marco de Cooperación para el Desarrollo Regional**, suscrito entre seis países centroamericanos y la Comisión en 1993, entró en vigor en 1999. Este acuerdo de “tercera generación” abarca la cooperación en una amplia gama de actividades y dispone la creación de un Comité Conjunto de seguimiento, que a través de subcomisiones estudia detalladamente sectores específicos que están dentro del Acuerdo.

En **diciembre 2003, Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación** fue suscrito entre la UE y América Central, el cual, una vez ratificado, institucionalizará el diálogo de San José y ampliará la cooperación para incorporar áreas como la migración y la lucha contra el terrorismo. También abre las puertas a un futuro Acuerdo de Asociación, que es el objetivo estratégico común de ambas partes, como había sido establecido en la Cumbre Unión Europea-América Latina celebrada en Guadalajara, en mayo de 2004, el cual incluye una zona de libre comercio. Las dos regiones decidieron que un futuro Acuerdo de Libre Comercio debía edificarse sobre el resultado de la Agenda de Desarrollo de Doha y tras alcanzar el nivel suficiente de integración económica regional. En la **Cumbre de Viena** en mayo de 2006, y sobre la base de los resultados positivos de una evaluación conjunta del proceso de integración económica en América Central realizada en 2005-2006, los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe decidieron lanzar negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y América Central, incluyendo una zona de libre comercio. En dicha ocasión, América Central reafirmó su compromiso de profundizar el proceso de integración económica regional, incluida la creación de una unión aduanera.



A partir del 1 de agosto de 2013, la UE de un lado y Honduras, Nicaragua y Panamá del otro empezarán a aplicar la parte comercial del Acuerdo de Asociación firmado en 2012. El Acuerdo abrirá los mercados y creará una relación empresarial y de inversión estable entre la UE y nuestros países socios en Centroamérica.

El Acuerdo también pretende reforzar la integración económica y promover el desarrollo sostenible en la región. La UE espera con interés el momento en el que la aplicación provisoria sea efectiva en todos los seis países de Centroamérica.

«Este Acuerdo de Asociación es otra prueba de nuestro interés e implicación en Centroamérica», declaró el Comisario de Comercio de la UE, Karel de Gucht. «Consolidará nuestra alianza estratégica basada en valores comunes y respeto mutuo. Los beneficios no son solo económicos: tal como la unificación europea ha demostrado, la integración económica tiene un impacto positivo en la integración política, de modo que este Acuerdo debería aumentar la estabilidad de la región. Estoy contento de que Honduras, Nicaragua y Panamá estén tomando un paso en esta dirección y espero que otros países socios de la región se unan en breve.»

La exhaustiva parte comercial del Acuerdo abrirá los mercados de productos, servicios, inversión y contratación pública de ambas partes. Esto creará un entorno empresarial y de inversión estable basada en normas comerciales previsible y aplicable que, en muchos casos, van más allá de los compromisos asumidos por las partes en la Organización Mundial del Comercio (OMC).



### **3.7 Derechos Humanos frente a la Condicionalidad.**

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

Aunque no está recogido en la Carta de la ONU, está hoy ampliamente reconocida la consagración de la obligación de respetar los Derechos Humanos como uno de los principios básicos del Derecho Internacional.

Los resultados de las políticas que imponen el FMI y del Banco Mundial son abiertamente incompatibles con este principio, especialmente en lo que se refiere al derecho al desarrollo, recogido en la Declaración del cuatro de diciembre de 1986, y a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos entre otros textos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10.12.48), el Pacto Internacional de Derechos económicos sociales y culturales (16.12.66), la Convención Americana de Derechos Humanos (22.11.69), la Carta Africana de los derechos del hombre y de los pueblos (julio 1981), en los Convenios de la OIT núm.87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación (9.7.48) núm.98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva (1.7.49) y núm. 122, sobre la política de empleo (15.7.66) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (20.11.89).



Las políticas de instituciones como el FMI y del Banco Mundial no son el resultado de la libre determinación de los pueblos, sino el resultado de la imposición a la sociedad Nicaragüense, que es aceptada so pena de incurrir en sanciones financieras altamente costosas para el país; de políticas que imponen enfoques y modelos de desarrollo homogeneizados, en los que no cuenta la opinión de sus destinatarios y cuyos resultados reflejan una espiral de reproducción de la pobreza, la profundización de la exclusión y las desigualdades<sup>53</sup>.

### **3.8 La Ética frente a la Condicionalidad.**

Tras décadas de practicarse la cooperación internacional al desarrollo (CID) aún no existe un consenso definido respecto a la dimensión ética de este instrumento. Ello significa que a la fecha, las razones y justificaciones por las cuales los donantes colaboran con terceros países no son claras, a pesar de que como lo dice el propio nombre de este mecanismo, en principio se colabora solidariamente para impulsar “desarrollo”. Esta situación ha generado un inacabado debate sobre la vigencia de los fundamentos éticos de la cooperación o del predominio de las motivaciones políticas, económicas o geoestratégicas que se pretenden conseguir mediante su ejercicio.

Ello debido básicamente a que resulta extremadamente complejo definir en términos concretos y cuantitativos los efectos, ya sean positivos o negativos de la CID; entendida ésta como un sistema colectivo de incremento de las condiciones de vida del Sur donde diversas instancias públicas, privadas,

---

<sup>53</sup> Véase en La “Condicionalidad” del FMI, ¿violenta su propio Convenio Constitutivo, su carácter de “organismo especializado” de la ONU, el propio Derecho Internacional, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos?. Pdf.



bilaterales, regionales y multilaterales en relación entre sí, y motivadas por distintos fundamentos y objetivos, generan resultados tan diversos como sus visiones y modalidades (no siempre coincidentes entre sí) de actuación en el exterior.

Esto significa que desde esta perspectiva los Estados no tienen compromisos éticos extraterritoriales y, en consecuencia, la CID es sólo un mecanismo más de sus políticas exteriores bajo el mandato de promover los intereses políticos, económicos y geoestratégicos del donante.

Con base en este planteamiento se explica que varias potencias donantes han encontrado en la CID que ofertan una vía de promoción de sus intereses estratégicos en sus respectivas zonas de interés o influencia, mediante mecanismos de acción menos costosos y desgastantes respecto a las presiones político-diplomáticas directas o incluso del uso de la fuerza militar.<sup>54</sup>»

Hans Morgenthau equiparó la ayuda internacional con los sobornos (bribes) a los gobiernos receptores, los cuales son utilizados por los países desarrollados para obtener beneficios que atiendan a su interés nacional. Para este autor y para los realistas en general, la ayuda internacional resulta poco eficaz para dichos fines, ya que las tradicionales presiones políticas y económicas directas sin la “mediación” de la ayuda producen efectos más rápidos y eficientes que ésta<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> De ahí que para explicar la utilización de la ayuda estadounidense como herramienta de su política Exterior resulte conveniente citar el planteamiento de Rober McNamara, Secretario de Defensa del Presidente Kennedy, al señalar que los programas de ayuda externa son las mejores armas que tenemos para asegurarnos que nuestros hombres uniformados no tengan que ir a combate (WALDEN BELLO, et al., *Dark Victory. The United States. Structural Adjustment and Global Poverty*, Pluto Press, London, 1994, pág. 12.)

<sup>55</sup>MORGENTHAU, Hans, “A political theory in foreign aid”, *The American Political Science Review*, Washington, D.C, June 1962, pág. 302.



## CONCLUSION.

Finalizando esta monografía, y tomando en cuenta los resultados de la investigación se llega a las siguientes conclusiones:

1. La cooperación internacional ha ido estableciendo condicionalidades de acuerdo con los paradigmas y modelos de desarrollo que se plantearon principalmente en las cuatro últimas décadas. Pero a su vez estas políticas han obedecido a los intereses de los países del norte por tener un protagonismo económico, como también social y político a escala planetaria. Las políticas de ayuda a la deuda, de las que volveremos a tratar más adelante, no están fuera de esta orientación.
2. Sin embargo no ha sido el sólo cálculo económico o socio-político que ha estado presente en las orientaciones de la cooperación internacional. Si nos remitimos a la historia de la cooperación internacional de los últimos 30 años, notamos que intelectuales y líderes sociales tanto en los países del norte como del sur han impulsado la cooperación internacional dentro de un enfoque solidario y de la responsabilidad de avanzar conjuntamente hacia un mundo más justo.

Es el caso principalmente de la cooperación bilateral que en sus inicios tuvo líderes connotados de la sociedad civil como también agentes pastorales comprometidos que impulsaron la creación de organizaciones de cooperación internacional no gubernamental que fueron incidiendo en los propios criterios de la cooperación gubernamental, siendo que hoy en día hay importantes y duraderas experiencias de trabajo conjunto entre la cooperación internacional



gubernamental y las de las organizaciones sin ánimo de lucro confesionales y no confesionales en los países del norte.

3. La cooperación internacional para el desarrollo ha venido siendo muy influenciada en los últimos 30 años por las instituciones multilaterales, en especial de las instituciones financieras internacionales. De esta manera las condicionalidades de la cooperación bilateral para el desarrollo han estado muy ligadas a su interrelación con las condicionalidades del "Consenso de Washington" y por ello préstamos e incluso cooperaciones no reembolsables han estado ligados a la aplicación en los países del sur de los denominados programas de ajuste estructural, que eran en realidad operacionales del "Consenso de Washington" Esto inclusive llegó a influenciar la cooperación no gubernamental por el lado de los cofinanciamientos de proyectos que establecían las mismas condicionalidades por el lado de las exigencias de los gobiernos del Norte.

Sin embargo también aquí notamos una cierta evolución de las propias condicionalidades a partir de la evolución misma de los programas de ajuste, que han sido primero los programas de ajuste propiamente dichos, luego los programas de facilidad ampliada hasta los recientemente elaborados Programas de Facilidad para el Crecimiento y reducción de la pobreza, denominados éstos últimos ahora programas de ajuste de tercera generación.

4. Pero es importante rescatar el enfoque del tercer programa, que es elaborado simultáneamente al acuerdo de ayuda a la deuda o acuerdo de Países Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) o de los



países pobres altamente endeudados, establece que al lado y coherentemente con el programa de estabilización macroeconómica debe diseñarse y aplicarse un programa de lucha contra la pobreza denominado: Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP por sus siglas en inglés), siendo que la exigencia es que dichos programas sean elaborados con participación ciudadana.

Los lineamientos de centralidad de la lucha contra la pobreza y el hacerla coherente con el programa de estabilización macroeconómica ligada a la participación ciudadana, la apropiación por el país de la elaboración de sus propios programas de estabilización macroeconómica (propiedad), empoderamiento de los más pobres; son relativamente nuevos y aparecen como *nuevas condicionalidades* de la cooperación tanto multilateral como bilateral y hasta han habido y hay programas específicos de seguimiento a estos procesos como por ejemplo los del Banco Mundial tales como Participativa del Ajuste Estructural Revista Internacional Red (SAPRIN por sus siglas en inglés) o también el de Desarrollo Comprensivo, pero la conclusión de estos procesos es que ha habido siempre resistencia de los gobiernos para una real participación de la sociedad civil en las decisiones.



## RECOMENDACIONES

Dado el esfuerzo demostrado en la materia de cooperación hemos encontrado grandes dificultades con algunos países cooperantes u organizaciones, de modo que hemos analizado algunas propuestas para que se pueda regular esta problemática de las cuales se mencionan a continuación.

1. Regular jurídicamente las dos variantes prácticas de la condicionalidad (sanciones e incentivos).
2. Hacer de la condicionalidad un instrumento práctico de carácter congruente respecto a la conducta de los receptores (atendiendo casos similares con tratamiento similar ,evitando así discrecionalidad); y
3. Aumentar la transparencia de los motivos por los que se sancionan (o no se sanciona) o incentiva a los receptores.



## FUENTES DEL CONOCIMIENTO

- Carta de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- CONVENCIÓN DE VIENA sobre el Derecho de los Tratados de 1969.
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
- La Cumbre de Guadalajara de 2004.
- El Acuerdo-Marco de Cooperación para el Desarrollo Regional, suscrito entre seis países centroamericanos y la Comisión en 1993, entró en vigor en 1999.
- Cumbre de Viena en mayo de 2006, y sobre la base de los resultados positivos de una evaluación conjunta del proceso de integración económica en América Central realizada en 2005-2006.
- Nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación fue suscrito entre la UE y América Central, el cual, una vez ratificado, institucionalizará el Diálogo de San José y ampliará la cooperación para incorporar áreas como la migración y la lucha contra el terrorismo. En diciembre 2003.



### FUENTES SECUNDARIAS (DOCTRINA)

- Comisión EUROPEA Documento de Estrategia Regional América Central 2007 – 2013.
- DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: Instituciones de Derecho Internacional Público, 18ª Ed., Madrid, Tecnos, 2012.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Curso de Derecho Internacional Público. Montevideo.
- PRADO LALLENDE, 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 de la Historia, OEA, Ex Arzobispado 29, Colonia Observatorio, 11860 México, D.F. primera edición 2009.
- La Cooperación Internacional al Desarrollo, Cambios Globales y su Impacto en Centro América.
- ROJAS LANUZA, Denis Roja, Integración, desarrollo y cooperación internacional en Centroamérica, 2014.
- BLANCO FONSECA, Víctor Hugo, en su libro, La Nueva arquitectura de la integración regional Centroamericana a partir de los años 1990.
- MEJIA HERRERA, Orlando, El Acuerdo de asociación Unión Europea- Centro América, Madrid, Enero/Abril 2014.



- FERNÁNDEZ LEOST, José Andrés. La cooperación internacional para el desarrollo. Una aproximación teórico-política. CeaLCI-Fundación Carolina C/ General Rodrigo, 6. 1ª Edificio Germania 28003 Madrid. Julio. 2010.
- TOLEDANO, Juan Manuel. GUIMARÃES, João. ILLAN, Carlos. FARBER, Vanina. Buenas Prácticas en la Cooperación para el Desarrollo. Rendición de Cuentas y transparencia. Instituto Universitario de Desarrollo Y Cooperación (IUDC). Donoso Cortes. Madrid. 2008
- GALTUNG, Johan, Una Teoría Estructural de la Integración. 1969.
- GIL, A. (2009). La Integración Latinoamericana. Instituto Universitario Juan Pablo Pérez Alfonso. Maracaibo.
- TOMASSINI, L. Teoría y Práctica de la Política Internacional. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. 1989.
- VIEIRA, E. La Integración de América Latina: Del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 a una Comunidad Latinoamericana o Sudamericana de Naciones en el año 2010. Editorial Pontificia Javeriana. Panamá. 2004.



## INFORMES ESPECIALIZADOS

- INFORME de La Realidad de la Ayuda 2002-2003 Intermón Oxfam.
- INFORME de Cooperación Externa publicado por la Secretaria de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, 2002.
- INFORME de Cooperación Externa publicado por la secretaria de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, 2010.

## PÁGINAS WEBS Y DOCUMENTOS DIGITALES.

- La “Condicionalidad” del FMI, ¿violenta su propio Convenio Constitutivo, su carácter de “organismo especializado” de la ONU, el propio Derecho Internacional, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos? Pdf.
- La Dimensión Ética de la Cooperación Internacional al Desarrollo entre la Solidaridad y el Poder en las Relaciones Internacionales. PRADO LALLENDE, Juan Pablo. 2004. Pdf.
- Antecedentes de las Relaciones Políticas y económicas entre Centro América y la Unión Europea.pdf.
- AOD Hoy Discurso y Realidad. Coordinadora de ONG para el Desarrollo. Pdf.



- Sus Derechos Humanos disponible en:  
[http://www.ohchr/SP/Issues/Pages/WhatareHuman Right.aspx](http://www.ohchr/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRight.aspx).
- Informe sobre Desarrollo Humano, 2011, Disponible en:  
[www://org/spanish/](http://www://org/spanish/).
- [www.ifm.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm](http://www.ifm.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm).
- [www.ifm.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm](http://www.ifm.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm).
- [www.spanish.nicaraguaembassy.gov](http://www.spanish.nicaraguaembassy.gov).
- [www.ifm.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm](http://www.ifm.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm).
- [www.taiwanembassy.org/NI/ct.asp?  
xItem=54181&CtNode=4243&mp=337&xp1=](http://www.taiwanembassy.org/NI/ct.asp?xItem=54181&CtNode=4243&mp=337&xp1=).
- [www.wvi.org/es/nicaragua/](http://www.wvi.org/es/nicaragua/)
- [www.oxfam.org/es/nicaragua](http://www.oxfam.org/es/nicaragua).
- [www.boletincipei.unanleon.edu.ni](http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni).
- [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ca/polpdca\\_12\\_03\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/polpdca_12_03_en.pdf).