

Implicaciones de la condicionalidad política de la Unión Europea en el África subsahariana

Álvaro Castañeda Arredondo

Mario Rojas Miranda

UNIVERSIDAD DEL ISTMO

INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS

OAXACA, MÉXICO

caas3423@gmail.com, mariorojas15@hotmail.com

Resumen

La Unión Europea (UE) estableció los principios democráticos y los derechos humanos como objetivos centrales de la condicionalidad para la Ayuda Oficial al Desarrollo, desvirtuando el propósito de disminuir la pobreza en los países en vías de desarrollo. En África, los impactos de la política de condicionalidad con las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), han sido económicamente marginales en los países receptores y políticamente sustanciales para los intereses y propósitos de la UE. Este artículo examina los aspectos relevantes que existen entre la condicionalidad política de la UE y el África subsahariana (ASS).

Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), condicionalidades, África- subsahariana, Unión Europea (UE), Objetivos del Milenio (ODM).

Implications of the political conditionality of the European Union in the Sub-Saharan Africa

Abstract

The European Union (EU) instituted democratic and human rights principles as the main objective conditions for determining eligibility for Official Development Aid. As a consequence, they debilitated their original goal of reducing poverty in developing countries. In the African continent the effects of political conditionality in relation with Millennium Development Objectives, have proven to be economically marginal for receiving countries, although significant for the interests and agenda of the EU. By analyzing their antecedents, consequences and contributions, this article examines relevant aspects of political conditionality that exist between the EU and Sub-Saharan African (SSA).

Keywords: Official Development Aid (ODA), conditionality, Sub-Saharan Africa, European Union (EU), Millennium Objectives (MO).

Recibido: 13.7.17 /Aceptado: 29.11.17

1. Introducción

La cooperación para el desarrollo es un instrumento clave en la política exterior de la Unión Europea (UE). De hecho, la UE es la que más donaciones asigna para promover el progreso de los países pobres en aras de lograr un mejor futuro (Comisión Europea, 2011). En ese sentido, la cooperación para el desarrollo ha sido un elemento esencial para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM, 2011).¹ La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la UE se realiza por medio de asistencia comercial, tecnológica, financiera, alimentaria y humanitaria para los países beneficiados. En el África subsahariana (ASS), la cooperación se hace patente en las prácticas institucionales de los gobiernos, organismos multilaterales y sociedad civil orientadas al fortalecimiento de la capacidad económica del país receptor.

La política AOD se caracteriza por la condicionalidad económica y las políticas impuestas a los países receptores; es decir, en la práctica, los donantes subordinan la ayuda al desarrollo a una serie de medidas que los países receptores deben cumplir (Serrano, 2005). Actualmente, la UE vincula el conjunto de condiciones con los valores democráticos, gobernabilidad y derechos humanos, ocasionando un debate en torno a que su propósito real es el de fomentar el desarrollo o la instauración de la democracia occidental en los países ASS, y no el desarrollo económico ni la disminución de la pobreza. En virtud de lo anterior, este trabajo analiza el impacto de la política de condicionalidad de la UE en la erradicación de la pobreza y la transición democrática de los países ASS, examinando las relaciones entre la UE y los cinco países miembros de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)² a saber: Botsuana, Lesoto, Tanzania, Zambia y Zimbabue. El documento se organiza en cuatro apartados, en el primero se presentan los antecedentes de la condicionalidad, en el segundo se analiza la distribución del financiamiento del décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en los Estados SADC, en el tercero se hace una crítica al condicionamiento, y finalmente a modo de conclusión se presentan algunas recomendaciones para transformar las condiciones en un instrumento de desarrollo.

2. Antecedentes de la condicionalidad para la cooperación al desarrollo de la UE

La relación entre la UE y los ASS se canaliza a través del acuerdo de Cotonú firmado en el año 2000 en Benín, entre el grupo de los países ACP (África, Caribe y Pacífico), cuya vigencia se prolonga hasta el 2020 (Co-

misión Europea, 2011). Acuerdo que fue ratificado en el tratado de Lisboa (2009) y reafirma el compromiso internacional en la consecución de los ODM. En este convenio se relacionan dos regiones con distintas realidades económicas, políticas y sociales, la UE y la SADC. La primera representa el bloque comercial que genera la cuarta parte de la riqueza mundial,³ por lo que es considerado el mayor socio comercial y la fuente principal de la ODA en el continente africano. La segunda región se caracteriza por integrar a las economías más pobres del mundo,⁴ en donde el 45 % de su población vive con un dólar al día y con un 30% de personas infectadas por el VIH/ SIDA (Parlamento Europeo, 2010).

El convenio se desarrolla a través de una serie de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) orientados a la creación de una zona de libre comercio, conforme a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC); en los convenios de cooperación UE-ASS, la principal característica es la asignación de los recursos de manera discrecional, poniendo fin al acceso automático de fondos. En la actualidad el financiamiento se otorga previa valoración de las necesidades, resultados y nivel de desarrollo de los países receptores a criterio de la UE. El acceso a los fondos compromete a los ASS a una evaluación en los temas de respeto a los derechos humanos, democracia e independencia de las instituciones judiciales, so pena de la sanción por parte de la UE. Ello debido a que los acuerdos de Cotonú y la creación de los AAE se realizaron bajo presión de la UE en un clima de negociaciones poco transparente.

Asimismo, “Existen pruebas referentes a que la Unión Europea utilizó todo tipo de mecanismos para que las negociaciones no quedaran estancadas, desde declaraciones públicas y presiones diplomáticas, más o menos intensas, hasta amenazas de retirar toda o buena parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo” (Tarafa, 2007). Cabe mencionar que estas negociaciones excluyeron temas fundamentales para incrementar la competitividad de los productos africanos en el mercado de la UE.

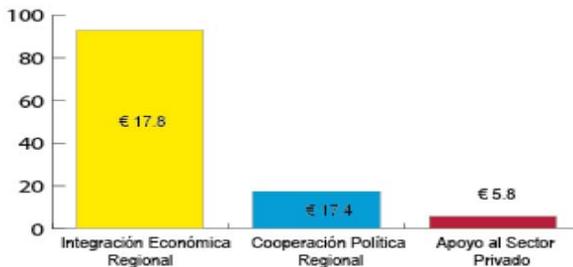
3. La distribución del financiamiento del décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en los Estados SADC

La distribución de los fondos comunitarios del décimo FED (2008-2013) reflejan las prioridades de la UE durante este periodo, en el que asignaron 116 millones de euros a la subregión, de los cuales 92.8 millones se destinaron al fortalecimiento de la integración económica regional, 17.4 millones a la cooperación política y 5.8 millones al fortalecimiento del sector

privado (ver gráfico 1). Dichos recursos se orientaron al fortalecimiento de las instituciones e infraestructura de los países miembros, favoreciendo su participación en el mercado mundial.⁵ Además, se financiaron 5,600 millones de euros a la Nueva Alianza para el Desarrollo (NEPAD) creada en el 2001 por la Unión Africana, recursos que fueron dirigidos al mejoramiento de la infraestructura de interconexión regional (Comisión Europea, 2007b). Desde el 2004 otro de los rubros de atención fue el de la infraestructura, con la construcción y rehabilitación de más de 7,200 km de carreteras y el mantenimiento de otros 29,000 en los países ASS, inversión que permitió reducir los costos de transporte y mejorar la movilidad regional (Comisión Europea, 2011). Otro de los fondos que se constituyó fue el siguiente: “En 2004 la Unión acordó crear el fondo de apoyo a la paz para África, dotado con 250 millones de euros destinados a financiar el mantenimiento de la paz y prevención de conflictos en África” (Comisión Europea, 2004: 14).

De los Programas Indicativos Nacionales de Ayuda Europea (10° FED 2012-2013) destacan los temas de salud, seguridad alimentaria, agua potable, medio ambiente, desarrollo rural, recursos humanos, educación y mejoramiento de la administración pública. Cabe señalar que Tanzania es el mayor beneficiario de la ODA con una aportación de 555 millones de euros, por su buena trayectoria en la lucha contra la pobreza y el compromiso para fortalecer su Programa de Gestión Financiera; mientras que Botsuana registró los menores niveles de transferencia por ser un país de ingresos medios, y al igual que Zimbabue, es objeto de sanciones financieras y no cuenta con el registro de datos actualizados (ver cuadro 1).

Gráfico 1. Distribución de los fondos de cooperación EU-SADC del Programa Indicativo Regional (PIR) (en millones de Euros) del décimo FED.



Fuente: Parlamento Europeo. Conclusiones sobre el Informe de Estrategia Regional (IER) y el Programa Indicativo Regional (PIR) en virtud del 10° FED, Bruselas, ACP –EU (Joint parliamentary assembly, 2010: 2).

La UE reconoce que la insuficiente entrada de IED y el pago de la deuda externa obstaculizan el crecimiento económico en la ASS, por tal motivo invita a los países europeos a cancelar y/o convertir sus deudas bilaterales en inversiones productivas. Ejemplo, la deuda externa total de Tanzania a finales del 2005 era del 65 por ciento del PIB, después de su condonación, la deuda se redujo a nivel sostenible (Comisión Europea, 2004). Pero independientemente de las limitantes de la AOD, entre las que se encuentra el incumplimiento de compromisos, los condicionamientos, limitaciones y restricciones, es innegable que la ayuda representa una fuente de recursos adicionales, necesarios aunque no suficientes para solucionar la crítica situación del continente.

Cuadro 1. El programa indicativo nacional de la U.E del 10º FED para los países SADC, 2008-2013

País	Total millones de euros		Sectores/área/ámbito de interés millones de euros
Botswana	Asignación A (Programa a largo plazo)	€73	€62 Desarrollo de recursos humanos €8 Participación de la sociedad civil €3 Cooperación técnica
	Asignación B	€4.3	Asistencia energética Contribuciones de iniciativas internacionales para deuda y apoyo
Lesoto	Asignación A (Programa a largo plazo)	€136	€27.2 Desarrollo de recursos humanos €38.8 Infraestructura €32.0 Agua y saneamiento €6.8 Transporte €53.8 Apoyo presupuestario general €16.2 Otros programas
	Asignación B	€2	Asistencia de emergencia Contribuciones e iniciativas
Tanzania	Asignación total	€555	€305 Apoyo presupuestario general €139 Infraestructura, transporte y comunicación €55.5 Integración comercial Otros programas

País	Total millones de euros		Sectores/área/ámbito de interés millones de euros
Zambia	Asignación A (Programa a largo plazo)	€475	€117 Infraestructura, transporte y comunicación €59 Sector salud €232 Apoyo presupuestario €67 Otros programas
	Asignación B	€14.8	Asistencia energética Contribuciones a las iniciativas internacionales

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea. United Republic of Tanzania: European Community: Country strategy paper and national indicative programme for the period 2008-2013. Lisbon (European Commission, 2012a:69); Comisión Europea. Republic of Botswana-European Community: Country strategy paper and national indicative programme for the period 2008-2013. Lisbon (European Commission, 2012b: 31-32); Comisión Europea. Kingdom of Lesotho-European Community: Country strategy paper and national indicative programme for the period 2008-2013. Lisbon (European Commission, 2012c: 26); y Comisión Europea. Zambia-European Community: Country strategy paper and national indicative programme for the period 2008-2013. Lisbon (European Commission, 2012d: 35).

En el 2015 las metas de la AODen el cumplimiento de los ODM estuvieron lejos de alcanzarse, basta mencionar los elevados porcentajes de habitantes que viven con menos de un dólar al día en Angola con el 43.4% para el 2009, en Bostwaana el 13.4% para el 2009, en Zambia el 74.3% para el 2010 y en Tanzania el 67.9% para el 2007 (Naciones Unidas, 2015; República de Angola, 2010; República de Bostwana, 2010). Asimismo, la participación del ASS en el comercio internacional sigue siendo baja y se limita a unos exiguos productos primarios cuyos precios tienden a la baja, situación que impacta negativamente en sus economías.

4. Las políticas de condicionalidad de la UE

La imposición de condicionamientos políticos de la UE y de las resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es práctica común. Las cláusulas de los principios democráticos y de respeto a los derechos humanos aparecieron por primera vez en la convención de Lomé IV (1989), así como en el acuerdo marco de la Comunidad Europea y Argentina (1990) como instrumento jurídico de la política exterior comunitaria, elementos que fueron ratificados en el título XVII del Art. 130U (2) del Tratado de Maastricht (Parlamento Europeo, 2014). Algunos de los temas abordados en la convención de Lomé fueron: la pluralidad política, la

libertad de expresión y el poder judicial, la supresión de la pena de muerte, la igualdad de género y protección de la infancia, así como el respeto al derecho de las minorías. “También ofrecen un marco de diálogo político y contienen una cláusula que permite a la Unión suspender o suprimir el comercio o la ayuda si el país socio no respeta los derechos humanos” (Comisión Europea, 2004: 6). En los casos de la ayuda bilateral ligada, se obliga al receptor a adquirir bienes y servicios en los países donantes.⁶ En virtud de lo anterior, la UE considera que el único camino para la reducción de la pobreza pasa por la conformación de estructuras políticas democráticas, el respecto a los derechos humanos y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

En 2007 alrededor de un 10 por ciento de la ayuda comunitaria fue reportada como condicionada, en Grecia fue el 67% (2009), en Austria el 54%, en Portugal el 39%, en Italia el 38%, en Alemania el 27% y en España 25% (Comisión Europea; 2004). Por su parte el condicionamiento de la ayuda a los países ASS, genera serias dificultades para su cumplimiento debido al gran número de donantes. Son 28 países integrantes, cada uno con sus propias agencias, administración y exigencias, aunado a las establecidas por la Comisión Europea (Kitt, 2010). Situación que genera un sin número de condicionamientos, heterogéneos y contradictorios, cuando lo más apropiado sería que los países miembros armonizaran sus exigencias.

En el marco de la condicionalidad de la ayuda, si bien la gran mayoría de los donantes, ya sea de manera bilateral o multilateral (desde la perspectiva de la Unión Europea) han puesto en marcha lineamientos y procedimientos en torno a la condicionalidad de los apoyos, con excepción del Reino Unido, se carece de informes sistematizados y específicos que registren y evalúen criterios, procesos de implementación, resultados y buenas prácticas, sobre este mecanismo de la cooperación internacional actual (Prado, 2010: s/p).

En lo que respecta al conjunto de condiciones y sanciones relacionados con la violación de los derechos humanos y de los principios democráticos “El país que incumple recibe sanciones o castigos, que implican el corte de la cooperación en alguna o todas las áreas, la reducción de la ayuda, el aplazamiento y suspensión de proyectos de cooperación, embargos comerciales, y suspensión del programa de cooperación” (Barbé, 2000: 95). En 1977 por primera vez la comunidad europea impuso sanciones a Uganda, suspendiendo la ayuda asignada en el marco del Convenio de Lomé I después de una masacre. Al igual que a Guinea (1978), Guinea Ecuatorial (1979)

y la República Central Africana (1979) por violaciones a los derechos humanos (Parlamento Europeo, 2005). En los países SADC, la UE sancionó al gobierno de Zimbabue, al considerar que la entrada en vigor de la ley de Adquisición de Tierras de 1992 y la apropiación violenta de granjas de la minoría blanca durante la campaña electoral de 2008, violentaba sus derechos humanos. Por tal razón en el Reglamento (CE) No. 314/2004 actualizado en 2013, se prohíbe la exportación de equipos para la represión social, se le congelan los fondos y se restringe la entrada a los países de la UE a ciertas personas y funcionarios (Ministerio de la Presidencia Española, 2013).

El reforzamiento de la cláusula democrática, de derechos humanos y los criterios utilizados para la retirada de la asistencia financiera, constituyen el aspecto más controvertido de la condicionalidad de la ayuda europea. Las anteriores acciones no aportan al acercamiento y entendimiento entre la UE y los ASS; tampoco ayudan al cambio democrático en la medida que despiertan sentimientos patrióticos contra el intervencionismo. Un ejemplo lo constituye el incremento de la pobreza y el apoyo al régimen del presidente Mugabe, legitimando su régimen autoritario (Fierro, 2003). En Zambia, el temor del gobierno a la oposición, originó el cambio a la Constitución para excluir de la participación al candidato Kaunda de las elecciones presidenciales de 1996, en consecuencia, Noruega, Suecia, los Países Bajos y Alemania suspendieron las ayudas al país afectando su economía (Uliane, 2009). Cabe mencionar que el mecanismo de suspensión se caracteriza por su parcialidad y subjetividad. Es debido a esa discrecionalidad que la comunidad europea no hizo nada en respuesta a las violaciones de los derechos humanos en Etiopía (1977), Sierra Leona (1977) o Zaire (1979) (Parlamento Europeo, 2005).

Para los países ASS la democracia no solo se sustenta en aspectos formales como la elección y participación ciudadana, sino también en el bienestar, la riqueza y el desarrollo de los países. En tal sentido, el objetivo principal debería centrarse en eliminar las causas de la pobreza, antes que en la consolidación de la democracia. Al respecto, Lipset (1960) plantea que lo económico precede a lo democrático y añade que “Entre más próspero sea un país, es más probable que sostenga la democracia” (Sartori, 2004). De esa forma, las sanciones deberían basarse en la situación política de los países caso por caso considerando su historia, cultura e influencia de los partidos políticos en la sociedad civil. En términos del derecho internacional, la injerencia en los asuntos de los países receptores viola la soberanía nacional, y es un obstáculo al fortalecimiento de las relaciones basadas en la igualdad y el respeto. En tal sentido, estas políticas de condicionalidad

son vistas como una práctica indeseable por su enfoque paternalista y la desigualdad entre los que imponen, y los que asumen.

Los países en vía de desarrollo plantean un paradigma de equidad, solidaridad y respeto. Por eso, “nosotros consideramos que la cooperación no es ayuda sino un proceso entre cooperantes” (Ministerio de relaciones y culto, 2012:15). “Otro planteamiento de relevancia es que el Reino Unido señala estar consciente de que la condicionalidad es incapaz de ‘comprar’ cambios políticos en los receptores que estos no desean instrumentar en sus respectivos países” (Prado, 2010:26). No obstante, la UE los considera como necesarios para asegurar a sus contribuyentes, que los recursos no se destinen a regímenes dictatoriales. Los propios africanos consideran que la condicionalidad no ha sido efectiva por su complejidad instrumental y su base teórica que implica criterios estandarizados de política económica, como la privatización y la mejora del clima de inversión. Para Julius Nyerere la condicionalidad no es un instrumento ético, transparente y solidario, en la medida en que obliga a los países pobres a realizar reformas que atentan contra sus propios intereses (Ministerio de Relaciones y Culto, 2012).

Las políticas de condicionalidad generan dependencia y estancamiento. En Tanzania por ejemplo, en 2005/2006 la ayuda fue de más del 12% en relación con el PIB, y el 40% respecto al gasto público (Comisión Europea, 2012a). Warren Nyamugasira considera que la ayuda y su condicionalidad ha servido a los donantes para asegurar sus valores, intereses comerciales, y objetivos políticos en los países pobres (Nyamugasira, 2000). Además, no existe evidencia que relacione el cumplimiento de los condicionamientos de la ayuda, con el crecimiento económico. Tan solo se observan cambios en la transición democrática y apertura de mercados en los países SADC. Además, las políticas neointervencionistas inciden directamente en las distintas políticas de pacificación e integración interregional y cooperación política.

Hasta ahora las condicionalidades políticas han tenido éxito en facilitar el cambio de regímenes de partido único a un sistema multipartidista, aunque no es seguro que las reformas sean duraderas e irreversibles. Los regímenes militares, autocráticos y de partido único de las décadas de 1960 y 1980 quedaron atrás (Matlosa, 2006). Se han celebrado elecciones competitivas, y se produce el relevo pacífico de autoridades, fortaleciendo las instituciones que garantizan el imperio de la ley, la participación ciudadana y la libertad de prensa en toda la SADC. La UE reconoce los logros y premia a los países que demuestran mayor voluntad en los cambios políticos. Los gobiernos SADC intentan corregir las desigualdades de género fomentando la participación de la mujer, como un derecho constitucional reflejado en la

cuota de género en la integración de los órganos de gobierno. Los avances en la materia se reflejan en la composición del gobierno integrado por 97 mujeres y 227 hombres, el parlamento por 6 mujeres y 23 hombres y el gabinete por 10 y 20 respectivamente (Comisión Europea, 2012a). Debido a esto, la UE incentiva a Tanzania, aumentando las ayudas técnicas y financieras con el propósito de motivar al país a profundizar en sus reformas, pese a las violentas elecciones realizadas en las islas de Pemba y Zanzíbar (Matlosa, 2006). Finalmente, a pesar de los diversos cuestionamientos sobre la política de condicionalidad, está claro que seguirá siendo una herramienta de la Unión Europea para la Cooperación al Desarrollo. Tal como se establece en el plan español para África 2009-2012, según el cual “el desarrollo humano y los derechos humanos son principios fundamentales que guían toda la política pública exterior española” (AECID, 2009:33).

5. Crítica a la condicionalidad

De los rasgos generales de la condicionalidad se deduce que las cláusulas de democracia y derechos humanos podrían ser útiles como referencia para el diálogo político y el entendimiento entre las partes. Sin embargo, las exigencias impuestas por la UE resultan inaceptables en términos prácticos por su carácter dogmático y discriminatorio. Esto no significa que los problemas de violación a los derechos humanos no sean graves en los países ASS. En este sentido, resulta posible destacar los siguientes aspectos:

- La imposición de la condicionalidad reduce la capacidad de la ASS para formular estrategias de desarrollo; las mejores políticas surgen del diálogo.
- La condicionalidad es contradictoria jurídicamente, porque viola la soberanía y transgrede las leyes internas de los países receptores. Desde esa perspectiva se considera como una nueva forma de colonialismo europeo.
- El incremento en la condicionalidad resta importancia a los países africanos en la definición de la política de cooperación al desarrollo de la UE.
- El discurso de la condicionalidad es explícito, pero su ejecución resulta ambigua y arbitraria, derivado de su generalidad. La sanción de la UE a los países receptores tendría que estar en función de sus propias características históricas y culturales.

- La condicionalidad impuesta por la UE en su política para la cooperación al desarrollo, contradice el objetivo principal del combate a la pobreza, desviando la atención hacia elementos que no tienen una relación directa sobre el desarrollo económico.
- En los casos de la cooperación, las sanciones se pueden considerar como un instrumento de política comercial, una especie de “cláusula de salvaguarda” con el propósito de estimular el desarrollo industrial del país donante.
- Existen errores por parte de Occidente a la hora de interpretar el subdesarrollo de ASS. La UE asume que los europeos y africanos comparten los mismos intereses y motivaciones. La UE necesita herramientas analíticas específicas para interpretar las economías subdesarrolladas a la luz del fracaso de las políticas de ajuste estructural, promovidas por el FMI.
- La condicionalidad de la ayuda significa la imposición de un modelo de economía de mercado. Se obliga a los países africanos con elevados índices de pobreza y endeudamiento a aceptar un grupo de condiciones humillantes.
- La condicionalidad de la ODA no es un instrumento ético y transparente, por lo tanto los donantes no tienen autoridad moral para cuestionar a los países receptores. No se puede exigir a esos gobiernos implementar un sistema de participación social, cuando en los mismos países donantes e instituciones multilaterales como las Naciones Unidas (ONU), no cuentan con la participación igualitaria en la toma de decisiones.
- La aplicación de sanciones por violación a las condicionalidades, es discrecional, si se aplicaran los condicionamientos con todo rigor, muchos países no calificarían para ser firmantes de los acuerdos o serían sancionados.
- La condicionalidad en las relaciones UE-ASS son unilaterales, debido a que dependen de la voluntad política de los países donantes, ignorando la participación de los países africanos en la toma de decisiones.
- En la mayoría de los casos, el intento de imponer valores políticos occidentales a los países ASS queda solo en aspiraciones por la influencia de los militares en el poder, el abstencionismo electoral, los deficientes sistemas jurídicos, la corrupción, así como la falta de legitimidad de los partidos y sus dirigentes, constituyendo un obstáculo para la implementación de dichas exigencias.

- La ayuda premia la buena conducta de la clase política y no el fortalecimiento democrático del país receptor, porque en la práctica la condicionalidad representa un acuerdo entre el donante y la oligarquía político-económica de los países receptores.

6. A modo de conclusión

La condicionalidad política en la relación UE-ASS, no es un medio adecuado para alcanzar los ODM en los países ASS. Las elecciones se han convertido en un instrumento de poder de la oligarquía política, dejando fuera el respeto a los derechos humanos, mientras que los gobiernos dictatoriales de corte nacionalista han utilizado la bandera de la intervención para fortalecer y legitimar su posición política. Las condicionalidades han tenido un impacto positivo desde la perspectiva de las democracias europeas, aunque en realidad, el verdadero reto consiste en desarrollar instituciones políticas relacionadas con sus identidades étnico-lingüísticas. En lo económico está claro que las condicionalidades no han servido para elevar el ahorro interno, atraer inversión, aumentar el PIB, sanear las finanzas públicas y/o mejorar la competitividad de los productos africanos en el mercado mundial.

Por lo antes expuesto, se concluye que es importante que los países europeos en coordinación con los países receptores establezcan un diálogo político constructivo, con el propósito de desarrollar una visión común en torno a la condicionalidad, a fin de convertirla en un instrumento útil en el combate de la pobreza en los países receptores. El impacto de la ODA en los países receptores no se debe medir únicamente por sus efectos político coyunturales, sino por el desarrollo y fortaleza de su estructura económica. En lo que concierne a la condicionalidad, la UE debe abandonar su política de imposición y optar por un trato justo y respetuoso a todas las naciones. La integración regional africana podría ayudar a establecer una posición común ante sus socios europeos, sin embargo, su heterogeneidad y diversidad de intereses dificulta hablar con una sola voz. Las sanciones y condicionalidades aíslan y dividen a los países creando dos Áfricas: la que recibe ODA y la excluida. Los países africanos consideran más importante el acceso al mercado de los países desarrollados que los distintos programas de ayuda para erradicar la pobreza. Si bien el respeto a los derechos humanos es un tema necesario, no es suficiente para hacer de la condicionalidad una verdadera herramienta para alcanzar el desarrollo de los países SADC comprometidos en los ODM, antes bien, la condicionalidad es vista como

un instrumento de intrusión en los asuntos de política interior y exterior de los países receptores, en favor de los intereses de la UE.

Notas

- 1 Los ODM son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo. [Consultado el 26 de agosto de 2014]En: ONU (2011). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2011*. Nueva York. Disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals>.
- 2 La SADC tiene 257.7 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto (PIB) de 471.118 millones de dólares. Actualmente está formada por quince países miembros: Angola, Botsuana, República Democrática del Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, República Unida de Tanzania y Zimbabue. La sede oficial de la organización se encuentra en Gaborone. Tiene como objetivos lograr el crecimiento económico y el desarrollo de la región a través de la integración económica y cooperación política, impulsando los intercambios comerciales y de capital (véase SADC (2012^a). *History and treaty*, Gaborone, SADC Secretariat). La zona de libre comercio empezó a funcionar en agosto de 2008. Se esperaba crear una unión aduanera en 2010, un mercado común en 2015 y una unión monetaria en 2016 y moneda única en 2018, sin embargo, el calendario para el fortalecimiento de sus objetivos se ha retrasado (véase SADC (2012b). *Integration milestones*, SADC Secretariat). En el año 2000, el comercio intra-SADC representó solo \$ 6.670.000.000, para el año 2009 aumentó más del doble, lo que representó más de 18 mil millones dólares (véase USAID, Technical Report: Audit of the implementation of the SADC Protocol on trade, Gaborone, USAID Southern Africa Trade Hub, 2011:10).
- 3 La Comisión Europea gestiona 7.500 millones de euros al año el equivalente a una quinta parte de la ayuda oficial al desarrollo en todo el mundo. En 2008 aportaron de forma colectiva el 60% del total de la AOD en el mundo (véase Comisión Europea (2010^a:15). *Guía sobre la cooperación al Desarrollo Unión Europea-América Latina*. Bruselas, Oficina de Cooperación Europe Aid). La mayor parte de la AOD no se destina a los países más pobres del mundo si no a los países vecinos de la UE con un nivel económico superior. Entre 2004 y 2008 la ayuda a estos países aumentó en un 135% en términos constantes, y solo en un 35% en los países menos desarrollados. Turquía fue el principal receptor de la asistencia al desarrollo. En términos de ayuda per cápita, entre

- 2000 y 2009 Europa recibió 10,49 dólares, mientras el ASS recibió sólo \$ 3,94 por habitante (Booth Stephen and SIÂN Herbert, 2011:8).
- 4 Cabe destacar que en su interior existe heterogeneidad en su nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, Mauricio está clasificado como país de ingreso medio alto, Lesoto y Zambia se consideran países de ingresos medios bajos. República Democrática del Congo (RDC), Madagascar, Malauí, Mozambique, Tanzania y Zimbabue son de ingresos bajos (véase UNCTAD (2011:133). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Los países menos adelantados de 2011: La potencial contribución de la cooperación Sur-Sur al desarrollo incluyente y sostenible* Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).
 - 5 El 10° Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (2008 – 2013) asignó 22 700 millones de euros, que se desglosa de la siguiente manera: 22 000 millones para los países ACP, 286 para los Estados territorios de Ultramar (PTU) y 430 para la Comisión Europea, más de la mitad de esta cantidad se entrega en forma de subvención, y el resto en forma de préstamos en condiciones favorables en los países en vía de desarrollo (véase Comisión Europea (2010:13). *Asociación para el cambio: La cooperación el desarrollo de la UE con los países de África, el Caribe y el Pacífico*. [Consultado el 17 de mayo de 2014, en: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/191a_acp_es.pdf]. Asimismo, debe añadirse que los préstamos del Banco Europeo de Inversión (BEI) se ejecutan con tasa de interés preferencial. En el año 2012, el volumen total de la financiación en los Estados ascendieron a 644 millones de euro. (Véase BEI (Banco Europeo de Inversiones), *Informe anual sobre la actividad del BEI en África, Pacífico y en los Estados territorios de Ultramar*, Banco Europeo de Inversiones, Luxemburgo, 2012.:1. [Consultado el 05 de mayo de 2014, en: http://www.eib.europa.eu/attachments/country/if_annual_report_2012_es.pdf].
 - 6 Los proyectos de desarrollo financiados con la ayuda condicionada o atada son 15 a 40% más caros. Por otra parte, en realidad, la mayoría de los contratos de ayuda de organismos bilaterales va a las empresas de los países donantes. (véase Bodo, Elmellrs (2011:6). *How to spend it smart procurement for more effectiveaid*. Bruselas, 2011:6.[Consultado el 17 de marzo de 2014, en: http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf/luxembourg_eurodad-how_to_spend_it.pdf].

Referencias

- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2009). *Plan África2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp.33. [Consultado el 17 de agosto de 2014]. En: <http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/1-documentos/1/PlanAfrica2009-2012.pdf>.
- Uliane, Appolinario (2009). *Effectiveness of foreign aid in Zambia*. Geneva: Graduate institute of international and development studies, p. 25. [Consultado

- el 14 de mayo de 2014] En: http://www.academia.edu/346065/The_Effectiveness_Of_Foreign_Aid_Case_Study_Zambia.
- Barbé, Ester (Coord.) (2000). *Política exterior de la unión europea*. Madrid: Ariel estudio europeo, p. 95.
- BEI (Banco Europeo de Inversiones) (2012). *Informe anual sobre la actividad del BEI en África, Pacífico y en los estados territorios de Ultramar*. Luxemburgo: Banco europeo de inversiones, p. 1. [Consultado el 5 de mayo de 2014]. En: http://www.eib.europa.eu/attachments/country/if_annual_report_2012_es.pdf
- Bodo, Elmellrs (2011). *How to spend it smart procurement for more effective aid*. Bruselas, p. 14 [Consultado el 17 de marzo de 2014]. En: http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncit/pdf/luxembourg_eurodad-how_to_spend_it.pdf
- Booth, Stephen and Siân, Herbert (2011). *EU external aid: who is it for?* London: Open Europe, p.8. [Consultado el 14 de julio de 2014]. En: <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/PDFs/euaid2011.pdf>
- Comisión Europea (2012a). United Republic of Tanzania: European community: Country strategy paper and national indicative programme for the period 2008-2013. Lisbon: European Commission, pp. 10, 23, 34, 69. [Consultado el 26 de agosto de 2014]. En: www.gfmd.org/files/pfp/mp/scanned_tz_csp10_en.pdf.
- Comisión Europea (2012b). Republic of Botswana-European community: Country strategy paper and national indicative programme for the period 2008-2013. Lisbon: European Commission, pp.31-32 [Consultado el 06 de agosto de 2014]. En: www.gfmd.org/files/pfp/mp/scanned_bw_csp10_en.pdf.
- Comisión Europea (2012c). Kingdom of Lesotho-European community: Country strategy paper and national indicative programme for the period 2008-2013. Lisbon: European Commission, p. 26. (Consultado el 6 de julio de 2014). En: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_ls_csp10_en.pdf.
- Comisión Europea (2012d). Zambia- European community: Country strategy paper and national indicative programme for the period 2008-2013. Lisbon: European Commission, p.35. [Consultado el 26 de septiembre de 2012]. En: www.gfmd.org/files/pfp/mp/scanned_zm_csp10_en.pdf.
- Comisión Europea (2011). Acuerdo de Cotonú, Bruselas, departamento de comunicación de la comisión europea, s/p. [Consultado el 26 de agosto de 2014]. En: http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_es.htm.
- Comisión Europea (2011a). 2011 Annual report, Brussels, Directorate-general for development and cooperation-Europe aid, p. 71. [Consultado el 13 de julio de 2014]. En: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/annual-reports/2011_en.htm.
- Comisión Europea (2010a). Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea-América Latina Bruselas, oficina de cooperación Europe aid, p.15.

- [Consultado el 21 de junio de 2014]. En:http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/178a_latinam_dev_coop_guide_2010_es.pdf
- Comisión Europea (2010). Asociación para el cambio: La cooperación el desarrollo de la UE con los países de África, el Caribe y el Pacífico, p.13 [Consultado el 17 de mayo de 2014]. En:http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/191a_acp_es.pdf
- Comisión Europea (2007b). Asociación entre la UE y África en materia de infraestructura, Bruselas, comisión europea, s/p. [Consultado el 26 de mayo de 2014]. En: http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/r13013_es.htm
- Comisión Europea (2004). *Una potencia mundial. Las relaciones exteriores de la Unión Europea, Bruselas, Europa en movimiento*, pp. 6, 14.
- Fierro Elena (2003). *The EU's approach to Human Rights conditionality in Practice*. The Hague: Kluwer Law International.
- Kitt Florian (2010). *EU aid architecture:Recent trends and policy directions*. Washington: The World Bank Group, pp. 6,7.
- Matlosa Khabele (2006). *Consolidating democratic governance in the SADC region: Transitions and prospects for consolidation*. Johannesburgo: EISA Research Report no. 36, pp. vii, 39. [Consultado el 21 de mayo del 2014]. En: <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/1112/rr36.pdf>.
- Ministerio de la Presidencia Española (2013). *Boletín oficial del Estado (BOE)*. DOUE-L-2013-80275 de 20/02/2013, Madrid: Ministerio de la Presidencia Española, s/p. [Consultado el 21 de mayo del 2014]. En: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2013-80275
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2012). Encuentro Argentina-Unión Europea por la construcción del diálogo Sur-Norte en la cooperación internacional al desarrollo. Buenos Aires: Ministerio de relaciones exteriores y culto, p.15. [Consultado el 7 de julio de 2014] En: <http://www.cooperacioninternacional.mx/documentos/EncuentroArgentinaUnionEuropea.pdf>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2011). *Objetivos de desarrollo del milenio informe de 2011*. Nueva York: Naciones Unidas. [Consultado el 26 de agosto de 2014]. En:[http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/1131342\(S\)MDG_Report_2011_Book_LR.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/1131342(S)MDG_Report_2011_Book_LR.pdf).
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2015). Indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio ODM. Portada oficial en: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> Último año de información actualizada: 6 julio 2015.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2010). Ministerio de planeación, República de Angola. *Relatorio sobre los objetivos de desarrollo del milenio*. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/mdg-reports/africa-collection.html>.

- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2010). *Republic of Botswana. Millennium Development Goals*. Status report 2010. En: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/mdg-reports/africa-collection.html>.
- Nyamugasira, Warren (2000). Aid conditionality, policy ownership and poverty reduction, San José, International advisory committee. The reality of aid project.
- Parlamento Europeo (2010). Conclusiones sobre el Informe de Estrategia Regional (IER) y el Programa Indicativo Regional (PIR) en virtud del 10º FED. Bruselas: ACP –EU Joint parliamentary assembly, pp.1,2. [Consultado el 08 de junio de 2014]. En: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/acp/dt/806/806464/806464es.pdf.
- Parlamento Europeo (2005). Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements (Long version). Edinburgh: Policy department, p. 25. [Consultado el 05 de mayo de 2014]. En: http://www.academia.edu/6100521/Human_Rights_and_Democracy_Clauses_in_the_EUs_International_Agreements.
- Prado Lallande, Juan Pablo (2010). La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos: propuestas prácticas para la Cooperación Española. Madrid: CeALCI-Fundación Carolina, pp. 19, 26. [Consultado el 04 de octubre de 2012]En: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Alumnos/Mis%20documentos/Downloads/Ayuda%20y%20Enfoque%20de%20DDHH.pdf>.
- SADC (Southern African Development Community) (2012a). *History and treaty*, Gaborone, SADC Secretariat, s/p. [Consultado el 21 de julio de 2014]. En: <http://www.sadc.int/about-sadc/overview/history-and-treaty/>
- SADC (Southern African Development Community) (2012b). *Integration milestones*, Gaborone, SADC Secretariat, s/p.[Consultado el 21 de julio de 2014]En: <http://www.sadc.int/about-sadc/integration-milestones/>
- Sartori, Giovanni (2004). *Qué es la Democracia*. México D.F: Editorial Taurus, p. 333.
- Serrano, Alicia (2005). *Ayuda, Mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Barcelona: Icaria Editorial, SA, p.49.
- Tarafa, Gemma y Ortega, Miquel (2007). *¿Por qué la Unión Europea tuvo prisa para firmar los acuerdos de Parternariado Económico (EPAs) con los países africanos?.* Barcelona: Observatorio de la deuda en la globalización, Universitat politécnica de Catalunya, p.1. [Consultado el 12 de enero de 2014]. En:[http://www.odg.cat/documents/deutes/b53 EPAS Africa GM cast.pdf](http://www.odg.cat/documents/deutes/b53_EPAS_Africa_GM_cast.pdf)
- UNCTAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. *Los países menos adelantados de 2011: La potencial contribución de la cooperación Sur-Sur al desarrollo incluyente y sostenible*. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, p. 133. [Consultado el 5 de enero del 2014]. En: http://unctad.org/es/Docs/lcd2011_es.pdf.

USAID (2011). Technical Report: Audit of the implementation of the SADC Protocol on trade, Gaborone, USAID Southern Africa Trade Hub, p.10. [Consultado el 5 de enero del 2013]. En:https://tis.sadc.int/files/2513/3095/9663/CMT-23-4_2011_SADC_Trade_Audit_Final_-_Nov_2011.pdf.

