

El mundo árabe: entre los derechos humanos y la seguridad

Arab NGO Network for Development
Ziad Abdel Samad
Kinda Mohamadieh¹

La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (Nueva York, 2000) fijó un plan de desarrollo mundial basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que los países de todo el mundo se comprometieron a alcanzar. La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002) se celebró con el propósito de indagar sobre los mecanismos de financiación de este proceso de desarrollo. La misma concluyó en el Consenso de Monterrey, que destacó varios asuntos importantes, entre ellos: puntos de acción para movilizar los recursos financieros nacionales; la movilización de los recursos internacionales para el desarrollo, incluida la inversión extranjera directa; tratar los flujos del comercio internacional como un motor de desarrollo; aumentar la cooperación financiera y técnica internacionales; resolver los problemas de la deuda externa; y abordar la coherencia de los sistemas monetarios, financiero y comercial internacionales. Luego, durante la Cumbre Mundial de la ONU realizada en septiembre de 2005, los países donantes renovaron su compromiso para mejorar la eficacia de la ayuda a través de la armonización de los trámites y la alineación de la ayuda con las prioridades de los países en desarrollo, y escalar la asistencia al desarrollo dirigida a generar capacidades nacionales (como la "ayuda a cambio de comercio"), darle prioridad a los Países Menos Adelantados (PMA) y a los países que padecen crisis y la pandemia de VIH/SIDA.

Sin embargo, entre los países desarrollados y los países en desarrollo surgieron dos puntos de vista distintos con respecto a los temas en discusión. Los países desarrollados promueven un vínculo entre el incremento de la ayuda y las políticas de liberalización del comercio, mientras que los países en desarrollo hacen hincapié en la necesidad de aumentar la ayuda pero sin condiciones. Su principal inquietud es el incremento de las condicionalidades impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de los flujos de ayuda. En consecuencia, la promesa de un paquete de ayuda a cambio de comercio que hicieran los países desarrollados en la 6ª Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en diciembre de 2005, fue sumamente cuestionada. Los países en desarrollo manifestaron la inquietud de que este paquete los limitaría considerablemente en el

proceso de negociación. También les preocupaba que la ayuda fuera gestionada por las instituciones financieras internacionales (IFI), lo que daría pie a que estas instituciones les impusieran aún más condicionalidades.

El desafío principal es reestructurar la corriente de ayuda y su gestión, aumentando los nexos entre la ayuda y las necesidades de desarrollo humano. Al reforzar estos vínculos y la eficiencia de los mecanismos empleados, la ayuda será más sensible a las necesidades nacionales y los gobiernos serán más responsables ante los resultados previstos de los flujos de ayuda.

Vale la pena señalar que los ODM trataron la ayuda y la deuda en sus metas 13 y 15, incluidas dentro del Objetivo 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo. La meta 13 se propone abordar las necesidades especiales de los PMA, lo que incluye el acceso sin aranceles ni cuotas para las exportaciones de los PMA; mejorar el programa de reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y cancelar la deuda bilateral oficial; y hacer disponible más Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) para los países que se comprometieron a reducir la pobreza. La meta 15 llama a tratar integralmente los problemas de deuda que padecen los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo. Estos elementos esbozan una conexión entre el marco de desarrollo internacional y el debate en torno a la ayuda y la deuda, pero las metas no abordan varios de los puntos claves del problema de la ayuda.

Al discutir el incremento de la ayuda para los países comprometidos con la erradicación de la pobreza, no hay aclaración alguna en cuanto a las estrategias específicas de reducción de la pobreza previstas. ¿Se refiere a estrategias basadas en el enfoque de las IFI utilizadas para ejercer presión sobre los países en desarrollo, o a las estrategias basadas en auténticos objetivos y necesidades nacionales? Tampoco existe aclaración ni orientación alguna sobre el tipo de medidas nacionales e internacionales que puedan considerarse vinculadas a la sostenibilidad de la deuda. Esta ambigüedad permite a los países desarrollados y las IFI seguir vinculando la reducción de la deuda a otras medidas limitantes, como la liberalización económica, la privatización y demás medidas de ajuste estructural.

Uno de los principales obstáculos para que la ayuda sea eficaz radica en que los flujos de la ayuda están sumamente vinculados a consideraciones de política internacional. Las promesas de los donantes no se sostienen de un año a otro y fluctúan en gran medida según los factores políticos y las prioridades

del momento. Asimismo, la ayuda no puede verse aislada de las condiciones impuestas por el sistema internacional de comercio o las políticas externas de los países desarrollados. Los países desarrollados y las IFI dan con una mano ayuda y toman con la otra los costos de la integración a la fuerza en el sistema internacional de comercio. Esto crea un sistema de ayuda que en el mejor de los casos es superficial y en el peor es manipulador. Todos estos factores llevaron a que los países más desarrollados no cumplieran la promesa de comprometer 0,7% de su ingreso nacional bruto (INB) a la AOD, una promesa que se remonta a la década de 1970². Según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2005 Estados Unidos destinó a la AOD una cifra levemente superior a 0,2% de su INB, o USD 27.500 millones. Solo los Países Bajos, Noruega, Suecia, Luxemburgo y Dinamarca superaron la meta del 0,7% del INB y alcanzaron el 0,8% y más. Japón destinó a la AOD aproximadamente 0,3% del INB o USD 13.100 millones. Italia y España dedicaron este mismo porcentaje (que ascendió a USD 5.100 millones y USD 3.100 millones respectivamente). Francia y Reino Unido se aproximaron al 0,5% del INB (USD 10.100 millones y USD 10.800 millones respectivamente).

Política de ayuda de Estados Unidos y la Unión Europea hacia la región árabe

La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo se celebró mientras se replanteaban numerosas consideraciones en el proceso político mundial y regional y en los frentes económico, político y de seguridad, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. De hecho, en el Consenso de Monterrey se destacó que, luego de los atentados del 11/9, "es ahora más apremiante la necesidad de que mejore la colaboración entre todas las partes interesadas para promover un crecimiento económico sostenido y hacer frente a los problemas a largo plazo de la financiación para el desarrollo." La Asamblea General de la ONU, reunida el 16 de noviembre de 2001, concluyó que el terrorismo deberá abordarse en forma paralela con la pobreza, el subdesarrollo y la desigualdad³.

En este contexto, la región árabe ha sido sujeto de una mayor atención internacional, especialmente

¹ Ziad Abdel Samad es director ejecutivo del Arab NGO Network for Development (ANND); Kinda Mohamadieh es la coordinadora de programas de ANND.

² Los gobiernos donantes prometieron gastar 0,7% de su INB en la AOD en la Asamblea General de la ONU celebrada en 1970 (Resolución de la Asamblea General de la ONU 2626), hace más de 35 años. La fecha límite para alcanzar el objetivo se fijó para mediados de esa misma década.

³ Plenario de la 56ª Asamblea General, 57ª Sesión (PM), comunicado de prensa GA/9971, <www.un.org/news/Press/docs/2001/ga9971.doc.htm>.

de Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Se propusieron diversas iniciativas como soluciones o puertas para el cambio y la democratización en la región. Se generó la percepción de que las amenazas del terrorismo están arraigadas en movimientos islámicos radicales enquistados en la región árabe. La elevada influencia de estos movimientos se atribuyó a la falta de buena gobernanza y democracia, así como a las mediocres condiciones de desarrollo y los altos niveles de pobreza.

De manera acorde, las políticas de Estados Unidos y la UE que se concentran en la democracia de la región árabe adoptaron claramente "la idea de utilizar la asistencia al desarrollo como herramienta de política exterior"⁴. Sin embargo, haciendo caso omiso de la Declaración del Milenio adoptada por 189 jefes de Estado en septiembre de 2000, tanto Estados Unidos como la UE ignoran la necesidad de interrelacionar la paz y la seguridad junto con la democracia y la erradicación de la pobreza. Sus iniciativas llaman a la construcción pacífica de la paz y la resolución pacífica de los conflictos, pero al mismo tiempo practican y respaldan la ocupación extranjera de territorios, la expansión de bases militares extranjeras, y el constante doble discurso en torno a la aplicación de leyes y resoluciones internacionales con relación a los derechos de los ciudadanos de la región árabe, ya sea en Palestina, Iraq o los países árabes con bases militares extranjeras. En consecuencia, las políticas que adoptaron para enfrentar el terrorismo y fomentar el desarrollo y la democracia en la región árabe no inciden en uno de los principales factores detrás del crecimiento del terrorismo: la sensación de humillación y odio que algunos ciudadanos de esta región han acumulado debido a las prácticas previamente mencionadas.

En febrero de 2002, el Senado de Estados Unidos resolvió que "los programas de asistencia exterior de Estados Unidos deben desempeñar un papel importante en la lucha mundial contra el terrorismo para complementar los objetivos de seguridad nacional de Estados Unidos."⁵ Durante 2004, el gobierno de Estados Unidos presentó una nueva estrategia llamada "Iniciativa para el Gran Medio Oriente" (MEPI, por sus siglas en inglés). La misma se propuso como una herramienta para alcanzar las reformas políticas y enfrentar el fundamentalismo islámico, que la iniciativa consideraba la raíz del creciente terrorismo en el planeta. Asimismo, hubo varias iniciativas europeas, incluida la "Asociación Estratégica con el Mediterráneo y el Medio Oriente" (MEDA, por sus siglas en inglés), de la UE, que se basa en la integración euro-mediterránea conocida como el Proceso de Barcelona⁶.

Estados Unidos presentó la MEPI en la Cumbre de los países del G-8 de 2004, donde fue modificada a raíz del escepticismo y las sugerencias de la UE. La iniciativa modificada, llamada ahora la "Iniciativa Amplia para Medio Oriente y África del Norte", incluía retórica nueva. Se refería al conflicto de Palestina y la ocupación de Iraq como importantes problemas que exigían soluciones inmediatas. También destacaba que la democratización no puede ser un proceso impuesto desde el exterior, sino que debe ser una dinámica interna que tome en consideración la participación nacional y que refleje las necesidades y los aspectos culturales locales. Por su parte, la iniciativa de la UE se transformó en la "Política de Vecindad Europea", que se propuso en el marco de la expansión de la UE de mayo de 2004. Se supone que esta política se basa en planes de acción nacionales que abarcan una variedad de áreas claves para la acción específica: el diálogo y la reforma política; el comercio y medidas que preparen a los socios para obtener paulatinamente una participación en el mercado interno de la UE; justicia y asuntos internos; energía, transporte, sociedad de la información, medio ambiente e investigación e innovación; y política social. Sin embargo, esta retórica sigue sin reflejarse en mecanismos eficientes en las iniciativas existentes.

Vale la pena destacar que todas estas propuestas e iniciativas de reformas (la iniciativa de Estados Unidos, la iniciativa de asociación euro-mediterránea y la de los países del G8) incluyen tres grandes temas:

- La promoción de la democracia y el buen gobierno (incluidos asuntos como elecciones libres, intercambio parlamentario, libertad de expresión e iniciativas de medios de comunicación independientes, libertad de asociación, mejora de la sociedad civil, etc.),
- La construcción de la sociedad del conocimiento (mediante la iniciativa de la educación básica),
- La expansión de oportunidades económicas, la creación de foros, iniciativas comerciales y de financiación para el crecimiento.

Las iniciativas de ayuda de Estados Unidos y la UE

Los principales brazos de las iniciativas de reforma de Estados Unidos y la UE en la región árabe son la Iniciativa MEPI y MEDA, el principal instrumento financiero de la Asociación Euro-mediterránea. MEDA se creó en la Convención de Barcelona de 1995 y pasó de la categoría MEDA I a MEDA II en 2000. Desde su creación, MEDA ha invertido en programas de apoyo a los esfuerzos de reformas políticas, económicas y educativas y al empoderamiento de la mujer en los países de Medio Oriente. Con MEDA I, la UE comprometió más de EUR 3.400 millones en el período 1995-1999, seguidos por los EUR 5.350 millones destinados a MEDA II (2000-2006). Asimismo, el Banco Europeo de Inversión proporcionó EUR 7.400 millones en préstamos al área euro-mediterránea⁷.

En el período 1995-1999, aproximadamente 86% de los recursos destinados a MEDA se canalizaron en forma bilateral a estados "socios" en Medio Oriente (Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Autoridad Palestina, Turquía e Israel). Un 12% de los recursos se destinó a actividades regionales que beneficiarían a todos los socios del Mediterráneo y los estados miembros de la UE. El 2% restante se fijó para las oficinas de asistencia técnica. Entre tanto, el Parlamento Europeo lanzó la Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos (EIHDR, por sus siglas en inglés) en 1994. En la actualidad, EIHDR está financiada con EUR 132 millones para sus actividades en todo el mundo, de los cuales 10% aproximadamente se destina a Medio Oriente. EIHDR funciona como una unidad dentro de EuropeAid, que la Comisión Europea creó en 2001⁸. Vale la pena señalar que los fondos de MEDA se utilizan primordialmente para programas gubernamentales, mientras los recursos de EIHDR (la suma relativamente insignificante de EUR 1,3 millones para Medio Oriente) se destinan a organizaciones no gubernamentales (ONG)⁹. Según un estudio publicado por el Institute for Peace¹⁰, de Estados Unidos, la UE no asignó alta prioridad a los contactos con ONG árabes, y se otorgaron fondos a aquellos grupos con una visión decididamente laica, pro-occidental y a organizaciones apolíticas tales como los grupos ecologistas.

Entre los requisitos exigidos para elegir a los países que recibirían apoyo para su transición económica y la creación de una zona de libre comercio euro-mediterránea por MEDA II están la creación de un programa de reformas aprobado por el FMI y el Banco Mundial o la aplicación de programas percibidos como análogos, en coordinación con estas instituciones pero no necesariamente con su respaldo financiero, según el alcance y la eficacia de las reformas¹¹. Al mismo tiempo, el nexo entre el nivel de democratización y reformas de un país y los fondos que recibe no es expreso. Por ejemplo, "Egipto, a pesar de sus malos antecedentes, recibió una cantidad de ayuda desmedida a lo largo de los años debido a su rol crítico en el proceso de paz de Medio Oriente"¹². Asimismo, Túnez es considerado un modelo para la asociación por varios gobiernos europeos, a pesar de las claras violaciones contra los procesos democráticos y los derechos humanos que comete constantemente. Por ejemplo, fue evidente que el presidente francés Jacques Chirac desechó esas condiciones en su comunicado de prensa durante una visita a Túnez en diciembre de 2003, cuando saludó "el progreso y los cambios radicales de

4 Hirvonen, P. (2005). *Why recent increases in development aid fail to help the poor*. Global Policy Forum, p. 7.

5 *Ibid*, basado en la Resolución 204 del Senado de Estados Unidos, 5 de febrero de 2002.

6 El acuerdo de asociación incluye a 8 países árabes, además de Turquía e Israel, y 25 países europeos. El Proceso de Barcelona se inauguró en 1995 y procura crear un mercado de libre comercio entre Europa y los países del Mediterráneo para 2010.

7 EuroMed Special Feature (2001). *From Meda I to Meda II, What's New?* Nº 21, 3 de mayo. Disponible en: <ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/publication/special_feature21_en.pdf>.

8 Yacoubian, M. (2004). *Promoting Middle East Democracy: European Initiatives*. Informe Especial Nº 127, p. 4. Disponible en: <www.usip.org/pubs/specialreports/sr127.html>.

9 EuroMed Special Feature (2001). *Op cit*, p. 7.
10 <www.usip.org>.

11 Cifras de la cooperación euro-mediterránea. Disponible en el portal de la Unión Europea: <europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm#2>.

12 EuroMed Special Feature (2001). *Op cit*, p. 8.

este país... y los esfuerzos que las autoridades tunicinas aplicaron... para modernizar Túnez”¹³.

En virtud de lo anterior, queda claro que la corriente de la ayuda está directamente vinculada al grado con que los países receptores aceptan e integran las políticas y condiciones impuestas por el Banco Mundial y el FMI, que se basan en estrategias de liberalización de los mercados y otorgan prioridad a las políticas de privatización y los intereses de las instituciones multinacionales.

Resulta interesante cómo la Asociación Euro-mediterránea divide a la “región árabe”; incluye a países de Medio Oriente y África del Norte (Marruecos, Túnez, Argelia, Siria, Líbano, Jordania, Palestina y Egipto) y excluye a estados del Golfo como Iraq, entre otros países árabes. Jordania quedó incluida en la Asociación sin justificación ni criterios claros. El aspecto geográfico no es evidente, ni el aspecto cultural, que la Asociación no consideró prioritario. Tampoco existe una ventaja económica para Jordania, cuando se toma en cuenta el aspecto de cómo se complementan los países del sur del Mediterráneo. Por otra parte, Libia quedó excluida del proceso. El embargo impuesto contra Libia por Estados Unidos y la UE se modificó cuando el gobierno libio cambió su política internacional para adaptarse mejor a los intereses de Estados Unidos y la UE, especialmente en relación con su política nuclear. Asimismo, los países europeos que no están en el Mediterráneo, como Reino Unido, Suecia, Finlandia, Bélgica, Países Bajos y demás, son parte de la Asociación.

Estas preguntas sin responder dejan a la Asociación propensa a los cálculos subjetivos, que a menudo se basan en los intereses de los socios europeos y no de la región como un todo. Esta definición geográfica artificial de la región euro-mediterránea, que está claramente orientada por los intereses geopolíticos de los estados europeos, ayuda a reforzar las divisiones entre los países árabes en lugar de crear condiciones más equitativas para todos los países involucrados y facilitar la cooperación y la coordinación entre ellos.

Aunque la Asociación Euro-mediterránea ha visto tres vías principales de acción (incluidos los asuntos de paz y seguridad, economía y libre mercado, así como desarrollo y aspectos culturales), los avances desde 1995 se concentraron en el aspecto económico. Los convenios de asociación comercial bilateral se firmaron y ratificaron con todos los países socios (salvo Siria) con el objetivo de crear una zona de libre comercio. Vale la pena señalar aquí que cuando se evalúan los convenios de asociación se ven consecuencias negativas a corto y mediano plazo en los países socios del Sur. El Estudio de Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad para la Zona de Libre Comercio Euro-mediterránea, prevista para 2010, indica que esta zona de libre comercio podría generar sólo leves mejoras en la situación económica regional, pero importantes costos sociales y ambientales

en los países árabes y en Turquía¹⁴. Queda claro que sin la debida preparación económica, ni la capacidad para sostener buenas políticas de desarrollo y un ambiente estable y seguro los gobiernos no pueden plasmar políticas económicas y nacionales adecuadas que les permitan beneficiarse de los acuerdos de libre comercio. Por lo tanto, la prioridad desde la perspectiva europea se basa evidentemente en sus propios intereses económicos y comerciales, y no en la generación de una asociación real y sostenida.

No se pueden desatender las tendencias europeas de integrar “la construcción de la paz” en la Asociación, dado que la nueva Política Europea de Vecindad incluye a los países árabes del Mediterráneo y a Israel en planes comunes hacia el año 2010. La posición de la UE sobre el proceso de paz de Medio Oriente señala que su principal objetivo es una “solución de dos Estados que conduzca a un acuerdo global del conflicto israelí-palestino basado en la aplicación del Mapa de Ruta, con Israel y un Estado Palestino democrático, viable, pacífico y soberano conviviendo juntos dentro de fronteras seguras y reconocidas, gozando de relaciones de normalidad con sus vecinos, de acuerdo con las Resoluciones 242, 338, 1397, 1402 y 1515 del Consejo de Seguridad de la ONU, y los principios de la Conferencia de Madrid”¹⁵. No obstante, la UE no reacciona ante el doble discurso en la aplicación de leyes y resoluciones internacionales relacionadas con el conflicto de Medio Oriente, particularmente con respecto a los derechos de los palestinos. También ignora la necesidad de introducir reformas políticas, económicas y sociales radicales en la región. Por lo tanto, es evidente que la iniciativa europea no busca activar el cambio, sino comprar estabilidad y evitar la inmigración ilegal en masa. El Proceso de Barcelona comenzó concentrándose casi exclusivamente en la ayuda y el comercio¹⁶; y esto sigue reflejándose en las políticas europeas actuales hacia la región.

Por su parte, la iniciativa MEPI se inició en 2002 como una iniciativa presidencial de Estados Unidos con el respaldo del Congreso. Funciona a través del Departamento de Estado de Estados Unidos y puso en movimiento más de 350 programas en 15 países del Medio Oriente y los territorios palestinos ocupados. Funciona a través de socios, como organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, empresas privadas, universidades, instituciones internacionales y, en algunos casos, los gobiernos de la región. Según el sitio web oficial del programa, hasta la fecha, el Congreso de Estados Unidos dedicó unos USD 300 millones a la MEPI a lo largo de cuatro años fiscales. La financiación de la MEPI se suma a la asistencia económica bilateral que Esta-

dos Unidos proporciona anualmente a los países de Medio Oriente.

La iniciativa MEPI canaliza fondos a proyectos que abordan cuatro grandes pilares: la democracia, que abarca elecciones democráticas, medios de comunicación libres y una justicia independiente; la economía, que incluye a la inversión extranjera directa, inversiones locales y creación de empleo; la educación, que abarca la capacitación, la mejora de los contenidos de los programas de estudios, y el fomento de carreras viables para el mercado de trabajo; y el empoderamiento de la mujer.

Inicialmente, la estrategia de Estados Unidos se dirigió a abordar asuntos de la democracia dentro del marco de la MEPI. Aunque la iniciativa redivide la región e incorpora a Israel como parte de un marco junto a los países árabes, su estrategia descuida la necesidad de la estabilidad y el desarrollo, y por lo tanto no aborda temas esenciales que podrían servir para construir la paz. Mantiene el sesgo hacia Israel y deja de lado las provocaciones que genera la ocupación israelí. También mantiene un doble discurso al aplicar leyes internacionales, dado que es evidente que el respeto y la aplicación de algunas resoluciones de la ONU se impulsieron a la fuerza, incluida la vía militar, mientras otras siguen suspendidas desde hace décadas sin que se apliquen.

La Iniciativa Amplia para Medio Oriente y África del Norte – la iniciativa de Estados Unidos adoptada por el G8 luego de haberla modificado, también conocida como la “Asociación para el Progreso y un Futuro Común” – carece de un sentido real de participación local, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil. Tampoco trata los temas esenciales de la lucha contra la pobreza y la conquista del desarrollo. Los fondos de Estados Unidos dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil, a diferencia de otras fuentes de financiación extranjeras, generan un importante grado de tensión entre estas organizaciones en la región árabe. Eso es evidente en algunos países árabes más que en otros. La situación se debe a la creencia de algunos grupos de que los fondos recibidos de Estados Unidos no cumplen con las prioridades fijadas por los grupos de la sociedad civil árabes, sino que los lleva a aplicar ciertos intereses guiados por las prioridades de Estados Unidos en la región. En este contexto, los fondos administrados por los grupos de la sociedad civil a través de la iniciativa del G8 provocan la fragmentación de la sociedad civil local debido a la participación en diversas iniciativas paralelas en sociedad con organizaciones de la sociedad civil de los países del G8. Estas iniciativas se concentran en asuntos de gobernanza y transparencia, el diálogo por la democracia, la participación de las mujeres, las reformas judiciales, etc. Además de la falta de coordinación entre estas iniciativas, los grupos locales de la sociedad civil se están convirtiendo en simples herramientas para aplicar políticas fijadas por los grupos fuente de financiación, sin procesos de consulta locales y participativos. Eso plantea problemas con respecto a la pertinencia de las capacidades y la experiencia de las entidades de la sociedad civil que implementan los programas y actividades propuestos.

13 Comunicado de prensa de Jacques Chirac en su visita a Túnez, 4 de diciembre de 2003. Disponible en: <ambafrance-uk.org/article.php3?id_article=4670>.

14 Martin, I., Byrne, I. y Schade-Poulsen, M. (2004). *The Social Impact of the Euro-Mediterranean Free Trade Areas: A First Approach with Special Reference to the Case of Morocco*. Routledge, Taylor & Francis Group.

15 Postura de la UE sobre el proceso de paz de Medio Oriente, sección sobre relaciones externas. Sitio oficial de la Comisión Europea: <ec.europa.eu/comm/external_relations/mepp/index.htm>.

16 EuroMed Special Feature (2001). *Op cit*, p. 8.

En consecuencia, plantea serias interrogantes sobre la eficacia de los resultados reales y esperados de esta labor.

La conexión de la ayuda con la militarización y el terrorismo

Estados Unidos fue el primero en vincular la militarización, el terrorismo y la ayuda. Impuso una condición a los países e instituciones que se benefician con sus programas de ayuda por la cual los receptores no deben trabajar con organizaciones o individuos que el gobierno de Estados Unidos considere estén vinculados con el terrorismo.

La UE también está vinculando la ayuda a la lucha contra el terrorismo. Los ministros europeos advierten a los países que sus relaciones con el poderoso bloque económico se resentirán si no cooperan en la lucha contra el terrorismo. "La ayuda y el comercio podrían verse afectados si la lucha contra el terrorismo se considera insuficiente", lo cual llevaría a acusaciones de "comprometer la neutralidad, imparcialidad e independencia de la asistencia humanitaria", declaró un funcionario de la UE.¹⁷ Vale la pena mencionar que en mayo de 1995, la UE elaboró una cláusula sobre democracia y derechos humanos que rige las relaciones con terceros países que estipuló la suspensión de la ayuda y el comercio ante la posibilidad de graves violaciones de los derechos humanos (COM 95(216), 23 mayo de 1995)¹⁸. En la práctica estos dos enfoques podrían entrar en seria oposición, como se explicará más adelante.

La categorización para vincular la ayuda con el terrorismo no se basa en una definición específica, clara y objetiva del terrorismo y los terroristas. Por lo tanto, es de suma importancia que la ONU adopte una definición justa que tome en cuenta todos los factores, realidades y circunstancias que generan el terrorismo. Los vínculos entre terrorismo y desarrollo no sólo no fueron totalmente explorados ni explicados por Estados Unidos y la UE, sino que la definición actualmente adoptada por la ONU se concentra en el terrorismo individual y deja de lado el terrorismo de Estado; se concentra en la violación de los derechos humanos y de las leyes internacionales y nacionales en el plano individual, pero no refiere a la violación de derechos y leyes internacionales por parte de los estados.

¿Qué significan las medidas antiterroristas para la región árabe?

Los esfuerzos emprendidos en nombre de la lucha contra el terrorismo en Estados Unidos abarcan medidas que se considera limitan las libertades civiles e individuales, y por lo tanto afectan los derechos civiles y políticos de la ciudadanía estadounidense. Ahora, mediante sus programas de ayuda, Estados Unidos y la UE intentan imponer medidas antiterroristas a sus socios (incluidos los países árabes) como "elementos esenciales del diálogo político". Esto se señ

17 Bianchi, S. (2004) "Politics-EU: War on Terror Threatens Aid". IPS, 25 de marzo. Disponible en: <www.ipsnews.net/interna.asp?idnews=23031>.

18 EuroMed Special Feature (2001). *Op cit*, p. 4.

ló en la declaración surgida tras una de las reuniones de cancilleres de la UE en Bruselas, en marzo de 2004.

En la opinión de las ONG humanitarias y de desarrollo, esto podría afectar la política de ayuda de la UE, ya que representa el riesgo de que la ayuda se use como instrumento en la guerra contra el terrorismo (como señalara Howard Mollet, analista político en British Overseas NGOs for Development). Mientras se intenta lograr la "coherencia" entre la política de desarrollo y la política exterior, la UE no puede garantizar límites claros entre coherencia, cooperación y subordinación, y tampoco existen garantías de que estos fondos no vayan a ser financiados a través de los fondos existentes de desarrollo. De hecho, la UE indicó que las inquietudes antiterroristas se integrarán a "todos los programas externos de asistencia pertinentes"¹⁹. Algunos gobiernos árabes con extensos antecedentes de violaciones de los derechos humanos usarán los reclamos de seguridad de Estados Unidos y la UE para seguir imponiendo restricciones adicionales a las libertades individuales, incluidas la libertad de asociación y expresión, en la región árabe. Las actuales políticas de la UE y Estados Unidos refuerzan la capacidad de los gobiernos árabes para violar los derechos humanos básicos de sus ciudadanos.

Por otra parte, países como Turquía, Jordania, Pakistán, Indonesia y Filipinas (considerados fundamentales en la "guerra contra el terror") recibieron incrementos considerables en préstamos y ayuda de Estados Unidos, en parte del Fondo de Respaldo Económico (FRE), una categoría de asistencia por razones de seguridad empleada durante la Guerra Fría para apoyar a aliados geopolíticos claves²⁰. Los incrementos en los fondos militares y del FRE se dan en gran medida a costa de la ayuda humanitaria y de desarrollo, cuyos programas centrales, como la educación y la salud infantil y materna, sufrieron una reducción estimada de aproximadamente USD 400 millones en 2005, según un análisis presupuestario de InterAction²¹, una coalición integrada por 160 grupos estadounidenses de ayuda y desarrollo.

Todas estas medidas se aplican con pocos intentos de examinar las verdaderas causas del terrorismo y los factores que lo generan. Esto nunca conducirá a la victoria en la guerra contra el terrorismo. Además, la reducción de la ayuda social y económica agravará las carencias en materia de necesidades básicas y aumentará la pobreza, que es el factor principal detrás de la delincuencia y el terrorismo.

La ayuda y las relaciones con Israel

Para Estados Unidos, el concepto de "apertura" (hacia los países vecinos) va de la mano con la resolución del conflicto con Israel. Las relaciones con Israel son un indicador para las relaciones con el mundo rico y "civilizado". Luego de sus tratados de paz

con Israel, la ayuda económica a Egipto y Jordania aumentó drásticamente. Israel y Egipto siguen siendo los mayores receptores bilaterales, recibiendo casi USD 5.000 millones de la ayuda. Vale la pena señalar que gran parte de los USD 3.000 millones destinados a Israel se utilizan en créditos militares²².

En el caso palestino, en el contexto de las negociaciones para "un acuerdo a toda costa", la moderación palestina se recompensa con una enormidad de promesas, pero sólo con gotas de apoyo. Esto genera una atmósfera de intimidación y duda que sigue a todo intento de una posición independiente sobre el proceso de paz²³. El doble discurso y la subjetividad de los procesos y los mecanismos de ayuda quedaron claramente reflejados luego de que el pueblo palestino eligió democráticamente a Hamas y Estados Unidos y la UE amenazaron con cesar la corriente de ayuda a Palestina debido a los resultados electorales. Aunque Estados Unidos siempre aseguró ser un defensor de la democracia, las elecciones palestinas no lograron su reconocimiento debido al evidente conflicto entre Hamas y los intereses de Israel.

El presupuesto de ayuda externa para 2007 que aprobó el Comité de Asignación de Fondos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos incluye USD 2.460 millones para Israel, de los cuales USD 2.340 millones se destinan a la ayuda militar y el resto a la ayuda civil. La ayuda de Estados Unidos a Israel se calcula según una fórmula fijada a fines de la década de 1990, cuyo objetivo es eliminar la ayuda de carácter civil de Estados Unidos hacia Israel. Esto se basa en el supuesto de que el Congreso de Estados Unidos no apoyaría la ayuda civil por mucho tiempo a un país con una economía desarrollada como la israelí. Con esta fórmula, la ayuda militar de Estados Unidos a Israel aumentaría USD 60 millones al año hasta un techo de USD 2.400 millones anuales, comenzando en 2009. Israel recibirá sus últimos USD 60 millones de ayuda civil de Estados Unidos en el año fiscal 2008. Egipto recibirá el segundo mayor monto de ayuda de Estados Unidos en su historia, con un total de USD 1.700 millones, de los cuales USD 1.300 millones se destinan a fines militares. Es de señalar que la Cámara de Representantes de Estados Unidos, cuya ayuda exterior ascenderá a USD 23.100 millones en 2007, dedicará la cifra limitada de USD 3.400 millones a la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria; USD 522 millones a los esfuerzos de estabilización en Iraq; y USD 962 millones para Afganistán²⁴.

22 Shah, A. (2006) "The US and Foreign Aid Assistance". Global Issues that Sustain Everyone, Sustainable Development. Disponible en: <www.globalissues.org/TradeRelated/Debt/USAid.asp#AidisActuallyHamperingDevelopment>.

23 Abou Chakra, S. (diciembre de 2005). "Alternative Priorities". Trabajo preparado para ANND como aporte del *Annual Report on the Reality of Aid Security, Development, and Cooperation*.

24 Este párrafo se basa en el artículo "US aid for Israel USD 2.46 billion in 2007", *Globes Online, Israel Business Arena*, 28 de mayo de 2006. <www.globes.co.il>

Las consecuencias de la ayuda en su gestión actual

La Conferencia de Monterrey puso el mismo énfasis en tres pilares de la financiación para el desarrollo: (1) más libre comercio, incluida la inversión extranjera directa, pero con un sistema de comercio más democrático, transparente y justo; (2) más ayuda, con la atención puesta en la calidad de la misma y en ayuda oficial al desarrollo sin condiciones ni vínculos; y (3) la reducción sostenida de la deuda. Sin embargo, mediante un rápido análisis de la política de ayuda hacia la región árabe, se puede concluir fácilmente que está sumamente vinculada a las decisiones políticas calculadas estratégicamente, y concentrada en fomentar el libre comercio, que sigue siendo uno de los principales objetivos para toda ayuda canalizada a la región. Esta política de ayuda rara vez conduce al desarrollo, porque el comercio por sí solo no puede garantizar el comercio y el desarrollo sostenido.

Las políticas comerciales de Estados Unidos y la UE no reflejan la voluntad seria de ayudar a los países en desarrollo, ya que insisten en subsidiar sus propios sectores agrícolas, mediante el uso indebido de las medidas antidumping, el abuso de sus derechos de propiedad intelectual, y la modificación de las reglas del comercio en los servicios. Esto quedó reflejado en las negociaciones comerciales y las sucesivas reuniones ministeriales y mini-ministeriales de la OMC en Doha, Cancún, Hong Kong y Ginebra. Además, las distintas autoridades – desde las instituciones financieras internacionales a los gobiernos nacionales – perciben las reformas económicas que se condicionan a gran parte de la AOD como un asunto de liberalización económica y comercial y más privatizaciones. Este supuesto limita en gran medida la función del estado en la regulación económica y reduce las opciones políticas. También disminuye las reformas sociales al mero establecimiento de redes de seguridad para contrarrestar los efectos negativos resultantes de estas políticas de reforma económica. De esta forma, la AOD está cada vez más condicionada por la “guerra contra el terror”, y la reacción a los resultados electorales en Palestina es un ejemplo interesante. El problema de la deuda nunca se negoció en serio; sigue siendo, como en el caso de Líbano, una forma de imponer más condiciones destinadas a la liberalización y las privatizaciones.

La Asamblea General de la ONU destacó en reiteradas ocasiones las relaciones que existen entre la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005. La correlación entre la seguridad y el desarrollo es el principio básico del pensamiento político y sociológico moderno. Los problemas de seguridad y desarrollo sólo se pueden resolver juntos, en un esfuerzo integral por enfrentar las condiciones que, por una parte, provocan estabilidad e inestabilidad y, por otra, estimulan u obstaculizan el desarrollo²⁵.

Las zonas que reciben la ayuda de la comunidad de donantes se superponen con distintos ámbi-

tos que las organizaciones de la sociedad civil de la región árabe trabajan para fomentar y fortalecer, como la buena gobernanza, la libertad de expresión, buenos sistemas electorales, independencia del sistema judicial, y el empoderamiento de la mujer, entre otros. No obstante, el contexto circundante que los propios países donantes fomentan está dificultando el proceso de cambio en la región árabe. Tres factores principales tienen un efecto directo y negativo en el impacto alcanzado por las corrientes de ayuda con fines de financiación para el desarrollo en la región. Estos son:

- El doble discurso de Estados Unidos y la UE con respecto a las resoluciones de la ONU y la decisión de la Corte Internacional de 2004²⁶ sobre los derechos del pueblo palestino. Además, las armas nucleares de Israel siguen siendo un tema tabú, mientras persisten la inseguridad en la región y las tendencias hacia la militarización y el fortalecimiento de las políticas de defensa.
- El nexo entre la ayuda y el terrorismo está debilitando la capacidad de sostener una corriente eficiente y efectiva de ayuda basada en las necesidades nacionales de los países receptores, y no en los reclamos de política exterior de los países donantes. Esta estrategia también brinda justificación a la prioridad otorgada a las políticas de defensa y seguridad a costa del desarrollo y la seguridad social, que históricamente ha sido el principal dilema de la región árabe.
- Los regímenes antidemocráticos de la región árabe, que continúan reprimiendo las libertades, violando los derechos humanos y limitando el espacio de las organizaciones de la sociedad civil, reciben el apoyo constante de diversos países donantes por razones relacionadas con las fuentes de energía y petróleo o las bases militares ubicadas en varios países árabes²⁷.

Ningún esfuerzo ayudará a la región de manera auténtica a menos que los derechos de todas las personas sean protegidos de manera acorde a las convenciones y leyes internacionales y las resoluciones de la ONU. El cambio exige la introducción de reformas radicales en distintos planos: político, económico, social y cultural. Para que las reformas sean eficaces deberán ser integrales y tomar en cuenta todas estas consideraciones; deben apuntar a crear regímenes que respeten los derechos humanos y la democracia y adopten políticas conducentes a la justicia social. Desde la perspectiva

de las organizaciones de la sociedad civil árabe, no existe oposición a las iniciativas que aboguen por la democracia y el respeto por los derechos humanos. La paz, la seguridad y políticas socioeconómicas adecuadas además de la democracia y los derechos humanos serían los principales factores necesarios para que las sociedades de la región prosperen. Además, el cambio requiere la aplicación de una solución justa e integral al conflicto palestino-israelí y un cese real y efectivo de toda forma de ocupación extranjera en Iraq.

Idealmente, la ayuda debe complementar los planes de desarrollo locales. Esto requiere abordar los obstáculos “nacionales” que afectan a estos planes, como el desorden jurídico, la ausencia de democracia y la corrupción generalizada, además de la falta de experiencia y escasez de tecnología. Si las condiciones están relacionadas con temas como la libertad para votar, el derecho a la libertad de expresión y asociación y la independencia del sistema judicial, en lugar de la privatización y la eliminación de subsidios que respalden a los servicios básicos, entonces el régimen de ayuda podría transformarse en el impulso desarrollista que necesitan los países pobres.

Los planes de desarrollo nacionales deben atender las necesidades de la mayoría de la población que vive por debajo de la línea de pobreza en la mayoría de los países de la región. La ayuda externa a estos planes contribuirá a elevar el nivel de vida de la gente real, y no simplemente a elevar los indicadores generales de la economía que en realidad sólo benefician a una minoría de los sectores más favorecidos, principalmente porque no existe una redistribución equitativa de la riqueza. Es fundamental destacar que la ayuda externa debe apuntar a políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad, lo que dependerá de la armonización de las políticas, práctica y procedimientos de los organismos de asistencia al desarrollo, así como de las capacidades públicas nacionales para absorber, gestionar y distribuir esta ayuda.

Por su parte, la sociedad civil puede desempeñar un papel fundamental en el proceso de reformar los mecanismos de la ayuda, garantizar su extensión y hacerlos más abiertos a las necesidades locales y nacionales, y por lo tanto más sostenibles dentro de las políticas de desarrollo de los países en desarrollo. ■

26 La Corte Internacional de Justicia expidió una declaración en 2004 respecto a la construcción del muro de separación de Israel, donde señaló que el mismo es el principal obstáculo para el desarrollo económico, social y humano en los territorios palestinos ocupados. El muro provoca la humillación de los palestinos, lo que genera más tensiones y aumenta la inseguridad y la inestabilidad.

27 Estas conductas antidemocráticas de los gobiernos árabes generan más corrupción y contribuyen a un uso inadecuado de la ayuda. La falta de transparencia y de rendición de cuentas son los motivos directos detrás de la falta de responsabilidad.

25 Lobe, J. (2004). *Op. cit.*