

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 40-41. Cooperación internacional y desarrollo.

Algunas reflexiones a propósito del Libro Verde de la Comisión Europea. La condicionalidad democrática y la participación de la sociedad civil en la perspectiva de la renegociación del acuerdo de Lomé.

Rafael Grasa

# Algunas reflexiones a propósito del *Libro Verde* de la Comisión Europea

La condicionalidad democrática y la participación  
de la sociedad civil en la perspectiva de la  
renegociación del acuerdo de Lomé

\*Rafael Grasa

Ocuparse de la condicionalidad democrática, tanto en general como en el caso que nos ocupa (su tratamiento en el *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP (África-Caribe-Pacífico)*<sup>1</sup>, y, por consiguiente, su papel en el eventual nuevo acuerdo de asociación), presenta numerosas dificultades. Sin ánimo de exhaustividad, podemos señalar las siguientes. En primer lugar, la derivada del hecho de que la condicionalidad no es un tema nuevo, ni siquiera reciente, en el marco de las políticas de cooperación para el desarrollo: primero fue la condicionalidad económica, a partir de mediados de los años ochenta se habló más explícitamente de la política (en particular de la democrática) y más recientemente de la medioambiental. Y no lo es porque está vinculado a la evolución de las nociones y políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo en las últimas décadas, y, por ende, a la de otras políticas

\*Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona.  
Adjunto al Vicerectorado de Relaciones Internacionales, con el encargo de organizar su Centro de Estudios Internacionales.

*El presente texto surgió, a petición de Guadalupe Ruiz Jiménez, como ponencia presentada al Panel de "Perspectivas políticas" en la "II Jornada de Reflexión sobre el Libro Verde. Perspectivas desde España", organizado por la Asociación Independiente de Estudios sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) por encargo de la Comisión Europea. La Jornada tuvo lugar en Segovia el 17 y 18 de septiembre de 1997.*

conexas, habida cuenta de que en el mejor de los casos dichas políticas han gozado de autonomía relativa pero nunca de total autonomía. En segundo, porque no es un tema exclusivo de la Unión Europea y de sus Estados miembros: concretamente, desde finales de los años ochenta encontramos, por ejemplo, referencias a la condicionalidad democrática en los Estados Unidos (1991, la “iniciativa democrática” de la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional [USAID]) o en el Comité de Ayuda al Desarrollo [CAD] (1991, cuando el Comité se felicita por los movimientos democratizadores y decide promoverlos). De los dos comentarios anteriores se deriva una conclusión clara: el tema de la condicionalidad exige tratamientos comparativos.

En tercer lugar, porque pese a lo anteriormente señalado, nunca ha sido un asunto explícitamente central, ni en la práctica ni en el análisis, al menos en el caso concreto de la condicionalidad democrática. Tampoco lo ha sido hasta el momento, ni lo va a ser en mi opinión, en el proceso de redefinición de las relaciones UE/ACP y, por tanto, en la negociación de un nuevo convenio. Pueden aducirse dos pruebas de ello: por una parte, su escasa presencia en el Libro Verde; por otra, su ausencia de las recomendaciones prioritarias del primer dictamen oficial de un órgano de la Unión Europea sobre el mencionado Libro Verde, el del Comité, Económico y Social (plenario del 10 de julio de 1997).

Ello explica la cuarta y última dificultad, relativa al análisis de su aplicación y a la medida de su eficacia y eficiencia. Aludo a diversos fenómenos entrelazados que muestran la complejidad del tema: a) la escasa precisión con que se definen los objetivos de la condicionalidad democrática, tanto en su versión negativa como positiva, así como nociones conexas como participación, promoción de los Derechos Humanos, *buen gobierno*, etc.; b) el debate académico sobre los obstáculos a la democracia, sobre sus prerequisites o la eventual correlación entre democracia y crecimiento económico; y c) el grado de autonomía real de la política de cooperación para el desarrollo de otras políticas, en particular de la exterior y comercial. Todo ello hace que, con independencia de que se presenten sugerencias y propuestas encaminadas a precisar los objetivos e instrumentos, la eventual mejora de la aplicación de la condicionalidad democrática —es decir, su uso como incentivador real de la promoción de los Derechos Humanos— depende en última instancia de la voluntad política.

Las consideraciones anteriores me permiten concluir que la presente reflexión sobre la condicionalidad democrática debe situarse en un marco amplio, lo que condiciona la estructura de la exposición. Concretamente, las páginas siguientes se articulan en tres apartados: 1) la explicitación de las aclaraciones conceptuales y asunciones de partida que subyacen al texto, que van de lo general a lo concreto; 2) la condicionalidad democrática tal y como se ha utilizado hasta el presente en la UE; y 3) a título de ejemplo del camino a emprender, cómo puede precisarse la idea de democracia y participación con el objeto de ampliar la noción de condicionalidad democrática.

## ACLARACIONES Y ASUNCIONES DE PARTIDA

La reflexión parte de las siguientes asunciones y aclaraciones, expresadas de forma telegráfica y, por tanto, esquemática.

1. La condicionalidad es un asunto complejo e importante en cooperación para el desarrollo, ligado siempre al estado de las relaciones Norte-Sur y, por tanto, a las reglas del juego imperantes. Éstas variaron fuertemente de los años setenta a los ochenta, lo que ha condicionado lo que sucede en los años noventa. Veámoslo.

Los años setenta fueron los de las “ventajas excepcionales del Sur”, con un incremento inesperado de los ingresos merced a las alzas inesperadas en el precio del petróleo y de otras materias primas o al reciclaje de los recursos petroleros. Ello originó nuevas percepciones del Sur: se podía presionar más al Norte, económica y políticamente, buscando ciertas ventajas. Entre otras, se planteó concretamente compartir la prosperidad con valores diferentes a los del Norte. Los líderes del Sur pensaron que la política era más importante que la economía, razón por la que plantearon la situación en términos de “los que tienen y los que no tienen”. En los años ochenta, sin embargo, el Norte recuperó posiciones: varió las reglas del juego (ajuste unilateral estructural) y cambió la problemática o, lo que es lo mismo, hizo desaparecer el plantenamiento de “los que tienen versus los que no tienen”. Lo que importa, se dijo, no son los recursos sino las políticas; el fracaso de las décadas anteriores se debía a las políticas y no a los recursos (incluyendo entre las primeras a los precios). El discurso dominante pasó a ser “no necesitas más recursos sino precios correctos y políticas adecuadas”, algo que se ha aceptado en el propio Sur ya en los años noventa: ya no se lucha tanto por ser distinto sino por participar en el juego. De todo ello se deriva que a partir de los años ochenta, con la centralidad de las políticas, fuera el momento también de hablar de la condicionalidad de las políticas.

2. Hablar de condicionalidad presupone hablar del uso deliberado de la cooperación o la ayuda por parte de los donantes/cooperantes para lograr determinados fines (económicos, medioambientales, políticos). Esos fines deben definirse con precisión y dotarlos de instrumentos o mecanismos de implementación. De ello se deriva también que la condicionalidad suele usarse con criterios selectivos, en función de prioridades, adaptada a casos. Por consiguiente, nunca ha sido, ni es ahora, una estrategia en sí misma, como tampoco lo es la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino un instrumento orientado a determinados objetivos.

En el caso concreto de la condicionalidad política, lo que se persigue es usar la ayuda o la cooperación para reforzar o mejorar la *gobernación* o gobierno de la sociedad. En los años ochenta observamos una mayor presencia de la condicionalidad política frente a la económica (esta última se satisface por otros medios). En los años noventa, la condicionalidad política tiene un papel importante en la agenda de los

donantes, aunque no siempre se entiende, ni mucho menos, como condicionalidad democrática (vinculación de la cooperación para el desarrollo con los valores democráticos, el fomento y respeto de los Derechos Humanos y/o el refuerzo de la sociedad civil). A ello contribuyó decisivamente la nueva concepción de la seguridad y la redefinición del sistema internacional, así como la *ola democratizadora* y el creciente papel de los organismos internacionales en ello; como ejemplo, bastará con recordar que entre 1988 y 1993 la ONU participó en la observación de una treintena de procesos electorales en el continente africano.

3. La condicionalidad política se relaciona básicamente, al menos hasta el momento, con otros dos problemas, independientes pero conexos: a) aumentar la eficiencia de la ayuda/cooperación, lo que a menudo se entiende como creación de un entorno que permita garantizar el éxito de reformas económicas o, más recientemente, como la forma de justificar la reducción de la AOD; y b) la relación entre ayuda/cooperación y fomento de la democracia y los procesos democratizadores.

Este último problema, la relación teórica y práctica que puede establecerse entre las políticas de cooperación y el fomento de la democracia en los países del Sur, plantea a su vez tres temas polémicos sobre los que abunda bibliografía controvertida, a saber: 1) históricamente, la forma más que triste en que se ha usado la ayuda/cooperación para *fomentar* la democracia; 2) la nada evidente correlación entre democracia y crecimiento económico (se han escrito ya miles de páginas comparando el caso de la India y el de la República Popular de China); y 3) la dificultad de definir de forma precisa democracia y democratización, sin caer, además, en occidentalocentrismos.

Muchas preguntas se han suscitado al respecto de la condicionalidad democrática en los últimos años: ¿sirve o no para fomentar la democratización y/o el respeto a los Derechos Humanos? ¿existen diferencias en su uso para derechos *negativos* (civiles y políticos) y *positivos* (sociales y económicos, colectivos) ¿qué instrumentos son los más adecuados para implementarla? ¿cómo se aplica? ¿cómo se percibe su aplicación en los países ACP u otros países del Sur? Cuando se aplican sanciones negativas, ¿a quién se perjudica, a las élites y responsables de la violación de los Derechos Humanos o a las poblaciones ya castigadas por dicha violación? Y así sucesivamente.

4. La condicionalidad política, y en particular la democrática, plantean el problema de la autonomía (total o relativa) de la política de cooperación al desarrollo respecto de otras políticas (exterior, comercial y económica). La autonomía total sería moralmente deseable, pero hasta el momento no ha existido y a corto o medio plazo parece imposible. Por tanto, en el desideratum de una autonomía relativa, resulta especialmente relevante la incidencia de la política exterior en la condicionalidad democrática, que suele traducirse en una aplicación discrecional –cuando no arbitraria– del principio por parte del donante, que a menudo acaba subordinándolo a sus intereses de acción exterior respecto de cierto país/régimen.

5. La reflexión comunitaria sobre el futuro de Lomé no parte del vacío ni es inmune al contexto internacional. Concretamente, la reflexión de la Unión Europea sobre el balance y el futuro de las relaciones con los países ACP, a tenor del texto del Libro Verde, parece haber partido, aunque no se diga explícitamente, de cuatro factores que han actuado como constricciones: a) el impacto de los cambios en la concepción de la cooperación al desarrollo en curso tras el fin de la Guerra Fría, incluyendo la reducción de la AOD hasta el mínimo histórico del 0,25% del PIB del conjunto de los países donantes (1997); b) el advenimiento de la Organización Mundial del Comercio; c) el tratado de Maastricht y la conferencia intergubernamental de revisión que culminó en el tratado de Amsterdam; y d) los nuevos elementos introducidos en Lomé IV bis (1995). De ahí el mensaje de “fin de unas relaciones privilegiadas, exclusivas e históricas”: en un mundo parcialmente multipolar y en proceso de liberalización, a la UE le interesa, más que las ventajas que pueda lograr de los ACP, prevenir los nuevos y difusos riesgos (islamismo, desestabilización, terrorismo, migraciones, etc.). Variar la cobertura geográfica, regionalizar y diferenciar, meritocracacia y evaluación de resultados, dominios, etc., son opciones ya tomadas, aún antes de iniciar las negociaciones.

6. Bajo el Libro Verde subyacen tres *a priori* o tomas de partido de la Comisión: a) una clara asimetría en el análisis de las razones del balance negativo de la relación, que culpa básicamente a los ACP, con casi nula autocritica o referencia a críticas externas como las del CAD; b) un enfoque netamente neoliberal, que deja entrever una concepción demasiado unilateral del crecimiento, la democracia y el desarrollo; y c) un análisis centrado casi exclusivamente en África (casi nada o nada se dice de los estados insulares, del Caribe o del Pacífico).

Esos tres *a priori* se reflejan en el tratamiento de la condicionalidad y selectividad en la asignación de recursos, en un contexto que explícitamente apuesta por reforzar los aspectos políticos en la eventual asociación futura: 1) se vincula los *resultados* a la credibilidad, la reforma institucional y el buen gobierno; 2) se habla de enfoque global coherente y de flexibilidad, de dejar iniciativa al receptor. Se vincula la paz y la seguridad con el desarrollo...pero sólo de forma genérica y muy vaga; 3) se vincula la transición económica (hacia la economía de mercado) y política. La referencia explícita a la cláusula democrática y al respeto de los Derechos Humanos (p. 28) sigue siendo muy general y carente de autocritica.

La falta de objetivos claros y explícitos que presenta el Libro Verde se manifiesta también en este punto y afecta especialmente al correlato de la condicionalidad democrática, la dimensión institucional (buena gestión de los asuntos públicos y promoción de la democracia) y la necesidad de participación que el texto identifica, entre Gobierno y sociedad civil: no se señalan mecanismos ni se hace autocritica y, sin embargo, a tenor de la experiencia anterior, habría que introducir grandes cambios. De hecho, el Libro insiste en demasía en el papel del sector público y muy poco en el de la socie-

dad civil. ¿Hay que recordar que muchos proyectos fracasan porque los beneficiarios o potenciales usuarios de esas intervenciones no tienen un papel activo en la identificación, análisis e implementación de dichas intervenciones?

7. Sea como fuere, la vinculación entre desarrollo, democracia, promoción y respeto de los Derechos Humanos, y prevención y resolución de conflictos violentos está fuera de duda en los ámbitos axiológico, analítico y práctico. En el ámbito axiológico, basta decir que las violaciones masivas de los Derechos Humanos se consideran ya desde hace tiempo sin duda alguna como un acto ilícito contra la comunidad internacional. Por consiguiente, la condicionalidad democrática es perfectamente legítima. No es ése el problema; los problemas tienen que ver con su definición precisa y con su aplicación.

8. Desde mi perspectiva, no sólo la condicionalidad, sino la totalidad del debate sobre las relaciones UE-ACP debe enfocarse a partir de los siguientes principios: a) el cumplimiento estricto del espíritu y la letra de lo establecido en el tratado de Maastricht/Amsterdam a propósito de la política de cooperación en relación a otras políticas de la UE y de sus Estados miembros; b) la coherencia política en todas las actuaciones en política de cooperación para el desarrollo, en las relaciones exteriores y en la Política Europea de Seguridad Común (PESC) (ello incluye evitar dobles raseros); c) considerar prioritario la erradicación de la pobreza; d) considerar como Derechos Humanos básicos el derecho a la alimentación, la salud, la seguridad, etc.; e) el compromiso y coherencia con las resoluciones de los foros internacionales recientes, de Río a Roma; f) la necesidad de incorporar el enfoque de género, clave en la participación y en la democracia sustantiva; y g) optar por un nuevo acuerdo de asociación basado en el respeto mutuo y en la transparencia.

Lo anterior tiene un corolario, bien identificado por *el Informe sobre el Desarrollo Humano 1997* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): una estrategia de erradicación de la pobreza exige un Estado activo y fuerte, no uno débil y en retirada. Por consiguiente, resulta incoherente hablar de “democracia pluralista”, de “capacidad institucional”, de reforzar la sociedad civil y, de acuerdo con el enfoque neoliberal extremo, plantear a la vez que “la democracia es buena y el Estado malo”, si se quiere erradicar la pobreza. Para ello se necesita crear un Estado propicio, a través de medidas que fomenten la presencia política de los pobres y faciliten la movilización de toda la sociedad. En palabras del PNUD, se ha de: “promover la participación política de todos, estimular la asociación entre el sector privado y el público, velar por la responsabilidad y la transparencia, proteger la libertad de prensa, impedir la corrupción, fomentar el activismo judicial y alentar la educación cívica” (PNUD 1997, pp. 115 y siguientes).

Explicitadas las asunciones de partida, podemos pasar al segundo apartado.

## LA CONDICIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Ya he señalado que desde mediados de los años ochenta diversos documentos emanados de instituciones de la UE hablan de la necesaria vinculación entre acción exterior comunitaria, políticas de desarrollo y promoción de los Derechos Humanos. Dichos textos suelen insistir en la causalidad entre conflictos bélicos y falta de democracia o violación de los Derechos Humanos, así como en que tal cosa supone una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Abundan también las referencias al deber de solidaridad de la comunidad internacional para con quienes sufren tales situaciones o violaciones, y al hecho de que respetar los Derechos Humanos es un prerequisite para el desarrollo. Por último, menudean también las alusiones y análisis relativos a las eventuales formas de intervención, al continuo/contiguo que existe entre lo humanitario, la rehabilitación y el desarrollo (véase para un análisis más detallado de éste y los puntos siguientes, Moreno, 1996).

Habida cuenta de dicha relación y del compromiso de la UE para con sus deberes y obligaciones con los Derechos Humanos y la democratización derivados del sistema de la ONU, a partir de 1991 estableció la condicionalidad o la cláusula democrática, es decir, la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países (incluyendo los relativos a recursos financieros). La condicionalidad nunca se ha definido de forma precisa, de ahí que existan diversas interpretaciones y modalidades; particularmente, positivas (incentivar), que son las que deben imperar según el Consejo, y negativas (sancionar, incluyendo la eventual suspensión de los acuerdos). Naturalmente, los acuerdos de cooperación están afectados por la condicionalidad, al igual que otros instrumentos de acción exterior: los comunitarizados (política comercial común, cooperación, la participación en organizaciones y conferencias internacionales o las relaciones con terceros países o grupos regionales) o intergubernamentales (Cooperación Política Europea [CPE], PESC). Concretamente, en las acciones positivas suelen contemplarse la consolidación del Estado de Derecho, el apoyo a procesos de transición, el fortalecimiento de la sociedad civil y la educación cívica. Las negativas, han de ser graduales, proporcionales al daño causado por la violación de Derechos Humanos o interrupción de procesos democráticos y evitar dañar a la población menos favorecida.

Los resultados, en cuanto a instrumentos creados, son modestos: un grupo de trabajo permanente, información anual del Consejo al Parlamento, presencia en Lomé IV (1989) y IV bis (1995), utilización explícita en acuerdos con terceros países y grupos regionales, mención en diversos Reglamentos...y una serie de prácticas heterogéneas y, en algún caso, contradictorias.

Respecto de las prácticas, el terreno más comprometido, podemos observar, sin ánimo de exhaustividad: a) inexistencia de cláusula, como en el caso de algunos –pocos– acuerdos: por ejemplo, el anterior con México, o los acuerdos con Siria u otros Estados árabes; b) falta de revisión de Acuerdos para incluir la cláusula, como en el caso de China; c) diferentes tipos de cláusulas, de variantes en el fondo y la forma; d) activación desigual de la cláusula (Rusia, Chechenia, Israel, Líbano, Indonesia...muestran como puede *olvidarse*; Angola, Gambia, Liberia, Nigeria, Sudán, Togo o Zaire, son ejemplos de activación que no llegaron a tener el éxito esperado; Sudáfrica, República Centroafricana, etc., son ejemplos de uso positivo); e) utilización manifiesta de la cláusula, o bloqueo de su utilización, por parte de Estados miembros en virtud de sus intereses de política exterior (Haití o Nigeria); f) dificultades procedimentales e incoherencias en la relación entre la política comunitaria de desarrollo y la PESC, que afectan a las sanciones; g) Estados terceros que han pedido ellos mismos, por razones de prestigio o estrategia negociadora, la inclusión de la cláusula, como Argentina y Vietnam (véase Bayliss, 1995).

Respecto de las variantes de cláusulas que han ido utilizándose, destacan: a) la cláusula “factor fundamental”, muy genérica, como la recogida en el art. 5 del Convenio de Lomé, (revisado en 1995), que ha dado lugar, empero, a algunas suspensiones (Rwanda); b) la cláusula “elemento esencial” (a partir de 1992), que permite tanto medidas positivas como negativas, incluyendo la suspensión invocando la Convención de Viena [con el problema del plazo mínimo de tres meses tras la consulta que, salvo casos de urgencia, la Convención estipula]; c) la cláusula “a la báltica” [incluida inicialmente en los casos de los Estados bálticos, Albania y Eslovenia], que permite la suspensión inmediata sin consulta previa; d) la cláusula “a la búlgara”, la más completa y útil hasta el presente, al establecer una cláusula general de ejecución con medidas concretas y procedimiento de consultas previas, combinando flexibilidad y amplitud de medidas restrictivas.

Resultado final, tras analizar la práctica de los diversos instrumentos y cláusulas tenemos: una clara sensación de doble o triple rasero, de enorme heterogeneidad en los instrumentos, de uso insuficiente de las versiones positivas de la cláusula, etc.; de escasa eficacia, en suma. Así las cosas, y a tenor del tratado de Amsterdam, todo parece indicar que la relación entre el procedimiento PESC, los intereses de los Estados miembros y la política de cooperación para el desarrollo seguirá paralizando la toma de muchas decisiones.

Nada de todo eso se dice en el Libro Verde, aunque la Comisión está gestando nuevos documentos y propuestas sobre el tema. En mi opinión, tales propuestas deberían tomar en consideración lo siguiente:

1. Partir de los principios en evolución que parecen sustituir a los vigentes en Lomé hasta el momento. Especialmente útiles son: a) la asignación de la ayuda en función de resultados (criterios ligados al mérito), acompañándolos de transparencia y evaluación externa; b) pluralismo institucional (que permite considerar nuevos actores) y cooperación descentralizada; c) diferenciación de *socios*, con condicionalidades diferentes para cada uno de ellos.

2. Establecer prioridades, de lo contrario con la constante ampliación de los objetivos de los donantes se fomenta la incoherencia.

3. Dar prioridad a la dimensión institucional y al sector público frente a las otras dos dimensiones.

4. Considerar los Derechos Humanos y el buen gobierno a la vez un medio y un fin, por lo que deben ser coherentes. Evitar automatismos y adaptarse a las condiciones, con el concurso de la sociedad civil (eso exige no sólo optar por homogeneizar con cláusulas a la búlgara, sino mejorar ésta).

5. Respetar el principio de soberanía de los países ACP, no tanto en lo que se refiere a la cláusula democrática en sí (legítima, como ya he señalado), sino en el conjunto de exigencias que se les piden; tal y como se presentan en el Libro pueden interpretarse como abusivas.

6. Simplificar y mejorar la gestión.

7. Definir de forma precisa las nociones de democracia, democratización, participación y dotarse de instrumentos de medida contrastados.

Ello nos lleva al tercer apartado, en el que señalo algunas formas de atender a la sugerencia séptima y última, recién enunciada.

## LA NOCIÓN DE DEMOCRACIA:

### SIGNIFICADO Y FORMAS DE MEDIRLA

Existen numerosas y contradictorias definiciones de democracia. Simplificando, diremos que las existentes se pueden agrupar en un eje en que se singularizan dos extremos: modalidades de definición restringida, estrictamente procedimentales y políticas; modalidades de definición ampliada, comprensivas y formuladas en clave de derechos socioeconómicos, considerados como prerequisites (pienso, por ejemplo, en la conocida afirmación de Julius Nyerere de que la lucha para la libertad en África consistía básicamente en liberarse del hambre, la enfermedad y la pobreza).

La definición restringida más clásica es la de Joseph Schumpeter: “un método político, un mecanismo para elegir líderes políticos, un acuerdo institucional que permite a los ciudadanos elegir entre rivales políticos que compiten por sus votos (...) para que los electos decidan luego y, si no les gustan sus decisiones durante su mandato, los reemplacen en las próximas elecciones” (Schumpeter, 1942, p. 260). Un ejemplo de definición ampliada es la de David Held, que combina elementos liberales y marxistas: “los individuos deben ser libres e iguales en la determinación de las condiciones de sus vidas; es decir, deben gozar de iguales derechos (y, por tanto, de iguales obligacio-

nes) en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades que se les ofrecen, de manera que no desplieguen este marco para negar los derechos de otros” (Held, 1987, p. 271). La puesta en marcha de este principio requiere derechos civiles y políticos, control de la agenda política, igual oportunidad de participación para todas las personas y grupos, derechos económicos y sociales, etc. O lo que es lo mismo, lo que se denomina técnicamente “autonomía democrática”, es decir, compromiso tanto del Estado como de la sociedad civil en el proceso.

Subrayar uno u otro aspecto de la democracia supone, a su vez, poner énfasis en uno u otro obstáculo, en una u otra fase intermedia, diferir en suma en los objetivos de los procesos de democratización. Sea como fuere, existe consenso generalizado en que la extrema pobreza material dificulta incluso las formas más restringidas de democracia, al igual que –en menor medida y sobre todo en los países del Norte– las entorpece también la falta de igualdad económica y social (Dahl, 1971).

Aunque el debate es bien interesante, en términos de políticas de desarrollo (y no se olvide que nos ocupamos de la cláusula democrática) se debe optar por una definición precisa y a la vez flexible, capaz de respetar diversas tradiciones culturales y de escapar del occidentalocentrismo. De ahí que me decante por una solución intermedia, considerar la democracia como un tipo específico de sistema político (la definición ampliada presupone también un tipo de sistema social y económico) que, siguiendo a Dahl, exige que el Gobierno se muestre sensible a las preferencias de sus ciudadanos/as, considerados como iguales.

Dicho de otra forma, un sistema que debe permitir a los ciudadanos/as tener oportunidad de: en primer lugar, formular sus preferencias; en segundo lugar, significar dichas preferencias a sus conciudadanos y al Gobierno mediante la acción colectiva e individual; y en tercer lugar, que sus preferencias pesen por igual en la conducta del Gobierno. En suma, garantías institucionales para las ocho célebres condiciones de las poliarquías de que habló Dahl, a saber: 1) libertades para formar y unirse a organizaciones; 2) libertad de expresión; 3) derecho a voto; 4) elegibilidad para cargos públicos; derecho de los líderes políticos a competir en búsqueda de apoyo, es decir, derecho y libertad para buscar votos; 6) fuentes alternativas de información; 7) elecciones libres y justas; y 8) instituciones encargadas de establecer políticas gubernamentales que dependan de los votos y de otras expresiones de preferencia de los ciudadanos (Dahl, 1971, p. 3).

Si operacionalizamos esta concepción y sus ocho prerequisites, nos encontramos con tres dimensiones que hay que satisfacer, que nos podrían dar pistas en el caso de las relaciones UE-países ACP. La democracia y los procesos de democratización deben garantizar la existencia de:

– competencia significativa y extensa entre individuos y grupos organizados (partidos políticos, etc.), a intervalos regulares y sin uso de la fuerza para proveer los cargos públicos;

– un alto nivel de participación política en la selección de líderes y políticas, que incluye al menos elecciones regulares y equitativas, de las que ningún grupo (adulto) esté excluido;

– un nivel de libertades civiles y políticas (expresión, reunión, asociación, prensa, etc.) que asegure la integridad de la competencia y participación.

Así pues, *competencia, participación y libertades civiles, así como políticas* constituyen los mínimos y, obviamente, pueden satisfacerse de formas diferentes y en grados diversos, lo que permite combinar la mencionada precisión y la flexibilidad, así como respeto a diversas tradiciones.

Esta definición, por lo demás, permite elaborar o emplear instrumentos para medir o aquilatar el grado de democracia de un país, analizar procesos de democratización (tránsito de un sistema político no democrático o insuficientemente democrático a uno más democrático), así como preguntarse por la relación entre este sistema político y sus dimensiones sociales y económicas, es decir, relacionar la noción restringida con la noción ampliada de democracia ejemplificada en la autonomía democrática de Held. Veámoslo con un ejemplo.

### **Instrumentos para medir el grado de democracia y su dimensión social y económica**

Se han elaborado diversos instrumentos, que van más allá de comprobar si han existido o no violaciones de los Derechos Humanos a partir de los *Informes de Amnistía Internacional*, *AfricaWatch*, etc. Quisiera señalar la utilidad de combinar algunos de los siguientes:

1. El *Freedom House Index*, que mide la competencia y participación, por un lado, y las libertades civiles en una escala de 7 puntos (1-1 es la más alta; 7-7 la más baja, con espacio intermedios semiautoritarios o semidemocráticos) [McCom, 1992].

2. El *Índice de Percepción de la Corrupción*, elaborado por la ONG Transparency International (en 1996 los más corrompidos según percepción de los empresarios eran, por este orden, Nigeria, Paquistán, Kenya, Bangladesh y China; Nueva Zelanda el que menos). Es importante porque la corrupción aumenta directa o indirectamente la pobreza, al desviar recursos a los ricos, sesgar decisiones, debilitar a los Gobiernos, etc.

3. La relación gasto social versus gasto militar, que ayuda a medir el grado de compromiso del país en la lucha contra la pobreza.

4. Medidas de la calidad de la democracia: participación política, Índice de Desarrollo Humano (IDH), etc.

En este último caso, se trata de comprobar si se dan algunos prerequisites que se consideran imprescindibles para la democracia, porque, como dijo S. Lipset, a mayor bienestar de la nación, mayores probabilidades que la democracia perdure.

No obstante, puesto que la democracia se ha definido como compuesta por competencia, participación y libertades, conviene señalar que el tránsito a la democracia

desde un régimen dictatorial o autoritario, esto es, la democratización, puede realizarse de diversas formas.

### **Los componentes de la democratización: liberalización y participación**

Existen de hecho dos formas o componentes, no necesariamente coincidentes en el tiempo y lugar, que históricamente se han utilizado: por una parte la liberalización, que se centra en la competencia, es decir, en ampliar el número de actores que tienen acceso al sistema político democrático; y, por otra parte, la participación o inclusividad, es decir el incremento de la proporción de ciudadanos/as que gozan de derechos y libertades políticas.

De lo anterior se deriva que, en realidad, los procesos democratizadores no acaban nunca. Así, la noción de democracia ampliada de Held puede considerarse un objetivo que hay que lograr, concibiéndola como una expansión de la democracia política en dos sentidos: una mayor liberalización (asegurar derechos iguales y equitativos, derechos de las minorías, acción positiva, erradicación de la pobreza, etc.); y una mayor participación, que en este caso no sólo concierne al Gobierno e instituciones públicas sino que se extiende a las instituciones sociales y a la economía. Concebir así la democratización permitiría tratar con los mismos instrumentos el grado de democratización de los países de la UE y los ACP, pese a las enormes variaciones entre unos y otros.

Los procesos de transición, muy diferentes entre sí, parecen pasar por una secuencia semejante: a) condiciones iniciales /prerrequisitos/; b) fase preparatoria (alejamiento del régimen no democrático); c) fase decisional (establecimiento de un sistema mínimamente democrático) y d) fase de consolidación. Por tanto, las transiciones darían lugar a democracias necesitadas de consolidación y refuerzo, lo que permitiría, una vez llegado a ese nivel y aplicando la condicionalidad en su sentido positivo, promover programas de incentiva-ción, de activación de la cláusula democrática en positivo aduciendo que: a) se trata de democracias aún restringidas (límites en la competencia, la participación o las libertades... que hay que superar); b) bien por ser democracias frágiles o débiles (problemas de institucionalización, descentralización, lucha contra el neopatrimonialismo, combate contra el poder personal o las relaciones clientelistas, etc.); c) bien por ser regímenes erosionados por problemas sociales y económicos agudos.

En todos los casos, la participación es un elemento clave, que afecta a la misma esencia del desarrollo y, por tanto, al núcleo duro de la condicionalidad democrática así entendida.

### **El papel de la participación en el desarrollo**

Tras la generalización de análisis críticos a principios de los años setenta (Adelman/Morris, 1973), que subrayaron el nulo o escaso impacto sobre los pobres, pronto se vincula directamente desarrollo y participación. Por ejemplo, el Banco Mundial defi-

nió en 1981 desarrollo como crecimiento económico con distribución equitativa de los frutos del crecimiento. De ahí que el nexo entre desarrollo y participación se localizara ahora en la implementación de los proyectos de desarrollo. La descentralización fue la estrategia elegida para asegurar la participación, algo que ya no permitía soluciones universales. No obstante, en los años ochenta el balance se consideró sólo parcialmente exitoso, por haber limitado la participación a la implementación (Rondinelli/Shabir, 1983).

De ahí que a mediados de los ochenta se planteara una tercera concepción de la participación, el desarrollo de la comunidad entendido como autogobierno, basado en enfoques neoinstitucionalistas (V. Olstrom, et al., 1993). Estos enfoques ni restringen la participación a la implementación ni idealizan la relación Gobierno central-comunidades locales, ni tampoco el potencial de las ONG, que pueden establecer –incluso sin quererlo– relaciones clientelistas con las comunidades locales (ejemplos hay de ello, por lo demás). De ahí que desarrollo se entienda como autogobierno y que se fomente al máximo la participación, desde las evaluaciones rurales participativas (muy usadas incluso en la formulación de políticas impulsadas por el PNUD) hasta el papel de la sociedad civil en general y la empresa privada.

Ahí es donde se cruzan los rasgos de la nueva condicionalidad política, del buen gobierno, con la proliferación de actores en el desarrollo: ONG, microempresas, comunidades locales, organizaciones de base, etc. Todo ello tiende a estimular y reforzar las estructuras locales pluralistas. Esa es la principal fuerza futura de la condicionalidad democrática, lo que se ha denominado la “agenda inversa”, al reinvertir la ayuda, que convierte a la sociedad civil en actor crucial. Quién mejor lo ha dicho es el Overseas Development Institute británico, que señaló en 1995: “una manifestación de un terreno común creciente es la forma en que la mayoría de los donantes han ampliado sus objetivos de ayuda (...) Ahora conciben ya acciones encaminadas a reforzar los Derechos Humanos y los procesos democráticos como parte constitutiva de su agenda de desarrollo. Adicionalmente, muchos donantes han pasado a considerar el “refuerzo de la sociedad civil” como un objetivo concreto de su ayuda” (ODI, 1995).

Ése es el camino. Hay que insistir para que, más allá del Libro Verde e incluso del marco estricto de los eventuales acuerdos que sustituyan a los de Lomé, la UE también se una a quienes entienden la condicionalidad democrática en ese sentido moderno y radical.

#### Nota

1. *El Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI. Desafíos y opciones para una nueva asociación*, publicado por la Comisión Europea (Luxemburgo, 1997), intentaba responder a un doble reto: el horizonte de las relaciones UE-ACP

en la perspectiva del vencimiento de la “asociación Lomé” (29 de febrero del año 2000; septiembre de 1998 es la fecha prevista para iniciar negociaciones entre las partes contratantes con vistas a renovar los acuerdos); y los cambios en el contexto mundial, y en particular en las relaciones Norte-Sur. El texto se dirigía a todos los actores del desarrollo y, tanto las propuestas como el inventario de opciones que enumeraba, debían entenderse como algo no formal, que no prejuzgaba las intenciones de la Comisión y menos aún de la UE: era un instrumento para el debate y la discusión encaminado, de acuerdo con la presentación del Comisario Pinheiro, a lograr una revitalización de la relación UE-ACP y posibilidades altas de éxito en su eventual nueva etapa.

#### Referencias bibliográficas

- Adelman, I. / Morris, C.T. (1973) *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford: Stanford U.P.
- Bayliss, C. (1995) “Political Conditionality and Democratisation”, *Review of African Political Economy*, 65, pp.321-337.
- Cairncross, A. K. (1962) *Factors in Economic Development*, Londres: Allen and Unwin.
- Dahl, R. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale U.P.
- Deutsch, K. W. (1971) “Social Mobilization and Political Development”, en Finkle J.L. / Gable, R.W. (eds.), *Political Development and Social Change*, pp. 384-405. Nueva York: Wiley.
- Held, D. (1987) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, A. (1958) *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale U.P.
- Huntington, S.P. / Nelson, J.M. (1976) *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, Mass: Harvard U.P.
- Moreno, A. (1996) *La cláusula democrática en la acción exterior de la UE. Análisis de las relaciones entre la Política de Cooperación al desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática*, Madrid: IUC-UCM.
- Nettl, J.P. (1967) *Political Mobilization: A Sociological Analysis of Methods and Concepts*. Londres: Faber.
- Nettl, J.P. / Robertson, R. (1987) *International Systems and the Modernization of Society*. Londres: Faber.
- ODI (1995) *NGOs and Official Donors*, Briefing Paper 1-4, agosto.
- Ostrom, V. / Feeny, D. / Picht, H. (eds.) (1993) *Rethinking Institutional Analysis and Development. Issues, Alternatives and Choices*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- PNUD (1997) *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Rondinelli, D.A. / Shabir Cheema, G. (eds.) (1983) *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage [en especial su introducción, “Implementing Decentralization: An Introduction”, pp. 9-34].
- Schumpeter, J. A. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Allen and Unwin [se ha usado la reedición de 1976].