

El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

Perfiles Latinoamericanos 33
Enero-junio 2009

65

Resumen

Al término de la contención bipolar, los países del Norte establecieron por consenso que la democracia y los derechos humanos serían objetivos prioritarios de la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, a casi dos décadas de aquellas declaraciones y compromisos, estos objetivos no constituyen elementos relevantes de la agenda internacional, ya que prevalecen intereses políticos, económicos y de seguridad respecto de ambos valores. Este trabajo analiza dicha situación recurriendo a la experiencia estadounidense y a la de la Unión Europea en la materia. Asimismo, se incluye algunas recomendaciones para que la cooperación internacional sea capaz de promover la protección e impulso de sendos objetivos en terceros países.

Abstract

At the end of the Cold War, the developed countries agreed that democracy and human rights would be top priority goals of the international cooperation for development. However, nearly two decades after those official commitments, these goals have not been relevant elements of the international agenda, since political, economic and security issues still prevail over both values. This paper analyzes the existing situation, in reference to the U.S. and European Union experiences. The article includes some considerations for the improvement of the international cooperation ability to promote democracy and human rights in third world countries.

Palabras clave: cooperación internacional, democracia, derechos humanos, reformas estructurales.

Key words: international cooperation, democracy, human rights, structural reforms.

* Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPys) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

Introducción¹

Tras el fin de la guerra fría, y frente a un escenario más afín a la agenda del desarrollo, el sistema internacional de cooperación se transformó radicalmente. Un ejemplo de ello es que en la década de 1990 la cooperación internacional, de manera explícita y oficial, con alcance prácticamente universal, junto con el combate a la pobreza adoptó la promoción de la democracia y de los derechos humanos como sus principales ejes temáticos.²

Este fenómeno de reordenamiento de prioridades de la cooperación fue de tal envergadura en aquellos años, que el apoyo a la democracia y los derechos humanos mediante este instrumento de colaboración constituyó el denominado “nuevo paradigma ortodoxo de la ayuda” (Archer, 1994: 8).

De lo anterior resultó que, en la década de 1990, la cooperación internacional fuese considerada —lejos de los motivos políticos e ideológicos característicos de la guerra fría y del mundo bipolar— como un instrumento renovado y más eficaz para promover el desarrollo mediante el impulso de la democracia y los derechos humanos.

Así, desde los ochenta, y con mayor fuerza durante la última década del siglo XX, los donantes establecieron, entre las prioridades de su colaboración externa, fomentar (y exigir) reformas económicas —y posteriormente, políticas— de los receptores, incentivando el libre comercio, la democracia, la atención a los derechos humanos, y el buen gobierno (Robinson, 1994).

Sin embargo, más allá de esta política moralmente loable y ampliamente difundida en discursos y estatutos de distintas instituciones cooperantes, lo que ha ocurrido es que, tras la aplicación de estas directrices de la colaboración internacional, se ha generado una creciente discusión de corte crítico, dada la endeble puesta en marcha de este recurso de apoyo externo en favor de la democracia y los derechos humanos.

¹ El autor agradece el valioso apoyo de la maestra Neydi Cruz por facilitar los datos provenientes de oecd.stat.

² Las principales directrices de la cooperación internacional dependen del contexto histórico en que se lleva a cabo esta actividad. Por ejemplo, durante la guerra fría la mayor parte de las actividades estuvieron enfocadas a “contener” el avance del bando adversario, mientras que al extinguirse este periodo se intentó que dicho recurso atendiese con mayor rigor objetivos más solidarios como la democracia, los derechos humanos y el combate a la pobreza. Sin embargo, tras los lamentables atentados en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, la cooperación internacional ha revertido buena parte de sus acciones (tal y como ocurría durante la guerra fría) hacia la seguridad de los Estados más relevantes del Norte, lo que se ha identificado como la “seguritización de la ayuda”. Este artículo aborda exclusivamente el énfasis y alcance de la cooperación internacional en lo que concierne a democracia y derechos humanos, cuya actividad más relevante se presentó a partir de la década de los noventa, aunque con todo y la influencia de la seguridad en la agenda de la ayuda, en alguna medida continúa vigente hasta nuestros días.

Esto se debe a que, entre muchas otras razones, el fomento de dichos preceptos no ha obedecido a los parámetros que, en principio, y según los propios donantes, se estipularon (y exigieron) por parte de la comunidad internacional, ya que (de manera similar a lo que ocurría durante la guerra fría) los intereses políticos, en especial en materia de seguridad, han primado frente a los valores señalados.

De esta forma, la promoción de la democracia y los derechos humanos por medio de la cooperación internacional constituye uno de los temas más actuales, dinámicos y controvertidos de la agenda internacional, ya que aún falta por definir con mayor precisión la multiplicidad de relaciones causales y efectos que conforman y emanan de dicha actividad.

Con base en estos planteamientos elementales, se considera pertinente preguntar:

- ¿Las acciones de cooperación para el desarrollo de la democracia y los derechos humanos corresponden a los objetivos planteados por los donantes?
- ¿La cooperación internacional es capaz de promover la democracia y el respeto a los derechos humanos en los receptores? Y en su caso, ¿cómo lo consigue?

Para responder a estos y otros cuestionamientos, el presente estudio pretende vislumbrar la manera en que la cooperación internacional ha albergado a la democracia y a los derechos humanos como elementos esenciales de su agenda, así como la capacidad de este instrumento de ayuda para promover los citados propósitos.

El trabajo se divide en cinco apartados principales. En el primero se hace una breve referencia a la promoción de la democracia y los derechos humanos por medio de la cooperación internacional durante la guerra fría, en la que dichos ejes temáticos no eran prioritarios. A continuación, se analiza lo propio en el marco del nuevo orden mundial, y cómo, a partir de entonces, los asuntos en cuestión formalmente constituyen referentes obligados de la actual agenda de la cooperación para el desarrollo. Enseguida, se revisan las concepciones sobre la democracia y los derechos humanos de dos donantes representativos: Estados Unidos y la Unión Europea (por medio de la Comisión Europea, CE); mientras que en la siguiente sección se analizan los encuentros y desencuentros conceptuales y prácticos al momento de ejercer acciones de colaboración en dichos ámbitos con terceros países. Más adelante, se analiza la cuantía de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)³ que estos donantes destinan a los citados objetivos, contrastando los resultados con los montos totales de ayuda. Con base en lo anterior, y revisando la literatura especializada junto con aportaciones del

³ Conocida como “ayuda internacional” o “ayuda al desarrollo”.

autor, el estudio define las condiciones principales y necesarias para que la cooperación internacional pueda ejercer un papel más proactivo en torno al fomento de la democracia y los derechos humanos, en particular en el contexto latinoamericano.

Guerra fría y cooperación internacional. La democracia y los derechos humanos supeditados a la contención bipolar

El término de la Segunda Guerra Mundial significó el impulso de los esfuerzos políticos entre las potencias aliadas y el resto de países soberanos para crear un sistema internacional capaz de establecer mecanismos concertados de actuación, cuyo propósito consistiría en lograr la paz perdurable, estabilidad y crecimiento económico a escala global.

Para conseguir tal propósito, los Estados de la época acordaron instrumentar una serie de acciones encaminadas a conformar un incipiente sistema internacional de cooperación para el desarrollo,⁴ por medio del cual se impulsarán los objetivos citados. Como es sabido, desde la perspectiva multilateral, el ejemplo más representativo en este sentido fue la conformación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mientras que por la vía bilateral, por su envergadura y alcance, el Plan Marshall constituyó el primer ejercicio formal encaminado al logro de dichos objetivos.

Sin embargo, a pesar de que se estableció que la cooperación internacional tendría como propósitos solucionar problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, así como el respeto a los derechos humanos, dado el contexto histórico de la época enmarcado en la contención bipolar, en diversas ocasiones los países más poderosos se valieron de estos principios para atender sus intereses políticos, ideológicos y geoestratégicos, dejando en un segundo plano los objetivos originalmente planteados.

Como lo apuntan López Méndez y Sotillo, durante esta etapa, constituida a partir de la década de 1960 y “por la situación de guerra fría, la ayuda era un instrumento en manos de los países desarrollados para lograr aliados a lo largo y ancho del mundo, o para mantener situaciones neo-coloniales” (2003: 115). Este hecho dio como resultado que la cooperación internacional durante esta fase histórica se caracterizara por la ideologización de la política internacional.

El rasgo más significativo de este periodo fue que los donantes definían la ubicación y la asignación de montos de ayuda a partir de aspectos de carácter geoestraté-

⁴ Para un estudio sobre el sistema internacional de cooperación al desarrollo, véase Gómez Galán y Sanahuja (2003).



gico, ideológico, político y de seguridad, y no de consideraciones como los derechos humanos, la democracia o el Estado de derecho en los receptores.

Así, los Emiratos Árabes, de configuración casi medieval, fueron sostenidos por la ayuda británica, mientras que la democracia francesa respaldaba a regímenes africanos que encarcelaban a sus oponentes políticos. Por su parte, Estados Unidos apoyaba a gobiernos latinoamericanos antidemocráticos y transgresores de los derechos fundamentales, surgidos ya sea por golpes de Estado o sin legitimidad ante sus respectivos ciudadanos.

Es decir, ya que la prioridad por parte de los donantes consistía en asegurar sus respectivas áreas de influencia, la calidad de los regímenes receptores de ayuda pasaba a segundo plano, siempre y cuando estos últimos, a pesar de no ser democráticos o protectores de los derechos humanos de sus nacionales, continuasen siendo “leales” a las potencias que les otorgaban ayuda.

En resumen, durante la guerra fría, ya que la seguridad de los Estados estaba por encima de la seguridad de las personas, la cooperación internacional estuvo supeditada a la lógica de la contención bipolar, por lo que la democracia y los derechos humanos no fueron ejes temáticos representativos durante ese periodo.

Nuevo orden mundial y establecimiento de la democracia y los derechos humanos como prioridades de la cooperación internacional

El inicio del denominado nuevo orden internacional generó una inédita promoción de los lineamientos liberales en los ámbitos económico y político, y sus efectos han propiciado el establecimiento de la denominada globalización, la cual ha influido de manera determinante en las tendencias y orientaciones de las relaciones internacionales.

En esta etapa de transformaciones, se ha promovido la reflexión en torno a las mejores vías para la resolución de los grandes problemas mundiales en el marco de una lógica de responsabilidades cada vez más participativas entre los países, a través de nuevos planteamientos y objetivos en materia de cooperación internacional.

Atendiendo a este tipo de consideraciones, la ONU, aprovechando este contexto internacional favorable tras el final de la era de la contención, organizó a lo largo de la década de los noventa distintas cumbres internacionales, cuya finalidad era lograr consensos y compromisos en diversas materias relacionadas con el desarrollo y el combate a la pobreza.

En este marco de relajación en las relaciones internacionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre Desarrollo



Humano de 1994, introdujo el novedoso concepto de desarrollo humano sostenible, el cual reevalúa la figura del desarrollo humano y, de hecho, lo establece como premisa fundamental de la seguridad estatal e internacional (PNUD, 1994: 3). Este concepto, y sobre todo las distintas vías para su promoción, fueron en buena medida la temática central de las referidas cumbres llevadas a cabo durante la década de los noventa.

A partir de estas reuniones internacionales, la Asamblea General de la ONU aprobó en septiembre de 2000 los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” por medio de la “Declaración del Milenio”, los cuales constituirían el eje central de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo durante los primeros 15 años del siglo XXI.⁵

En el referido marco de identificación y renovación de los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo, y tras la “victoria” del bloque occidental frente al oriental después de la caída del Muro de Berlín, diversos actores internacionales —tanto públicos como privados, en el ámbito bilateral y en el multilateral— coincidieron en que la democracia y los derechos humanos serían incluidos formalmente en la agenda global. Debido a ello, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, que durante décadas no incluyó estos preceptos entre sus prioridades, además de abordar los temas en cuestión, los instituyó como elementos esenciales del mismo.

Frente a esta inédita circunstancia, analistas como Mathew Lockwood, considerando los importantes efectos que este cambio generaría en la dinámica global de la cooperación para el desarrollo, calificó a este novedoso enfoque de la colaboración como la “*perestroika* de la ayuda” (Lockwood, 1999).

¿En qué consistió la referida transformación de las condiciones en que la ayuda se daría a partir de la década de los noventa?

El principal fundamento del cambio de las reglas de la cooperación fue que, tras el ocaso del conflicto bipolar, la justificación de la ayuda por motivaciones poscoloniales e intereses estratégicos había perdido vigencia.⁶ Ello “liberaba” a la ayuda al desarrollo

⁵ Cabe destacar que la democracia y los derechos humanos no están expresamente incluidos en los ocho objetivos y 18 metas contempladas.

⁶ En abril de 1993, el editorial del *Washington Post* señalaba que: “El principal imperativo consiste en dilucidar el principal rol de la ayuda internacional en la posguerra fría, así como en crear un consenso en torno a ello. El propósito de contener a la Unión Soviética, el cual guió la política exterior y la ayuda de EU por décadas, desapareció junto con la extinción de dicho país. Ello no libera a EU de sus responsabilidades nacionales, pero esto sí significa que la naturaleza del compromiso estadounidense con relación al mundo debe ser rediseñada [...] La idea tradicional sobre la ayuda, a partir del Plan Marshall consistente en la transferencia de enormes flujos financieros, ha cambiado de manera radical. Hoy el sendero hacia el crecimiento y el desarrollo consiste en la práctica del libre mercado y las reformas políticas” (en Hewitt, 1994: 1).

de connotaciones políticas que procuraban imponer los intereses de los donantes en los receptores. De allí que, a partir de entonces, los donantes acordaron que la reforma de la ayuda tendría como propósito fundamental mejorar la gestión de la misma, en aras de que fuera un instrumento más eficaz de desarrollo.

Para llevar a buen puerto los nuevos fundamentos de la cooperación, los donantes acordaron que sólo aquellos países con determinadas condiciones internas serían merecedores de su ayuda.

Estas condiciones requeridas para que los países del Sur pudiesen recibir cooperación consistieron básicamente en la puesta en marcha de reformas estructurales de corte económico (en la década de los ochenta) y político (durante la década de los noventa);⁷ estas últimas, orientadas fundamentalmente al respeto a los derechos humanos, el fomento a la democracia y el buen gobierno.

Fue así como se incluyó una nueva agenda en la ayuda internacional en los programas de asistencia, en la que consideraciones que en otro momento no habían tenido un peso relevante (como la democracia o los derechos humanos) constituirían los nuevos ejes de acción prioritarios de la cooperación internacional.

Es decir, se explica el hecho de que, a partir de la década de los noventa, “los gobiernos del Norte hayan politizado los derechos humanos, los cuales habían sido ignorados en el pasado, y ahora este tema era condición fundamental para otorgar ayuda” (Clayton, 1994: 3).

A la luz de estas consideraciones, surge lo que se ha denominado la actual condicionalidad de la cooperación que, en términos generales, es el conjunto de requisitos de carácter económico y/o político dictados por los donantes —que los receptores deben cumplir— como compromisos inherentes al hecho de recibir colaboración externa, la democracia y los derechos humanos ocupan aquí un destacado lugar. En la práctica, esta condicionalidad consiste en el otorgamiento de colaboración a los países que respeten la democracia y los derechos humanos, mientras que, en caso de no hacerlo, los receptores se vuelven acreedores a sanciones diplomáticas, económicas y en la propia ayuda para el desarrollo.⁸

La percepción de los donantes sobre la condicionalidad de la cooperación puede sintetizarse en un documento del Overseas Development Institute de Londres, el cual indicó que “la nueva condicionalidad explícitamente une la ayuda con las reformas políticas, los derechos humanos y la libertad de mercado” (Clayton, 1994: 47).

⁷ Conocidas como de primera y segunda generación, respectivamente.

⁸ Para un estudio detallado del tema, véase Prado Lallande (2006).

De esta manera, a partir de la década de los ochenta, ante el inminente fin de la guerra fría, y frente a la crisis económica y financiera generalizada en América Latina y en el África subsahariana, la ayuda internacional, a diferencia de su *modus operandi* durante la guerra fría, empezó a variar en un aspecto fundamental: gradualmente comenzó a forjarse un inédito y creciente consenso entre la comunidad de donantes en torno a sus propósitos, mediante la cooperación y su inherente condicionalidad. Tales propósitos eran reformas económicas y, posteriormente, promoción de la democracia, respeto a los derechos humanos, así como la procuración del buen gobierno.

Lo anterior ocasionó que desde entonces los donantes tradicionales comenzaran a cuestionar el hecho de que se otorgase ayuda a regímenes de dudosa legitimidad, o que solían ser criticados por organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch o Amnistía Internacional.

De esta forma, la transformación cualitativa en la lógica del funcionamiento del sistema de ayuda para el desarrollo y de su propia condicionalidad, consistió en que, a partir de los años noventa, los donantes, por consenso, instituyeron nuevos lineamientos y objetivos para la asignación de la ayuda.

Debido a esta situación inédita, los donantes establecieron entre las prioridades de su colaboración externa el fomento a las reformas económicas y, posteriormente, políticas de los receptores: promover la democracia, el cuidado de los derechos humanos y el buen gobierno (Crawford, 1998; Uvin, 1993; Olsen, 2000; Santiso, 2001; entre otros).

Cabe recordar, a manera de ejemplo, que en diciembre de 1991 el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD)⁹ estableció que la democracia, el respeto a los derechos humanos y el buen gobierno constituirían las condiciones esenciales para promover el desarrollo económico por medio de la ayuda, estableciendo como prioridad temática de las acciones de colaboración de sus miembros la relación entre el desarrollo participativo y el buen gobierno (OECD, 1994: 28).

Hasta ahora se ha mencionado el creciente consenso entre la comunidad de donantes en incluir la democracia y los derechos humanos en sus respectivas agendas de cooperación internacional, pero es importante ahora revisar si las concepciones sobre dichos preceptos entre los donantes de cooperación son afines o divergentes entre sí, ya que de ello depende el grado de coherencia de sus políticas de colaboración en el exterior en las materias señaladas.

⁹ El CAD está conformado por 22 países más la Comunidad Europea, cuyos trabajos, realizados en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se orientan a establecer políticas de cooperación internacional y a cuantificar la AOD otorgada por los miembros de dicho Comité y otros donantes.



La dificultad para establecer consensos en torno a la democracia y los derechos humanos y su incidencia en la cooperación internacional

La principal característica entre los donantes y receptores de cooperación es su falta de concordancia en las concepciones sobre democracia y derechos humanos, así como en los objetivos y estrategias para regularlos y promoverlos mediante la cooperación internacional.

Esta situación ha incidido, muchas veces de manera determinante, en la coherencia y coordinación entre los distintos promotores internacionales de ambos preceptos, lo que ha disminuido la eficiencia de este mecanismo de apoyo externo para conseguir sus propósitos en los países receptores de ayuda.¹⁰

Es un hecho que el hemisferio occidental ha promovido, desde hace por lo menos cinco décadas, el sistema capitalista a escala global y el sistema político afín a dicha tendencia económica. Sin embargo, importantes son las diferencias entre los países y organismos internacionales en torno a la concepción sobre los distintos elementos que conforman el ámbito político del modelo liberal (entre ellos, los derechos humanos y la democracia), así como las estrategias para promoverlos. Lo anterior quiere decir que si bien desde el inicio del sistema internacional de cooperación los donantes occidentales han sumado capacidades y voluntades para coordinar sus respectivas acciones con miras a la promoción del sistema capitalista, la similitud y reforzamiento entre dichas políticas no ha sido precisamente la constante en las relaciones internacionales.

Además, conviene recordar que, debido a que los donantes se encuentran en continua competencia por mantener o reforzar sus alianzas políticas y especialmente económicas, el nivel de colaboración y exigencia a terceros por parte de los donantes sobre estos conceptos puede variar, dependiendo del receptor de que se trate en un momento histórico determinado.

Este fenómeno de variación “pragmática” sobre el entendimiento y grado de exigencia de los donantes respecto a la democracia y los derechos humanos es importante,

¹⁰ La coherencia es considerada por los expertos en cooperación internacional para el desarrollo como una pieza clave para asegurar el éxito. En materia de cooperación para el desarrollo, la coherencia puede ser interpretada como una política cuyos objetivos, estrategias y mecanismos de acción no sean conflictivos entre sí, sino consistentes respecto al de otras políticas de cooperación otorgadas por otros donantes (Forster y Stokke, 1999: 3, 23-24). En 1992, en una reunión de alto nivel, el CAD señaló que en las relaciones Norte-Sur debían considerarse de manera holística las distintas facetas en que ambos hemisferios se relacionan entre sí: políticas macrofinancieras, comercio, ayuda, inversión extranjera, agricultura, medio ambiente, migración, etc., ya que todas éstas, en alguna u otra medida, inciden en las condiciones internas de ambos hemisferios. El principal tema de atención de esta reunión fue que la ayuda otorgada por el CAD debe ser eficaz, para lo cual es necesario impulsar la coherencia entre las políticas de cooperación para el desarrollo de los miembros del CAD.



ya que debido a ella éstos pueden estar en capacidad de mantener comportamientos discrecionales con sus receptores al momento de evaluar el cumplimiento de las disposiciones estipuladas en los citados temas.¹¹

Con el fin de mostrar la variación entre los donantes respecto al tratamiento que le otorgan al tema que nos ocupa, a continuación se presenta una breve mención de los distintos conceptos de derechos humanos y democracia de Estados Unidos y la Comunidad Europea, dos referentes obligados de cooperación internacional en dichos rubros.

El mayor grado de consenso entre los donantes de referencia se da en el tema de los derechos humanos en cuanto a su significado y alcance, lo cual es entendible por el avance en la codificación de los derechos humanos en el derecho internacional.¹² Los dos donantes definen los derechos humanos como libertades civiles y políticas,

¹¹ Roberto Toscano, diplomático italiano, menciona que en el marco de la práctica de la denominada “diplomacia de los derechos humanos”, coexisten los intereses políticos y económicos de los países más poderosos, junto con la heterogeneidad en el terreno ético-cultural sobre la percepción del entendimiento y la práctica de estos valores provenientes de Occidente, lo cual genera un alto nivel de discrecionalidad y relativismo en que dichos objetivos son promovidos a escala mundial, situación que puede desvirtuar su verdadera promoción y estímulo (Toscano, 2001: 22-31).

¹² La concepción sobre la protección de los derechos humanos surge y se consolida a partir del siglo XVIII, tras la independencia estadounidense y la Revolución Francesa. Existen dos acepciones fundamentales sobre los derechos humanos. La primera hace referencia a la dignidad del hombre como persona humana. La segunda promueve límites del poder del Estado ante el individuo. El concepto de los derechos humanos no tiene una acepción jurídica doctrinalmente pacífica en su conceptualización, en su fundamentación ni en su aplicación (Hernández Gómez, 2002: 27). La primera formulación de los derechos humanos proviene del derecho natural, es decir, antes de la conformación del Estado en el siglo XVII. Este tipo de derechos corresponde a los civiles y políticos y se basan en la concepción iusnaturalista. Las primeras acciones a favor de esa primera tipología de derechos humanos se dan por la burguesía en sus intentos de conseguir mayores espacios de libertad (y de poder) respecto a la nobleza. Es así como surgen los derechos humanos de primera generación, también llamados “de libertad”, entendidos como derechos civiles y políticos. Ejemplos de estos derechos son la libertad de conciencia, de pensamiento, de religión, de expresión, de circulación, el derecho a la vida, a la integridad física y a las garantías procesales. Durante el siglo XIX, y tras los vestigios de la Revolución Industrial, se va conformando una conciencia generalizada respecto a que el liberalismo y su sistema económico y político de libertad impide la igualdad entre los miembros de la sociedad. Con base en este planteamiento surge la segunda generación de derechos humanos, mediante los cuales se pretende incentivar la igualdad entre las personas en sus derechos y obligaciones donde el Estado tiene el papel de garante de dichos derechos. Esta tipología de derechos corresponde a los económicos, sociales y culturales. La segunda generación de derechos humanos aparece formalmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la Constitución francesa de 1848, en la Constitución mexicana de 1917, en la Constitución de la República de Weimar de 1919, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, entre otros. Éstos pueden entenderse como una especie de “keynesianismo en derechos humanos”, ya que, como se ha señalado, requieren el expreso apoyo e intervención del Estado para su respeto y promoción. Por último, la tercera generación de derechos humanos fue promovida por el mundo en desarrollo, con la finalidad de ampliar los esfuerzos de igualdad de oportunidades a nivel internacional y tras ello procurar aumentar los niveles de bienestar del Sur. El derecho al desarrollo, a la paz, al disfrute del patrimonio común de la humanidad, al medio ambiente sustentable y a la asistencia humanitaria forman parte del *corpus* de estos derechos.

dejando en un segundo plano las otras tipologías de derechos humanos, incluyendo el derecho al desarrollo. Como puede apreciarse en el cuadro 1, Estados Unidos es menos preciso que la Comunidad Europea sobre esta temática.

Cuadro 1
Conceptos sobre derechos humanos de Estados Unidos y la Comisión Europea

Comisión Europea	Estados Unidos
Los derechos humanos se definen como libertades civiles y políticas, que deben ser promovidas conjuntamente con los derechos económicos y sociales.	Referencias hechas a la Declaración Universal de Derechos Humanos y distinción entre tres categorías de derechos: • Integridad de la persona (tortura, arrestos arbitrarios, etc.). • Derechos civiles y políticos. • Derechos sociales y económicos. Sin precisiones sobre qué tipo de derechos humanos se aboca a apoyar la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID).

Fuente: Gordon Crawford (2001: 67).

A diferencia de lo que ocurre con los derechos humanos, la democracia revela importantes diferencias entre lo que los donantes de referencia entienden por este concepto, ya que este modelo político-social, a diferencia del de los derechos humanos, carece de regulaciones y precisiones conceptuales incluidas en el derecho de gentes y otras normativas extraterritoriales.¹³

Ya que ambos referentes incluyen dos de los cuatro componentes elementales de la democracia (elecciones libres y justas y respeto a los derechos civiles y políticos —véase la nota 13), es notorio que existe consenso casi absoluto entre éstos, así como en el resto de donantes de ayuda, en que la celebración de elecciones libres en el marco de

¹³ “La democracia es sin duda el concepto más controvertido de la teoría política” (Hoffman, 1988: 131). De ahí que el grado de complicación para establecer parámetros concertados sobre su concepción, práctica y, más aún, apoyo a través de cooperación internacional, sea una tarea difícil de lograr. Varios expertos en la materia concuerdan en que la democracia debe contar con cuatro características fundamentales: elecciones libres y justas, respeto a los derechos civiles y políticos, participación activa de la sociedad en asuntos públicos, y un gobierno transparente y que rinda cuentas (Crawford, 2001: 18); sin embargo, como se señalará más adelante, no existen consensos definidos entre los distintos actores públicos y privados, tanto del Norte como del Sur, en torno a la dimensión de este complejo concepto.

un sistema multipartidista es la principal condición en materia democrática solicitada a sus respectivos receptores.¹⁴

Por su parte, el grado de divergencia entre los otros dos componentes formales de la democracia (“gobierno transparente y rendidor de cuentas” y “participación activa de la sociedad en asuntos públicos”) es relativamente alto (Crawford, 2001: 72).

Como se aprecia en el cuadro 2, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) presenta el concepto más vago sobre democracia respecto al caso comunitario. Como puede verse, la definición estadounidense se sustenta en los principios de la participación ciudadana y la competencia pacífica, incluyendo el libre flujo de información durante el proceso electoral, mientras que la Comunidad Europea no se aventura a presentar un concepto de democracia, pero sí menciona varios elementos relacionados con este tema.

Cuadro 2
Conceptos sobre democracia de Estados Unidos y la Comisión Europea

Comisión Europea	Estados Unidos
No se presenta ninguna definición sobre democracia, aunque se señalan distintos componentes de la misma: • Elecciones • Establecimiento de nuevas instituciones democráticas • Estado de derecho • Reforzamiento de la justicia y de su administración • ONG necesarias para promover el pluralismo social • Oportunidades equitativas para todos	Caracterizada por participación política y competencia pacífica, en el marco de: • Elecciones libres y justas • Libertad de expresión y de asociación • Libertad de información • Sociedad civil vigorosa Valores democráticos como: • Tolerancia y compromiso político • Defensa de los derechos de las minorías • Autoridad civil sobre la autoridad militar • Resolución pacífica de diferencias

Fuente: Gordon Crawford (2001: 68).

¹⁴ En general, los donantes establecen como parámetro para condicionar a sus receptores una visión “limitada” sobre la democracia, considerando únicamente las elecciones libres y justas llevadas a cabo mediante la contienda entre varios partidos políticos como “la” condicionalidad política (electoral) aplicable y verificable en el Sur. De esta forma, los donantes no han apoyado (ni exigido) prolongados procesos de participación colectiva ciudadana con mayor alcance y beneficio popular (es decir, la democracia entendida en su sentido amplio). Ello debido básicamente a que el sistema internacional de cooperación y su inherente condicionalidad requieren “éxitos



A manera de corolario, diremos que entre los citados donantes se percibe poca precisión en torno a los conceptos analizados, así como incoherencia entre sus respectivas visiones sobre los mismos, lo cual da como resultado que los mecanismos de acción exterior a favor de sendos objetivos sean discordantes. Además, el asunto se complica si se considera la multiplicidad de concepciones que se presentan en dichos temas por parte de los receptores de cooperación en tales rubros (alrededor de 180 países en el planeta), situación que genera un sinnúmero de posibilidades de incompatibilidad conceptual y práctica entre los donantes y receptores de colaboración en asuntos que, hay que insistir, son aún considerados por varios Estados, celosos de su soberanía, como asuntos de exclusivo escrutinio nacional.¹⁵

Lo anterior lleva a que los esfuerzos de colaboración en los citados asuntos atendan la diversidad de apreciaciones entre los actores públicos y privados del Norte y del Sur, ya que, de no atenderse esta premisa, las acciones de cooperación podrían considerarse ejercicios de intervención en la soberanía de los Estados receptores.

Corresponde ahora exponer las principales estrategias de Estados Unidos y la Unión Europea (UE) para las actividades de cooperación internacional orientadas a la protección y fomento de la democracia y los derechos humanos.

La cooperación internacional para el desarrollo de la democracia y los derechos humanos: la experiencia estadounidense y europea

Como se ha señalado, son dos las principales estrategias que se han llevado a cabo mediante ejercicios de condicionalidad y cooperación internacional para proteger y promover

concretos y verificables” (aunque relativos) de sus estrategias de acción, siendo precisamente la realización de elecciones con unos mínimos de respetabilidad y legalidad estas ventanas de “eficacia” de la cooperación y condicionalidad internacionales. Es convencionalmente aceptado que este tipo de actos, donde cada cierto número de años los electores acuden a las urnas, no aseguran la continuidad ni menos aún la consolidación de la toma colectiva por parte de amplios sectores de la sociedad de los asuntos políticos y sociales que les afectan. En este tema, la opinión de Fareed Zakaria es que “mientras es relativamente sencillo imponer elecciones en un país, es más difícil el impulso del liberalismo constitucional en una sociedad” (Zakaria, 1999: 40).

¹⁵ La discusión sobre las diferencias conceptuales y prácticas de la democracia entre un Estado (entendido no como un ente homogéneo, sino como un complejo conglomerado de actores públicos y privados con distintos intereses) y otros, es un tema en permanente debate (con base en Álvarez Yáñez, 2008). Como el análisis de las distintas concepciones sobre democracia y derechos humanos en los países receptores no es objeto de esta investigación, sino únicamente enfatizar la discordancia conceptual y práctica de dos donantes representativos de cooperación en los citados rubros, aquí nos abocamos exclusivamente en ahondar en la complejidad de la colaboración externa de los mencionados aspectos, así como en la indiferencia, por parte de los donantes, en apoyar decididamente acciones de cooperación en este sentido, de forma contraria a sus compromisos públicos en la materia.



la democracia y los derechos humanos. La primera consiste en las acciones positivas, por medio de las cuales los países y organismos donantes contribuyen financiera o técnicamente para poner en marcha programas y proyectos en ambas materias en los países receptores. Las segundas son las sanciones a la ayuda para el desarrollo, que consisten en la disminución o extinción de la ayuda en casos de extrema urgencia ante violaciones graves de la democracia o los derechos humanos en los Estados receptores.

Al respecto, el Instrumento Financiero para la Democracia y los Derechos Humanos (IFDDH) y la Iniciativa para la Democracia de la USAID, son los ejemplos más representativos de cooperación positiva, los cuales se revisarán a continuación.

Estados Unidos y su cooperación internacional para los derechos humanos y la democracia

El análisis de la cooperación estadounidense en torno a la promoción de la democracia y los derechos humanos en terceros países, muestra con claridad la primacía de los intereses políticos, económicos y de seguridad de Estados Unidos frente a su verdadero compromiso para con estos valores en el exterior.

Puesto que los congresistas estadounidenses estipularon que la asistencia militar proveída a ciertos regímenes por el Pentágono podría contribuir a violaciones de derechos humanos, en 1975 fue reformada la Sección 116 de la Foreign Assistance Act de 1961 para incluir disposiciones sobre la imposibilidad de otorgar ayuda económica a regímenes que violaran los derechos humanos.

En 1977, el presidente Carter aseguró que Estados Unidos “reformularía sus políticas que permiten el otorgamiento de asistencia a gobiernos represores que violan los derechos humanos” (en Uvin, 1993: 65). Sin embargo, la ayuda estadounidense, al estar supeditada a intereses políticos, geoestratégicos y de seguridad que viraban en torno a la dinámica de la contención, no se distinguió por promover de manera ejemplar la democracia entre sus aliados (ni adversarios) en el mundo en desarrollo.

Si bien en la década de los setenta el gobierno estadounidense incluyó condicionantes en su ayuda exterior relacionadas con el respeto a los derechos humanos, como lo apuntan Joan M. Nelson y Stephanie J. Eglinton (1992: 28), esta política emprendida por la administración Carter resultó “inconsistente”, ya que las consideraciones geopolíticas y de seguridad prevalecerían frente a los propósitos en materia de derechos individuales.

Por ejemplo, Ronald Reagan, violando las estipulaciones de la Foreign Assistance Act, restituyó la ayuda estadounidense que su antecesor había sancionado a los gobiernos de Argentina, Chile, Guatemala y Uruguay, mismos que si bien no respetaban

los derechos humanos, significaban para Washington un importante bastión para la contención del comunismo.

Paralelamente, a partir de 1983 el gobierno de Estados Unidos emprendió un programa de asistencia a la democracia en terceros países (Project Democracy), sobre cuya base fue creado el National Endowment for Democracy, una organización privada, pero financiada con fondos públicos y otros programas realizados en el marco de las acciones de la USAID, por ejemplo, el Democracy Program.

Estas iniciativas, como lo señala Thomas Carothers, deben ser entendidas como parte de las políticas de la administración Reagan enmarcadas en la guerra fría, mismas que consideraban la promoción de la democracia no como un bien en sí mismo, sino como “una herramienta esencial para combatir lo que se consideraba en EU como la guerra ideológica contra la Unión Soviética” (Carothers, 1997: 111).

Hacia finales de la guerra fría, en 1990, Estados Unidos presentó su Iniciativa Democrática, (Democracy Initiative) por medio de la cual llevaría a cabo su programa de asistencia a la democracia, cuya base ideológica se sustentaba en que este tema debía ser complementario a la transición económica orientada hacia la economía de mercado, misma que, a su vez, sentaría las bases de un crecimiento económico sostenible.

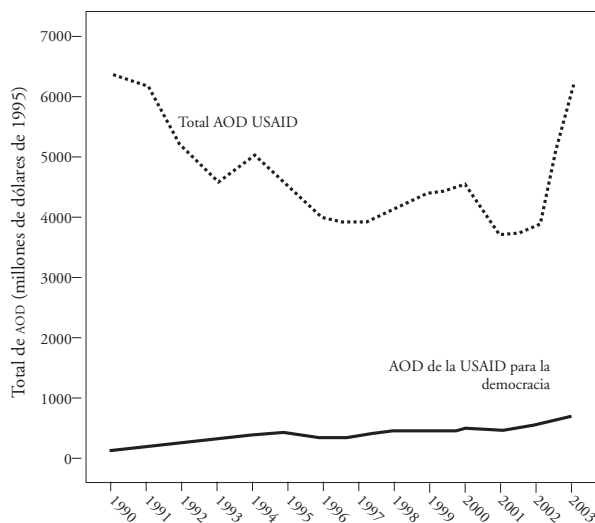
Con la llegada de William Clinton a la presidencia en 1993, los derechos humanos y la democracia, junto con la competitividad económica y la seguridad nacional, fueron considerados pilares de la política exterior estadounidense. Reflejo de ello fue la renovación de la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, cuyo nombre cambió por el de Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo.

Es importante recordar que el presidente Clinton, de manera similar a lo hecho por Reagan, dividió al mundo en dos grandes categorías: “las democracias” y las “no democracias”. El primer grupo, que no fue afectado por las sanciones económicas estadounidenses, estuvo conformado por países que gozaban de sistemas multipartidistas (aunque sin experiencias consolidadas de democracia participativa, Estado de derecho o buen gobierno, como la Federación Rusa). El segundo grupo, acreedor de sanciones, consistió en los tradicionales enemigos heredados de la guerra fría (Cuba y Corea del Norte). Al respecto, es interesante señalar que China, perteneciente al segundo grupo de países, y Nigeria (que sufrió un golpe de Estado en 1993), no fueron sancionados, debido a su relevancia política, económica y geoestratégica para Estados Unidos.

El Millenium Challenge Account (MCA), iniciativa estadounidense de ayuda presentada en 2002, considera a la democracia y a los derechos humanos más que como un fin de este mecanismo de colaboración, como requisitos previos (*ex ante*) para que los países candidatos accedan a este apoyo. Así, mediante un conjunto de referentes estadísticos que miden ambos valores, las autoridades del MCA deciden qué países son “aptos” para beneficiarse de la ayuda estadounidense.

El más reciente estudio sobre los efectos de la cooperación estadounidense en materia democrática señala que, entre 1990 y 2003, la asistencia para la democracia proveniente de Estados Unidos por medio de USAID pasó de 121 millones de dólares a 722 millones. Sin embargo, en realidad este aumento representa un muy reducido porcentaje del resto de ayuda proporcionada por la citada agencia (véase la gráfica 1), lo cual, según el propio informe, genera que “se reconozca que, como proporción de toda la ayuda estadounidense, la asistencia democrática es considerablemente pequeña” (Finkel, 2006: 26).

Gráfica 1
Proporción del total de la asistencia estadounidense respecto a la asistencia democrática, 1990-2003



Fuente: Steven E. Finkel (2006: 27).

A lo anterior debe agregarse que, desde la perspectiva proporcional del PIB, Estados Unidos, a excepción de un caso,¹⁶ es el país que menor cuantía de AOD destina a los

¹⁶ Grecia, con el 0.17 por ciento de su PIB para AOD.

receptores,¹⁷ lo que significa que, en realidad, la proporción de asistencia democrática que otorga es considerablemente reducida (véase el cuadro 3).¹⁸

El Instrumento Financiero para la Democracia y los Derechos Humanos (IFDDH) de la Comisión Europea

En el Tratado de Roma de 1957, que permitió la institución de Tratados de Asociación con Países y Territorios de Ultramar, no se incluyó disposición alguna sobre la democracia o los derechos humanos.

No fue sino hasta 1991, en un contexto internacional de fin de guerra fría y, por ende, favorable al impulso de la democracia y los derechos humanos, cuando la Unión Europea dio pasos decisivos para su cooperación internacional en dichos ámbitos.

En esta coyuntura, el Consejo de la Comunidad Europea de Luxemburgo de 1991 declaró que la democratización, el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho son las bases para un desarrollo solidario en dicha Comunidad y entre los países que cooperasen con ésta.

La entrada en vigor del Acuerdo de Maastricht en 1993 sentó las bases para que la Unión Europea constituyera un cúmulo de objetivos y mecanismos para su cumplimiento en la escena internacional. En esta dinámica, el Tratado de Maastricht de 1993 introdujo consideraciones jurídicas sobre la nueva política exterior europea en lo particular, estableciendo formalmente la Política Europea de Cooperación al Desarrollo, la cual contendría preceptos relevantes en torno a la democracia y los derechos humanos.

Por ejemplo, el artículo 130 señala que uno de los principales objetivos europeos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es “desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

¹⁷ La AOD total estadounidense en 2006 fue de 23 530 millones de dólares; con esto se estableció como el principal donante del CAD, en términos netos. Sin embargo, esta cuantía representa solamente 0.18 por ciento de su PIB. En cuanto a esto, hay que considerar que, en el marco de la actual Foreign Assistance Framework, que liga la asistencia estadounidense con la lucha contra el terrorismo, más de una tercera parte de la ayuda estadounidense tiene como destino la reconstrucción de Afganistán e Irak (premeditadamente devastadas en gran parte por las fuerzas estadounidenses), y el apoyo al gobierno del general pakistaní Pervais Musharraf, aliado estratégico de Washington en Asia central.

¹⁸ Según el propio CAD y diversos investigadores, la cuantía en este rubro no sobrepasa el 5 por ciento de la AOD total.

Con base en estas y otras disposiciones, la Unión Europea inició un ambicioso programa multirregional de cooperación a favor de la democracia y los derechos humanos a escala planetaria.

Paralelamente, los comunitarios incluyeron en los Acuerdos de Asociación cláusulas sobre democracia y derechos humanos que debían respetar obligadamente los receptores de cooperación europea.

Desde entonces, la Unión Europea, a través de la Comisión, ejecuta acciones de cooperación internacional para el fomento de los temas referidos mediante los trabajos realizados por la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) instituida en 1994, la cual, a partir de 2007, fue rebautizada como Instrumento Financiero para la Democracia y los Derechos Humanos (IFDDH).

El IFDDH, promovido por el Parlamento Europeo, fue instituido por el Consejo Europeo, y su objetivo fue promover el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en terceros países.

El Reglamento de 2006 que dio vida al IFDDH precisó los actuales objetivos de dicho Fondo, que consisten en

afianzar el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, tal como proclaman la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos regionales e internacionales relativos a los derechos humanos, y favorecer y consolidar la democracia y las reformas democráticas en terceros países, especialmente mediante el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, ofrecer apoyo y solidaridad a los defensores de los derechos humanos y a las víctimas de la represión y la violencia y reforzar a la sociedad civil activa en el ámbito de los derechos humanos y el fomento de la democracia (Reglamento núm. 1889/2006, Parlamento y Consejo Europeos).

A partir de 2001 y hasta la actualidad, la Comisión, primero mediante la IEDDH y desde 2007 a través del IFDDH gestiona cerca de 380 proyectos en todo el mundo con base en los citados propósitos y con un presupuesto que supera los 300 millones de euros.

Las actividades del IFDDH se desarrollan en los treinta y dos países¹⁹ en donde se considera que el apoyo proporcionado por este fondo comunitario puede obtener

¹⁹ Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Eritrea, Etiopía, Costa de Marfil, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Sudán, Zimbabwe, Haití, Fidji, Argelia, Israel y Cisjordania/Gaza, Túnez, Iraq, Camboya,

mayor repercusión y servir de complemento a otros programas de cooperación comunitaria en los referidos temas.

Tras describir las particularidades del IFDDH debe señalarse que los estudios realizados sobre las evaluaciones de la ayuda comunitaria en materia de democracia y derechos humanos mencionan que la ayuda europea se ha orientado preferencialmente a apoyar los procesos de transición democrática, sin hacer lo propio ni con el mismo rigor con su subsiguiente consolidación (Crawford, 2003). Así, de los referidos cuatro componentes para incentivar la democracia, la Unión Europea ha apoyado la celebración de elecciones libres y justas y el respeto a los derechos civiles y políticos, y cabe destacar el hecho de que no se han encontrado proyectos recientes para transparentar las acciones gubernamentales.

También debe decirse que la CE se ha especializado en apoyar los procesos de transición democrática de varios países, aunque no se ha caracterizado por continuar el apoyo durante el resto del largo proceso democratizador,²⁰ y en lo que concierne a derechos humanos, al impulsar exclusivamente los derechos civiles y políticos, hace caso omiso del principio de indivisibilidad de los derechos, constituido en 1993 en Viena.²¹

¿Qué porcentaje del presupuesto de la ayuda comunitaria se destina a promover la democracia y los derechos humanos en el ámbito internacional? O bien, ¿corresponden los diversos objetivos, los principios y las declaraciones europeas respecto a su compromiso con el fomento y la protección global de la democracia y los derechos humanos con sus esfuerzos puntuales para atender dichos objetivos en los hechos?

China, Indonesia, Nepal, Pakistán, Colombia, Guatemala, México, Georgia, Rusia, Ucrania, Bosnia y Herzegovina, República Federativa de Yugoslavia y Turquía.

²⁰ El Reino Unido, en cambio, orienta su ayuda democrática a apoyar proyectos sobre la rendición de cuentas gubernamentales.

²¹ Esta situación ocurre de igual manera en los casos de la ayuda sueca, estadounidense y británica. De esta forma, los derechos económicos y sociales, así como el derecho al desarrollo (es decir, los derechos humanos de segunda y tercera generaciones) son continuamente excluidos de la supervisión y el apoyo necesario por parte de los donantes de ayuda internacional. Frente a esta circunstancia, es válido el siguiente cuestionamiento expresado por Melakou Tegegn: "Si muchos ciudadanos de los países del Norte no pueden vivir como seres humanos a causa de la necesidad, el hambre, la falta de vivienda, el analfabetismo y otras necesidades materiales, ¿no estamos ante una violación de los derechos humanos?" (Tegegn, 2000: 22). En este mismo orden de ideas, Amnistía Internacional expresa lo siguiente: "Los derechos económicos y sociales han recibido un apoyo mucho menor de lo que merecen. El derecho humano a la comida, al vestido, a la vivienda, a la educación, a la salud, al empleo, etc., es fundamental para la supervivencia de los seres humanos. ¿De qué sirven los derechos humanos si éstos no liberan a los más pobres del Sur del hambre, de la ignorancia y de la enfermedad? Los derechos humanos interpretados únicamente como derechos civiles y políticos no satisfarán la búsqueda de los pobres de la dignidad humana y la seguridad social" (Nuscheler, 1997: 15).

En 2006, la CE, a través de EuropeAid, la agencia de cooperación comunitaria que entre múltiples programas temáticos y regionales gestiona el IFDDH, manejó recursos para financiar proyectos de cooperación al desarrollo por 10 000 millones de euros, con lo que se constituyó en el sexto donante de AOD a escala global.

Como se ha dicho, en los últimos años, el presupuesto destinado al FEDDH ha sido de alrededor de 100 millones de euros anuales, y su fin ha sido estimular en los países receptores el fomento y la defensa de los derechos humanos, la democratización y la prevención de conflictos.

Esto muestra que el porcentaje presupuestal de los recursos de ayuda para el desarrollo dirigidos a proyectos de democracia y derechos humanos en terceros países es de apenas uno por ciento del total, cifra incluso menor a la tendencia de otros donantes en este mismo rubro.²² Ello muestra una proporción evidentemente reducida si se contrasta con los objetivos y estatutos comunitarios sobre dichos temas.

Tras el análisis de algunas particularidades de la asistencia estadounidense y europea a favor de la democracia y los derechos humanos, se constata que, en realidad, a pesar de los discursos y compromisos internacionales en estos asuntos no forman parte de las prioridades de los donantes en la cooperación que destinan a terceros países (véase el cuadro 3).

Una manera de constatar la anterior aseveración es analizando el porcentaje de AOD que los miembros del CAD de la OCDE otorgan a la democracia y los derechos humanos, así como la cuantía que destinan para dichos rubros Estados Unidos y la Comunidad Europea. Tras realizar las investigaciones correspondientes y consultar las estadísticas oficiales del CAD, salta a la vista que este comité no cuenta con información específica acerca de la proporción de la AOD a favor de la democracia; hecho a todas luces contraproducente si se observan los lineamientos y las políticas en la materia establecidos por los propios donantes desde hace más de una década. Por el contrario, el apoyo a los derechos humanos sí se encuentra cuantificado en las estadísticas del CAD, cuyos principales datos se desglosan en el cuadro 3.

²² Por ejemplo, Suecia y Estados Unidos gastan menos de 5 por ciento en este ámbito y, el Reino Unido, 2 por ciento (Crawford, 2001: 94).

Cuadro 3

Proporción de AOD del CAD y AOD en derechos humanos que destinan Estados Unidos y la Comisión Europea (1990-2005)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AOD del CAD*	52 900	56 600	60 000	55 500	59 600	59 100	55 800	47 900	50 100	52 100	49 500	51 399	58 000	68 400	78 600	106 500
AOD EU*	17 708	27 208	17 610	16 320	14 512	10 548	12 847	9812	11 575	11 981	12 662	14 012	15 854	20 001	21 941	29 657
AOD CE*	4178	5486	5937	5676	6599	6594	6739	7195	7065	7148	8146	9880	8346	8699	9413	10 009
AOD CAD en DDHH**	32.2	24.2	32.9	54.6	33.9	30.5	45.1	70.8	85.2	76	113.6	218.6	343.5	391.2	249.9	524.5
Porcentaje total AOD del CAD respecto al AOD del CAD en DDHH	0.06	0.04	.05	.09	.05	.05	.08	.08	0.17	0.14	0.22	0.42	0.59	0.57	0.31	0.49
AOD EU en DDHH*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.3	25.3	21.2	79.1
AOD CE en DDHH*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	.04	1.6	2.7	16.7	4.5	124.2
Porcentaje total AOD del CAD respecto al AOD del CAD en DDHH	0.06	0.04	.05	.09	.05	.05	.08	.08	0.17	0.14	0.22	0.42	0.59	0.57	0.31	0.49
Porcentaje AOD de EU respecto a su AOD en DDHH	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.17	0.12	.09	.26
Porcentaje AOD de la CE respecto a su AOD en DDHH	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.9	.016	.032	0.19	.04	1.2

*Miles de millones de dólares

**Millones de dólares

Fuente: elaboración propia, con base en www.oecd.stat (revisado el 21 de julio de 2008).

Luego de revisar la información del cuadro 3, es evidente que no existe relación entre el énfasis que de forma retórica los donantes del CAD le han otorgado a la democracia y a los derechos humanos con respecto a los montos de ayuda destinados a los rubros en cuestión. El hecho de que, en 2005, el porcentaje de AOD total de Estados Unidos en relación con los derechos humanos sea 0.26 por ciento, mientras que la cuantía de la Comunidad Europea en este mismo ámbito sea de 1.2 por ciento, sustenta la aseveración planteada.²³ Luego entonces, lejos del discurso oficial, dichos objetivos no ocupan una prioridad para los donantes bilaterales y multilaterales del actual sistema de cooperación para el desarrollo.

Esta situación ha sido corroborada por Gordon Crawford, quien asertivamente menciona que “la agenda doméstica (de los donantes) requiere que sus agencias de desarrollo, más que demostrar que están promoviendo los derechos humanos y la democracia, simplemente digan que lo están haciendo, lo cual puede explicar por qué las políticas de ayuda en estos rubros son exageradas al difundir sus discretas acciones, pero conformistas con sus presupuestos en dichos ámbitos” (Crawford, 2001: 95).

Se presume que las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo, si bien tienen interés en promover la democracia y los derechos humanos en el exterior, lo que prevalece es su intención de aparentar *ad interim* (a sus respectivos contribuyentes) y *ad extra* (a otros donantes de cooperación, sean aliados o competidores) que están haciendo algo novedoso y eficaz para promover con renovadas estrategias el desarrollo del Sur, ya sea premiando a los receptores que se comprometen con estos principios moralmente loables, o bien sancionando a aquellos gobiernos que no aceptan incluir en sus agendas los derechos humanos y la democracia como pilares de su desarrollo nacional.

Lo anterior con el fin de intentar legitimar y renovar el actual sistema de cooperación internacional para el desarrollo, el cual en realidad continúa respondiendo en buena medida a los intereses políticos y, sobre todo, económicos de los donantes, dejando en un segundo plano los objetivos de alcance desarrollista, como la distribución del poder y de la riqueza de manera más equitativa entre ambos hemisferios.²⁴

²³ Es importante insistir en que la información disponible acerca de los aportes por parte de Estados Unidos, la Comunidad Europea y otros países para el impulso internacional de la democracia y los derechos humanos es, en la mayoría de los casos, discordante y poco clara; lo que en sí mismo denota poco interés por parte de las agencias de cooperación de estos países y del propio CAD en este rubro de colaboración.

²⁴ Como lo señala Manuel Iglesia-Caruncho, al fin y al cabo los actores de la cooperación internacional para el desarrollo no han establecido ningún objetivo explícito en los últimos encuentros internacionales (como en la Cumbre del Milenio del 2000) referido a la reducción de la desigualdad de ingreso ni *intra* ni entre países en los últimos años, ni, como se señala en la primera parte de este trabajo, con respecto a la democracia y los derechos humanos (Iglesia-Caruncho, 2003: 71).

Antes de concluir esta sección, se debe mencionar que desde el 11 de septiembre de 2001, la orientación, políticas y, en buena medida, la razón de ser de la ayuda internacional han dado un nuevo vuelco al establecer la seguridad, encarnada en la “lucha global contra el terrorismo”, como uno de sus objetivos más preciados. Este fenómeno, conocido como la securitización de la ayuda, a todas luces afecta –aún más– al de por sí reducido apoyo a la democracia y los derechos humanos, en detrimento de la jerarquía que, según lo pregonaron los miembros del CAD hace algunos años, ambos objetivos ocuparían en la agenda internacional.²⁵

Consideraciones finales sobre la cooperación internacional para el desarrollo de la democracia y los derechos humanos

Como se ha expuesto en este artículo, los principales donantes de ayuda internacional, de forma contraria a lo convenido públicamente por ellos mismos, no han demostrado voluntad para proteger y promover la democracia y los derechos humanos mediante la cooperación internacional; hecho corroborado con base en el ínfimo porcentaje de AOD destinado por Estados Unidos y la Comunidad Europea para ambos rubros.

Lo anterior significa que, en términos cuantitativos (es decir, con base en la AOD destinada a la democracia y los derechos humanos), de forma contraria a las prioridades que los principales donantes establecieron tras el final de la guerra fría, estos temas no constituyen objetivos relevantes de la cooperación internacional.

Ahora bien, en términos cualitativos, la eficacia de la cooperación en estos asuntos (es decir, la capacidad de la cooperación internacional para proteger ambos valores en terceros países) tampoco es alentadora, aunque en ciertas condiciones sí es posible que este recurso pueda contribuir positivamente a favor de dichos objetivos.

Carlos Santiso, investigador de la Universidad Johns Hopkins, menciona que la cooperación internacional para promover la democracia ha resultado ineficaz para cumplir con su cometido, especialmente ante crisis de gobernabilidad en los países en desarrollo (Santiso, 2003: 151). En este mismo sentido, los estudios de Schmitz y Gillies argumentan que la democracia no puede ser vendida u otorgada mediante ayuda, mucho menos ser impuesta desde el extranjero a poblaciones que mantienen condiciones de dependencia económica y política (Schmitz y Gillies, 1992: 15).

²⁵ Para un análisis más preciso sobre la relación entre seguridad, democracia, derechos humanos y cooperación internacional, véase Prado Lallande (2008).

A pesar de las críticas aseveraciones citadas, sería irresponsable señalar que toda estrategia de asistencia democrática y de derechos humanos está condenada al fracaso. Para que esto no suceda, es necesario que exista una serie de requisitos que tanto donantes como receptores deben cumplir. Sin pretender de modo alguno presentar una lista definitiva o cerrada en el tema, estas “condiciones elementales” son las siguientes:

La primera se presenta cuando la cooperación para la democracia y los derechos humanos únicamente funge como un complemento externo a las iniciativas y acciones internas (tanto oficiales como de la sociedad civil) en los ámbitos señalados. Ello significa que la cooperación internacional solamente es capaz de otorgar “el empuje extra” para reforzar la transición requerida (Crawford, 2001: 198), siempre y cuando las acciones de actores externos se lleven a cabo de manera coordinada y complementaria (Robinson, 1993: 65). Al respecto, y para sustentar lo señalado, Carolyn Bayles, investigadora de la Universidad de Leeds y experta en este tema, establece que “[...] la retórica de los donantes para apoyar el desarrollo de la democracia en terceros países puede conseguir cierta significancia únicamente si existe un contexto nacional favorable para que ello ocurra” (Bayles, 1995: 333).

Otro elemento obligado para que la colaboración democrática y de derechos humanos aumente su grado de eficacia es que las concepciones en torno a estos asuntos converjan entre los actores: donantes y la comunidad receptora, en sus distintas modalidades (gobiernos, organizaciones civiles, beneficiarios, etc.). Solamente cuando los objetivos sean claros y alcanzables, la asistencia democrática y de derechos humanos tenderá a aumentar su grado de efectividad.

Lo anterior significa que ante la ausencia de concepciones definidas, únicas o acabadas en torno a la democracia y los derechos humanos, la cooperación en estos rubros deberá adaptarse a las necesidades, visiones y particularidades de los receptores, y se requerirá que, como se ha señalado, la asesoría externa ocupe solamente un tangencial papel en el proceso en cuestión.

Al respecto, la literatura especializada en cooperación internacional para el desarrollo señala que solamente podrán ponerse en marcha estas acciones y, en su caso, resultar eficaces, cuando la apropiación (*ownership*) de las reformas por parte de los donantes (en la dimensión gubernamental y popular) esté presente.²⁶

²⁶ Por ejemplo, la OCDE señala que “La principal razón de peso respecto a la citada circunstancia (ineficacia de la ayuda) es la ausencia de apropiación de las reformas exigidas desde el exterior por parte de la mayoría de los Estados africanos, y en una escala menor también del resto de receptores” (OCDE, 1997: 25).

Sin embargo, y a diferencia del referido paradigma tradicional de la ayuda en este tema, se considera que el punto de partida en materia de apropiación de los programas y proyectos no es su aceptación por parte de los receptores, sino lo contrario. En otras palabras, significa que son los donantes quienes deben apropiarse de las necesidades de los receptores y solamente con base en esta perspectiva, proceder a trazar los objetivos y estrategias a seguir de la mano del receptor.

Naturalmente que en esta relación y constante adaptación de visiones, objetivos y mecanismos de acción entre donantes y receptores, la cooperación resultará de los consensos y convergencia entre los diversos actores.

Para que esto suceda, es necesario también que los donantes asuman su responsabilidad y equiparen el apoyo político y financiero que otorgan a sus programas de cooperación democrática y de derechos humanos al compromiso que ellos mismos han adquirido mediante sus discursos y lineamientos. Esto, a su vez, ameritaría la gradual disminución de la primacía de los intereses políticos y económicos de los donantes en detrimento de la agenda del desarrollo (democracia y derechos humanos incluidos).

De atenderse esta sugerencia, se registraría un sustantivo aumento presupuestal a la asistencia democrática y de derechos humanos, de manera que estos rubros quedarían ubicados en el sitio que les corresponde.

Ante complejas crisis democráticas y de derechos humanos, la cooperación internacional sí puede fungir como un elemento coadyuvante para revertir los factores que inducen a este reprochable estado, aunque nunca debe perderse de vista que el principal responsable de promover la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho en cada país es su propio gobierno.

Ahora bien, frente a estos casos extremos, la aplicación de las dos modalidades fundamentales de persuasión internacional, la cooperación y las sanciones, instrumentadas pragmática y estratégicamente, dependiendo de la reacción del receptor en cuestión, pueden aumentar la posibilidad de fungir como elementos coadyuvantes a conseguir los objetivos esperados.

Esto significa que una combinación estratégica de *zanahorias* (diálogo político, proyectos de cooperación, etc.), y *garrotes* (presión política, amenazas de sanciones, imposición de sanciones económicas y/o —en caso extremo— a la ayuda para el desarrollo, etc.), aunada a condiciones propicias en el Estado objetivo y metas claras y alcanzables, pueden aumentar considerablemente las posibilidades de que la ayuda externa contribuya al mejoramiento de las condiciones democráticas y de derechos humanos en el país objetivo.

Independientemente de lo anterior, se considera que en casos donde las crisis complejas no se encuentren presentes, los donantes, más que sancionar, deben impulsar y privilegiar la cooperación en estos rubros.

Sobre este tema, Franz Nuscheler expresa que:

Debe otorgarse preferencia a las medidas positivas respecto a las negativas. Antes de la aplicación de las medidas de persuasión negativas, debe practicarse un intenso diálogo político, pero si un régimen continúa groseramente violando los derechos humanos, deben aplicársele ciertas medidas negativas, ya que, en caso contrario, la condicionalidad puede volverse impráctica e ineficaz (Nuscheler, 1997: 37).

El análisis del tratamiento que estadounidenses y europeos han otorgado a los temas reflexionados proporciona un conjunto de experiencias que muestran lo complejo que resulta promover la democracia y los derechos humanos, máxime cuando los intereses políticos y económicos predominan en las agendas de los donantes, o cuando en alguno de éstos se registran violaciones a los derechos humanos.²⁷

Ante la crisis de la democracia en América Latina y otras regiones del mundo,²⁸ la cooperación internacional, en determinados casos, sí puede fungir como una instancia complementaria de los esfuerzos locales en dicho ámbito, así como en torno a los derechos humanos. Sin embargo, y como se ha argumentado en este trabajo, la cooperación internacional por sí misma, ya sea en sus dinámicas positiva o negativa, no constituye un instrumento eficaz para consolidar la democracia ni los derechos humanos. Es claro que la promoción de ambos objetivos amerita la amplia participación de la comunidad local (gobernantes y gobernados) en aras de que, mediante un amplio proceso participativo, el cual no se extingue con la mera celebración de elecciones limpias o de un sistema de partidos plural, se logren gradualmente metas

²⁷ El caso más representativo es la situación de los presos políticos estadounidenses en la base militar de Guantánamo. Al respecto, el 10 de enero de 2007, y en ocasión del quinto aniversario del envío a esta base de los primeros prisioneros de la “guerra contra el terrorismo”, mismos que han sufrido tortura y detenciones extrajudiciales, Human Rights Watch desacreditó la reducida cooperación estadounidense a favor de los derechos humanos, señalando incluso que “Teniendo en cuenta que EU no puede garantizar un liderazgo creíble en derechos humanos, los países europeos deben tomar el relevo” (*El Tiempo*, 2007).

²⁸ Aunque se registran importantes avances en el ámbito democrático en América Latina, el PNUD señala en un informe de 2004 que la democracia en América Latina se encuentra en peligro. La razón de dicha circunstancia descansa en que tras la instrumentación de las reformas estructurales en el subcontinente americano, los niveles de bienestar de las personas han sido afectados, lo que ha generado un amplio margen de descontento social, mismo que incide significativamente en la inestabilidad política y gubernamental en varios de estos países. De esta manera, los avances en materia de democracia electoral pueden revertirse, ya que, según este informe, tras el señalado deterioro de las condiciones de vida de los latinoamericanos, su percepción positiva sobre la democracia se ha reducido: 54 por ciento de los habitantes de esta región prefiere las dictaduras si estos regímenes son capaces de solucionar los problemas económicos que padecen sus países (PNUD, 2004: 60-132).



políticas, sociales y económicas que respondan a las necesidades particulares del país en cuestión.

De allí que el papel de la ayuda para el desarrollo como promoción de la democracia y los derechos humanos sea, por definición, limitado, aunque en determinadas ocasiones, cuando es complementario de los esfuerzos internos y se realiza de manera coordinada y con objetivos claros y alcanzables, pueda catalogarse de (limitadamente) positivo.

La cooperación internacional no debe continuar promoviendo aisladamente determinados componentes de la democracia (elecciones y sistemas multipartidistas) ni de los derechos humanos (civiles y políticos). Por el contrario, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo del siglo XXI deberá ampliar su margen de acción, impulsando el derecho al desarrollo, en el que la democracia, los derechos humanos, el combate a la pobreza, el cuidado ambiental, el comercio justo, etc., sin exclusión entre sí, constituyan los ejes de maniobra de este recurso de solidaridad global.

Referencias

- Álvarez Yáñez, 2008, "Apuntes para analizar la democracia en México", en Contribuciones a las Ciencias Sociales, www.eumed.net/rev/cccss
- Archer, Robert, 1994, "Markets and good government", en Andy A. Clayton, *Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGO's?*, Oxford, Intrac.
- Bayles, Carolyn, 1995, "Political Conditionality and Democratisation", *Review of African Political Economy*, núm. 65, Londres, Publicaciones ROAPE.
- Carothers, Thomas, 1997, "Democracy Assistance: The Question of Strategy," *Democratization*, vol. 4, núm. 3, Londres, Frank Cass Journal, 1997.
- Clayton, 1994, *Governance, Democracy and Conditionality: What role for NGO's?*, Oxford, Intrac.
- Crawford, Gordon, 2003, "Promoting Democracy from Without-Learning from Within, *Democratization*, verano, vol. 10, núm. 1, Londres, Frank Cass Journal.
- Crawford, Gordon, 2001, *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Londres, Palgrave, International Political Economy Series.
- Crawford, Gordon, 1998, "Human Rights and Democracy in EU Development Co-operation: Towards fair and equal treatment", en Marjorie Lister (ed.), *European Union Development Policy*, Londres, Macmillan.
- El Tiempo*, 11 de enero de 2007, "Europa debe asumir liderazgo en derechos humanos por falta de credibilidad de E. U.", Bogotá.



- Finkel, Steven *et al.*, 2006, *Final Report, Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building: Results of a Cross-National Quantitative Study*, Pittsburg, USAID/University of Pittsburg/Vanderbilt University.
- Forster, Jacques y Olav Stokke, 1999, "Coherence of Policies Towards Developing Countries: Approaching the Problematique", en Jacques Forster y Olav Stokke (eds.), *Policy Coherence in Developing Co-operation*, Londres, EADI, Book Series 22, Frank Cass.
- Gómez Galán, Manuel y José Antonio Sanahuja, 2003, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Madrid, CIDEAL.
- Hernández Gómez, Isabel, 2002, *Sistemas internacionales de derechos humanos*, Madrid, Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria/Dykinson.
- Hewitt, Adrian (ed.), 1994, *Crisis or Transition in Foreign Aid*, Londres, Overseas Development Institute.
- Hoffman, J., 1988, *State, Power and Democracy: Contentious Concepts in Practical Political Theory*, Brighton, Wheatsheaf.
- Iglesia-Caruncho, Manuel (coord.), 2003, *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, Madrid, IPADE/IUDC.
- Lockwood, Mathew, 1999, *The Perestroika of Aid. New Perspectives on Conditionality*, Londres, Chistian Aid.
- López Méndez, Irene, y José Ángel Sotillo, 2003, "La condicionalidad política y la ayuda al desarrollo", en Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*, Bogotá, ILSA.
- Nelson, Joan M. y Stephanie Eglinton, 1992, *Encouraging Democracy. What Role for Conditioned Aid?*, Washington, Overseas Development Council.
- Nuscheler, Franz, 1997, "Political Conditionality of Aid: Blackmail or Imperative of Universal Human Rights?", en Franz Nuscheler (ed.), *Controversies on the Universality of Human Rights and the Conditionality of Aid*, Institut für Entwicklung und Frieden der Report, Gerhard-Mercator-Universität, Gesamthochschule Duisburg.
- OCDE, 1997, *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance, Synthesis Report*, París, DAC Expert Group of Aid Evaluation, OCDE.
- OCDE, 1994, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of Development Assistance Committee*, 1992 Report, París, OCDE/DAC.
- Olsen, Gorm Rye, 2000, "Promotion of Democracy as a Foreign Policy Instrument of Europe: Limits to International Idealism", *Democratization*, vol. 7, núm. 2, Londres, Frank Cass Journal.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2004, *Objetivos de desarrollo del milenio*, 2004, <<http://www.developmentgoals.org>>

- Parlamento y Consejo Europeos, 2007, "Reglamento (CE) nº 1889/2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial", Bruselas.
- Prado Lallande, Juan Pablo, 2008, *Seguridad, democracia, derechos humanos y cooperación internacional. De la guerra fría a la globalización*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- Prado Lallande, Juan Pablo, 2006, *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo*, Madrid, Servicios Editoriales de la Universidad Complutense de Madrid.
- PNUD, 2004, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- PNUD, 1994, *Hacia el Cambio PNUD: Informe anual 1993*, Nueva York, One United Nations Plaza.
- Robinson, Mark, 1994, "Will Political Conditionality Work?", *IDS Bulletin*, vol. 24, Brighton.
- Santiso, Carlos, 2003, "Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou", *Democratization*, vol. 10, núm. 3, Londres, Frank Cass.
- Santiso, Carlos, 2001, "International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Towards a Second Generation?", *European Journal of Development Research*, vol. 13, núm. 1, Londres, Frank Cass Journal.
- Schmitz, Genon y David Gillies, 1992, *The Challenge of Democratic Development, Sustaining Democratization in Development Societies*, Ottawa, The North-South Institute.
- Tegegn, Melakou, 2000, "El desarrollo y la influencia de los organismos de ayuda", en Melakou Tegegn (coord.), *Desarrollo y poder*, Barcelona, Intermón/Ediciones Octaedro.
- Toscano, Roberto, 2001, "Mundo global, identidad de grupo. Diversidad y convivencia entre ética y política", *Claves de Razón Práctica*, núm. 114, julio-agosto, Madrid.
- Uvin, Peter, 1993, "Do as I Say, Not as I Do. The Limits of Political Conditionality", en So-
rensen (comp.), 1994, *Political Conditionality*, vol. 5, núm. 1, Londres, Frank Cass/EADI.
- Zakaria, Fareed, 1999, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 6.

Recibido el 16 de enero de 2008.
Aceptado el 24 de agosto de 2008.

