

SARA GARRIDO

La aportación de la cooperación internacional al desarrollo y a la democratización

El contexto internacional que se dibuja en este principio de siglo parece tensar algunas contradicciones en el componente de seguridad de las relaciones Norte-Sur. El creciente protagonismo de las “amenazas globales” apunta a un cambio en la política exterior de los países del Norte y en su posicionamiento ante el dilema entre las medidas de prevención estructural de conflictos violentos y el mantenimiento del status quo en los países subdesarrollados. El apoyo a procesos de democratización a través de la cooperación al desarrollo que se postulaba en los años noventa como instrumento de prevención estructural es, quizá, uno de los ámbitos más sensibles a ese cambio. Este artículo defiende la vigencia de la argumentación que llevó a adoptar el enfoque estructural y pone de relieve la importancia de las lecciones aprendidas en la última década como principios articuladores de una política de prevención de la violencia eficaz a medio y largo plazo.

El final de la Guerra Fría abrió un nuevo escenario internacional, especialmente en el campo de la seguridad y la defensa, al romperse la lógica bipolar que estructuraba muchos conflictos. Durante los años noventa aumentaron los conflictos internos en los Estados subdesarrollados, con graves consecuencias humanitarias a escala regional, a la vez que se reducía la percepción de una amenaza directa a la seguridad nacional de los Estados del Norte.¹

¹ Para ampliar información sobre la tipología de los conflictos actuales se pueden consultar, entre otras fuentes, los Informes Anuales que publica PIOOM (Interdisciplinary Research Program on Root Causes of Human Rights Violations), Universidad de Leiden, Holanda.

Sara Garrido es Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Máster en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha trabajado para diferentes ONG en El Salvador y Oriente Medio

De acuerdo con este escenario, se reformularon los conceptos de seguridad y desarrollo para ampliar su alcance y poner de relieve la vinculación entre muchos factores que influyen en ambos procesos. En materia de seguridad se acuñaron términos como seguridad comprensiva y seguridad humana para englobar no sólo los aspectos militares sino también los económicos, sociales, políticos y ambientales y hacer del individuo el sujeto protagonista de la seguridad.² El concepto de desarrollo humano, por su parte, incorporó al crecimiento económico las variables sociales, políticas y culturales para tomar como medida la vulnerabilidad de la población, entendida como su capacidad de hacer frente a factores externos que le afectan.³

Con esta nueva conceptualización, la relación entre desarrollo y seguridad se hizo más compleja y cobró especial importancia el papel que la democratización juega en ambos procesos. La existencia de instancias de participación y de pluralismo político, los mecanismos de defensa de los derechos humanos o la administración transparente del Estado reducen la vulnerabilidad de la población y, por tanto, son factores de desarrollo a la vez que hacen aumentar la seguridad, porque crecen los instrumentos para canalizar los conflictos de forma pacífica.⁴

El papel de la cooperación internacional y las lecciones aprendidas

La cooperación al desarrollo incorporó esta nueva conceptualización y reforzó el trabajo en el sector de la democratización desde una perspectiva preventiva, con programas de apoyo a la reforma institucional, acompañamiento en procesos constituyentes, capacitación de cuerpos de seguridad del Estado, entre otros.⁵ Se

² La seguridad comprensiva pone el énfasis en la pluralidad de orígenes de las amenazas frente al protagonismo anterior del sector militar, mientras que la humana sitúa al individuo en el centro del objetivo de protección, en el lugar que la visión tradicional otorgaba al Estado. Ver Bajpi Kant, "Human Security: Concept and Measurement", *Kroc Institute Occasional Papers*, agosto de 2000, N° 19, p. 3.

³ El concepto apareció en el primer Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1990, y se definió inicialmente como el "proceso de ampliar la capacidad de elección de las personas" para diferenciarlo del crecimiento económico. PNUD, *Human Development Report 1990*, Oxford University Press, Nueva York, 1990.

⁴ En este artículo se adopta una definición inclusiva de democracia, a partir de la existencia de instancias de participación política, pluralismo y libertades, garantizadas mediante el respeto a derechos básicos entre los que se encuentran los derechos humanos universales. El texto no parte de una asunción de las teorías de la paz democrática que descartan el uso de la violencia en sociedades regidas por este sistema político. Sí se defiende que la existencia de instituciones democráticas aumenta los recursos de los que dispone la sociedad para gestionar los conflictos de forma pacífica y contribuye, por tanto, a la prevención de la violencia.

⁵ Para contrastar la adopción por parte de las instituciones internacionales de esta interrelación ver la traducción del documento del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos*, Documentos INAP, diciembre de 1996, N° 10.

mantenía la tensión entre la búsqueda de la paz por medio de medidas estructurales de prevención, y otros intereses económicos o geoestratégicos que hacían a los donantes reticentes ante el riesgo de inestabilidad que provocaban los cambios internos.⁶ Esto reflejaba una visión a corto plazo de la seguridad, entendida como mantenimiento del *status quo*. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría propiciaba un escenario más favorable para abordar esa tensión y facilitaba la asunción de ciertos riesgos por parte de los donantes, a través de instituciones internacionales que tuvieran en cuenta los diferentes intereses de seguridad nacional.

La aplicación de programas de apoyo a la democratización ha permitido, a partir de los éxitos y fracasos cosechados, extraer un amplio número de lecciones sobre cómo llevar a cabo estas acciones para maximizar sus resultados y minimizar los riesgos. No todas las fórmulas recomendadas se han interiorizado en la práctica de los donantes, pero sí se ha consolidado su reconocimiento como directrices para llevar a cabo una política exterior eficaz en la prevención de la violencia.⁷

En primer lugar, los donantes deben estar dispuestos a asumir compromisos a medio y largo plazo con los países en los que van a apoyar un proceso de democratización y a ir más allá de una dotación puntual de recursos vinculada a unos resultados. Los cambios que se pretende impulsar incorporan elementos legales, institucionales y de cultura política que requieren tiempo y cuyos resultados son a menudo intangibles en el corto plazo. Si las acciones concretas de promoción de la democracia se enmarcan en acuerdos políticos más amplios, se incrementa también la legitimidad de la actuación, la capacidad negociadora y los instrumentos de influencia.⁸

Para evitar una pérdida de control del proceso durante la vigencia de ese compromiso, la cooperación ha desarrollado instrumentos de planificación flexible. Se han elaborado listados de indicadores de los niveles de democracia, buen gobierno y

Los donantes deben estar dispuestos a asumir compromisos a medio y largo plazo con los países en los que van a apoyar un proceso de democratización

⁶ Esta tensión se hace especialmente evidente en las relaciones con países cercanos geográficamente, como en las diferencias entre las posiciones de los países del norte y sur de la UE respecto a la democratización en la ribera sur del Mediterráneo. Ver Elvira Sánchez Mateos, "La seguridad global en el Mediterráneo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, mayo-junio de 2002, N° 57-58.

⁷ A partir de la formulación por el CAD en 1997 de las *Lignes directrices du CAD sur les conflits, la paix et coopération pour le développement* (París, 1997), que incorporan en buena parte estas medidas, las agencias nacionales han ido adoptando también esos principios, al menos a nivel formal, en su legislación y organización interna. (En español, *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999).

⁸ A este respecto, el Acuerdo de Cotonou del año 2000 entre la Unión Europea y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) supone un avance frente a los anteriores Acuerdos de Lomé. Aunque con limitaciones, se amplía la capacidad de articular instrumentos de apoyo a la democratización y prevención de conflictos dentro de un marco más amplio de cooperación a medio plazo en el que se refuerza el diálogo político. Ver Santa Clara Da Camara, Terhi Lehtinen, Andrew Sherriff y Jean Bossuyt, *The EU's Response to Conflict Affected Countries. Operational Guide for the implementation of the Cotonou Agreement*, International Alert and European Centre for Development, ECDPM Discussion Paper, julio de 2001, N° 31.

respeto de los derechos humanos,⁹ cuyo chequeo periódico sirve como sistema de alerta temprana ante una posible escalada de la crisis y permite el monitoreo, así como el establecimiento de objetivos parciales a lo largo del proceso.

Para consolidar este enfoque se deben separar más claramente los fondos destinados a cooperación al desarrollo de los de ayuda de emergencia o humanitaria, de forma que el aumento de estos últimos no limite las posibilidades de actuar a medio y largo plazo.¹⁰ Para que los compromisos sean creíbles debe avanzarse también en el trabajo multilateral, porque permite desactivar los intereses particulares de cada Estado que incentivan una visión de corto plazo y generan desconfianza.

Por otro lado, los procesos de democratización deben tener sus raíces en las iniciativas de los actores locales que, por su parte, los donantes deben detectar y reforzar. Las agencias internacionales con implantación previa en el país son las más indicadas para liderar el apoyo a la democratización porque su conocimiento las sitúa en una mejor posición para detectar los agentes (instituciones públicas o sociedad civil) interesados en avanzar en la democratización y garantizar un liderazgo local en todas las acciones.¹¹ Esto incluye la identificación de los indicadores, obtención de información para verificar su avance, adecuación de las reformas al contexto, creación de mecanismos de respeto a las minorías o a los derechos humanos, entre otros asuntos.

La corresponsabilidad supone ir un paso más allá de la participación para provocar cambios en la cultura política, detectar anticipadamente los conflictos que pueden surgir y evitar la adopción de modelos exógenos incompatibles con las características de esa sociedad y, con ello, el riesgo de que los resultados finales sean percibidos como una imposición exterior o identificados con un sector concreto de la población o de la elite. La implicación local en todo el proceso es la mejor garantía para solucionar el dilema del intervencionismo, que no sólo pone en duda la legitimidad de la acción exterior desde un punto de vista ético o de legalidad internacional sino que dificulta la consecución real de los objetivos. Esa participación debe ser plural y no excluyente, para evitar exacerbar los conflictos y contribuir a fomentar el dialogo y la negociación entre distintos acto-

⁹ Para consultar ejemplos sobre listados de indicadores ver K. Nicolaïdis, "International Preventive Action: Developing a Strategic Framework", en R. I. Rotberg, *Vigilance and Vengeance*, Brookings Institution Press y The World Peace Foundation, Washington DC, 1996; o H. Solomon, "Analising Conflicts", en *Searching for Peace in Africa, An Overview of Conflict Prevention and Management Activities*, European Platform for Conflict Prevention and Transformation, Bruselas, 1999.

¹⁰ Según datos del CAD, la ayuda de emergencia ha pasado de representar el 1,6% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los años 1980-1981 al 7,4% en 2000-2001. Ver *2002 Development Co-operation Report*, CAD, OCDE, París, 2002 (Statistical Annex).

¹¹ Conie Peck, "A More Strategic Partnership for preventing and resolving conflict", en *Searching for peace in Africa: an overview of conflict prevention and management activities*, op. cit.

¹² Ya en 1995, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA) ponía de relieve la importancia de una participación local plural en el resumen de las lecciones extraídas de los programas de democratización aplicados hasta el momento en Centroamérica y África. Ver *Democracy and Human Rights, What are we learning?*, CIDA, 1995.

res.¹² Por ello, poner en contacto los diferentes agentes locales interesados en la democratización debería ser uno de los objetivos de la cooperación. Esto podría realizarse mediante un equivalente a las *peace constituencies* de Lederach,¹³ redes de agentes sociales que, aunque con intereses diferentes, obtienen un beneficio de la consolidación de la democracia y suman esfuerzos con ese fin.

El trabajo de la cooperación en los procesos de democratización ha estado muy ligado a la reconstrucción posconflicto, que puede considerarse también prevención si se tiene en cuenta que un mal acuerdo o una mala gestión de la paz puede suponer una reanudación de la violencia. Sin embargo, las características de los conflictos actuales, a menudo muy extensos en el tiempo y circunscritos a zonas geográficas concretas o con brotes esporádicos de violencia, permiten articular ciertas medidas de democratización durante todo el ciclo del conflicto. Estas medidas pueden contribuir a evitar que surja la violencia, a desactivarla o a detectar capacidades locales para cuando se afronte la reconstrucción.¹⁴ El apoyo a las organizaciones de derechos humanos, comisiones conjuntas de esclarecimiento de hechos, capacitación a funcionarios públicos o mecanismos de detección de las iniciativas de paz locales para fortalecerlas e incluso institucionalizarlas, son ejemplos de acciones que se pueden llevar a cabo a través de la cooperación, en fase de conflicto latente o de violencia controlada, para frenar la escalada y sentar las bases de la reconstrucción social.¹⁵

Esta intervención transversal a las fases del conflicto, aplicada también al resto de los ámbitos de actuación de la cooperación, garantiza el principio de coherencia y crea sinergias positivas entre los diferentes programas. Esto supone que los proyectos de desarrollo rural, educación, sanidad o vivienda incorporen mecanismos de participación local, fortalecimiento de la sociedad civil, fomento del diálogo, defensa de las minorías o difusión de los derechos humanos. En el caso de la ayuda humanitaria, la adopción de este enfoque transversal equivaldría a tener en cuenta los criterios del principio *do not harm* para evitar que, con su puesta en

Poner en contacto los diferentes agentes locales interesados en la democratización debería ser uno de los objetivos de la cooperación

¹³ Lederach formuló este concepto en oposición al de *war constituencies* para hacer referencia al conjunto de personas y agentes sociales que extraen un beneficio del mantenimiento de la paz o dependen en su misma existencia de ella: sectores de la Administración, organizaciones de derechos humanos, sindicatos, parte del sector empresarial, etc. Ver J. P. Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, US Institute of Peace Press, Washington DC, 1997. (También existe en español: "Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, Bilbao, 1998).

¹⁴ Los conflictos de Ruanda, Sierra Leona o Uganda ofrecen ejemplos de posibilidades desaprovechadas para poner en marcha mecanismos de prevención previos al estallido de la crisis. Ver Peter Uvin, "Difficult choices in the new post-conflict agenda: the international community in Rwanda after the genocide", *Third World Quarterly*, abril de 2001, Vol. 22, Nº 22.

¹⁵ El caso de los grupos de mujeres de Sierra Leona que protagonizaron una movilización a favor de la paz en 1994 es un ejemplo de cómo la existencia de programas de apoyo a la democratización podría haber posibilitado la representación de estas mujeres en las instituciones posconflicto si hubieran sido capacitadas para ello. *The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict*, OCDE, París, 2002, p. 122.

marcha, se esté contribuyendo a alimentar conflictos, a generar corrupción o a debilitar los sistemas locales de organización.¹⁶

La coordinación de programas de los donantes es especialmente importante en el ámbito de la democratización porque se actúa sobre mecanismos de distribución de poder. Un análisis conjunto del contexto y una estrategia consensuada permite maximizar la utilidad de los recursos disponibles y evitar que un apoyo desigual a los diferentes grupos, movimientos sociales o minorías étnicas despierte o intensifique el conflicto.

Una acción coordinada en los niveles político, estratégico y operativo, como señala el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) permite reducir costes económicos y aumentar la capacidad de influencia sobre los actores locales mediante la aplicación de medidas de transparencia, intercambio de información, descentralización de la toma de decisiones o asunción de un liderazgo unitario.¹⁷ La prioridad en ese liderazgo debe ser de los agentes locales. Sin embargo, si se actúa en una sociedad fragmentada donde, aunque existen actores interesados en la democratización ninguno tiene la capacidad suficiente, el liderazgo de las organizaciones internacionales aporta legitimidad al proceso. Autores como Connie Peck han puesto de relieve el papel que puede jugar en esta coordinación Naciones Unidas, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), porque su universalidad le permite integrar por igual a donantes y receptores.¹⁸

La combinación de estos principios da lugar a una estrategia de actuación que, aplicada a la política exterior de los donantes, permite aumentar la eficacia en la prevención estructural de la violencia y minimizar los riesgos de empeoramiento de la situación que puede conllevar un proceso de cambio.

La vigencia de un enfoque preventivo estructural

En el comienzo del nuevo siglo aumenta la percepción de amenaza directa a la seguridad de los donantes debido a fenómenos como el terrorismo internacional o

¹⁶ Mary Anderson desarrolló esta línea de estudio sobre el peligro de exacerbar tensiones que puede implicar una mala gestión de la ayuda, a partir de casos como el ruandés, y las medidas que deben tenerse en cuenta para evitarlo. Ver Mary B. Anderson, *Do not harm. How aid can support peace or war*, Lynne Rienner, Londres, 1999. Para ampliar el estudio crítico de la ayuda humanitaria ver Xabier Etxeberria, *Ética de la acción humanitaria*, Ayuda Humanitaria, Textos Básicos, Universidad de Deusto, 1999, Nº 4.

¹⁷ Peter Uvin, *La influencia de la ayuda en situaciones de conflicto*, Grupo de Trabajo de la OCDE/ CAD sobre Conflicto, Paz y Cooperación para el Desarrollo, París, 1999.

¹⁸ Connie Peck, *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers Inc, Nueva York, 1998. Ver también el informe *Democracy and Global Co-operation at the United Nations - Towards Peace, Development and Democratization*, IDEA, Estocolmo, agosto de 2000.

las redes de delincuencia transnacionales. Los aspectos militares de la seguridad cobran mayor protagonismo en las relaciones internacionales y se crean alianzas *ad hoc* que debilitan a las instituciones encargadas de garantizar el multilateralismo y legitimar las intervenciones. Propuestas como las de vincular la cooperación al desarrollo al control de los flujos migratorios o a la lucha antiterrorista, formuladas ante el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 y en otros foros,¹⁹ abren camino a un nuevo tipo de condicionalidad que nada tiene que ver con las cláusulas democráticas de los años noventa. Esto hace crecer el riesgo de que se dejen de lado los procesos de cambio cuando se trata de Gobiernos “aliados” y de que proliferen democracias “de fachada” que, con la celebración de elecciones periódicas, esconden la falta de pluralismo real o la violación de los derechos humanos.

En este escenario se agudiza la percepción de los países del Norte de una tensión, en la defensa de sus intereses, entre la estabilidad a largo plazo entendida como prevención estructural y la estabilidad a corto plazo como mantenimiento del *status quo*. La adopción de esta última estrategia supone un retroceso en la formulación de un concepto de seguridad más amplio que enfatice sus vínculos con el desarrollo. El ámbito de la democratización es, quizá, donde este peligro es más evidente porque las actuaciones entrañan mayor riesgo de inestabilidad.

Estas tendencias contrastan con el análisis de las causas de esas amenazas globales que, en buena medida, coinciden con las que se establecieron como causas de los conflictos violentos en el interior de los Estados del Sur y que llevaron a una estrategia de prevención estructural: polarización de las sociedades por la desigualdad en la distribución de los recursos, vulnerabilidad de la población por la falta de servicios básicos, ausencia de una administración eficaz en la gestión de los bienes públicos y de mecanismos democráticos para la gestión pacífica de intereses enfrentados.

La globalización de las amenazas y su efecto directo sobre los intereses de los países del Norte no justifica un cambio en la estrategia con la que abordar la prevención de fenómenos que tienen causas similares. Por el contrario, debería reforzar la voluntad política para establecer una estrategia de cooperación internacional que ya se conoce y que se ha ido mejorando a partir de las lecciones aprendidas. En el apoyo a los procesos de democratización, esas lecciones se traducen en principios articuladores de una cooperación basada en la planificación a medio y largo plazo, la corresponsabilidad, la coherencia entre políticas y la coordinación de actores, que aumenta su eficacia preventiva y reduce la inestabilidad a corto plazo.

La cooperación internacional al desarrollo ofrece elementos contrastados con los que articular una respuesta realmente global a esas amenazas, es decir, una respuesta multilateral, coordinada y fundamentada en un análisis de las raíces de la inseguridad y el subdesarrollo y el vínculo de estos con la democracia.

¹⁹ *El País*, 20 de junio de 2002.