

La cooperación internacional al desarrollo como herramienta de protección y promoción de los derechos humanos: el caso latinoamericano

***“International Development Cooperation as an implement
of protection and promotion of human rights:
the Latin-American case”***

***«La coopération internationale au développement
comme outil de protection et promotion des droits de l’homme :
le cas latino-américain »¹***

Manuela Restrepo Sylva²

-
- 1 Este artículo es resultado de una investigación independiente realizada en el marco del Grupo de Investigaciones en Derecho -GRID- de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia, línea Derecho Internacional.
 - 2 Abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Magister en Estudios Internacionales con énfasis en Relaciones de Cooperación Europa / América Latina de la Universidad París III Nouvelle Sorbonne, Instituto de Altos Estudios de Latinoamérica -IHEAL-. Docente Investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana en el área de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional. Adscrita al Centro de Estudios Jurídicos Colombo-Francés en convenio con la Universidad Panthéon- Assas París II. Correo electrónico: manuela.restrepos@upb.edu.co

Este artículo fue recibido el día 02 de marzo de 2012 y aprobado por el Consejo Editorial en el Acta de Reunión Ordinaria N°. 14 del 26 de abril de 2012.

Resumen:

La cooperación internacional al desarrollo ha sido tratada desde sus inicios como una herramienta de progreso social y económico dentro de las geografías menos desarrolladas del planeta; sin embargo, su relación directa con la protección y promoción de los derechos humanos se ha relevado siempre a un segundo plano. Este artículo pretende hacer un recorrido por las relaciones entre cooperación internacional al desarrollo y derechos humanos en el caso latinoamericano, haciendo un análisis comparativo en el tiempo de la presencia de cooperación internacional en el continente y su influencia directa en la reducción de graves violaciones a los derechos humanos. Se parte de un recuento de la presencia de la cooperación internacional en el continente para llegar a una comparación de la incidencia de esta con cifras presentadas por los principales organismos internacionales en cuestiones de vulneración de derechos humanos y las nuevas tendencias de cooperación al desarrollo con enfoque de derechos humanos.

Palabras clave: desarrollo humano, América Latina, cooperación internacional, interdependencia, indicadores de derechos humanos.

Abstract

International cooperation for development has been treated since its beginnings as a tool for social and economic progress in less developed areas of the world. However, its direct relationship with the protection and promotion of human rights has always been pushed into the background. This article aims to outline the relationships between international cooperation for development and human rights in the case of Latin America. It presents a comparative analysis of the period of time when international cooperation has existed on the continent and its direct influence on the reduction of grave human rights violations. It begins with the narration of the presence of international cooperation on the continent in order to reach a comparison of the effect of this presence and the figures presented by the leading international organizations, regarding human rights violations and the new trends of cooperation for development with a focus on human rights.

Keywords: Human development, Latin America, international cooperation, human rights indicators, interdependence.

Résumé

La coopération internationale au développement a toujours été un outil de progrès social et économique dans les géographies les moins développées du monde. Néanmoins, sa relation

avec l'objectif de protéger et promouvoir les droits de l'homme est reléguée au deuxième plan. Cet article a pour but d'étudier les relations entre coopération internationale au développement et les droits de l'homme, à travers une analyse de l'incidence de la coopération dans le continent et son influence dans la réduction de violations des droits de l'homme. L'on commence par un regard sur la présence de la coopération internationale dans l'Amérique latine. L'objectif, c'est de faire une comparaison entre son incidence et les chiffres présentés par les principaux organismes internationaux des droits de l'homme, ainsi que d'analyser les nouvelles tendances de coopération au développement.

Mots-clés: Développement humain, Amérique latine, coopération internationale, indicateurs des droits de l'homme, interdépendance.

Sumario

Introducción 1. América Latina en el sistema de cooperación internacional al desarrollo 2. Algunos datos sobre la efectividad de la cooperación internacional al desarrollo en la protección de derechos humanos en América Latina 3. La verdadera relación entre cooperación internacional al desarrollo y derechos humanos: ¿Enfoque de derechos? Conclusiones

Si el siglo XX es la época de los derechos humanos, su triunfo es, por decir lo menos, una paradoja.

(Costas Douzinas)

Introducción

Los últimos cincuenta años del siglo XX se caracterizaron por el nacimiento y desarrollo de la llamada *Comunidad Internacional* como figura ficticia, pero representativa en el consciente colectivo, de una sociedad pluri-estatal unificada. El fin de la Segunda Guerra Mundial y la firma de la Carta de San Francisco en 1945, dan nacimiento a la Organización de Naciones Unidas -ONU-, principal estructura representativa de esta llamada *Comunidad Internacional*.

La creación de dicha *Comunidad* viene acompañada del proceso de globalización, caracterizado por la creciente interdependencia entre Estados y por la internacionalización de la economía, política y cultura en general. El desvanecimiento de fronteras deviene entonces en un fenómeno abrumador y de rápida expansión, gracias también a la masificación de los medios de comunicación y a la aparición de la Internet como herramienta de interacción común. Sin embargo, estos procesos de globalización, que han sido

acompañados a su vez por la hegemonía neoliberal, se han limitado a la libre circulación de bienes, servicios e ideas, dejando de lado el ser humano como principal actor de estos.

Con la creación de la ONU se pretendió en primer lugar el mantenimiento de la paz internacional, a partir de un desarrollo conjunto de los Estados que a ella pertenecían. Con este fin y partiendo de las cada vez más amplias brechas existentes entre países desarrollados y no desarrollados o en vía de desarrollo, surge la Cooperación Internacional al Desarrollo -CID- como figura que busca la redistribución de la riqueza de los países del norte con aquellos del sur y el jalonamiento de procesos de desarrollo para las comunidades en los más bajos niveles de pobreza y deshumanización.

La *Cooperación Internacional al Desarrollo* puede ser definida entonces como el conjunto de actores, flujos e instrumentos a nivel internacional que tienen por objetivo la asignación de recursos financieros, materiales, técnicos, simbólicos y humanos para el desarrollo (González Chavarría, 2008, pp. 51). Todas esas acciones deben ser llevadas a cabo de manera coherente por diferentes actores como organizaciones internacionales, colectividades territoriales, ONG, el medio académico y Estados, que siguen objetivos específicos, precisos e identificados de desarrollo -humano y sostenible en la mayor parte de los casos- y que implican a más de un país. Es la concatenación de acciones de los países desarrollados, tendientes al traslado de fondos, experticia, experiencias o buenas prácticas a los países en vía de desarrollo; y a pesar de la importancia que han tomado hoy en día otros caminos de cooperación, como la sur/sur o técnica -aquella que se realiza entre países en vía de desarrollo- la cooperación norte/sur sigue siendo la de mayor flujo e incidencia a nivel mundial.

Por su parte, las estrategias de cooperación internacional que comenzaron a ser lideradas por el sistema de Naciones Unidas, han manejado de forma paralela un discurso tendiente a la protección universal de los Derechos

Humanos, como condición necesaria del establecimiento y preservación de la paz mundial. Así pues, por lo menos desde la mirada institucional, Cooperación Internacional y Derechos Humanos han compartido los mismos escenarios de discusión y actuación, pero manteniendo siempre la separación de acciones tendientes al impulso de cada uno.

Se pretende entonces en este artículo realizar un análisis sobre la relación entre Derechos Humanos y Cooperación Internacional al Desarrollo en el caso específico de Latinoamérica, tanto en el plano fáctico como desde el deontológico, indagando sobre la incidencia que tiene la CID en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en la región y las estrategias pertinentes a ser utilizadas para hacer mucho más efectiva esta relación.

El principal objetivo es demostrar que estas dos instituciones -cooperación internacional al desarrollo y Derechos Humanos- que tradicionalmente se han tocado desde diferentes perspectivas y de manera separada, son dos partes de un todo, dos conceptos interdependientes y el uno condición *sine qua non* de la existencia y efectividad del otro; y que, de esta manera, el evidente fracaso de la CID se ha debido a esta separación absurda de instituciones.

Se comenzará entonces por hacer un breve recuento histórico de la aparición y ejecución de la CID en América Latina desde sus inicios hasta sus niveles de incidencia en la actualidad. Se hará principal hincapié en las tendencias de apoyo de los financiadores más importantes en la región y en los cambios evidentes del *mapamundi* de la CID.

Luego, se presentarán algunas cifras del avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- en la región, mostrando la relación directa entre estos y diversas categorías de derechos, con el fin de señalar como el estancamiento en dichos objetivos supone a su vez un estancamiento o retroceso en la promoción y protección de derechos humanos.

A partir de este enfoque, se procederá a plantear algunas hipótesis en torno a la relación existente entre los dos conceptos, tanto desde el plano teórico como de su relación en los hechos, preguntándonos por el contenido del concepto *desarrollo* y cuál es la posición que en él tiene la efectiva guarda de los derechos humanos. Se analizará también la influencia de los tratados internacionales de los derechos humanos en la configuración de los planes y proyectos de desarrollo en la región.

A partir de esa mirada y de la confrontación de los resultados planteados y logrados por los programas de CID en la región en relación al desarrollo y a los derechos humanos, se indagará al respecto de las nuevas perspectivas de CID con enfoque de DD. HH. como una nueva alternativa o una simple reconfiguración del discurso de lo que siempre debió haber sido la CID.

Así pues, se busca en este texto demostrar que la presencia de la CID en la región latinoamericana, más que provocar la ejecución de proyectos verdaderamente eficaces en promoción, protección y defensa de derechos humanos, se ha enfocado en micro problemáticas que no han ocasionado una verdadera transformación en el panorama social. Además, a partir del análisis al “oficial” discurso de la *cooperación internacional al desarrollo con enfoque de derechos humanos*, demostraremos también que no es una teoría innovadora y que tal enfoque refleja lo que desde su creación debió haber sido la CID, una herramienta de búsqueda de promoción de derechos como mecanismo eficaz para la prevención de su posterior judicialización.

1. América Latina en el sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo

América Latina ha sido, desde la época de la colonización, una región fuertemente devastada por la inequidad económica y social.

Una economía totalmente dependiente de las demandas y mercados extranjeros, gobiernos oligárquicos y una sumisión total a la influencia de los países del Norte -los *desarrollados*- durante casi todo el siglo XX, han creado una gran brecha en la sociedad latinoamericana que hasta hoy no se ha logrado desvanecer.

La historia de la CID en la región se ha visto acompañada por las grandes transformaciones políticas, sociales y económicas de las últimas décadas, ubicándose en el medio de las más graves crisis humanitarias que han sufrido los países en vía de desarrollo y planteándose como una alternativa de solución a las graves violaciones a los derechos humanos de estas poblaciones.

Los largos periodos dictatoriales -impulsados muchos de ellos por Estados Unidos de Norteamérica, como un mecanismo de lucha contra el comunismo- y la posterior transición a la democracia, fueron los primeros procesos, financiados y acompañados por la CID en el continente.

Desde el programa *Alianza para el Progreso*, propuesto por John F. Kennedy en marzo de 1960 y ejecutado entre 1961 y 1970, la CID ha jugado un papel primordial en el desarrollo político y económico de la región; papel que ha estado altamente relacionado con los procesos de desarrollo humano y por lo tanto con la promoción y protección de los derechos humanos.

Se pretendió, a partir de la financiación norteamericana, implementar un plan de desarrollo socioeconómico dentro de la región, frenando el impulso que hasta el momento tenían las ideas *comunistas* y la *Revolución Cubana*. Se previó una inyección de dinero de cooperación internacional de alrededor 20.000 millones de dólares, con el objetivo principal de redistribuir la riqueza entre las sociedades más marginadas de la región. La *Alianza para el Progreso* terminó siendo una financiación extranjera a dictaduras latinoamericanas. Sin embargo y en lo referente a las tendencias de CID, este programa trajo como característica primordial la inclusión de la

planeación como herramienta indispensable del desarrollo, planeación que venía directamente formulada desde los Estados Unidos de Norteamérica.

Durante los años 80 y los procesos de democratización de la región luego de las dictaduras financiadas por la *Alianza para el Progreso*, la situación social continuaba con las mismas dificultades -o incluso peores- de las décadas anteriores. La grave crisis económica que causó la deuda externa y la liberalización de los mercados de los países latinoamericanos, fue sin duda alguna la principal causa del fuerte empobrecimiento de las poblaciones de dichos países, así como del empeoramiento de problemáticas como desarrollo rural, acceso a servicios públicos, violencia y vulneraciones a los derechos humanos. A pesar de esto, la imagen a nivel mundial de América Latina como una región rica en recursos naturales y económicos, pero fuertemente dividida y maltratada, llamó la atención de los principales movimientos internacionales, especialmente de las organizaciones no gubernamentales de los países del norte.

Esta década representó entonces para la región un crecimiento exhaustivo de la ayuda internacional -y ya no únicamente de los Estados Unidos de Norteamérica.

Alrededor de diez mil asociaciones llegaron a nuestro continente con el objetivo de emprender programas de redistribución de riqueza, integración social y protección de derechos humanos (Balbis, 2001). El concepto de CID comienza entonces a desarrollarse aquí con gran potencialidad, sin embargo y desde un plano fáctico, la ayuda y financiación que se invertían en la región dependían mucho más de una relación país rico/país pobre, país desarrollado/país no desarrollado que de las verdaderas necesidades de cada una de las poblaciones donde se intervenía. El conocimiento y técnica eran puestos por los países del norte, mientras los países del sur jugaban un rol de simples operadores.

A pesar de esta proliferación de organizaciones sociales, y de las altas sumas de dinero que entraron a la región en esta época, el panorama social no vio una gran transformación y las relaciones sociedad civil/Estado en lugar de promover la protección de derechos humanos y el desarrollo, crearon obstáculos para el alcance de estos objetivos.

Fue entonces esta época testigo directo del abandono del Estado de sus tareas básicas, para dejarlas en manos de organizaciones no gubernamentales que poseían además de dinero para realizarlas, la experticia necesaria que el Estado latinoamericano mismo no tenía. Los derechos sociales y económicos –obre todo- quedaron a voluntad del trabajo e intervención de organismos internacionales, siendo el Estado únicamente responsable de la judicialización de los responsables, cuando dichos derechos eran vulnerados.

El desinterés del Estado por la implementación de políticas públicas de desarrollo durante los años 90 fue la regla general. Debido a las políticas neoliberales el Estado sufrió un tal encogimiento que dejó de lado todas aquellas tareas que fundamentaron su creación, limitándose a la regulación mínima de mercados. Las organizaciones no gubernamentales, gracias a los recursos de la CID y a la Ayuda Oficial al Desarrollo -AOD- comenzaron a cubrir en varios aspectos las tareas que de manera natural pertenecían al Estado. El trabajo de estas organizaciones y los recursos de CID se fueron en su mayoría a temáticas como desarrollo rural, resolución de conflictos, género, ayudas humanitarias, microeconomía, servicios públicos, salud y derechos humanos.

El hecho de que la CID durante esta época se haya hecho cargo de dichos temas de fundamental importancia para el desarrollo de los Estados en América Latina, permitió al Estado como institución dejar de lado el debate sobre las estrategias sociales pertinentes para el desarrollo a nivel micro y concentrarse únicamente en las políticas macroeconómicas.

Las cifras demuestran lo dicho. Desde la mitad de los años 90 el PIB de la mayoría de países de América Latina ha aumentado de manera considerable. Entre 1990 y 1998 la tasa de crecimiento anual del PIB general de región por habitante aumentó el 1.5%. Luego, en el periodo 2000- 2008 el crecimiento fue del 2.2%, cifras que representan un crecimiento general de más del 6% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009). Sin embargo, las tasas de pobreza no han disminuido. Según el informe de la CEPAL del 2009 sobre el panorama social de América Latina, la tasa de pobreza en la región se ha mantenido estable desde los años 90. Solo hasta el año 2011 se vio, según esta agencia, una reducción considerable de las tasas de pobreza. En informe presentado a finales del 2011 se estimó que la tasa de pobreza de la región se ubica en un 30,4% de la población, contraria a la tasa de indigencia que tuvo un aumento a 12,8% debido al alza de los alimentos. Así pues, la región cerró el 2011 con 174 millones de habitantes en situación de pobreza, 73 millones de ellos en condiciones de pobreza extrema o indigencia (AméricaEconomía.com, 2011, noviembre 29). Sin embargo y a pesar de la leve disminución de los índices de pobreza (30 años después de que incurriera la CID en el continente) la CEPAL asegura además en su *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, que dicha disminución se debió a un incremento a los ingresos laborales, más que a las transferencias monetarias públicas o de CID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011).

A partir entonces del siglo XXI y partiendo de este evidente fracaso de los programas de desarrollo financiado por la AOD, la tendencia de apoyo de las principales agencias se inclinó por el *lobby*, *plaidoyer* o incidencia política. Esta tendencia es la respuesta a la necesidad detectada de la participación de redes dentro de las estrategias de la CID, uniéndose así nuevos actores como movimientos sociales, organizaciones populares, la academia, colectividades territoriales y el Estado mismo. Sin embargo, la influencia directa de las Agencias de Cooperación Internacional -como AECID, de España; GTZ, de Alemania; USAID, de Estados Unidos de Norte América; JICA de

Japón y CTB de Bélgica, las de mayor presencia en América Latina- sobre los programas a ejecutarse ha seguido siendo el común denominador.

En el año 2000, con la aprobación en Nueva York en la *Cumbre del Milenio* de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-, América Latina perdió su protagonismo inicial como receptor de AOD en el *mapamundi* de la CID. El aumento de la renta de la mayoría de los países de la región ha ocasionado que los principales financiadores se concentren en países de renta baja, especialmente en África y el sur de Asia, donde el proceso y alcance de los ODM se encuentra mucho más atrasado. Así, de los principales donantes de la región, tres de ellos -Reino Unido, Suecia y Alemania- han venido alejándose de manera paulatina y otros cuatro -Japón, Francia, Holanda e Italia- han dado muy poca importancia a sus proyectos de cooperación en América Latina en sus planes generales de CID (Tezanos Vásquez & de la Cueva Astigarraga, 2010. pp. 45).

Hoy en día los países latinoamericanos y caribeños -con la excepción de Haití- se ubican en el estrato intermedio de la renta mundial, si bien las trayectorias de crecimiento por país han sido marcadamente heterogéneas, en correspondencia con los importantes cambios introducidos en las estrategias de crecimiento y los efectos de las políticas sociales, productivas e institucionales implementadas en cada país. No obstante, se destaca el hecho de que la movilidad de los países de América Latina y el Caribe entre los cuatro estratos de renta per cápita que define el Banco Mundial (renta baja, renta media-baja, renta media-alta y renta alta) ha sido muy limitada. Baste con comparar los listados de países por niveles de ingreso de 1978 y 2008. Los únicos movimientos detectados en la región afectan a siete países: Nicaragua y Brasil, que han experimentado movimientos de “ida y vuelta” (el primero, que descendió desde el estrato de renta media-baja al de renta baja, para recuperar recientemente su posición inicial, y, el segundo, que descendió desde el nivel de renta media-alta al de renta media-baja, retomando recientemente su posición inicial). Jamaica y Surinam, que han

descendido desde el grupo de ingreso medio-alto hasta el grupo de ingreso medio-bajo. Y Barbados, Bahamas y Puerto Rico, que son los únicos que han ascendido a la escala de ingreso alto. (Tezanos Vázquez & de la Cueva Astigarraga, 2010. pp. 45)

Así pues, en la actualidad los flujos de CID en la región se han visto altamente reducidos y las agencias internacionales buscan el apoyo financiero y técnico de proyectos que estén directamente apoyados por el Estado y que pasen por los avales de las agencias de cooperación oficiales. Esto significa a su vez el abandono de concepciones originales provenientes de la sociedad civil que no trabajan de manera directa con la institucionalidad y la unificación de programas de promoción y protección de derechos humanos, con los establecidos por el Estado, circunstancia bastante grave en países como Colombia, sobre todo donde es el mismo Estado es responsable de gran parte de sus vulneraciones.

2. Cooperación internacional al desarrollo, objetivos de desarrollo del milenio y la protección y promoción de Derechos Humanos en América Latina

Los actores internacionales que se desempeñan en el sistema de la CID aportan diversos elementos conceptuales y marcos discursivos con el objetivo de orientar normativamente y en el plano de concepción de proyectos de desarrollo el debate interno de lo que debe ser la protección y promoción de los derechos humanos, desde una perspectiva más deontológica que ontológica. A su vez, estos actores ofrecen una amplia gama de recursos financieros y técnicos de los que carecen, para el caso en concreto, la mayoría de países latinoamericanos y que terminan convirtiéndose en un mecanismo de coacción para la implementación de estos planes adoptados por los actores externos sin consulta previa con el país o la región afectada.

Las relaciones de cooperación internacional tienen el desafío principal de unificar las sinergias entre las dimensiones nacionales e internacionales, de crear planes pensados desde las necesidades de protección de derechos humanos en el plano local, pero con la mirada y tendencia internacional, sin embargo, el poderío evidente de las agencias de cooperación internacional al desarrollo de los principales donantes de la región las ha llevado a optar por la aprobación de sus programas de inversión sin que estos sean el resultado de un consenso gobierno-agencia- sociedad civil. ¿Hasta dónde estos planes logran una efectividad de los derechos humanos en la región?

Desde los años 80, cuando la oleada de agencias internacionales de financiación al desarrollo llega a la región latinoamericana, los graves problemas por las violaciones a los derechos humanos han sido una constante. Las guerras civiles, las posteriores dictaduras, el surgimiento de las guerrillas, el narcotráfico, la neoliberalización de los mercados, los gobiernos de extrema derecha y de extrema izquierda, en fin, un sin número de factores que han hecho de este continente uno de los más violentos y el más desigual del mundo.

Como se ha venido reiterando, la CID surge como una esperanza a la erradicación definitiva de tal cantidad de problemáticas sociales, como una herramienta de “justicia” que pretende la redistribución de la riqueza, y a partir de los ODM como el camino adecuado para un progreso conjunto y uniforme del tercer mundo.

Sin embargo, al día de hoy el panorama en América Latina pareciese ser el mismo que el de hace unos 20 años atrás y en ningún otro momento de la historia humana ha existido un abismo tan formidable entre los pobres y los ricos en el mundo occidental, y entre Norte y Sur en el mundo global (Douzinas, 2008).

En el siglo XXI no se ha dado una relación directamente proporcional entre la ayuda *per cápita* al desarrollo y la reducción de la pobreza, sobre

todo en aquellos países que continúan siendo los grandes receptores -Nicaragua, Bolivia, Colombia, Honduras, Perú, Guatemala y Haití- catalogados todos como países de renta media-baja, excepto Haití que es el único de la región con renta baja.

A pesar de que se diga que el balance conjunto de ALC en la estrategia de los ODM resulta relativamente “complaciente”, en la medida en que la región avanza en casi todas las metas del milenio, exceptuando los retrocesos experimentados en los indicadores relativos a la sostenibilidad del medio ambiente y los estancamientos en términos de empleo, alfabetización de los jóvenes y planificación familiar (Tezanos Vásquez & de la Cueva Astigarraga, 2010. pp, 45) la situación no es tal.

Estas temáticas de retroceso representan los principales problemas de la región, y se enmarcan en los contenidos de los derechos económicos, sociales, culturales y de tercera generación. Hay entonces un estancamiento en los objetivos 1, 2, 3, 4, 5 y 7³ evidenciando el fracaso de la AOD.

La región registró retrocesos también en dos de los indicadores relativos a la sostenibilidad del medio ambiente y un acusado estancamiento en otros tres indicadores (proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia, tasa de alfabetización de los jóvenes y necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar) (Tezanos Vásquez & de la Cueva Astigarraga, 2010. pp, 45) y sin embargo, los lineamientos actuales de la AOD y de las agendas de CID de los principales donantes, no se dirigen hacia estos temas, se siguen financiando temáticas en las que hay una leve

-
- 3 *Objetivo 1:* Erradicar la pobreza extrema y el hambre
 Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal
 Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
 Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
 Objetivo 5: Mejorar la salud materna
 Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

mejora, y sobre las cuales se ejerce una mayor influencia norte/sur (como la financiación de programas contra el narcotráfico).

Se ve entonces como, a pesar de la fuerte presencia de CID en la región, los índices de avance en los ODM no son muy alentadores y por ende la protección y promoción de derechos económicos, sociales, culturales y de tercera generación, que como se dijo, son los directamente relacionados con los ODM que no presentan avance, permanecen también estancadas.

Por otro lado, otro factor que dificulta la verdadera eficacia de los recursos económicos y técnicos de la cooperación internacional al desarrollo en el diseño de programas y proyectos es la inaplicación y desconocimiento de los principios de la *Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, a saber: coordinación y asociación para el desarrollo, coherencia, corresponsabilidad, entre otros. El actuar individual de los diversos actores fracciona los recursos y atomiza los resultados y no permite la consolidación y sostenibilidad de resultados concretos en la región en la que se actúa (OCDE, 2005).

De todas maneras, los indicadores de eficacia al respecto son bastante relativos. Estos dependen del operador que los presente y del tema en concreto que se esté tratado. Así como por ejemplo, en el último *Doing Business* del Banco Mundial se presentan resultados alentadores para la región y a Colombia en especial como un país atractivo para emprender proyectos productivos; contrario a esto, el último informe de alcance de los ODM muestra que para el año 2015 la región no podrá llegar a los indicadores que se plantearon y un agudo estancamiento y empeoramiento en algunas regiones del reconocimiento de derechos humanos para las poblaciones más vulnerables.

3. La verdadera relación entre cooperación internacional al desarrollo y derechos humanos, ¿enfoque de derechos?

La CID ha sido una herramienta fundamental en nuestro continente en el diseño y ejecución de proyectos de promoción y protección de derechos económicos, sociales y culturales, ya que es esta categoría de derechos la que tradicionalmente se ha relacionado con el concepto de *desarrollo humano*, fin último de la cooperación internacional.

El desarrollo humano es definido como un proceso de ampliación de las opciones del ser humano; opciones que tocan temas como la posibilidad de vivir una vida larga y saludable, adquisición de conocimientos y el posible acceso a los recursos para tener una vida digna. Pero además de esto, el concepto de libertad es fundamental en esta definición; es decir, libertad política, protección de los derechos humanos con especial énfasis en los económicos, sociales y culturales y el derecho al respeto personal. (PNUD, 1990. pp, 33)

Esta concepción del desarrollo humano, que ha sido ampliamente adoptada por todas las agencias internacionales de cooperación, así como por los Estados receptores hace hincapié en la necesidad de protección de la libertad como derecho fundamental y fundante de la condición humana, siendo entonces precisamente este derecho la puerta de entrada de todos los programas de desarrollo y del posterior énfasis realizado sobre las demás categorías de derechos.

Sin embargo, en las agendas de CID la definición de lo que es *desarrollo* para cada uno de los Estados de Latinoamérica ha sido un ejercicio mucho más unilateral de los países del norte que una definición conjunta entre los actores involucrados. Las organizaciones internacionales como el FMI

-Fondo Monetario Internacional-, el BM -Banco Mundial- y el BID -Banco Interamericano de Desarrollo- para el caso regional, tradicionalmente han establecido condiciones generales a las que se deben someter los países receptores y estrategias directas de intervención en la comunidad que deben ser adoptadas por los proyectos a financiar. A pesar de esto, en los últimos años diversos organismos multilaterales han pretendido darle un enfoque participativo al concepto de *desarrollo*, haciendo de este una concepción que se logra a partir de las necesidades propias de cada comunidad donde el donante va a intervenir. Este postulado, sin lugar a dudas, es mucho más coherente con el *concepto de desarrollo humano*.

Aún siendo el desarrollo humano el fin último de la CID, no se puede dejar de lado o separar, como tradicionalmente se ha hecho, este concepto del propio de los derechos humanos. Gran parte de la literatura e investigaciones referidas a la CID toman como uno de los puntos o problemáticas en los que esta puede trabajar, el tema de los DD. HH., como estos contenidos en aquella. Sin embargo, la relación entre estos dos es inversa. El desarrollo humano, que como se explicó, parte del derecho inherente del ser humano a la libertad, es la consecuencia de la realización de los derechos humanos en sentido amplio, es decir, de los derechos civiles y políticos del ciudadano, de los derechos económicos, sociales y culturales, de los derechos ambientales y de los derechos colectivos.

Como se dijo con anterioridad, los principales temas de financiación a través de la CID de los países del norte en Latinoamérica son aquellos referentes a salud, microeconomía, medio ambiente, negociación de conflictos y equidad de género, todos estos, dependientes directos de una categoría de derechos humanos. No es posible entonces pensar en el desarrollo logrado a través de la cooperación internacional como camino para la realización efectiva de los derechos fundamentales, sino en la realización efectiva de estos como camino único y seguro para lograr el desarrollo humano.

La normatividad internacional, especialmente la interamericana, propia de los derechos humanos, trae varias referencias a la CID como herramienta de promoción y protección de estos. Así, el Protocolo de San Salvador, Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos firmada en San José de Costa Rica, en su artículo primero, hace referencia a la *cooperación entre Estados* como un mecanismo que debe ser utilizado, hasta el máximo de los recursos económicos y técnicos posibles, para el logro progresivo de los derechos económicos, sociales y políticos contenidos en dicho instrumento internacional.

Los Estados parte, entonces, tienen claro, puesto que así lo plasman en el Protocolo de San Salvador, que la cooperación internacional es la vía para lograr la eficacia de los derechos del hombre internacionalmente reconocidos y así el deseado desarrollo humano, y no el caso contrario, como muchas de las agencias internacionales y organizaciones multilaterales pretenden hacerlo ver.

La carta de derechos contenida en este Protocolo es la guía base de los programas de cooperación internacional en el continente, sin embargo, pocas veces es tenido en cuenta de manera directa para su formulación y justificación.

Las diferentes convenciones Interamericanas de derechos humanos y los tratados que la mayoría de países de la región han ratificado al respecto, son la carta de ruta del desarrollo de la región. Las relaciones de interdependencia de los países latinoamericanos, potencializadas en gran medida por la proliferación de sistemas de integración regional y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, han producido una amplia difusión de los mecanismos de cooperación internacional como herramienta básica para la ejecución de proyectos que prevengan una futura grave violación a los derechos humanos, evitando llegar a la etapa de la judicialización y dándole mayor movilidad a los aparatos judiciales internos. Esta interdependencia

ha ocasionado, a su vez, que los sistemas de CID se conviertan en condición *sine qua non* para la puesta en marcha de programas de desarrollo que llevan anudados los planes de protección y promoción efectiva de derechos humanos, además de ser una de las pocas herramientas que los gobiernos visualizan en la actualidad para la lucha contra la pobreza, inestabilidad política y el impulso de la gobernanza.

Sin embargo, cuando se vinculan los cambios normativos que relacionan desarrollo con seguridad y democracia, con los recursos de financiamiento para el desarrollo que se distribuyen a través de la CID, se genera a nivel internacional un mecanismo político para presionar cambios en las orientaciones normativas y en la construcción de la agenda de gobierno interna (política, económica y de seguridad) en los países receptores de ayuda al desarrollo. (González Chavarría, 2008. pp, 89).

Los programas de cooperación al desarrollo terminan definiendo en los países de nuestra región procesos concretos de gobernanza local y de esta misma forma, la aplicación y conveniencia de uno u otro plan de promoción de derechos humanos con poblaciones específicas, o actividades de protección en comunidades víctimas de vulneraciones, siendo esto causa directa del aumento de la brecha social entre norte/sur o países desarrollados y en vía de desarrollo.

Con el fin entonces de reducir estas brechas y hacer de las herramientas de CID el camino adecuado para la promoción, prevención y protección de Derechos Humanos, se ha venido hablando en los últimos años de una *Cooperación Internacional con Enfoque de Derechos Humanos*.

Hablar de trabajar la CID desde un enfoque de derechos humanos significa plantear como resultado final de nuestras acciones de cooperación el disfrute pleno y efectivo de los derechos que estemos trabajando dentro de nuestro proyecto (Berraondo López, 2008). Esto supone que los planes

y proyectos por hacerse, en adelante no buscarán la realización de unos resultados específicos de desarrollo en la comunidad que se interviene, sino que estos terminarán únicamente cuando el derecho humano perseguido se encuentre en pleno disfrute y asegurada su continuidad.

De esta manera, entonces, esta nueva tendencia busca acabar con la ya establecida tradición de las agencias financiadoras de apoyar proyectos por un máximo de tres años, argumentando que la verdadera búsqueda de promoción y protección de un derecho humano es un proceso lento e indefinido dentro de una sociedad.

Este enfoque pretende ser la instrumentalización en políticas de desarrollo de los ya conocidos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Busca de manera reiterada llegar al clímax del *desarrollo humano*, comprendiendo que para lograrlo no hay otro camino que la visualización de un derecho o grupo de derechos como fin último. Su característica “innovadora” se refiere a la transversalidad que se le debe dar al concepto de derechos humanos en todas las facetas de la CID, a entender estos como el fundamento y base de la CID, lo que convierte a su vez el concepto de desarrollo en algo mucho más político que técnico, como había venido siendo (Rojas Bustamante, 2010).

A partir de su inclusión en los diferentes proyectos de CID se busca hacer uso de herramientas de protección progresiva de derechos humanos y acabar con los tradicionales problemas de eficacia de la financiación internacional, tal y como se presentó en los apartados anteriores; se pretende que la implementación de este enfoque soporte la defensa de los derechos humanos, que se materializa además en todos los niveles de actuación (diálogo y negociación política, tanto en los marcos internacional y bilateral como multilateral), en la planificación estratégica de la cooperación internacional y en el seguimiento y evaluación orientados a resultados. (Berraondo López, 2008).

Sin embargo, si se compara la explicación que se ha dado a este enfoque con lo que anteriormente se planteó con respecto al concepto de *desarrollo humano*, no encontramos diferencias tales de ser merecedoras del título de innovadoras.

No se puede entender la CID como un camino para la consecución de unos resultados si estos no apuntan en definitiva al *desarrollo humano* y este -a partir de la definición oficial adoptada por la ONU- solo puede ser alcanzado cuando hay el goce efectivo del derecho humano que se perseguía. ¿Qué se buscaba antes de este enfoque según sus creadores, con la cooperación internacional para el desarrollo?

No se puede entender un motivo altruista, de justicia y de redistribución de riqueza si no es a partir de la redignificación del ser humano y dicho proceso solo se logra con la implementación y aseguramiento de las condiciones inherentes a su existencia.

Integrar este enfoque significa también que debe existir una implicación real en los procesos nacionales y locales de transformación, para lo que habrá que buscar que las acciones que se desarrollen incidan en que las leyes estén en concordancia con los estándares internacionales de los derechos humanos; en el funcionamiento efectivo de los tribunales, del poder judicial y de los cuerpos que velan por el cumplimiento de la ley, así como de las instituciones independientes de derechos humanos y de las oficinas de los defensores del pueblo; en procedimientos efectivos para que los individuos puedan reclamar sus derechos; en una buena gobernabilidad e instituciones responsables que promuevan y protejan los derechos humanos y rindan cuentas; en el desarrollo de unos procesos de tomas de decisiones democráticos, abiertos, transparentes y participativos; y en la potenciación de una sociedad civil fuerte y que incluya a medios de comunicación libres e independientes (Berraondo López, 2008).

¿Y con la concepción tradicional de CID no se perseguían también estos objetivos? ¿Qué se buscaba entonces con la incidencia política si no era una implicación real en procesos nacionales y locales de transformación? ¿Eran acaso los proyectos de CID, acciones aisladas de la motivación mundial de desarrollo conjunto y de la eliminación de las inequidades? De ser todo esto así, se encuentra de manera sencilla la razón y el porqué del fracaso de la CID como promotora de desarrollo y como herramienta de promoción, protección y defensa de los derechos humanos en Latinoamérica. No se perseguía la causa del problema sino únicamente combatir sus consecuencias.

Como operadores de CID y como gobiernos latinoamericanos, estas instituciones están en la obligación de, antes de la ejecución de un proyecto, analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2006), de no ser así, el proyecto a ejecutar carecería de sentido alguno, y de aceptar que esto siempre se realiza antes de la ejecución de acciones de CID, ¿cuál es la innovación del enfoque de derechos?

Conclusión

En América Latina la participación de la CID en la diagramación de políticas públicas y financiación de las mismas ha sido una constante desde los años 70. Su inserción como modelo de apoyo internacional al desarrollo conjunto de las naciones del tercer mundo se ejecutó bajo la esperanza de solucionar problemáticas y situaciones coyunturales que los propios gobiernos *latinoamericanos* no habían logrado.

Casi 40 años después los índices de problemáticas sociales si no han empeorado por lo menos siguen igual.

La CID no ha sido más que un instrumento neo colonizador y eurocentrista del accionar latinoamericano. Diversas agencias de países del norte se han apoderado de las problemáticas sociales de nuestras naciones, buscando darles una mirada ajena a la realidad que las rodea. Dichas políticas importadas no han logrado cambios trascendentales en el panorama de derechos humanos de la región y se han atomizado en la distribución inequitativa de recursos a regiones, que tal vez, tienen más importancia para sus países desarrollados.

Los indicadores de desarrollo en América Latina parecen haberse estancado y los donantes y operadores de CID se olvidaron de la importancia de los instrumentos internacionales de derechos humanos como base fundamental y condición *sine qua non* de sus proyectos.

Ahora, cuando apenas comenzamos la segunda década del siglo XXI, la comunidad académica y diversas agencias de Naciones Unidas parecen haber encontrado la solución para el desperdicio insostenible de dineros de CID: *el enfoque de derechos humanos*. Sin embargo, este enfoque no es nada innovador. En su teorización encontramos que su principal objetivo no es otro que el goce efectivo de derechos humanos, lo que busca también el desarrollo humano; la reducción de inequidades y discriminaciones como reivindicación de la libertad, base del desarrollo humano; y la participación de estos proyectos en la creación de Estados o regiones más democráticas, fundamento de la incidencia política propia de la CID.

El enfoque de derechos humanos entonces no deja de ser más que el rediseño de la ya justificada CID, buscándole salidas a un modelo que, evidentemente, ya fracasó.

América Latina está en deuda de reencontrarse consigo misma y de buscar sus propios modelos de desarrollo a partir, claro está, de sus instrumentos de derechos humanos, que son un ejemplo además para el mundo. Y por

qué no, de buscar financiación internacional, siempre que esta sea ajena a cualquier interés político o económico. ¿Será esto posible? (CEPAL, 2009).

Referencias

- AméricaEconomía.com (2011, noviembre 29). *Cepal: pobreza en América Latina disminuye a 30.4% de la población*. Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/cepal-pobreza-en-america-latina-disminuye-304-de-la-poblacion>
- BALBIS, J. (2001). *ONGs, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. UNESCO.
- BERRAONDO López, M. (2008, marzo 19). El enfoque de derechos humanos en la cooperación internacional. ¿transversal obligada o apuesta política? *Revista Pueblos*. Recuperado de <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article834>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950- 2008*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2011). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.
- DOUZINAS, C. (2008). *El fin de los derechos humanos*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- GONZÁLEZ Chavarría, A. (2008). Cooperación para el desarrollo y cambios en la función de gobierno en los países receptores de ayuda al desarrollo: análisis a propósito del debate sobre transición a la democracia en Egipto. *Desafíos*, 18, pp. 51- 89.
- OCDE. (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción accra*. París.
- Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo*. Ginebra.
- PNUD. (1990). *Informe de Desarrollo Humano Sostenible*. pp. 33.
- ROJAS Bustamante, M. A. (2010). Enfoque de derechos para las políticas públicas: apuntes para su definición y caracterización. *Holística Jurídica*, 7, pp. 13- 26.
- TEZANOS Vásquez, S., & DE LA CUEVA Astigarraga, A. (2010). América Latina y el Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el Punto de Inflexión del Milenio. *Problemas del Desarrollo*, 162 (41), pp. 45.