



# COMENTARIOS

## Derechos Humanos y ayuda económica



En la Revista "Perspectivas Económicas", 1978, número 23, editada por la Agencia de Comunicación Internacional del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, leímos dos artículos interesantes que en cierta forma reproducen los principales argumentos en el debate sobre la prioridad que deba atribuirse a los derechos humanos en la formulación del programa de ayuda exterior de los Estados Unidos. Por una parte, el congresista norteamericano Tom Harkin, miembro del Partido Demócrata y representante en el Congreso por el Estado de Iowa, titula su trabajo: "Los derechos humanos son lo primero". En cambio, el diplomático Edwin Martin, ex-Embajador de los Estados Unidos en Argentina, sostiene una opinión diferente de acuerdo con el título de su artículo: "La ayuda ante todo".

Los dos puntos de vista no son completamente antagónicos, pero recogen posiciones diferentes; la primera, más de acuerdo con los enunciados de la política del gobierno del Presidente Carter y la segunda, próxima al enfoque tradicional diplomático que mantuvieron los anteriores gobiernos norteamericanos y que todavía perdura en el Departamento de Estado. Es interesante destacar que el congresista Harkin, quien recientemente estuvo por unos días en El Salvador en visita de observación, no sólo es miembro de varias Subcomisiones de la Cámara de Representantes que se ocupan de agricultura, ciencia y tecnología, sino que es el autor de una enmienda que en 1975 el Congreso de los Estados Unidos agregó a la Ley de Ayuda al Exterior, y que establece como condición para el recibo de ayuda económica bilateral norteamericana, la observancia de ciertos derechos humanos básicos dentro de los países recipientes.

En la exposición del señor Harkin encontramos varios argumentos importantes, desde una perspectiva norteamericana, que pretenden fundamentar su posición a favor de vincular estrechamente la asistencia económica con los derechos humanos. Desde su enfoque, esa vinculación no debe admitir distinciones, con relación a los tres tipos diferentes de ayuda: la ayuda económica bilateral, la ayuda económica multilateral (en organismos internacionales como Banco Mundial, BID, Fondo Monetario Internacional, etc.) y la ayuda militar.

En primer lugar, se interesa por dilucidar el problema de la "intervención" del gobierno norteamericano en los asuntos internos de otro Estado, tanto al conceder como al negar cualquiera de los tres tipos de ayuda. Harkin afirma que "es ingenuo pensar que la ayuda es políticamente neutral". A ese respecto el congresista norteamericano argumenta que "cuando se estimula a ciertos sectores de una economía extranjera, se alienta o desalienta a los sectores políticos afines", agregando que "la ayuda económica puede crear más riqueza en conjunto pero agravar la injusticia económica y política."

Esas ideas nos plantean el verdadero problema. Nadie puede negar el carácter implícitamente intervencionista y político de la ayuda internacional, principalmente la procedente del gobierno norteamericano. Ni el Plan Marshall, ni la Ley de Ayuda al Exterior, fueron ni son instrumentos exclusivamente altruistas destinados a cumplir a nivel internacional con el mandato religioso de amar al prójimo y practicar la caridad cristiana. Esos miles de millones de dólares representan no sólo gastos sino también inversiones para fines políticos, económicos y militares de los Estados Unidos. Los países y gobiernos recipientes de esa ayuda, cuando la aceptan lo hacen

a la vez en función de sus propios intereses.

El punto central consiste pues en determinar qué clase de ayuda económica se recibe y a quiénes beneficia política y económicamente a nivel interno, nacional, además del propio provecho que obtiene o pretende obtener el país donante. Y ahí radica la disputa; los que se oponen a la política del gobierno de Carter en favor de los derechos humanos, no rechazan la ayuda económica ni militar, sino ciertos objetivos que esa política se propone alcanzar. Es decir, que aceptan la "intervención", siempre y cuando sea favorable a los intereses de los sectores dominantes, tradicionales beneficiarios de ese tipo de ayuda. Una "intervención", con fines distintos y opuestos, resulta para estos sectores en una "mala intervención".

Harkin presenta una opinión digna de tomarse en cuenta cuando afirma que "algunos de los programas de mayor 'éxito' han ido acompañados, al parecer, por mayor desigualdad económica y renovada represión". A ella agrega un juicio político de eficacia, señalando que "las dictaduras son inherentemente inestables y desde luego no son el eje de ningún tipo de estabilidad regional".

Los acontecimientos políticos sucedidos en Irán y el mismo caso de Nicaragua, parecieran dar la razón al representante Harkin. Sin embargo creemos que ese criterio de eficacia no es el fundamental, pues el problema de la estabilidad política es complejo. Más que una cuestión formal de caracterización de regímenes políticos se trata de un examen del sistema político, económico y social y de su funcionamiento real, así como de sus principales beneficiarios (mayorías o minorías) y de sus posibilidades de éxito concretadas en un modelo viable y eficaz de desarrollo. Cuba y Costa Rica, por ejemplo, presentan relativas características de estabilidad, al menos en el mediano plazo; mientras en Uruguay en pocos años se derrumbaron estrepitosamente esas características.



La tesis central de Harkin radica en su proposición de que "no puede haber progreso económico alguno (en nuestros países) si no se garantizan las necesidades y los derechos humanos básicos de sus habitantes más menesterosos". Entre esos derechos menciona los de estar a salvo y libre de tortura, de una detención prolongada sin el debido proceso de ley y formulación de cargos, de estar a salvo de "desaparecer".

La Ley de Ayuda Exterior norteamericana, con la enmienda aprobada, estipula que no se podrá proporcionar asistencia al gobierno de cualquier país que incurra en violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, a menos que dicha asistencia beneficie directamente a la gente menesterosa de ese país.

Esa ley, de obligatorio cumplimiento para el gobierno norteamericano, apunta a una nueva orientación para dar ayuda bilateral o multilateral; y nos parece no sólo legítima sino acorde con los principios de la solidaridad internacional y de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales que regulan la protección de los derechos humanos. Se compatibilizan los derechos y deberes en el ámbito nacional, norteamericano, con los derechos y deberes en el plano internacional.

Por la otra parte, el ex-Embajador Martin no cuestiona en sí la política en favor de los derechos humanos, sino los aspectos estratégicos y tácticos de implementarla. Su razonamiento parte del siguiente enunciado: "Debe ayudarse a un país en desarrollo siempre que al hacerlo se aumenten las probabilidades de que, en lo futuro, mejore su observancia de los derechos humanos y de que no los conculque".

A pesar de las dificultades prácticas de apreciar cualitativa y cuantitativamente el respeto o violación sistemática de los derechos humanos básicos, tanto Harkin como Martin sostienen posiciones semejantes en la especificación de los que consideran fundamentales, comprendiendo ambos no sólo los que se refieren al ejercicio de las libertades políticas sino igualmente los llamados derechos económicos y sociales.

Dos consideraciones fundamentales preocupan al diplomático Martin. Con pragmatismo típicamente sajón, expresa su opinión de la siguiente manera: "mi voto de que se sitúe la ayuda antes que los derechos humanos se basa en la ineficacia de toda denegación de asistencia a regímenes con un mal historial en cuanto a derechos humanos. Desafortunadamente, la ayuda económica de los EUA rara vez es tan importante para un país, que su denegación obligue al gobierno a cambiar sus políticas fundamentales". Más adelante añade, "el resultado más probable sería una represión política aún más dura para mantener el orden frente al empeoramiento del estado de los derechos humanos, el cual sería consecuencia inevitable de la degeneración de la ayuda".



La segunda consideración se refiere a separar parcialmente la vinculación entre derechos humanos y ayuda económica, estableciendo una relación estrecha sólo entre los derechos humanos económicos con la ayuda económica.

En tal sentido, resumiendo su pensamiento en esta materia, a pesar de que postula la necesidad de buscar, "por todos los medios posibles, las palancas pragmáticas que hayan de mejorar los derechos humanos en el extranjero", adopta una actitud idealista y moralista al puntualizar que "en el fondo, lo que se necesita en las sociedades represivas es que cambien; que cambien de sistemas de valores y también en sus estructuras de poder", enfatizando más adelante "que el ejemplo más eficaz de que disponemos es, con toda probabilidad, el ejemplo que demos al mundo como sociedad que respeta los derechos humanos de todos y en la que el resultado es una mayor calidad de vida para todos".

Las anteriores opiniones son poco pragmáticas y más bien contradichas por la realidad. El mismo Embajador Martin ha manifestado en su artículo que ciertos gobiernos escogen políticas represivas "porque se las considera necesarias para permanecer en el poder", sin atender a valores éticos ni a conveniencias de los sectores más menesterosos, que normalmente están marginados del poder político. Dentro de esa orientación es más fácil imitar los malos ejemplos que los buenos y con mayor razón si estos últimos resultan estimulados con la ayuda económica. En cuanto a la insignificancia de la palanca de esa ayuda exterior, es dudosa la afirmación del diplomático norteamericano, ya que son bastante conocidos numerosos casos de desestabilización o consolidación política realizadas concediendo ayuda económica o denegándola.

El congresista Harkin, con buenas razones, expone que proporcionarla "a los dictadores castrenses da legitimidad a su poder e imprime nuestro sello de aprobación a sus acciones dentro de su país".

Creemos que una de las deficiencias de la política exterior norteamericana consiste en sostener, al igual que el Embajador Martin, la separación de las instancias políticas, económicas y sociales, así como de los diferentes tipos de ayuda. Con relación a lo primero nos resulta evidente la proposición del congresista Harkin de que el progreso económico está ligado con garantizar las necesidades y los derechos humanos básicos. Precisamente por eso es imposible separar lo económico de lo político, porque las mayorías más necesitadas no tienen ni acceso ni participación política, porque del poder político disfrutaban las minorías dominantes que controlan las economías nacionales. De esa manera la ayuda económica externa que reciben los gobiernos se reparte de manera desigual y es aprovechada en términos no sólo económicos sino políticos. Económicamente la mayor parte de ella aprovecha a los sectores minoritarios poderosos y sólo el "rebalse" se desparrama sobre las mayorías marginadas; políticamente, consolida a los gobiernos y la ayuda es instrumentalizada a través de los organismos de apoyo político, en un esquema vertical, autoritario y excluyente de la participación autónoma de las organizaciones gremiales y sociales que no forman parte del "bloque en el poder".

Por esa razón la enmienda aprobada en la Ley de Ayuda Exterior a iniciativa del representante Harkin, puede en numerosos casos resultar poco eficaz. Nos referimos al caso de excepción contemplado en ella, que indica la pertinencia de la ayuda económica cuando dicha asistencia beneficie directamente a la gente menesterosa, aunque el gobierno de ese país viole sistemáticamente los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

El problema radica en que un sistema, un régimen y un gobierno determinados pueden tener estructuras de dominación que favorezcan predominantemente a una minoría privilegiada y marginen y excluyan a una gran mayoría de personas que carecen del goce de los derechos humanos políticos, económicos y sociales de manera sustancial. En ese caso, frecuente en los países latinoamericanos, la asistencia económica aunque se dirija a proyectos de beneficio popular, siempre pasa por la mediación de esas estructuras.

Así hemos podido apreciar que sin cambios estructurales la realización de proyectos de infraestructura (carreteras, puertos, energía eléctrica, alcantarillados) o proyectos de desarrollo económico y social (desarrollo rural integrado, financiamiento a pequeños agricultores o industriales, control natal, etc.), apenas modifican cuantitativa y cualitativamente la situación de los pobres y, en cambio, mejoran la de los poderosos. Sus propiedades adquieren más valor, la energía eléctrica les sirve más a los propietarios de las fábricas y se queda sin llegar a los cantones y caseríos, las carreteras propician el creci-

miento de los grandes empresarios del transporte, el control natal sirve para que los salarios no aumenten tanto, los grandes empresarios aprovechan mejor los recursos financieros y algunos medianos se convierten en grandes sin que los pequeños reciban la mayor tajada, los nuevos distritos de riego que representan grandes inversiones son repartidos entre muy pocos pequeños y medianos agricultores, en relación con la enorme masa de minifundistas y campesinos sin tierra; y a veces, para colmo, siguen usándose esas tierras para cultivo de los productos tradicionales de exportación que son controlados por los grandes terratenientes especialmente en lo referente a su comercialización. En fin, la estructura dirige un creciente proceso de desarrollo capitalista, monopólico y desigual, alimentada por la asistencia económica externa.

En conclusión, el planteamiento de ayuda económica y derechos humanos es uno e indivisible, que no admite separación de los planos político, económico y social y que hace referencia a un problema estructural y al tipo de sistema que existe en un país, que impiden o posibilitan la participación de las grandes mayorías en la decisión de los destinos nacionales. Y eso implica determinaciones económicas y políticas a la vez.

Asimismo, la ayuda exterior no puede desvincularse de otro tipo de mecanismos de "intervención" como son los de carácter financiero, la asisten-

cia técnica y militar, las negociaciones y tipo de relaciones diplomáticas, las inversiones extranjeras, el papel de la banca privada internacional y la transmisión de patrones ideológicos. Vista aisladamente la ayuda económica internacional no puede dar una visión integrada e integral de las relaciones de dependencia e interdependencia.

Encontramos en ambos artículos, no digamos en la política exterior de los Estados Unidos dirigida a Latinoamérica, la falta de esa perspectiva global, que quiere aplicar su doctrina de combinar "garrote y zanahoria" exclusivamente en el terreno de la concesión de créditos y de asistencia económica. Dentro de ese contexto, la nueva línea enfatiza lo pertinente a los derechos humanos y la línea tradicional, blanda y flexible con las dictaduras, asume una posición semejante a la del señor Martín, separando aún más lo político de lo económico. En cambio, en casos en que la "seguridad nacional" está de por medio con visión estrecha y cortoplacista, el supuesto y aleatorio peligro "comunista" modifica sustancialmente esa política internacional, aplicando todas las palancas intervencionistas imaginables e inimaginables, como sucedió en Chile con el gobierno de Allende.

G.M.U.

