
LA APUESTA POR LA INVESTIGACIÓN EN TEMAS “POCO ORTODOXOS”

ALMUDENA MORENO FERNÁNDEZ*

Introducción

En 1996, el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) convocó por primera y última vez unas becas con las que pretendía potenciar la formación de jóvenes investigadores en el área de la cooperación para el desarrollo.

A esta iniciativa, financiada por la actual Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y por la que se subvencionaron cinco proyectos de investigación, nos presentamos bastantes jóvenes con inquietudes tanto por la cooperación para el desarrollo como por la investigación. En mi caso, he de confesar que más por lo segundo que por lo primero. Sin embargo, tras mi paso por el IUDC-UCM fue la cooperación la que se convirtió en el eje de mi carrera profesional posterior.

Los proyectos que finalmente fueron financiados no dejaban de ser tremendamente dispares. Se trataban temas como la “transformación productiva, desarrollo e integración en el sistema agroalimentario argentino frente al MERCOSUR”, “las licitaciones internacionales en el marco de la política comunitaria de cooperación al desarrollo” o “la evaluación de la cooperación al desarrollo en España”. El hilo conductor entre todas ellas no era fácil de

* Almudena Moreno Fernández es actualmente consultora en planificación, seguimiento y evaluación de proyectos con enfoque de género. Cuenta con más de 14 años de experiencia profesional en el ámbito de la cooperación para el desarrollo internacional a nivel académico (Universidad Complutense), con distintas organizaciones internacionales de ámbito multidisciplinar (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo —AECID— y Unión Europea) y en diferentes puestos y países. Fue becaria de investigación en el IUDC-UCM entre 1996 y 1997.

encontrar y personalmente creo que fue una de las apuestas más interesantes que realizó el IUDC-UCM.

En mi caso, creo que la investigación presentada no dejaba de ser arriesgada. Bajo el título “La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la Política de Cooperación al Desarrollo y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en la activación de la cláusula democrática” trataba uno de esos temas malditos en el mundo de la cooperación, que no es otro que el vínculo de la cooperación para el desarrollo con la política exterior. Y para enredar más lo aderezaba con el impacto que puede llegar a tener la condicionalidad en la relación entre ambas, política exterior y política de desarrollo. Pero eso no es todo. En un ambiente de trabajo “desarrollista” y “cooperante” defendía la bondad de ambas cuestiones. Evidentemente, no fue nada fácil, aunque sí muy estimulante.

La motivación de este artículo que no es otro que contar una experiencia de trabajo muy enriquecedora tanto en el plano personal como profesional, que orientó no sólo a lo que me quería dedicar, si no especialmente el para qué.

El desarrollo de la investigación

He de confesar que cuando presenté mi propuesta de investigación al IUDC-UCM desconocía el mundo de la cooperación. De hecho, como estudiante, aunque había participado en diversos cursos, no dejaba de ver a la cooperación para el desarrollo como política (posiblemente deformación profesional de mi carrera, Ciencias Políticas y Sociología) y como componente de la política exterior (mi proyección profesional deseable en aquel momento). Quizás si hubiera sabido precisamente que la cooperación era un mundo en sí mismo, el punto de partida de la investigación hubiera sido otro, pero mejor no entrar en afirmaciones difícilmente comprobables.

La apuesta para investigar era analizar la eficacia de la “cláusula democrática” de la Unión Europea como mecanismo para vigilar y fomentar la defensa de los derechos humanos y el Estado de derecho. Trataba así la vinculación entre la Política de Cooperación para el Desarrollo (PCD) y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el grado de distorsión que esta relación podía tener sobre los objetivos de la primera. La pauta de análisis se centraba en la situación de la PCD de la Comisión Europea en el momento en el cual se estaba perfilando la reforma del Tratado de la Unión Europea.

Para ello se sugirieron dos opciones de comprobación: la primera delimitar la legitimidad de esta cláusula dentro de los valores de la cooperación para el desarrollo; y la segunda, tratar de demostrar que la cláusula, con respecto a su aplicación, puede ser eficaz para fomentar el respeto y la consolidación de los valores democráticos y los derechos humanos como respuesta frente a los conflictos o crisis humanitarias.

La apuesta no era nada sencilla y aún no dejo de asombrarme en pensar en el apoyo que recibí del IUDC-UCM al otorgarme una beca de investigación y al dejarme defender mis hipótesis de trabajo en un ámbito ajeno a las mismas, y en un área aún no trabajada en el IUDC-UCM. No dejaba de ser un tanto pionero analizar cómo un mecanismo tan denostado como era y es la cláusula democrática podía ayudar en el desarrollo de los países con los cuales se suscribía.

El proceso de realización de la investigación no dejó de tener sus complicaciones. La más importante, como he comentado anteriormente, se derivaba de mi procedencia del campo de la investigación académica (estaba realizando el doctorado en aquel momento) y de las relaciones internacionales, y me incorporaba al círculo del desarrollo donde las relaciones internacionales y la política exterior no contaban con el favor del “público”.

Sin embargo, esta complicación fue un aliciente muy enriquecedor. Las críticas de mis compañeros y compañeras y de los directores de la investigación alentaron mucho más el trabajo. Fueron muchos los documentos analizados (se adjuntaron al trabajo final siete páginas de bibliografía y fuentes documentales diversas), muchas las entrevistas a responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y a los funcionarios de la Comisión Europea. De ahí que aquella investigación de apenas 28 páginas cuente con 71 notas al pie en las que se sostiene y justifica el trabajo realizado.

En la investigación defendía la idea de que mediante la constitución de este mecanismo de condicionalidad se podía alentar el respeto a los derechos humanos y el Estado democrático como bases del desarrollo. En palabras de la propia investigación¹:

La condicionalidad alude a un mecanismo de corte político —jurídico destinado a condicionar la ayuda al desarrollo entregada en

1. MORENO FERNÁNDEZ, Almudena: *La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la Política de Cooperación al Desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática*, IUDC-UCM-Serie “Avances de Investigación”, nº2, Madrid, 1996, p. 7.

sus diversas formas por la Unión Europea y sus Estados miembros, al respeto de la democracia y los derechos humanos—.

La condicionalidad supone supeditar la cooperación con terceros países al respeto de la democracia y de los derechos humanos. A estos conceptos se les atribuye un poder real en el desarrollo y en la prevención de conflictos. Se concibe así, que un gobierno que viola sistemáticamente los derechos humanos es incapaz de promover su propio desarrollo, poniendo en peligro, además, la paz y la seguridad internacionales.

La cooperación con un gobierno que no respete los derechos humanos supondría una colaboración a la inestabilidad internacional y al falseamiento de los procesos de desarrollo yendo en contra de lo estipulado por la ONU y de lo propugnado por las declaraciones de sus propias Instituciones.

Integraba, de esta manera, elementos aparentemente desconectados y vinculaba las ideas con la acción, encarando uno de los desafíos prácticos de la cooperación que no es otro que conjugar una variedad de situaciones de “*realpolitik*” con potenciar el desarrollo de los países.

Además, en aquel momento se estaba preparando la reforma del Tratado de la Unión Europea y la investigación resultante trataba de alimentar ese gran deseo de cualquier investigador: que su investigación sea aplicada. Es decir, que lo escrito sirviera para algo y que tuviera una aplicación práctica y real. De ahí que uno de los grandes retos fue no sólo analizar, sino hacer propuestas posibles de cara a ese gran evento, las cuales se recogieron de manera sintética en el apartado de conclusiones y propuestas.

Después de la investigación

Tras casi un año de trabajo intenso, no sólo en la parte investigadora, sino incorporándome poco a poco en el mundo del desarrollo, concluí la investigación que fue publicada como Avance de Investigación Número 2 del IUDC. La distribución fue realizada en papel y en internet (en aquel momento, esa gran promesa en el mundo de la comunicación).

La investigación fue muy bien aceptada. De hecho, utilizando un símil de mi profesión actual, el indicador de éxito podría ser el número de veces que este avance es citado y su fuente de verificación serían las búsquedas en *google*.

Fue la primera vez que se clasificaban y definían los diferentes tipos de cláusulas democráticas (“Cláusula fundamento”, “Cláusula elemento esencial”, “Cláusula báltica” y “Cláusula búlgara”); defendía la condicionalidad en los acuerdos de cooperación para fomentar la vigilancia y el respeto de los derechos humanos y el Estado democrático; y realizaba una reflexión sobre la importancia de la diplomacia preventiva frente a los potenciales conflictos. De esta manera se apostaba por la condicionalidad positiva que tan buenos resultados parecía que había tenido en Chile o en Sudáfrica frente a su aplicación negativa a través de la suspensión de la ayuda en contextos como el de Ruanda o Nigeria. Recogiendo lo que se comentaba en las conclusiones de este Avance²:

La defensa de los valores democráticos y los derechos humanos a través de la puesta en práctica de la “cláusula democrática” en su versión negativa, ha quedado a nuestro juicio, en entredicho. Sobre la base conceptual de la misma han predominado criterios políticos y de interés económico. Situaciones y contextos diversos han sido objeto de una idéntica dinámica de intereses. Este modelo necesita de una profunda reflexión que, a nuestro parecer, ha de abarcar la totalidad de elementos implicados, es decir, desde la propia conveniencia de la condicionalidad, pasando por el procedimiento de aplicación de la versión sancionadora de la “cláusula democrática”, hasta la oportunidad de relacionar más profundamente la PCD y la PESC.

Respecto al primer elemento de reflexión, afirmamos su conveniencia, puesto que consideramos a la condicionalidad como una pauta de acción necesaria en la defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos. En el momento actual de las relaciones internacionales, donde la globalización es un fenómeno creciente, se precisa supeditar las relaciones entre Estados al respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos. Lo contrario, mantener y apoyar a un determinado régimen empeñado en violar preceptos básicos para una convivencia en paz, no sería ético [...] Por ello, la condicionalidad analizada como hostigamiento a favor de los principios democráticos y de los derechos humanos resulta un instrumento válido. Sin embargo, cuando la condicionalidad se utiliza bajo razonamientos mercantiles o criterios de oportunidad política, se vulneran los principios utilizados para su creación.

2. *Ibíd.*, p. 26.

La “cláusula democrática” ha de analizarse bajo esta óptica, es decir, cuando se inicia una determinada acción o incluso cuando ésta no se llega a emprender ha de tomarse en consideración que éste no es un simple ejercicio de política exterior sino también de responsabilidad...

La suspensión, en noviembre de 2008, de la ayuda a Nicaragua por parte de algunos donantes al considerar que se estaba retrocediendo en el progreso de democratización; la paralización de los desembolsos por ciertos socios de la cooperación tras el golpe de estado de Honduras en junio de 2009; o el papel de la condicionalidad en las nuevas modalidades de ayuda (apoyo presupuestario y los enfoques sectoriales) hacen que la cláusula democrática y el papel de la condicionalidad sean temas relevantes en el contexto actual de la gestión de la ayuda.

Quizás sea el momento de revisar esta investigación y enlazarla con la actual agenda internacional de eficacia de la ayuda: ¿cómo afectan las condicionalidades a la “apropiación” de los países en desarrollo? ¿Cuál es la relación entre las condicionalidades y la mutua responsabilidad? ¿Son positivas las condiciones en los apoyos presupuestarios y fondos comunes? ¿Cómo se relacionan la condicionalidad y el paradigma de asociación centrado en objetivos de desarrollo? ¿Es factible la condicionalidad basada en resultados de desarrollo?

La investigación y el ejercicio profesional posterior

Como comentaba al principio, el paso por el IUDC-UCM fue una experiencia que me motivó para poder delimitar el qué quería hacer y el para qué lo haría cuando fuese “mayor”.

Persiguiendo la “cláusula democrática”, me fui a Bruselas, ávida de seguir profundizando en la investigación y en la tesis doctoral. Sin ser consciente de ello ya tenía inoculado el “virus” de la cooperación para el desarrollo.

El paso por Bruselas lo aproveché para tres cuestiones. La primera, para recopilar mucha información (documental, bibliográfica) sobre mi investigación y para mi tesis doctoral; la segunda para darme cuenta que la cooperación y el desarrollo no se pueden entender “con mando a distancia” y que si se quiere trabajar realmente en este ámbito la presencia en países en desarrollo es imprescindible; y la tercera, relacionando ambas cuestiones, tomar la decisión de dedicarme profesionalmente a la cooperación para el desarrollo. Para ello

dejé la investigación, la tesis y abandoné el “norte” durante más de 10 años para vivir y trabajar en el “Sur”.

De esta manera, se despertó un interés en trabajar en un sector que va más allá de los discursos, de la retórica y de los tópicos. Y es que participar en mejorar condiciones de vida de las personas, como diría un anuncio, no tiene precio.

Eso no lo hubiera conseguido sin un ambiente de trabajo como el que encontré en el IUDC-UCM, con compañeros y compañeras que optaron en su momento por apoyar temas considerados pocos ortodoxos y que, estuvieran o no de acuerdo con los mismos, incitaron a su investigación.

No quiero dejar de comentar que de aquella ya no tan joven generación de investigadores, los cinco nos seguimos dedicando a la cooperación para el desarrollo desde los diversos ámbitos que la integran: gubernamental, no gubernamental, privada, pública o universitaria. Y como seguimos sin *contrafactual*, creo que en buena medida nuestro paso por el IUDC-UCM lo possibilitó.

Mi agradecimiento y felicitación al IUDC-UCM en el 25 Aniversario del Magíster en Cooperación Internacional.