

# ¿QUÉ HA ESTADO HACIENDO ESTADOS UNIDOS?\*

*Dinorah Azpuru, Steven E. Finkel, Aníbal Pérez-Liñán  
y Mitchell A. Seligson*

*Dinorah Azpuru es Profesora Asistente de Ciencia Política de la Wichita State University y miembro del grupo asesor del Barómetro de las Américas en la Universidad de Vanderbilt. Steven E. Finkel es Profesor de la cátedra Daniel H. Wallace, de Ciencia Política en la Universidad de Pittsburg, y profesor de métodos aplicados en el Hertie School of Governance de Berlín. Aníbal Pérez-Liñán es Profesor Asociado de Ciencia Política en la Universidad de Pittsburg. Mitchell A. Seligson es Centennial Professor de Ciencia Política en la Universidad de Vanderbilt y Director del Barómetro de las Américas.*

Desde el fin de la Guerra Fría, la asistencia a la democracia se ha convertido en un componente explícito y cada vez más importante de numerosos programas de cooperación bilaterales y multilaterales. Esto supone un agudo contraste con el período mismo de la Guerra Fría, cuando la asistencia a la democracia estaba completamente ausente de las carteras de los donantes o era simplemente un subproducto de otros programas. La reciente expansión de la asistencia a la democracia, junto con las campañas militares de Irak y Afganistán encabezadas por Estados Unidos, ha estimulado un fuerte debate acerca de la ética y la eficacia de las actividades cuyo objetivo es la promoción de la democracia. Sin embargo, muy poco se sabe respecto de las tendencias generales de la asistencia a la democracia por parte de Estados Unidos desde el fin de la Guerra Fría. El presente ensayo llena este vacío, y al hacerlo sitúa a Irak dentro del contexto más amplio de lo que Estados Unidos ha venido realizando en este campo a nivel mundial, desde 1990.

\* Publicado originalmente como "What Has the United States Been Doing", *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, April 2008: 150-159. © 2008 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

La asistencia a la democracia se encuentra actualmente entre las principales categorías a las que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) destina fondos, siendo las únicas más importantes el área de la salud y la que la USAID llama agricultura y crecimiento económico. En 1990, en cambio, mientras la Guerra Fría se acercaba a su fin, la asistencia a la democracia se situaba casi en último lugar, sólo delante del financiamiento relativo a asuntos humanitarios. En resumen, lo que comenzó como una iniciativa eminentemente regional en América Latina a fines de la década de 1980, hoy se ha convertido en un esfuerzo de nivel mundial, que se ha expandido en magnitud y diversidad, y se ha ramificado en áreas, tales como la gobernabilidad, que a comienzos de los años noventa sólo recibían escasa atención.

---

***Dado que los presupuestos reflejan las prioridades, es razonable suponer que si la asistencia a la democracia es un asunto de suma importancia en la agenda de la política exterior de Estados Unidos, los recursos se asignarán en consecuencia.***

---

En la era post Guerra Fría, el discurso de política exterior de EE.UU. ha destacado sistemáticamente la importancia de la ayuda diseñada con el fin de promover la democracia y el desarrollo económico. Los presidentes Bill Clinton y George W. Bush hicieron hincapié en que el apoyo a la expansión de la democracia en el mundo era una tarea esencial. El presidente Clinton, en su discurso sobre el Estado de la Unión de 1994 llamó a la promoción de la

democracia y los Derechos Humanos el “tercer pilar” de su programa de política exterior,<sup>1</sup> y el presidente Bush puso de relieve una y otra vez la preeminencia que la construcción de la democracia en el mundo tiene entre sus objetivos de política exterior.

Antes de comenzar, es imprescindible establecer una distinción conceptual entre promoción de la democracia y asistencia a la democracia, ya que el presente ensayo se centra exclusivamente en esta última. La promoción de la democracia se refiere a un conjunto de medidas que apuntan a establecer, fortalecer, o defender la democracia en un determinado país. Tales medidas pueden variar desde la presión diplomática para la condicionalidad de la ayuda para el desarrollo, a sanciones económicas, e incluso la intervención militar. La asistencia a la democracia, por su parte, es una *forma* de promoción de ésta. Consiste en proporcionar fondos o asistencia directa a los gobiernos, instituciones o actores de la sociedad civil que trabajan, ya sea para fortalecer una democracia emergente o para promover las condiciones que podrían conducir a un surgimiento de la democracia en los casos en que un régimen no democrático se encuentre en el poder. El presente análisis sólo examina la asistencia a la democracia; lo que Thomas Carothers

ha llamado “el lado silencioso” de la promoción de la democracia por parte de Estados Unidos.<sup>2</sup>

Hasta ahora, la ausencia de datos exhaustivos y sistemáticos acerca de la magnitud y la distribución de la asistencia a la democracia de EE.UU. (en cuanto a dónde, en qué, y en qué proporción se han gastado estos fondos) ha impedido a los analistas la identificación de patrones de asistencia y ha frustrado la investigación empírica rigurosa sobre el impacto de la ayuda a la democracia. Estudios precedentes se basan en datos respecto de la asistencia al exterior que no distinguen entre la asistencia a la democracia y otros tipos de ayuda para el desarrollo. La utilización en el presente trabajo de un conjunto de datos recientemente obtenidos que ilustran toda la ayuda estadounidense al exterior prestada a través de USAID durante un período de 16 años (entre 1990 y 2005) nos permite aclarar algunas de esas interrogantes e identificar patrones en los datos. Nuestro principal objetivo es describir hacia dónde se dirigió la asistencia a la democracia de EE.UU. durante esos años y los montos correspondientes, a partir de la utilización de los datos multianuales más completos actualmente disponibles, con el fin de proporcionar un punto de partida fiable para futuros estudios.<sup>3</sup>

El presente análisis esclarecerá al menos en parte de la confusión y ambigüedades que hoy en día enturbian el tema de la ayuda estadounidense a la democracia. La base de datos utilizada rastrea los fondos de la USAID para la asistencia a la democracia desde 1990 a 2005 y comprende 44.958 registros que revelan la composición del presupuesto de esta institución destinado a actividades específicas de todos los sectores durante ese período.<sup>4</sup> El conjunto de datos contiene la información más extensa y finamente clasificada actualmente disponible para el análisis académico, con respecto a los gastos de USAID en el sector de *democracia y gobernabilidad* (en adelante DG).<sup>5</sup>

## **La Asistencia a la Democracia en el Presupuesto de Ayuda al Exterior**

Dado que los presupuestos reflejan las prioridades, es razonable suponer que si la asistencia a la democracia es un asunto de suma importancia en la agenda de la política exterior norteamericana, los recursos se asignarán en consecuencia. Esta primera exploración de los datos busca determinar qué posición ocupa la asistencia a la democracia en comparación con otros tipos de ayuda proporcionados por Estados Unidos a través de la USAID. Un análisis multianual de los datos muestra que la asistencia a la democracia a nivel mundial por parte de la USAID fue más bien limitada a comienzos de la década de 1990, pero que ha crecido sostenidamente; incluso en relación con otras formas de asistencia e incluso también cuando se aplican controles para considerar la inflación. En dólares constantes (año 2000), la asistencia a la

democracia aumentó de US\$ 128 millones en 1990 a US\$ 902 millones en 2005. En dólares nominales, la expansión representó un aumento de aproximadamente diez veces, desde US\$ 103 millones en 1990 a más de US\$ 1.000 millones en 2005. En términos del presupuesto global de la USAID, el sector DG representó sólo el 7,7% del total en 1990, cifra que creció al 12,3% en 2005. Además, el alcance de la asistencia se ha ampliado, no sólo en dólares sino también en términos de cobertura geográfica y del número de subsectores que recibieron fondos.

El aumento de asistencia DG se muestra en el Cuadro 1, donde se indican los desembolsos en todas las categorías de asistencia de USAID durante el período de 16 años. En 1990 los desembolsos por concepto de DG fueron considerablemente menores que aquellos correspondientes a los sectores de agricultura y crecimiento, salud, educación, y medioambiente. Sin embargo, en 1994 los gastos en el sector DG habían sobrepasado a aquellos destinados a educación y para el 2001 habían sobrepasado al financiamiento relacionado con el medioambiente, convirtiéndose en la tercera mayor categoría de gastos de la USAID. Cabe destacar que estos cambios se produjeron antes de los aumentos aún mayores que engrosaron el presupuesto DG luego del comienzo de las operaciones militares en Afganistán, en octubre de 2001, e Irak, en marzo de 2003. Sin duda, la asistencia a la democracia ha sido una prioridad cada vez mayor para Estados Unidos al menos desde 1990, y una tendencia previa a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, pero que se acentuó en la etapa posterior a dichos ataques.

Es asimismo ilustrativo examinar la proporción relativa del desembolso total en DG de la USAID en las diferentes regiones del mundo frente a otros tipos de asistencia.<sup>6</sup> En algunos lugares, la asistencia DG ha llegado a representar uno de los elementos principales de la cartera norteamericana de Ayuda al Exterior. Esto es válido, por ejemplo, en los países de Europa Central y Oriental (ex satélites soviéticos), donde la asistencia DG representaba menos del 10% del gasto regional de USAID hasta 1995. A partir de ese año, la asistencia DG hacia los países de la región comenzó a crecer, hasta que en 2004 correspondía casi a la mitad de los fondos allí asignados. Los programas de USAID relacionados con la asistencia a la democracia en Estados euroasiáticos como Ucrania, se iniciaron en 1992 y hasta 1996 sólo representaban alrededor de la décima parte de la totalidad del flujo de dinero de USAID hacia la región.

No obstante, con posterioridad al año 2001 el financiamiento DG aumentó ininterrumpidamente desde un 20% del aporte total de fondos de USAID hacia Eurasia ese año hasta un 36% en 2005. En el resto del mundo, la asistencia DG no ha cobrado tanta importancia en comparación con otros tipos de ayuda proveniente de Estados Unidos. En 2005, por ejemplo, USAID gastó aproximadamente un 20% del total del presupuesto destinado a América Latina, un 12% del que correspondía

**CUADRO 1 — ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA POR PARTE DE LA USAID EN RELACIÓN CON OTROS TIPOS DE ASISTENCIA, 1990-2005\***

AÑO	ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA (DG)	DERECHOS HUMANOS	AGRICULTURA Y CRECIMIENTO	SALUD	MEDIOAMBIENTE	EDUCACIÓN	MANEJO Y MITIGACIÓN DE CONFLICTOS	AYUDA HUMANITARIA
1990	128,08	—	5.699,53	813,86	543,12	403,16	—	33,20
1991	195,70	—	5.319,19	1.014,30	587,50	522,91	—	23,04
1992	259,82	—	4.374,49	1.013,01	535,48	392,73	—	43,99
1993	352,56	—	3.745,72	1.168,67	563,09	425,21	—	76,57
1994	414,37	—	4.087,54	1.175,38	620,00	393,51	—	67,41
1995	483,34	—	3.394,55	1.185,06	843,52	395,48	—	23,07
1996	418,10	—	3.102,82	992,43	620,97	309,75	—	25,74
1997	446,30	—	2.968,15	1.082,33	715,91	189,98	—	30,78
1998	555,92	—	3.134,42	1.187,96	441,32	209,46	—	37,32
1999	520,18	—	3.443,90	1.050,52	532,90	333,64	—	67,55
2000	539,59	—	3.406,16	1.097,22	621,89	294,32	—	45,80
2001	549,17	3,46	2.499,92	1.238,29	528,87	323,03	81,54	423,83
2002	753,62	8,36	3.466,27	1.406,00	462,70	395,31	94,61	381,16
2003	817,22	14,81	5.130,44	1.491,65	424,64	449,26	108,69	619,16
2004	1.134,44	15,42	4.429,15	1.846,23	488,24	606,12	145,09	580,89
2005	901,94	16,92	3.346,72	2.183,92	798,07	547,08	119,59	979,76
<b>Total</b>	<b>8.470,35</b>	<b>58,96</b>	<b>61.548,97</b>	<b>19.946,83</b>	<b>9.328,26</b>	<b>6.190,96</b>	<b>549,52</b>	<b>3.459,27</b>

\* Los totales están expresados en millones de US\$ constantes del año 2000.

Nota: La columna Derechos Humanos sólo refleja los programas relacionados con el tráfico de personas y la asistencia a las víctimas de la tortura y la guerra. En la columna Democracia y Gobernabilidad (DG) se incluyen otras actividades (ya vigentes en 1990) en relación con los Derechos Humanos.

a Medio Oriente, un 8% del presupuesto para África, y sólo un 5% del presupuesto para Asia en ayuda para promover la democracia y mejorar la gobernabilidad.

Hemos analizado el financiamiento de la democracia en comparación con otras clases de asistencia en las diversas regiones del mundo. Pero, ¿de qué manera se comparan entre sí los totales regionales de financiamiento de la democracia? La asignación regional de la asistencia a la democracia permite configurar el cuadro de las prioridades de USAID durante el período de estudio. Entre 1990 y 2005, América Latina y el Caribe recibió el mayor porcentaje agregado, equivalente a un 20%, de los fondos de USAID para la democracia, seguido de Medio Oriente, África, Eurasia, y Europa, con un 16% en cada caso (véase Cuadro 2). Comparativamente, Asia recibió la proporción más pequeña de la ayuda DG proporcionada por USAID durante ese período, equivalente sólo a un 12% del total. Sin embargo, en general parece existir una variación regional sorprendentemente pequeña en la distribución de la asistencia a la democracia.

No obstante, al examinar la última columna del Cuadro 2 es posible constatar que las diferencias son marcadas si se realiza una comparación por país. Si se excluye la región de Oceanía, los países africanos recibieron la menor asignación por país, mientras que la más cuantiosa la recibió el ex bloque soviético. Algunas de estas diferencias corresponden en parte a una respuesta a la variación del PNB per cápita, pero un monto importante del financiamiento en DG se gasta de una forma similar entre las distintas regiones del mundo —por ejemplo, los contratos para la asistencia técnica internacional— y por lo tanto, la variación refleja diferencias reales del monto de “esfuerzo” en DG por país. Asimismo, existen diferencias más agudas en la distribución regional a través del tiempo, tal como se observa en el Cuadro 3.

Mientras que a comienzos de la década de 1990, América Latina recibía la mayor inversión en democracia por parte de Estados Unidos —equivalente al 72% del presupuesto total de asistencia a la democracia en 1990— en los años posteriores la inversión relativa respecto de este ítem en la región ha disminuido significativamente. Este patrón de gastos refleja sin duda el éxito que tuvieron los países de América Latina a partir de la década de 1980, en cuanto a llevar a cabo la transición desde el autoritarismo a la democracia. En dólares constantes, el presupuesto en DG de la USAID para América Latina creció a un ritmo mucho más lento —alrededor de un 70% entre 1990 y 2005— que el presupuesto total para la democracia, que lo hizo en un 604% durante el mismo período. De este modo, la participación de la región en el presupuesto en DG total disminuyó considerablemente. En 1994, dado que los países que alguna vez pertenecieron a la órbita soviética estaban dejando atrás el comunismo, Eurasia tomó la delantera como la principal región receptora de financiamiento en DG. Sin embargo, se

**CUADRO 2 — DISTRIBUCIÓN DE ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA POR PARTE DE ESTADOS UNIDOS, POR REGIÓN, 1990-2005\***

REGIÓN	TOTAL ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA ASIGNADA A LA REGIÓN <sup>1</sup>	PORCENTAJE DE LA REGIÓN RESPECTO DE DG MUNDIAL	NÚMERO DE PAÍSES EN LA REGIÓN	NÚMERO DE RECEPTORES DE ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA	FINANCIAMIENTO PROMEDIO POR PAÍS RECEPTOR EN ESA REGIÓN DURANTE EL PERÍODO <sup>2</sup>
América Latina y el Caribe	1.710,52	20,19	33	22	77,75
Medio Oriente y Mediterráneo	1.374,70	16,23	20	14	98,19
África	1.370,44	16,18	48	42	32,63
Eurasia (ex estados soviéticos)	1.347,72	15,91	12	12	112,31
Europa (ex países comunistas)	1.320,73	15,59	40	16	82,55
Asia	1.058,25	12,49	26	17	62,25
Oceanía (islas del Pacífico)	0,22	—	14	1	0,22
América del Norte <sup>3</sup>	—	—	1	0	n/a
Programas para todas las regiones	287,77	3,4	n/a	n/a	n/a
<b>Total</b>	<b>8.470,35</b>	<b>100,00</b>	<b>194</b>	<b>124</b>	<b>68,31</b>

\* Los totales están expresados en millones de US\$ constantes del año 2000.

<sup>1</sup> Los totales regionales incluyen programas a nivel regional que abarcan múltiples países.

<sup>2</sup> Total por Región/Número de receptores.

<sup>3</sup> América del Norte es una categoría regional residual que se aplica a Canadá (México se incluye en América Latina).

**CUADRO 3 — DISTRIBUCIÓN ANUAL DE LA ASISTENCIA DE ESTADOS UNIDOS EN DG POR REGIÓN, 1990-2005\***

AÑO	ÁFRICA	ASIA	EURASIA	EUROPA	AMÉRICA LATINA	MEDIO ORIENTE	OCEANÍA	PARA TODAS LAS REGIONES	DG TOTAL ANUAL
1990	1,51	12,45	—	15,12	92,50	2,10	—	4,40	128,08
1991	35,45	23,70	—	26,42	98,87	9,57	0,07	1,62	195,70
1992	63,37	16,85	15,10	34,80	117,19	8,86	—	3,65	259,82
1993	74,02	23,72	58,02	21,64	150,27	12,03	—	12,86	352,56
1994	115,61	21,57	146,63	26,88	84,96	8,48	—	10,23	414,37
1995	82,56	23,12	64,58	86,67	122,02	67,60	—	36,79	483,34
1996	86,39	26,67	61,80	65,25	76,75	65,53	—	35,72	418,10
1997	92,67	39,01	79,83	81,55	82,26	40,40	—	30,58	446,30
1998	96,36	53,47	86,51	91,37	96,05	100,69	0,16	31,32	555,92
1999	95,37	53,30	131,16	99,84	86,74	24,43	—	29,34	520,18
2000	84,01	71,88	106,14	111,46	95,93	56,41	—	13,76	539,59
2001	88,30	83,04	94,83	128,13	94,58	42,23	—	18,07	549,17
2002	123,05	148,47	126,07	155,11	133,94	60,51	—	6,48	753,62
2003	107,79	119,01	113,36	149,06	104,87	201,76	—	21,38	817,22
2004	99,01	219,62	115,57	149,77	116,49	410,12	—	23,87	1134,44
2005	124,99	122,36	148,12	77,67	157,09	264,01	—	7,70	901,94
<b>Total por Región</b>	<b>1.370,44</b>	<b>1.058,25</b>	<b>1.347,72</b>	<b>1.320,73</b>	<b>1.710,52</b>	<b>1.374,70</b>	<b>0,22</b>	<b>287,77</b>	<b>8.470,35</b>

\* Los totales están expresados en millones de US\$ constantes del año 2000.

debe tener en cuenta que en la década de 1990 la variación entre regiones ya había disminuido, y entre 1996 y 2002 la ayuda a la democracia se distribuyó de manera más uniforme entre la mayoría de las regiones, con la excepción de Oceanía.

Las guerras de Afganistán e Irak produjeron el cambio más abrupto en los gastos destinados a la democracia desde 1990. En 2003 se registró un drástico aumento de la asistencia a la democracia hacia Medio Oriente y el Mediterráneo, que se puede explicar en su totalidad por la inyección de fondos al Irak “post-invasión”, el cual representó el 85% del presupuesto en DG de Medio Oriente en 2003, un 86% en 2004, y un 80% en 2005. Del mismo modo, el financiamiento en DG dirigido a Asia, que incluye Afganistán, aumentó drásticamente después de 2001. Los fondos asignados sólo a Irak y Afganistán, en conjunto, representaron el 23% del total del presupuesto total en DG en 2003, un 43% en 2004, y un 26% en 2005. La importante asignación de fondos a estos países ha significado una desviación de recursos desde otras regiones del mundo.<sup>7</sup>

A menudo se señala que los donantes de Occidente se conforman simplemente con ver establecerse democracias electorales o de procedimiento en países que previamente tenían gobiernos autoritarios. Pero, ¿significa esto que la asistencia a la democracia funciona sólo para dar cabida a elecciones “libres y justas”? Algunos años atrás, Peter Burnell advirtió que la atención internacional se estaba desviando desde la promoción de las elecciones hacia otros tipos de asistencia; como por ejemplo, el desarrollo de la sociedad civil.<sup>8</sup> Con el fin de evaluar si efectivamente las elecciones han constituido el principal objetivo de la ayuda estadounidense a la democracia, se investigó la distribución de ésta entre los cuatro subsectores que la componen, identificados por USAID: Elecciones y Procesos políticos, Estado de Derecho, Sociedad civil, y Gobernabilidad.<sup>9</sup>

**CUADRO 4 - DISTRIBUCIÓN DE LA ASISTENCIA DE ESTADOS UNIDOS EN DG POR SUBSECTOR, 1990-2005\***

SUBSECTOR	TOTAL	PORCENTAJE DEL TOTAL
Elecciones	1.190,43	14,1
Estado de Derecho	1.611,95	19,0
Gobernabilidad	2.494,20	29,4
Sociedad Civil	3.173,77	37,5
<b>Total</b>	<b>8.470,35</b>	<b>100,0</b>

\* Los totales están expresados en millones de US\$ constantes del año 2000.

Tal como se indica en el Cuadro 4, en la era post Guerra Fría el subsector Sociedad civil, y no el de Elecciones, recibió la mayor parte de la asistencia en DG por parte de la USAID (38% del total), seguido por Gobernabilidad, que reúne entre un cuarto y un tercio de la ayuda total (29%). En contraste, la inversión en el sector Estado de Derecho ascendió únicamente a un 19% del total, y sólo un 14% se canalizó hacia el apoyo de los procesos electorales. Aunque el subsector Sociedad Civil fue por mucho tiempo el líder indiscutido, el subsector Gobernabilidad se ha expandido notablemente con los años, superando incluso al de Sociedad Civil después de 2003.<sup>10</sup> Este aumento es un reflejo de la creciente preocupación respecto de la corrupción y del modo de controlarla, así como de la atención cada vez mayor que se presta a la descentralización y el gobierno local.

La distribución de ayuda por subsector ha variado a través de las regiones del mundo. En la mayoría, el subsector Sociedad Civil (y no el de Elecciones) ha obtenido la mayor parte de la ayuda. Por ejemplo, en Europa Oriental y Eurasia, la asistencia al subsector Sociedad Civil abarcó casi la mitad del total de la ayuda en DG en el transcurso de los años. Por otra parte, en Medio Oriente la mayor parte de la asistencia DG se dirigió a programas de gobernabilidad. En tanto, en América Latina el subsector dominante ha sido el de Estado de Derecho. En contraste, este mismo subsector ha recibido el financiamiento más bajo en los ex países comunistas de Europa. El subsector relacionado con la asistencia electoral es relativamente pequeño en todas las regiones, especialmente en Medio Oriente, Europa Oriental, y Eurasia.

### **El Historial de Estados Unidos respecto de la Asistencia a la Democracia**

Los datos muestran que la asistencia en DG de USAID refleja un compromiso a largo plazo por parte de los Estados Unidos con la promoción del desarrollo democrático en países específicos, más que la búsqueda de una solución rápida que dure sólo uno o dos años. Numerosos países de los que han recibido asistencia en DG lo han hecho por largos períodos durante los 16 años que se investigan en este estudio; la mediana de años en que los países recibieron asistencia fue 10,5.<sup>11</sup> Los países de América Latina, que comenzaron a democratizarse 20 años atrás, son un buen ejemplo, pues han recibido asistencia a la democracia durante la totalidad del período estudiado.

El aumento de los gastos de USAID en DG desde 1990 refleja un cambio evidente de las prioridades de los Estados Unidos en relación con la asistencia a la democracia, que precedió las controversiales acciones militares llevadas a cabo en Afganistán e Irak. La asistencia a la democracia ya se había elevado en 2001, para convertirse en una de las principales categorías de gasto de USAID a nivel mundial, dirigiéndose

particularmente a regiones como Europa Oriental. Por otra parte, los datos indican que la asistencia electoral *per se* representa sólo una de las áreas en que se han invertido los fondos para la democracia, y claramente no ha sido la principal.

De hecho, la Sociedad Civil ha constituido el área clave de intervención, una señal que el financiamiento de USAID para la democracia apunta a promover algo más que sólo las dimensiones de procedimiento de ésta. Asimismo, la distribución de la asistencia a la democracia dentro de cada subsector varía según la región; en otras palabras no existe un modelo que se adapte a todos los casos. Finalmente, los datos muestran que la asistencia a la democracia usualmente no es de corto plazo; más bien a nivel de país, USAID en promedio ha proporcionado ayuda a la democracia durante alrededor de una década.

Los académicos, los demócratas comprometidos alrededor del mundo, y quizás incluso los contribuyentes estadounidenses podrían preguntarse hasta qué punto la ayuda al exterior por parte de Estados Unidos ha sido un mecanismo efectivo para apoyar la democracia en el extranjero. Es poco probable que la asistencia a la democracia por sí misma pueda crear o sostener un régimen democrático. Sin embargo, dicha ayuda puede contribuir a establecer instituciones democráticas autosostenibles en todos los niveles; es decir, a nivel nacional y local, y puede habilitar a los actores nacionales para monitorear las elecciones, defender los derechos humanos, proporcionar noticias independientes, combatir la corrupción, y ser ciudadanos y líderes eficaces. Al comprender en detalle la distribución de la asistencia a la democracia por parte de Estados Unidos en el pasado, los responsables de formular las políticas y los analistas podrán determinar de mejor forma hacia dónde dirigir los fondos en el futuro de modo de lograr un mayor impacto.

## NOTAS

El presente estudio ha sido posible gracias a un aporte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional a la Oficina de Coordinación Académica de la Universidad de Vanderbilt, en asociación con la Universidad de Virginia y la Universidad de Pittsburg. Quisiéramos expresar nuestros agradecimientos a Ana Carolina Garriga, Laura Wills y Andrea Castagnola, quienes aportaron una valiosa ayuda a la investigación realizada para este artículo. Agradecemos asimismo a Margaret Sarles, David Black y Andrew Green por sus valiosos comentarios a una versión anterior de este ensayo.

1. James Meernik, Eric L. Krueger, y Steve C. Poe, "Testing Models of U.S. Foreign Policy: Foreign Aid During and After the Cold War", *Journal of Politics* 60 (February 1998): 63-85.

2. Thomas Carothers, *U.S. Democracy Promotion During and After Bush* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007), 10; disponible en [www.carnegieendowment.org/files/democracy\\_promotion\\_after\\_bush\\_final.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/democracy_promotion_after_bush_final.pdf).

3. Véase Steven E. Finkel, Aníbal Pérez-Liñán, and Mitchell A. Seligson, "The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990-2003", *World Politics* 59 (April 2007): 404-39.

4. La base de datos está disponible en [www.pitt.edu/~politics/democracy/democracy.html](http://www.pitt.edu/~politics/democracy/democracy.html). Parte de la información fue inicialmente recopilada por John Richter en USAID y fue ampliada posteriormente por Andrew Green, “*Democracy Fellow*” de USAID, entre 2004 y 2005. La base de datos incluye los fondos asignados por USAID a la asistencia a la democracia. En consulta con Andrew Green, desarrollamos una serie de rutinas de agregación con el fin de generar totales anuales para: a) gasto en DG a nivel país; b) subsectores DG [Elecciones, Estado de Derecho, Sociedad civil y Gobernabilidad] a nivel de país; c) sectores no DG [Agricultura y Crecimiento Económico, Educación, Medioambiente, Salud, Ayuda Humanitaria, Derechos Humanos, y Manejo y Mitigación de conflictos] a nivel de país; d) programas que operan a nivel regional [en cualesquiera de los campos recién descritos], y e) programas que operan a nivel subregional [en cualesquiera de los campos].

5. A pesar que la USAID es el primer canal para la asistencia a la democracia por parte de Estados Unidos, se debe advertir que no todo el dinero en DG pasa por la USAID. No fueron incluidos los fondos que provienen de otras instituciones, tales como el National Endowment for Democracy (NED). De acuerdo con los datos presentados en el informe anual sobre los préstamos y donaciones al extranjero por parte de Estados Unidos, los fondos asignados internacionalmente por el NED entre 1990 y 2004 representaron en promedio un 5,1% del presupuesto anual de la USAID en DG durante el mismo período. Véase James Scott y Carrie Steele, “Assisting Democrats or Resisting Dictators: The Nature and Impact of Democracy Support by the United States National Endowment for Democracy, 1990-1999”, *Democratization* 12 (August 2005): 439-60.

6. Véase Cuadro A (Asistencia a la Democracia por parte de la USAID como Porcentaje de la Ayuda Total recibida por las Regiones, 1990-2005). Este y otros cuadros complementarios se encuentran disponibles en [www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/AzpuruGraphics-19-2.pdf](http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/AzpuruGraphics-19-2.pdf).

7. Véase el Cuadro B (Asistencia de Estados Unidos a la Democracia por región, 1990-2005) y el Cuadro C (Receptores de la Asistencia a la Democracia por parte de USAID, 1990-2005) en [www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/AzpuruGraphics-19-2.pdf](http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/AzpuruGraphics-19-2.pdf).

8. Peter J. Burnell, *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization* (London: Frank Cass, 2000).

9. El área de Elecciones y Procesos Políticos incluye actividades relacionadas con diversos aspectos de la asistencia electoral, de la ayuda para el desarrollo de un sistema de partidos políticos, y representación legislativa; el Estado de Derecho incluye programas de derechos humanos y de financiamiento para el desarrollo legal y judicial; el área de Sociedad civil incluye programas que promueven los medios de comunicación independientes, la educación cívica, y el trabajo; y, finalmente, la categoría Gobernabilidad (una categoría muy amplia) comprende proyectos anticorrupción, aspectos relativos a la descentralización, y actividades del gobierno local, entre otras.

10. Véase el Cuadro D (Distribución de la Asistencia a la democracia de Estados Unidos, por Sector, 1990-2005) en [www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/AzpuruGraphics-19-2.pdf](http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/AzpuruGraphics-19-2.pdf).

11. Esta cifra probablemente subestima la continuidad entre los receptores, ya que nuestras observaciones se limitan al período comprendido entre 1990 y 2005. Los límites espaciales evitan el análisis de la volatilidad de los niveles de inversión; asunto diferente pero estrechamente relacionado que merece una cuidadosa atención.