

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6º
28015 Madrid

Consejo asesor

Presidente:
Antonio Fernández Poyato
Vocales:
Francisco Aldecoa Luzárraga
Carmelo Angulo Barturen
Celestino del Arenal Moyúa
Carlos Berzosa Alonso-Martínez
Louk de la Rive Box
Mª Emilia Casas Baamonde
Francesc Granell Triás
José Miguel Insulza Salinas
Alberto Navarro González
Guadalupe Ruiz-Giménez Aguilar

Consejo de redacción

Alfredo Arahuetes García
Maribel Castaño García
Noé Cornago Prieto
Alfonso Dubois Migoya
José Déniz Espinós
Felipe González A.
María A. González Encinar
Rafael Díaz-Salazar
Rafael Grasa Hernández
José Antonio Nieto Solís
Gustavo Palomares Lerma
Ignacio Soletto Martín

Dirección

L. Alfonso Gamó Rodríguez
José Ángel Sotillo Lorenzo

Colaboradores

Cecilia Carballo
Florencio Gudiño
Carlos Illán
Elena Pérez-Villanueva
Ruth Jaramillo
Juan M. Toledano
Joaquín Tasso

Secretaría de redacción

Enara Echart Muñoz
Patricia Déniz Alonso

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 18
PRIMAVERA-VERANO 2006

Presentación **3**

TEMA CENTRAL: Democracia y Desarrollo

Desarrollo y democracia en la
cooperación española **9**

Juan Pablo de Laiglesia

El fundamento de la dimensión exterior
del modelo europeo: democracia
y derechos humanos **19**

Francisco Aldecoa Luzárraga

Democracia y gobernabilidad:
una compleja pero necesaria
relación **39**

Antonio Fernández Poyato

Seguridad y subdesarrollo en la
política de la Unión Europea
de cooperación para el desarrollo **51**

José Manuel Sobrino Heredia

Democracia y desarrollo: una visión
desde las ONG **69**

Francisca Sauquillo

Democracia, desarrollo y ciudadanía
en la sociedad internacional **77**

*Enara Echart Muñoz
y Sara López Martín*

Recursos bibliográficos y fuentes
de internet sobre democracia
y desarrollo **93**

Juncal Gilsanz Blanco

OTROS TEMAS

- Oportunidades y riesgos para la Cooperación Universitaria para el Desarrollo en el Espacio Europeo de Educación Superior **101**
*M^a de los Llanos Gómez-Torres,
Carola Calabuig Tormo,
Alejandra Boni Aristizábal,
Jordi Peris Blanes
y José Monzó Balbuena*

SECCIONES FIJAS

- Idas y venidas de la cooperación internacional para el desarrollo **123**
Patricia Déniz Alonso

- Comentario al Primer Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo (2006-2009) **137**
Carlos Teijo García

- Los ayuntamientos y la cooperación para el desarrollo: el papel de los hermanamientos **149**
Susana Ruiz Seisdedos

RESEÑAS

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)
Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es
URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

PRESENTACIÓN

Dedicamos el tema central de este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación a desarrollo y democracia. Hoy ya casi nadie duda de la vinculación entre esos términos, pero hasta hace no mucho tiempo iban por caminos absolutamente separados; es más, en lugar de ir unidos parecían formar parte de la disyuntiva desarrollo o democracia.

*Buena parte de estas reflexiones hunden sus raíces en la obra de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, cuya obra *Development as freedom*, de 1999 (publicada al año siguiente por la Editorial Planeta con el título *Desarrollo y libertad*), realizada desde el campo económico junto a la reflexión filosófica, da prioridad a la dimensión ética sobre los problemas económicos. Para Sen, “la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal. El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada. La eliminación de la falta de libertades fundamentales es una parte constitutiva del desarrollo”.*

Por otro lado, el debate también se ha situado en otra cuestión: ¿Son el desarrollo y la democracia términos aceptados universalmente o caben particularidades en función de ciertos criterios y situaciones? Aquí también encontramos una referencia que nos ha servido para comprender mejor el alcance de la vinculación entre ambos conceptos. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre Desarrollo Humano 2002 (“Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”), afirmaba que “la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de manera coherente con los objetivos del desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad”.

*Hoy existe un gran reconocimiento al hecho de que no existe desarrollo sin democracia y democracia sin desarrollo. Cuando una de las dos falla se resiente la otra, y viceversa. Así nos lo ha recordado también el PNUD, cuando presentó, en abril de 2004, el informe sobre *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. La propuesta central es pasar de una “democracia electoral” a una “democracia*

de ciudadanía”. El informe recoge que las encuestas de opinión revelan que sólo alrededor del 50% de los latinoamericanos y latinoamericanas prefieren la democracia a un régimen autoritario. Para el secretario general de la ONU, Kofi Annan, “esto es lamentable. Lo que es más importante aún, es equivocado. La solución para los problemas de América Latina no reside en un regreso al autoritarismo, sino en una democracia más profunda y consolidada”. Para terminar el texto dice “Crear una visión integral de la ciudadanía, articular el funcionamiento de la economía con las decisiones políticas de la comunidad de los ciudadanos son algunos de los temas que emergen de este Informe para suscitar una nueva forma de debatir la democracia en la región latinoamericana”.

Aunque la doctrina ha avanzado mucho en este terreno, en la práctica queda mucho por hacer y siguen siendo evidentes las insuficiencias y las desconexiones en la aplicación conjunta de ese dúo. Se echa en falta esa conexión, por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde el Objetivo 8: Desarrollar una Asociación Global para el Desarrollo, no incluye metas para conseguir esa cercanía entre desarrollo y democracia.

Algunas de estas cuestiones son las que tratamos a lo largo de estas páginas. Como siempre, intentamos dar una visión plural sobre esta delicada cuestión. Sin duda que un apartado importante le corresponde a la cooperación española, que viene aumentando su protagonismo interior y exterior, y que ha puesto como uno de los ejes de su actuación el apoyo al fortalecimiento de los sistemas democráticos como factor condicionante para el desarrollo. Esta es la cuestión que aborda Juan Pablo de Laiglesia, secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Otro actor que incluye entre su política de cooperación la promoción y la defensa de la democracia, junto a los derechos humanos, es la Unión Europea; por ello, no podíamos dejar de lado su tratamiento, de la mano de José Manuel Sobrino Heredia, catedrático de Derecho Internacional Público y director del Instituto Universitario de Estudios Europeos “Salvador de Madariaga” de la Universidad de A Coruña.

Como cuestión de fondo del papel de la Unión Europea, el profesor Francisco Aldecoa, catedrático de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, aborda el fundamento de la dimensión exterior del modelo europeo, incidiendo en la vinculación entre democracia y derechos humanos.

Las complejas relaciones entre gobernabilidad y democracia y cómo la cooperación puede contribuir a reforzar la democracia y la gobernabilidad en

los países menos avanzados, en tanto que son factores fundamentales para el desarrollo, es tratada por Antonio Fernández Poyato, director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Junto a los actores públicos hoy es indispensable tratar el papel de la sociedad civil y sus organizaciones, como otro de los pilares de la legitimidad democrática y, a su vez, en su papel de actores básicos de la cooperación para el desarrollo. La visión de la democracia y el desarrollo desde las Organizaciones No Gubernamentales es el objeto del artículo de Francisca Sauquillo, presidenta del Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL). Abriendo este abanico de los actores no gubernamentales, Enara Echart, investigadora del IUDC-UCM y Sara López, investigadora-becaria en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, tratan la democracia, el desarrollo y la ciudadanía en la sociedad internacional, proponiendo se propone un acercamiento a las nuevas demandas de ampliación de la democracia para garantizar una mayor implicación ciudadana en los procesos políticos de toma de decisiones.

Para que el/la lector/a interesada en ahondar en esta cuestión, Juncal Gil-sanz Blanco, investigadora en el IUDC-UCM, nos ofrece un compendio de los recursos bibliográficos y las fuentes de internet sobre democracia y desarrollo.

Como siempre, el tema central viene acompañado de una selección de cuestiones que delatan la compleja y diversa forma de ver la cooperación para el desarrollo. Así, Susana Ruiz Seisdedos, profesora ayudante en la Universidad de Jaén, escribe sobre los Ayuntamientos y la cooperación para el desarrollo, centrándose en el papel de los hermanamientos. Varios miembros de GREVOL, grupo de innovación docente en educación en valores en los estudios científico-técnicos de la Universidad Politécnica de Valencia, abordan las oportunidades y riesgos para la cooperación universitaria para el desarrollo en el Espacio Europeo de Educación Superior. Carlos Teijo García, profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Santiago de Compostela, realiza un comentario al primer Plan Director de la cooperación gallega para el desarrollo, que abarca el período comprendido entre 2006 y 2009.

Finalmente, para tratar de ordenar el cúmulo de novedades que vamos conociendo sobre la cooperación y el desarrollo, Patricia Déniz Alonso, investigadora del IUDC-UCM, nos ofrece un relación de los principales

acontecimientos, en el apartado dedicado a “Idas y venidas de la cooperación internacional para el desarrollo”.

Una vez más, creemos haber cumplido con el compromiso con nuestros/as lectores/as ofreciendo un número atractivo y de calidad, dentro de los límites de estas páginas y de nuestras posibilidades, agradeciendo que su apoyo nos sirva para continuar con este ilusionante proyecto.

IUDC-UCM

TEMA CENTRAL
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

DESARROLLO Y DEMOCRACIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

JUAN PABLO DE LAIGLESIA*

RESUMEN

El presente artículo pretende contextualizar el apoyo que la cooperación española viene prestando al fortalecimiento de los sistemas democráticos como factor condicionante para el desarrollo. Para ello, examinaremos algunas de las teorías sociales que establecen una correlación entre desarrollo económico y democracia, y a su vez, entre democracia y desarrollo, entendido éste en su acepción más integral (desarrollo económico, social y humano). En esta línea, la cooperación española, alineándose con la labor que vienen cumpliendo las agencias bilaterales y organismos internacionales de desarrollo, viene apostando por brindar una importante cooperación técnica en el sector de apoyo a la gobernabilidad democrática, en las áreas geográficas consideradas como prioritarias.

ABSTRACT

The present article aims to contextualize the support of the Spanish aid system to promote democracy as a critical condition to development. There is a strong influence in the literature of social sciences to link democracy and growth (and vice versa) and, drawing on that approach, the author will explore the commitment of the Spanish aid system in promoting good governance through technical assistance in priority countries.

* Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

RÉSUMÉ

Cet article montre le travail de la coopération espagnole dans le renforcement des systèmes démocratiques comme condition indispensable pour le développement. Pour cela, l'auteur analyse les principales théories des sciences sociales qui établissent une corrélation entre le développement économique et la démocratie, et entre la démocratie et le développement, entendu dans son acception la plus intégrale (développement économique, social et humain). La coopération espagnole, suivant les lignes de travail des agences bilatérales et des organismes internationaux de développement, veut ici offrir une importante coopération technique pour le soutien de la gouvernance démocratique, dans les régions géographiques considérées comme prioritaires.

Introducción

El norte de la política española de cooperación para el desarrollo no es otro que la lucha contra la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ello, en línea con la noción de desarrollo humano sostenible impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creemos que la cooperación internacional debe trabajar por el empoderamiento de las personas y las instituciones, pues la pobreza no es solamente una situación de carencia material, sino, especialmente, una situación de carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno. La gobernabilidad, por tanto, juega un papel esencial en este empoderamiento.

Al hablar de gobernabilidad existen diferentes conceptos, pero para fines del presente artículo, se ha creído conveniente reproducir la definición del Banco Mundial que precisa que ésta es “un conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país, y que comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales” (Kaufmann, Kray y Zoido-Lobaton, 2000: 10).

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

(MAEC), responsable de la gestión de la política de cooperación para el desarrollo de España, considera que la gobernabilidad democrática es un requisito fundamental para que las economías crezcan sostenidamente y para que las personas se desarrollen en su integridad, ya que parte del supuesto que para la cooperación internacional no es concebible el desarrollo económico sin el desarrollo humano.

En consecuencia, la AECI ha venido definiendo una estrategia de cooperación internacional en los últimos años en materia de gobernabilidad democrática y fortalecimiento institucional, para lo cual ha publicado una serie de documentos estratégicos que destacan las acciones dirigidas al desarrollo institucional y al buen gobierno: la *Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, la *Estrategia de Promoción de la Democracia y Estado de Derecho*, el *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica*, y el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Estos instrumentos califican al fortalecimiento de las instituciones políticas como una prioridad horizontal para todas las intervenciones de la cooperación española, y al apoyo a la gobernabilidad, como una prioridad sectorial.

A través de ese marco normativo, se ha tratado de sentar las bases de nuestra cooperación en materia de apoyo a la democracia, definiéndola como una cooperación basada en la coordinación entre distintos actores donantes, ya sea del ámbito público como del privado. Lo que se busca es aprovechar el conocimiento de las instituciones españolas para, a través de ellas, realizar aportes efectivos a las instituciones de los países beneficiarios. Asimismo, se prioriza el trabajo en redes, aprovechando las nuevas tecnologías, y atendiendo a las demandas de las instituciones receptoras de cooperación. Cabe destacar que el trabajo de apoyo a la consolidación de las instituciones, bien para su reforma o bien para su fortalecimiento, es un trabajo a medio o largo plazo, donde los resultados no son inmediatos, por lo que se requiere un mayor compromiso de la cooperación internacional y de los actores beneficiarios, ya que el resultado de las intervenciones puede estar sujeto a un largo devenir de marchas y contramarchas.

Las teorías sobre democracia y desarrollo en las ciencias sociales

“Democracia” y “desarrollo” son dos conceptos que se encuentran estrechamente vinculados entre sí, y su asociación es ya un viejo debate en el campo de las ciencias sociales y las teorías del desarrollo. Desde mediados del siglo XX, se viene planteando una serie de trabajos que analizan la relación existente entre

desarrollo económico y democracia, y a su vez, la influencia que tiene un régimen democrático en el crecimiento económico de los países en desarrollo.

La tesis más clásica e iniciadora de múltiples estudios sobre la correlación entre desarrollo y democracia, es la de Lipset (1959), quien sostiene que “cuando mejor le va a un país en términos económicos, mayores son las oportunidades de mantener gobiernos democráticos”. Esto supondría afirmar que para la instauración de un régimen democrático resulta necesario que previamente existan ciertos requisitos específicos, y que sólo cuando estos requisitos se presenten la democracia será posible. A la teoría de Lipset se le conoce también como “teoría de la modernización”, por la importancia que se le concede al desarrollo económico como instrumento de empoderamiento de las clases medias, y por la expansión de la educación en la sociedad, lo cual va a tener consecuencias en el debilitamiento del poder de las élites gobernantes en los regímenes autoritarios.

El planteamiento de esta teoría dio lugar a una etapa de múltiples investigaciones y estudios, unas para matizarla y otras para refutarla. Así, encontramos que Barrington Moore (1966) sostiene que el desarrollo económico no siempre propiciará un régimen democrático, y que los procesos de modernización con ciertas características propias en cuanto a su estado de desarrollo capitalista, pueden conducir a tres regímenes políticos distintos: democracia, comunismo y fascismo. Por su parte, O'Donnell (1979) señaló que no existe un vínculo determinante entre desarrollo económico y democracia, ya que para el caso de los países de América Latina que atravesaron por la denominada “tercera ola de democratizaciones”, niveles bajos y altos de desarrollo económico convivían con sistemas políticos no democráticos, siendo interesante observar que la mayoría de países que experimentaron el cambio político contaban más bien con un nivel medio de modernización. Huntington (1991), por ejemplo, refuerza esta idea al especificar que los países situados en niveles intermedios de desarrollo, representaron los dos tercios del total de las democratizaciones iniciadas en 1974. Para Przeworski y Limongi (1979), el surgimiento de la democracia no depende del desarrollo económico, si no, sobre todo, de la decisión de ciertos actores políticos clave en momentos determinantes. De acuerdo a esto, la democracia puede emerger también en los países pobres, y el desarrollo económico no será importante para explicar su instauración, pero sí para dotarle de estabilidad y sostenibilidad.

Sobre la teoría que señala una relación positiva entre un régimen democrático y el desarrollo, en sentido contrario a la teoría de Lipset, hay autores como Maravall (1995: 50) que afirman que existe “evidencia empírica que muestra que las democracias, viejas y nuevas, tienen unos resultados económicos

mejores de lo previsto [lo cual] puede explicarse por razones que tienen que ver con el funcionamiento de los mercados democráticos y sus instituciones políticas”. Esto significa que, en una democracia, el gobierno va a contar con un mayor margen de maniobra para tomar decisiones eficaces y oportunas en torno a situaciones de crisis económica, gracias a la legitimidad que le proporciona el voto.

En un régimen democrático, al existir estructuras intermedias de representación política y social, como los partidos políticos y los sindicatos, el conflicto se atenúa y las demandas sociales se canalizan por medio de las instituciones, y no a través de mecanismos de enfrentamiento directo con el poder. El consenso y la concertación requeridos entre los distintos actores sociales y políticos que interactúan en las democracias, abren una “ventana de oportunidades” para tomar decisiones políticas y económicas más amplias y ambiciosas (Maravall, 1995). Para North (1991), uno de los padres de la nueva economía institucional, las instituciones son importantes para dotar de eficacia económica a una democracia. Así, unas eficientes instituciones políticas generarán un eficiente intercambio económico, ayudando a reducir los costes de transacción. Del mismo modo, unas instituciones mal concebidas o mal diseñadas aumentarán los costes de transacción y obstaculizarán el desarrollo económico. De igual forma, Rodrik (1997) indica que un régimen democrático está dotado de sistemas de rendición de cuentas que permiten generar estabilidad política y tasas de crecimiento a largo plazo, y que la protección de las instituciones, los derechos de propiedad, y el cumplimiento de los contratos, sienta las bases para atraer inversiones e incrementar la productividad de un país.

Por otro parte, Jean Drèze y Amartya Sen (1989), teóricos del desarrollo de gran influencia en el ámbito de la cooperación internacional, explican por qué las democracias tienen una mayor capacidad para enfrentar las hambrunas y las crisis alimentarias. Según estos autores, el pluralismo político permite que los gobiernos tomen medidas más eficaces ante el advenimiento de las hambrunas, ya que están sometidos a un sistema de incentivos políticos por parte de los ciudadanos, quienes a su vez están informados por una prensa libre sobre la gestión de sus autoridades. Sen (1999), en su artículo *La democracia como un valor universal* destaca que la plena vigencia de los derechos civiles y políticos permite que las personas demanden una acción pública adecuada frente a situaciones de prevención de desastres económicos y sociales, y que, por tanto, la afirmación de la democracia como un valor universal permitirá entender que la participación y la libertad política son importantes para la vida humana, que los incentivos políticos en democracia permiten un mayor control de los gobiernos, y que la democracia construye valores y genera derechos y deberes.

La democracia como paradigma de la cooperación internacional

La afirmación de que la democracia es importante para lograr el desarrollo en sus distintas vertientes, se ha convertido hoy en el nuevo paradigma de la cooperación internacional, y por supuesto, de la cooperación española. Según el informe sobre *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina* (BID, 2003) existe consenso acerca de que el apoyo a la democracia y al fortalecimiento de sus instituciones políticas no sólo es importante para mejorar el desarrollo económico, sino también la acción política propiamente dicha. Con mejores y eficientes instituciones políticas se puede ejercer un control más efectivo del poder. Carrillo Flórez (2005: 35), uno de los autores de este informe, indica que “es casi un axioma que la falta de transparencia y la concentración de poder alimentan escenarios de captura del Estado por los intereses particulares de grupo, completamente ajenos al bien común”, por lo que la democracia resulta el mejor sistema político para aminorar el grado de discrecionalidad de las autoridades en materia económica. Asimismo, al estar controlado este grado de discrecionalidad, la decisión y gestión pública tenderá a ser más responsable.

La falta de instancias y estructuras de control horizontal y vertical del poder no sólo lleva al enriquecimiento ilícito de los cargos públicos y de sus clientelas, sino que también supone un grave obstáculo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Según el *Informe Global de la Corrupción 2006* de la ONG Transparencia Internacional, la corrupción impide el desarrollo de los países más pobres, y significa un grave impedimento para alcanzar mejoras en la provisión de servicios públicos, y especialmente en el sector de la salud, con graves consecuencias en los niveles de reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna y el combate contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Lo cual es muy peligroso, pues las deficiencias en la prestación universal de la salud, traen consecuencias en la dinámica del desarrollo, y su carencia es una de las manifestaciones más palpables de la pobreza.

Uno de los criterios para la definición de áreas y países destinatarios de la ayuda internacional de España, está definido por su orientación hacia los países más pobres. En América Latina, Magreb, Oriente Medio y Próximo, África Subsahariana, Asia y Pacífico, Europa Central y Oriental, consideradas como prioridades geográficas por el Plan Director de la Cooperación Española 2005-08, la existencia de una pobreza multidimensional es un punto de importancia para la decisión del destino de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esta extensión del esfuerzo de la cooperación española a nuevas

zonas no ha restado importancia ni recursos a Iberoamérica, que sigue siendo la región prioritaria de la cooperación española debido a los fuertes vínculos culturales, históricos, políticos y económicos.

Los avances logrados en América Latina durante las últimas décadas en cuanto a la democratización y crecimiento del gasto social (Lamo de Espinosa: 2006), la han convertido en una región atractiva para la cooperación internacional, por la viabilidad para el éxito de implementación de reformas políticas e institucionales. A esto se le debe sumar la importancia de las “reformas de segunda generación” del Consenso de Washington, que tras un relativo fracaso de las “reformas de primera generación”, consistentes en la estabilización macroeconómica y la liberalización de los mercados, se han abocado a apoyar el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática. Tras la denominada “década perdida” de América Latina de los años 80, los países donantes consideran que las reformas estructurales deben ir de la mano del fortalecimiento del Estado y de sus instituciones, y del empoderamiento de sectores sociales tradicionalmente excluidos, a fin de pasar de una “democracia electoral” a una “democracia de ciudadanía” (PNUD, 2004).

El sector prioritario de apoyo a la gobernabilidad democrática

Para la cooperación española existe el convencimiento de que el medio más eficaz para promover la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su buen funcionamiento bajo los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político. Se reconoce el papel primordial de las instituciones para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, haciendo de los individuos los protagonistas de su propio desarrollo. Del mismo modo, se busca que la promoción de los valores democráticos se vea complementada por actuaciones orientadas a la reforma de la Administración Pública, y a lograr el acceso a la misma en condiciones de igualdad.

Para hacer posible esto, resulta necesario incrementar las capacidades sociales e institucionales de la democracia. De ahí que el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* haya definido como sector prioritario de actuación el apoyo a la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional, en las áreas geográficas beneficiarias. Dentro de este sector, existen ciertas líneas estratégicas de actuación como: 1) la promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político; 2) el apoyo y el fortalecimiento de los procesos y de los mecanismos institucionales de diálogo social; 3) el fortalecimiento del Estado de Derecho; y 4) el

desarrollo de la administración al servicio del ciudadano y la buena gestión de los asuntos públicos (mejora de los mecanismos de acceso ciudadano a la administración pública y apoyo a los procesos de descentralización, y fortalecimiento de las administraciones locales).

En general en casi todas estas líneas estratégicas existen proyectos bilaterales con los países beneficiarios. No obstante, en los últimos años se ha incrementado la cooperación multilateral en materias relacionadas con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, en virtud del principio de “multilateralismo activo, selectivo y estratégico” que orienta hoy a la cooperación española. En este ámbito, la cooperación a través de organismos internacionales no financieros, y especialmente del sistema de Naciones Unidas (NNUU), constituye la vía preferente de la cooperación multilateral, por su carácter universal, la amplitud de su mandato y su autoridad moral. Cabe destacar la cooperación que se viene realizando actualmente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la ejecución de proyectos de gobernabilidad en América Latina. A través de este mecanismo asociativo, se están ejecutando diversos proyectos de alcance nacional y regional.

La decisión de establecer alianzas con socios estratégicos como el PNUD responde –de acuerdo al *Plan Director 2005-2008*- a que organismos como éste “pueden ofrecer a España un alto grado de especialización técnica y un indudable valor añadido cuando se trata de hacer frente a problemas que tienen un carácter global, o en los que los estados u otras organizaciones tienen un menor grado de legitimación, como conflictos internacionales o internos, desastres naturales, pandemias, o amenazas al medio ambiente”. Para el caso de los proyectos que buscan mejorar o fortalecer la gobernabilidad democrática, esta estrategia asociativa resulta de mucha utilidad, ya que los gobiernos y las élites de los países beneficiarios suelen ser reticentes a los cambios y a los procesos de transformación social y política. Al estar un organismo de NNUU detrás de las reformas políticas, el grado de legitimidad de las agencias bilaterales donantes asociadas a éste tenderá a ser mayor.

La cooperación española, al ser básicamente una cooperación técnica, aprovecha los recursos y conocimientos de sus administraciones públicas (estatal, autonómica, y local) para fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas de los países receptores de ayuda. Este apoyo se viene brindando básicamente a través de programas de formación técnica especializada dirigidos a la formación de funcionarios y recursos humanos de las administraciones públicas beneficiarias. Los programas de formación se realizan tanto en España como en el exterior. Aunque existen ya cursos y seminarios dirigidos a funcionarios de países del Magreb, África Subsahariana y Asia,

América Latina es el principal destinatario de estos programas. En particular, en los Centros Iberoamericanos de Formación (CIF) de la AECI, en La Antigua (Guatemala), Cartagena de Indias (Colombia), y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), se llevan a cabo anualmente un gran número de cursos, talleres y seminarios, organizados conjuntamente con diversas instituciones públicas y entidades cooperantes españolas. Los CIF, además de significar puntos muy importantes de referencia de España en la región, buscan a través de la herramienta formativa consolidar sistemas democráticos e instituciones, para generar un desarrollo humano sostenible.

Para la cooperación española, en suma, democracia y desarrollo son inseparables. La importancia en nuestra planificación y en nuestras actividades del impulso a la gobernabilidad democrática así lo atestigua.

Bibliografía

- BID (2003), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARRILLO FLÓREZ, F. (2005), “Las penurias de una democracia inequitativa”, *Quórum-Revista Iberoamericana de la Universidad de Alcalá* 13: 33-38.
- DRÈZE, J., Y AMARTYA SEN, A. (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press.
- HUNTINGTON S. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona: Paidós.
- KAUFMANN D., KRAY A., Y ZOIDO-LOBATÓN P. (2000), “La gobernabilidad es fundamental”, *Finanzas & Desarrollo* 37 (2): 10 -13.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (2006), *Ganando la batalla contra el hambre*, Madrid: Fundación Carolina.
- LIPSET, S.M. (1959), “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review* 53: 69-105.
- MARAVALL, J.M. (1995), *Los resultados de la democracia*, Madrid: Alianza Editorial.
- MOORE, B. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- NORTH, D. (1991), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, G. (1979), *Modernization and Burocratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies.
- PRZEWORSKI, A., y Limongi F. (1979). “Modernization: Theories and Facts”, *World Politics* 49 (2): 155-183.

- RODRİK, D. (1997), "Democracy and Economic Performance". Artículo presentado en la conferencia Democracia y Reforma Económica, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 16-17 de enero, 1998, disponible en red www.ksg.harvard.edu/rodrık
- RODRİK, D., y SUBRAMANIAN A. (2003), "La primacía de las instituciones (y lo que implica)", *Finanzas & Desarrollo* 40 (2): 31 - 34.
- SEN, A. (1999), "La democracia como un valor universal", Discurso pronunciado en el Congreso por la Democracia celebrado en Nueva Delhi (febrero de 1999), tomado del *Journal of Democracy* 10 (3) (1999): 3-17, The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy.
- PNUD (2004), *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2006), *Informe Global de la Corrupción 2006*, Alemania: Transparencia Internacional.

EL FUNDAMENTO DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL MODELO EUROPEO: DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA*

RESUMEN

Este artículo presenta la importancia que tienen la democracia y la defensa y promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea, como proyección exterior de los valores internos que configuran el modelo europeo.

ABSTRACT

This article presents the importance of democracy and the promotion of human rights in the foreign policy of the European Union, as an external dimension of its particular model.

RÉSUMÉ

Cet article présente l'importance de la démocratie et de la promotion des droits de l'homme dans l'action extérieure de l'Union Européenne, en tant que projection vers l'extérieur des valeurs qui constituent le modèle européen.

* Catedrático de Relaciones Internacionales, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Introducción: democracia, derechos humanos y Unión Europea

La democracia y el respeto y promoción de los derechos humanos son elementos consustanciales a la construcción europea desde sus inicios. El modelo europeo se caracteriza así desde el punto de vista político porque el valor de la democracia y de la dignidad humana, implícita en los derechos humanos, son parte de sus señas de identidad. Este hecho no es algo que se expusiera en los Tratados originarios sino un elemento implícito del modelo político europeo. Incluso la sociedad del bienestar característica del modelo europeo no es más que la aplicación de los derechos humanos entendidos en su triple generación.

Las nociones de democracia y derechos humanos van a ir explicitándose en el modelo europeo a medida que éste va tomando forma a lo largo de los años. Desde el punto de vista interno del propio modelo, estas nociones lo condicionan en una doble perspectiva. En primer lugar, la condición “sine qua non” de ser un Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos para convertirse en miembro de las Comunidades Europeas. En segundo lugar, los avances en términos de democracia y de protección de los derechos humanos estarán presentes en la profundización del modelo, siendo una de las condiciones estructurales a la que darán respuesta todas las reformas de la mutación.

Las características internas de un modelo repercuten y se manifiestan en la dimensión externa de ese modelo y en la calidad de sus relaciones exteriores. Puede verse así que la noción de democracia y la protección de los derechos humanos caracteriza al regionalismo europeo en la sociedad internacional de la globalización, siendo democracia material en la medida en que beneficia a la mayoría. Esa dimensión exterior del modelo puede percibirse además en el instrumento de acción exterior, la Política Exterior Común, donde democracia y derechos fundamentales son uno de los ejes de la misma desde antiguo a través del instrumento de la condicionalidad.

El proceso constitucional desarrollado en la Unión Europea desde el año 2002 tiene como uno de esos vectores la profundización de estos valores y la búsqueda de su eficacia. Por ello, la Constitución Europea emprenderá la tarea de sacar a la luz esos valores antes implícitos al modelo, de desarrollar la gobernanza europea reforzando los controles democráticos, a la vez que se diseña una política exterior de responsabilidad donde la promoción de la democracia y los derechos fundamentales en el mundo estarán más presentes que nunca.

La Constitución Europea presenta una nueva misión para la Unión Europea, el que salga de sí misma y proponga elementos para lograr la gobernabilidad

mundial. Precisamente se propone como modelo para esa gobernanza mundial el europeo, fundamentado en la democracia y los derechos fundamentales. Esa misma visión está presente en la Estrategia Europea de Seguridad - "Una Europa Segura en un Mundo Mejor"- donde se insiste en que la seguridad europea y la mundial están íntimamente ligadas a un mundo mejor, donde haya oportunidades de desarrollo para todos, desarrollo que no es posible sin la dignidad del individuo ni una gobernabilidad estable¹.

La democracia en el modelo europeo: condición previa para ser miembro de las Comunidades Europeas y vector de democratización

En nuestros días, Estados y ciudadanos tienen perfectamente asumido que la cualidad de Estado democrático y respetuoso con los derechos fundamentales es la primera de las condiciones a cumplir para ser miembro de la Unión Europea, ya que ésta es un "club de democracias". Esta regla se explicitaría por primera vez con ocasión de la primera solicitud española de ingreso en las Comunidades Europeas, de 1962 bajo el régimen franquista, planteada por el Ministro de Exteriores Castiella, fue denegada por falta de homologación política².

Los Tratados fundacionales de las tres Comunidades Europeas sólo imponían como requisito para solicitar la adhesión que un Estado fuera europeo. El Parlamento Europeo desestimó en el Informe Birkelbach la solicitud española, iniciando la doctrina, luego consolidada, de no aplicar criterios geográficos sino normativos al concepto de "Estado europeo" y entender por éste a aquél organizado según los requisitos de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales.

El Tratado de Amsterdam de 1997 será el primero en introducir como criterio este requisito y así añade al artículo 49 del TUE que podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión cualquier Estado europeo que respete los principios en los que se basa la Unión, esto es: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Esta idea se repetirá en los llamados criterios de Copenhague, las reglas que definen los requisitos que han de reunir los candidatos a la entrada en la Unión.

1. *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>

2. En relación al franquismo y su posición respecto a las Comunidades Europeas, puede consultarse: Antonio MORENO JUSTE, *Franquismo y construcción europea (1951-1962): anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998.

A partir de esta regla de oro de que la ambición de convertirse en miembro de la construcción europea conlleva el coste necesario de la estabilidad política en forma de democracia, la ampliación por parte de la Unión Europea se convertirá en una herramienta formidable para fomentar las transiciones democráticas en su entorno inmediato. La promesa de adhesión como método de estabilización política no es, por tanto, una novedad del actual proceso de ampliación a los países del antiguo bloque socialista sino que ya se experimentó con éxito en la ampliación a Grecia, Portugal y España³. Las crisis potenciales que podían derivarse de los vecinos se trataron de combatir a través del apoyo a sus transiciones políticas, la firma de ventajosos acuerdos comerciales, que fomentaran su desarrollo y los vínculos mutuos, y la promesa de la adhesión, en lo que Telò denomina la “metodología europea” para la estabilización y seguridad política⁴.

El modelo europeo se crea como una estructura original, basada en una gobernanza de tipo tecnocrático. Esto responde a la naturaleza económica del modelo en sus orígenes. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, a medida que se produce una transformación de la Comunidad de naturaleza económica en Unión de tipo político, se pondrá de manifiesto que la construcción europea presenta una serie de problemas estructurales a los que dar solución, siendo el más importante el déficit democrático de su funcionamiento⁵.

La profundización del modelo europeo va, por tanto, a caracterizarse por que la búsqueda de una mayor democracia en el funcionamiento de las instituciones europeas sirve de catalizador para poner en marcha este proceso y, al mismo tiempo y en la misma medida, se irán resolviendo paulatinamente los problemas estructurales del sistema. Pero, en todo caso, la noción de democracia y su desarrollo no encaja en el modelo comunitario, sino que su aplicación precisamente tendrá la función capital de transformar el mismo en el modelo de la Unión.

El mismo proceso de transformación de naturaleza de la Unión tuvo su origen en un movimiento democratizador, la elección del Parlamento Europeo por

3. Las particularidades de la segunda ampliación de la Comunidad Europea hacia el Sur de Europa pueden consultarse en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 319-322.

4. TELÒ, Mario, “L’UE et le néorégionalisme pour une meilleure gouvernance globale”, *Groupe Jean Monnet sur la Gouvernance dans l’UE*, 2001, en: http://europa.eu.int/comm/dg10/university/gov/index_fr.

5. Junto al déficit democrático de la estructura europea, los otros problemas estructurales son: la ineficiencia económica, la ineficacia del proceso de toma de decisiones, la insolidaridad entre sectores sociales, regiones, generaciones y Estados comunitarios y la falta de presencia en el mundo.

sufragio universal directo en 1979. Con ella la construcción europea recibe una nueva legitimidad al contar con al menos una institución elegida democráticamente. Será precisamente este primer Parlamento el que pondrá en marcha la mutación a través de la redacción del Proyecto de Tratado de la Unión Europea en 1984. Proyecto que nunca entrará en vigor directamente pero que sirvió de inspiración para todas las reformas posteriores. Las reformas puestas en marcha por el Acta Única Europea y que llegan hasta nuestros días tendrán en común que todas ellas profundizan en el funcionamiento democrático de la Unión Europea.

La democracia resulta reforzada por el modelo político que adopta Maastricht para la Unión Europea, modelo que se fundamenta en los derechos fundamentales y los principios democráticos, cuyo ejercicio de competencias se arbitra por medio del principio de subsidiariedad⁶. La mayor legitimidad democrática que recibe la Comisión de su investidura ante el Parlamento Europeo, y la creación de la ciudadanía europea y del Comité de las Regiones son otras novedades que introduce el Tratado de la Unión Europea.

En Amsterdam la protección de los derechos fundamentales se refuerza por medio de nuevas cláusulas, pero sobre todo al crearse un procedimiento de sanción contra el Estado miembro que viole grave y persistentemente los derechos fundamentales, procedimiento que se completará en Niza con la previsión de un dispositivo preventivo en el mismo sentido. La Constitución dará un impulso definitivo al modelo democrático europeo, explicitándose a través de valores y objetivos y, fundamentalmente, a través de la constitucionalización y vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La Unión Europea en el marco del Nuevo Regionalismo. Los modelos regionales y su noción de democracia

A medida que se va explicitando y desarrollando la llamada sociedad internacional de la globalización, vemos que el sistema mundial capitalista, que en definitiva consiste en la aceptación de la asignación de recursos a través del mercado como principio organizativo, funcional y normativo básico, está dando lugar, dentro de un mismo sistema mundial integrado, a desarrollos muy dispares en los diferentes contextos regionales. De esta forma, cabe hablar de

6. En relación a la cuestión de la democracia en el modelo europeo, véase: J. PINDER, *Foundations of Democracy in the European Union*, New York, St. Martin's Press, 1999.

la cristalización de tres modelos diferentes de organización capitalista, expresados en lo que podemos denominar la institucionalización del nuevo regionalismo⁷.

A comienzos de los años noventa fue usual la afirmación de que la economía internacional se estaría configurando en torno a Japón, Estados Unidos y Europa, y sus respectivas áreas de influencia, como megabloques dentro de la economía mundial en pugna por el poderío comercial y financiero mundial. Sin embargo, la realidad es mucho más profunda que la identificación de meros agregados económicos, ya que no se trata tanto de comparar las magnitudes económicas como de analizar su naturaleza, composición y funcionamiento, así como las relaciones entre sí y los efectos en la reestructuración del sistema mundial. Desde esta visión adquiere sentido analizar la existencia de tres grandes modelos de rearticulación de las relaciones entre la economía, la política y la sociedad, en el plano internacional y, a su vez, en el seno de cada Estado, sustancialmente diferentes de las que caracterizaron el orden que surgió de la postguerra⁸.

Como consecuencia de la reestructuración del sistema político mundial y la desaparición del bloque socialista no surge un único modelo capitalista, sino que se incrementarán las diferencias dentro del sistema capitalista dando lugar a lo que podemos considerar como tres capitalismoes distintos y, a veces, incluso opuestos. La globalización exigirá ser competitivos a escala mundial, pero esto podrá hacerse con diversas formas de organización política, económica y social⁹.

En función del énfasis diverso y de la propia noción diferente de Estado, sociedad y mercado, característica de cada modelo, cabe identificar como especialmente perfilados tres grandes modelos¹⁰. A pesar de que a primera

7. En otro trabajo hemos analizado el lugar que el nuevo regionalismo ocupa en la reestructuración del sistema mundial y las relaciones recíprocas entre ambos. Al respecto, véase F. ALDECOA y N. CORNAGO, "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX, n.º 1, 1998, pp. 53-113.

8. Pionero en la identificación de diferentes modelos de capitalismo dentro del mismo sistema es M. ALBERT, *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós, 1992.

9. Castells plantea también la existencia de esos tres modelos. Véase M. CASTELLS, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, tomo III, 1998.

10. La transición al nuevo regionalismo ha dado lugar a un animado debate, que a nuestro parecer, no subraya suficientemente las diferencias entre los diversos modelos. Véase por ejemplo: F. PETITEVILLE, "Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international?", *Études Internationales*, vol. 28, n.º 3, 1997, pp. 511-533; J.H. MITTELMAN, "Rethinking the 'New Regionalism' in the context of Globalization", *Global Governance*, vol. 2, 1996, pp. 189-213; A. HURRELL, "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies*, vol. 21, 1995, pp. 331-358; P.J. KATZESTEIN, "Regionalism in comparative perspective", *Cooperation and Conflict*, vol. 31, n.º 2, 1996, pp. 123-159.

vista puede parecer excesivo, es factible vincular la noción de Estado como dominante en el modelo asiático, la de mercado en el norteamericano y la de sociedad en el europeo. Ello no supone despreciar el alcance de otros procesos de regionalización en África, América Latina, mundo árabe o espacio postsoviético. Lo que queremos sugerir es que los tres casos constituyen los modelos de referencia fundamental existentes en el mundo, en el momento de formular la estrategia del nuevo regionalismo para responder a los desafíos sociales, económicos y políticos de la economía global.

En el contexto de una economía de mercado globalizada, las diferencias entre esos tres modelos se sitúan en la forma en que abordan la vertebración entre la política, la sociedad y el mercado, así como en el modo en que enfatizan en mayor o menor medida cada uno de esos tres aspectos como principio inspirador de sus respuestas. En consecuencia, la caracterización de tales modelos básicos de *regionalismo* es la siguiente:

- El **modelo asiático** se caracteriza por la adopción, bajo estricto control gubernamental, de diferentes medidas dirigidas a favorecer la integración y liberalización de sus economías, aceptando que el costo social de las mismas sería asumido sin mayor impacto por el sistema político. No obstante, tras unas décadas de crecimiento acelerado, los efectos de la desregulación económica han tenido importantes consecuencias sociales que están afectando a la propia estabilidad del sistema político, viéndose abocada la clase política, en el contexto de centralización del poder político característico de la región, al despliegue de nuevas políticas de control social o, en su caso, a la reforma acelerada del sistema político, como estrategia sobrevenida de gestión de los desafíos que plantea a la estabilidad del sistema la generalización del malestar social.
- La **respuesta norteamericana**, centrada fundamentalmente en la liberalización del comercio a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), se caracteriza por situar el mercado como objetivo central del proceso, reduciendo las eventuales adaptaciones del sistema político y social a las estrictamente necesarias para el logro de los objetivos económicos. Sin embargo, las medidas adoptadas en el plano de la liberalización económica han tenido un efecto mayor del previsto sobre el sistema político y social, incrementando las desigualdades sociales y territoriales, surgiendo de este modo la necesidad de establecer a posteriori diferentes medidas, tal y como ocurrió durante la crisis del peso, dirigidas a garantizar la estabilidad del sistema político frente a los excesos de la desregulación promovida en los años ochenta.
- El **modelo europeo de regionalismo** se caracteriza, como señalábamos, por una formulación original mucho más audaz y elaborada, producto de

una reflexión sistemática sobre los desafíos que plantea la necesaria rearticulación a escala internacional de la relación entre la economía, la política y la sociedad, partiendo de la priorización del modelo europeo de sociedad y considerando el mercado y el propio sistema político como instrumentos para la reestructuración del mismo. Elemento fundamental de la transformación en curso, en cuanto afecta a la reestructuración del sistema político, es el concepto de soberanía compartida que, a pesar de no haber conocido su pleno desarrollo todavía, adquiere carta de naturaleza jurídica, superadora del concepto clásico del Estado-nación en la mutación de una Comunidad Europea de naturaleza fundamentalmente económica en una Unión Europea de naturaleza política, articulada funcional y normativamente en diferentes niveles de gobierno y de representación política, y en la moneda única como expresión de un nuevo modelo de sociedad europea¹¹.

Frente a los otros modelos, el modelo europeo de regionalismo se fundamenta en la noción de democracia y no sólo desde un punto de vista formal sino también material, ya que beneficia a la mayoría, y no sólo de sus habitantes sino que presenta una dimensión exterior, siendo un elemento fundamental en sus relaciones con el mundo.

La democracia y los derechos humanos como ejes de la Política Exterior Común

El diseño global de la Política Exterior Común se vertebra sobre tres ejes sustantivos: democracia y derechos humanos, libre comercio y regionalización¹². Estos ejes aparecen recogidos en el Informe de Lisboa y se visualizan con nitidez en todas las estrategias comunes y las actuaciones de la Unión Europea en el mundo¹³. No se trata de invento alguno sino de una lectura de lo que es en sí la propia Unión Europea: valores compartidos, intereses comunes y establecimiento de vínculos sobre la base de una realidad geográfica, fruto de unas relaciones históricas profundas que articulan la misma visión del mundo.

11. Como introducción a tales planteamientos, véase F. SCHARPF, "Community and Autonomy: Multi-level Governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 1, 1994, pp. 219-242; G. MARKS, L. HOOGHE y K. BLANK, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nº. 3, 1996, pp. 341-378; Ch. JEFFERY, "L'émergence d'une gouvernance multiniveaux dans l'Union Européenne: Une approche des politiques nationales", *Politiques et Management Public*, vol. 15, nº. 3, 1997, pp. 210-231.

12. A un nivel teórico general sobre el significado de los conceptos, véase: L. WHITEHEAD, "The Vexed Issue of the Meaning of 'Democracy'", *Journal of Political Ideologies*, vol. 2, nº 2, June 1997, pp. 121-136.

13. *Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores al Consejo Europeo de Lisboa sobre el posible desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con vistas a determinar los ámbitos en que pueden desarrollarse Acciones Comunes con respecto a países o grupos de países particulares*, 26-27 de junio de 1992.

Muy pronto, por tanto, democracia y derechos fundamentales formarán parte de la “ética de la Unión”, esto es, de los valores que desde las Comunidades Europeas quieren promoverse en el seno de aquellos Estados o grupos de Estados con los que se relaciona¹⁴. Si bien la condicionalidad democrática no se recoge explícitamente en los Tratados constitutivos europeos hasta la reforma de Maastricht de 1992, la Comunidad Europea ya desarrollaba prácticas consolidadas en este sentido. Ejemplo de esto es la suspensión por parte de la Comunidad Económica Europea del acuerdo de asociación con Grecia durante la Dictadura de los Coroneles y la reactivación del mismo con la posterior transición a la democracia.

El Tratado de Maastricht, por tanto, al explicitar la PEC regulaba, por primera vez, el eje de la democracia y los derechos humanos y su lectura negativa de la condicionalidad democrática. Así el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea establece entre los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”¹⁵.

Democracia, buen gobierno y derechos humanos son elementos horizontales que se integran en todas las actuaciones internacionales de la Unión¹⁶. Si inicialmente la condicionalidad se utilizó como elemento para suspender relaciones bilaterales provechosas, posteriormente será un factor para tratar de promover actuaciones positivas en las relaciones con terceros. Se someten así la mayor parte de los acuerdos internacionales a una cláusula por la cual determinadas ayudas y relaciones privilegiadas por parte de la Unión Europea se condicionan a avances por parte de los terceros en materia de democracia, gobernanza y derechos humanos.

Así, todos los marcos generales de actuación, como puede ser la Asociación Euromediterránea, la Acuerdo Marco con Mercosur, etc., observan un capítulo relativo a la promoción de la democracia y los derechos fundamentales por parte de los terceros. La apreciación de esta condicionalidad, sin embargo, no es estática sino dinámica. La aplicación estricta o estática implicaría que la Unión sólo puede tener relaciones con aquellos Estados respetuosos de estos criterios. Por el contrario, se somete a una apreciación dinámica, esto es, se

14. Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

15. El mismo objetivo se reiterará en el artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea, base jurídica general para la política de cooperación para el desarrollo europea.

16. En relación a esta cuestión puede verse: José Angel SOTILLO, *Un lugar en el mundo: la política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, La Catarata, 2006.

promueve desde la Unión Europea actuaciones que mejoren las realizaciones en estos ámbitos y que no impliquen una vuelta atrás.

En cualquier caso, suele criticarse que desde las instituciones de la Unión Europea no se cumple con rigor y con un rasero de igualdad este criterio. En ocasiones se sacrifican el respeto de estos criterios por otros intereses preferentes para los Estados miembros; así, a causa de la necesidad de no tener un conflicto con Rusia se dice que la Unión no condena con rotundidad la actuación de este país en Chechenia o que las condenas reiteradas por parte de las instituciones de la situación de los derechos humanos en Guantánamo no se plasman en los acuerdos comerciales y preferenciales con Estados Unidos.

La Constitución Europea: consolidación de un modelo de democracia y sociedad diferenciado

La Constitución en la historia de la Unión Europea rubrica la transformación de la integración económica y sectorial -o de los pequeños pasos de Monnet- a la innovación democrática que ha protagonizado la Convención, en donde se ha explicitado una nueva voluntad política¹⁷. Así, la primera consolidación democrática se produce en el método de reforma de los Tratados, siendo éste el proceso más democrático y participativo de toda su historia.

Se pasa de la dinámica del “spill-over” a una nueva manifestación de voluntad política y un pacto político expreso entre los ciudadanos y los Estados europeos. Es la muestra del éxito de la Convención, de que la Unión Europea es capaz de darse normas por un método más democrático que las Conferencias Intergubernamentales y de que la Unión ampliada a veinticinco Estados miembros, a pesar de los peores augurios, también es capaz de ponerse de acuerdo.

La Constitución explicita la naturaleza política del modelo de la Unión al exponer en los primeros artículos los rasgos principales de este peculiar modelo político transnacional. Dando un paso más, los cimientos de esa organización, sus valores y objetivos, suponen la asunción y manifestación del modelo europeo de sociedad. En este sentido, el artículo 2 recoge los valores de la Unión, esto es, los valores básicos que hacen que los pueblos europeos se sientan parte de la misma Unión: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, el pluralismo, la

17. Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85.

tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación¹⁸. Son valores, en definitiva, que emanan de la sociedad europea y que son la razón de ser del proyecto europeo, valores que guiarán también su actuación exterior.

Este artículo no presenta una ambición de exhaustividad, sino que en otras parte del Tratado pueden mencionarse criterios que forman parte de la “ética” de la Unión (Preámbulo, objetivos, Carta de los Derechos o el título dedicado a la vida democrática de la Unión). En este sentido, hay que recordar cómo la Carta de derechos fundamentales recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo, que son los mismos, incluyendo los de igualdad y solidaridad¹⁹.

La inclusión por primera vez de un Título sobre “la vida democrática de la Unión” responde a la naturaleza política explícita de la Unión, afirmada por vez primera en esta Constitución. Por otra parte, supone la constitucionalización del modelo europeo de sociedad, lo que se produce también en la enumeración de sus valores y objetivos y en la protección de los derechos humanos. Este nuevo Título VI, inédito en los actuales Tratados, reúne una serie de artículos de distinta relevancia pero que recogen, en esencia, la peculiar manera de entender la democracia en la Unión Europea. Esto es, se contemplan los principios que guían las relaciones entre la Unión, sus instituciones y sus ciudadanos: el principio de democracia representativa; el principio de democracia participativa; los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo. Valores, Carta y democracia representativa y participativa explicitan el DNI del modelo europeo, constituyendo su seña de identidad²⁰.

La dimensión externa del modelo de sociedad: la política de responsabilidad

De la Política Exterior Común, esto es, de la actuación de la Unión en la última década y del mandato de Laeken, ya se desprende cuál ha de ser la presencia de la Unión en la escena internacional, cuál es su modo de entender las rela-

18. El artículo 2 establece que: “*La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación*”.

19. El proyecto político europeo suele definirse como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. La primera vez que trata de clarificarse ese nebuloso concepto de cuáles son los valores compartidos por los europeos es en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. En relación a la Carta como explicitación de los valores europeos, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol.II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 288.

20. Elena PACCIONI, “The Charter of Fundamental Rights: an ID Card for the European Union”, *The International Spectator*, Vol. XXXVI, n° 1, 2001, pp. 31-37.

ciones internacionales²¹. Esas características de la concepción europea de la política exterior serían, a nuestro entender, las siguientes: la dimensión externa de los valores de la Unión, la regulación, la cooperación multilateral, la dimensión externa del modelo social europeo y la exportación del modelo europeo de estabilidad²².

Estas características demuestran que existe una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo político y social, base de la Unión Europea y que ahora busca extenderse al entorno internacional: “Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana”²³.

Estos rasgos responden a valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. Todas sus características han sido plasmadas de una u otra manera en la definición de principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, tanto en el artículo I-3 como en el III-193. El artículo 3.4 establece que “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

Los principios de la acción exterior europea se consagran en el nivel constitucional, y no sólo eso, sino en uno de los artículos nucleares, cimiento sobre el que se asienta toda la Constitución. En esta formulación se recogen en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión, y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una

21. Para Parag Khana por su especial concepción de instrumentos de política exterior la UE constituye una potencia metrosexual de la globalización. Parag KHANA, “La potencia ‘metrosexual’”, *Foreign Policy*, agosto-septiembre 2004, en: <http://www.fp-es.org>.

22. Jeremy RIFKIN, por su parte, defiende que el modelo europeo es el más adecuado para hacer frente a las demandas de un mundo globalizado. Véase: Jeremy RIFKIN, *El sueño europeo. Cómo la visión del mundo está eclipsando el sueño americano*, Barcelona, Paidós, 2004.

23. CONVENCION EUROPEA, Preámbulo del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa, 13 de junio y 10 de julio de 2003, (CONV 850/03).

“ética”, una política exterior basada en valores²⁴. Esta “ética” se manifiesta especialmente en el compromiso europeo con la promoción de la paz y los valores europeos, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas y la cooperación y la regulación como marco de desarrollo de las relaciones entre Estados. Se trata, en buena parte, de una redacción inspirada en la política de responsabilidad.

El artículo III-193 dedicado a la acción exterior, recoge y desarrolla más detalladamente los principios y valores de la acción exterior europea que, en definitiva, son los que deben inspirar la actuación de la Unión. Este artículo sigue fielmente la redacción de principios y objetivos de la acción exterior propuesta por el Grupo VII en su informe. En el párrafo primero se indica que la acción de la Unión Europea se basará en los principios que han llevado a su creación. Se recogen principalmente el fomento de los valores europeos en el mundo: democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, dignidad humana, igualdad y solidaridad, estos dos últimos, característicos de la construcción europea.

A ellos se les añaden los principios específicos de la acción exterior, como es el respeto del derecho internacional conforme a la Carta de Naciones Unidas, el establecimiento de relaciones y asociaciones con Estados o grupos de Estados que compartan los mismos valores y el fomento de soluciones multilaterales a los problemas internacionales, con preferencia en el marco de Naciones Unidas²⁵.

En el párrafo 2 del artículo III-193 se recogen explícitamente los objetivos de la actuación exterior europea. Establece muchas novedades respecto a la anterior redacción en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, en cuanto que asume el acervo consolidado de los objetivos europeos en la escena internacional en los apartados a, b y c, pero introduce algunas modificaciones de interés, como es sustituir la expresión “comunes” por de “la Unión”, en relación a los valores, intereses, etc. Esto pone de manifiesto que se pretende reforzar la dimensión de Unión en detrimento de la actuación conjunta de los Estados miembros. La otra adición llamativa es que en el párrafo b, de apoyo

24. Hazel Smith estudia el papel que tienen los valores –lo que ella llama la ética, “ethics”– en la política exterior europea. Considera que, si bien en algunas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Luego esta nota característica de la política exterior europea es consecuencia directa del modelo europeo de sociedad. Véase Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

25. En relación a las medidas concretas propuestas por la Comisión para desarrollar el multilateralismo, véase: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”*, 19 septiembre 2003, (COM (2003) 526 final).

y consolidación de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, se añade ahora el Derecho internacional. Mención que no puede resultar inocente a resultas de la pasada crisis de Iraq, y que refuerza el compromiso europeo con la regulación internacional como fórmula de gestión de las relaciones internacionales.

Los siguientes apartados, d al h, son absolutamente novedosos, no encontrando un precedente en el Tratado de la Unión Europea. Se desarrollan explícitamente elementos de la denominada política de responsabilidad en relación a distintos aspectos. Así el apartado d establece el objetivo de fomentar un desarrollo económico y sostenible de los países en vías de desarrollo para erradicar la pobreza. En el e se propone estimular la integración de todos los países en la economía mundial, incluso a través de la abolición de las restricciones al comercio internacional.

En el f manifiesta su compromiso con la protección del medio ambiente y los recursos naturales internacionales y el desarrollo sostenible; en el g se recoge la misión de ayudar a las poblaciones que se enfrenten a catástrofes naturales o producidas por el hombre. Finalmente, en el punto h se reitera el compromiso europeo con un sistema internacional “basado en una cooperación multilateral sólida y el buen gobierno a escala mundial”. Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basada en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

De la comparación de los actuales objetivos de la Política Exterior, regulados en el Tratado de la Unión Europea con la nueva propuesta de redacción se percibe un salto cualitativo, pasándose de una concepción de la política exterior europea basada en el interés común a una formulación explícita de unos objetivos que permiten el desarrollo de la política de responsabilidad. Se cambia de paradigma, del fundamento de la suma de intereses nacionales, o como mucho de interés común, visión del realismo político, a una concepción inversa que fundamenta la acción exterior en hacer gobernable la globalización y establecer un modelo de gestión del planeta alternativo.

La gobernanza mundial desde la Unión Europea: promoción de democracia y derechos humanos en la Estrategia Solana

La Constitución Europea aprobada por la Convención Europea en junio de 2003 es expresión del modelo europeo de sociedad y va a ofrecer instrumentos suficientes para afianzar el modelo europeo de sociedad como una alternativa al modelo global que carece de estructuras políticas en la actualidad.

Como sugiere Telo, la Unión Europea es la organización regional más desarrollada y ofrece en su seno un método válido para la gestión dinámica de la diversidad y de los problemas internacionales que puede proponerse como ejemplo para considerar métodos de gestión global²⁶.

La filosofía subyacente en la Constitución no supone una iniciativa aislada de la realidad y difícil de poner en práctica sino que, por el contrario, explicita toda una línea de actuación de una política exterior basada en la “ética” por la demanda social, esto es, fruto del modelo europeo de sociedad²⁷. Las más recientes iniciativas de las instituciones europeas siguen su estela: reflejan la opción europea explícita por una política exterior de responsabilidad y lanzan medidas para ponerla en práctica aún antes de la vigencia del texto constitucional. Cabe citar así la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003

El Consejo Europeo encargaba al Alto Representante para la PESC, Javier Solana, la formulación de una Estrategia de Seguridad para Europa finalmente aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003²⁸. Aunque no exista un vínculo directo u orgánico entre la Estrategia de Seguridad y la reforma constitucional “es evidente que constituyen las dos caras, una política y otra institucional, de una misma realidad ¿qué papel deseamos para qué Europa? La definición de un concepto estratégico implica identificar nuestros objetivos políticos, nuestro marco doctrinal común. La CIG y la nueva Constitución deberán aportarnos los medios institucionales para satisfacer las descritas ambiciones”²⁹.

Tras el fracaso de la Guerra de Iraq quedó claro para los Estados miembros que de poco servía establecer instrumentos y procedimientos si no estaban de acuerdo en la estrategia política a adoptar. Por ello se impusieron la prioridad de formular una Estrategia de Seguridad que sirviera de marco programático al conjunto de la actuación exterior de la Unión. Así la Estrategia de Seguridad resulta inseparable de la Constitución, bebiendo ambos de una misma concepción del papel de Europa en la sociedad internacional de la globalización³⁰. En

26. Mario TELO, “L’apport de l’Europe à la gouvernance mondiale: pour un nouveau multilateralisme”, *Europe 2004 – Le grand débat: Setting the Agenda and outlining the options*, Brussels, 15 and 16 October 2001, en: http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html.

27. Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, op. cit., p. 270.

28. *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>

29. Javier SOLANA, *Discurso en la reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea*, op. cit., p. 5.

30. Distintos analistas así como los medios de comunicación insisten en subrayar que la Estrategia de Seguridad europea es una copia fiel de la norteamericana, siendo a nuestro juicio todo lo contrario, respondiendo a una visión típicamente europea de las relaciones internacionales, consecuencia de su modelo de sociedad. Coinciden con nuestro punto de vista: Steven EVERTS y Daniel KEOHANE, *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, op. cit., pp. 9-12.

el informe Solana se identifican las causas de inestabilidad, como el hambre, el mal gobierno, el cambio climático o la dependencia energética, que se encuentran tras las amenazas del nuevo siglo (terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la descomposición de Estados que vienen a ser sustituidos por la delincuencia organizada).

El documento esboza las “recetas” para los males que asolan el mundo, recetas cuyos principios activos se inspiran en la recién nacida Constitución: la responsabilidad europea ante una globalización más justa, el imperio y desarrollo del derecho internacional, la consolidación de las Naciones Unidas, la protección de los derechos humanos, el multilateralismo, el avance hacia instituciones internacionales fuertes, la promoción de marcos regionales y las relaciones con otros actores aunando fuerzas. En definitiva, lo que se persigue es la cooperación y la regulación internacional como modelo de gestión del planeta.

Los objetivos de la nueva estrategia europea persiguen fomentar la estabilidad en el entorno próximo a través del desarrollo de una política de vecindad que conste de relaciones privilegiadas, figura que por cierto también es objeto de un título en la Constitución y que no constituye ninguna novedad en la actuación europea, que viene desarrollando políticas de vecindad desde sus orígenes³¹. De forma más general se persigue construir un orden internacional basado en el multilateralismo efectivo cuyo marco fundamental han de seguir siendo las Naciones Unidas. Por último, se busca adoptar un enfoque proactivo de cara a las amenazas, utilizando todos los medios que la Unión tiene a su alcance, políticos, económicos, comerciales, civiles, e incluso los militares.

Dos ejemplos recientes: derechos humanos en el marco de las relaciones transatlánticas

En las últimas semanas la política europea nos ofrece dos ejemplos concretos de cómo la concepción europea en materia de derechos humanos y democracia incide en las relaciones exteriores europeas. Frecuentemente se sostiene que los valores son ocasionalmente puestos al servicio de los intereses de los Gobiernos de los Estados miembros. Sin embargo, en muchas ocasiones el sistema político europeo cuenta con otra serie de mecanismos institucionales para salvaguardar la protección de esos valores.

31. Desde su nacimiento la Comunidad Europea ha establecido relaciones privilegiadas con sus vecinos a través de acuerdos comerciales para conseguir la estabilidad en sus fronteras en lo que puede calificarse de política de vecindad. Véase al respecto: Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy. What it is and What it Does*, op. cit., p. 156.

El primero de esos ejemplos es el relativo a la protección de datos de los pasajeros de líneas aéreas que se dirigen a Estados Unidos. En el contexto de nueva percepción de la seguridad que se derivó de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea firmó con el Gobierno de los Estados Unidos un acuerdo sobre la entrega de información de los pasajeros³². Este acuerdo de 2004 obligaba a las líneas aéreas a entregar a las autoridades norteamericanas todos los datos que tuvieran sobre sus pasajeros, datos que por otra parte habían obtenido en virtud de su relación comercial.

El Parlamento Europeo en 2004 adoptó una Resolución de propia iniciativa sobre este acuerdo internacional, en la cual lo rechazaba por entender que violaba la legislación europea vigente en materia de protección de datos de carácter personal y el derecho fundamental de todos los europeos a su privacidad³³. No contento con hacer constar este extremo el Parlamento decidía llevar este asunto ante el Tribunal de Justicia, solicitando la anulación del acuerdo internacional.

Recientemente, el 30 de mayo de 2006, el Tribunal de Justicia se pronunciaba dando la razón al Parlamento Europeo³⁴. Declaraba el acuerdo internacional nulo por violar los estándares europeos de protección de datos personales. Ahora, bajo la fuerte presión norteamericana, es necesario volver a negociar un nuevo acuerdo. En el actual debate entre libertad y seguridad queda así claro que en el caso del modelo europeo, los derechos fundamentales de los ciudadanos gozan de un estándar superior y cuentan con unos instrumentos de exigibilidad, no valiendo cualquier cosa aunque sea para garantizar su seguridad.

En el otro caso, nos encontramos con la decisión europea de solicitar formalmente al Gobierno de los Estados Unidos de América el cierre de la prisión de Guantánamo, preocupada por las violaciones de los derechos humanos de las personas allí detenidas. El Parlamento Europeo desde hace tiempo ha manifestado en repetidas Resoluciones su preocupación por las violaciones de Derechos Humanos producidas en Guantánamo y ha solicitado su cierre y que

32. Decisión del Consejo de 17 de mayo de 2004, relativa a la conclusión de un acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por la compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos, *DO L 183*, de 25.05.2004, p. 83.

33. Resolución del Parlamento Europeo de 7 de abril de 2004 relativa a la Decisión del Consejo de concluir un acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por la compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos, (A5-0271/2004).

34. Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2005, Parlamento contra Consejo, sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales (Asuntos C317/04 y C318/04).

los prisioneros que allí se encuentran sean inmediatamente sometidos a juicios justos³⁵.

Recientemente, ha solicitado del Consejo que se trate este asunto con carácter prioritario en el marco de la Cumbre Unión Europea-Estados Unidos que se celebró el 21 de junio de 2006 en Viena³⁶. En respuesta la Ministra Plassnik, en nombre de la Presidencia austríaca, ante el Parlamento Europeo, se ha comprometido a solicitar el cierre de Guantánamo del Presidente Bush en la próxima Cumbre Unión Europea-Estados Unidos³⁷. Estos dos ejemplos ponen de manifiesto la importancia de los valores en el modelo de la Unión y la existencia de mecanismos más allá de la voluntad política para que éstos queden preservados.

Conclusión: el poder transformador de la Unión Europea

Hay quien ha calificado a la Unión Europea de poder transformador de las relaciones internacionales, ya que a través de elementos como la exigencia de democracia y de respeto a los derechos fundamentales ayuda a la estabilización y transformación de las estructuras de sus socios³⁸. El fomento de la democracia y los derechos fundamentales en todas sus relaciones no es sino un reflejo del modelo europeo en sí mismo y de su dimensión exterior.

Quizás el ejemplo más reciente y palpable de ese poder transformador lo constituya la herramienta política de la ampliación, que incorporaba a diez nuevos Estados el 1 de mayo de 2004 y culminará con la adhesión de Bulgaria y Rumanía. La acción concertada de la Unión promoviendo los cambios

35. Resolución del Parlamento Europeo de 7 de febrero de 2002 sobre la situación de los prisioneros de la Bahía de Guantánamo (DO C 284, de 21.11.2002, p. 353); Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo de 10 de marzo de 2004 sobre el derecho de los detenidos en Guantánamo a un juicio justo (DO C 102, de 28.04.2004, p. 640); Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2006 sobre Guantánamo, (P6_TA-PROV(2006)0070).

36. En este sentido el Parlamento Europeo “subraya la necesidad de poner fin al actual limbo jurídico en que se encuentran los prisioneros (...) y garantizarles un acceso inmediato a la justicia para asegurar que los acusados de crímenes de guerra sean sometidos a un juicio justo, de conformidad con el Derecho humanitario internacional y respetando plenamente los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; subraya que este asunto debería incluirse en el orden del día de la próxima Cumbre UE-EEUU; reitera su solicitud de cierre inmediato del centro de detención de Guantánamo”. Resolución del Parlamento Europeo de 1 de junio de 2006, sobre la mejora de las relaciones de la Unión Europea y los Estados Unidos en el marco de un Acuerdo de Asociación Transatlántica (P6_TA-PROV (2006)0238), párr. 34.

37. Intervención de Ursula Plassnik ante el Parlamento Europeo en relación a la cooperación Unión Europea-Estados Unidos, 1 de junio de 2006.

38. Mark LEONARD, “Europe’s transformative power”, *CER Bulletin*, nº 40, febrero/marzo 2005; Esther BARBÉ, “La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, nº 50, 2005.

políticos, económicos y sociales suaves en la senda de la democratización ha conducido a unas transiciones sostenidas y exitosas en los países de la antigua órbita soviética.

Estos países están así incorporando con éxito el respeto de los derechos humanos, han creado instituciones y procedimientos democráticos sólidos basados en las reglas del buen gobierno. La influencia positiva de las exigencias europeas puede ahora verse en Turquía, que ha emprendido una ingente transformación de sus estructuras jurídicas para adecuarlas a los estándares europeos en materia de derechos humanos y democracia. Ahora es necesario que los cambios no se queden en el papel y trasciendan a las prácticas sociales y políticas.

La misma filosofía de promoción de derechos humanos y democracia en la escena internacional se ve reforzada por la formulación en la Constitución de la política de responsabilidad y la nueva eficacia que le da la Estrategia Solana. El actual contexto político parece que se caracteriza por la incertidumbre en relación al futuro de la Constitución, tras los “noes” en Francia y Países Bajos de mayo de 2005³⁹. Sin embargo, no puede olvidarse que los procesos de ratificación continúan y que en enero de 2007, si Bulgaria y Rumania se incorporan, serán dos tercios de los Estados y más de un 70% de la población los que hayan ratificado.

En ausencia de la Constitución, sin embargo, existen mecanismos para hacer de la innovadora política de responsabilidad una realidad. La Estrategia Europea de Seguridad recoge por una parte su concepción, valores e inspiración. Por la otra, el Consejo Europeo ha adoptado en junio de 2006 medidas e instrumentos para buscar su eficacia y paliar en lo posible la ausencia de Constitución⁴⁰.

En relación a la mera condicionalidad democrática anterior se da un salto cualitativo, de forma que estos criterios ya no sólo guían las relaciones con los Estados terceros sino que también se proponen como ejes para una gobernabilidad mundial, en el seno de instituciones multilaterales que reconocen la igualdad de todos los Estados del mundo como base de una futura democracia global.

39. En relación al proceso político de la ratificación constitucional, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional*, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, nº 3/2006, 16 de febrero de 2006, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

40. Véase: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Consejo Europeo “Europa en el mundo-Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*, 8 de junio de 2006, (COM(2006) 278 final).

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD: UNA COMPLEJA PERO NECESARIA RELACIÓN

ANTONIO FERNÁNDEZ POYATO*

RESUMEN

Gobernabilidad y democracia guardan entre sí una relación compleja. Las reflexiones sobre un concepto y otro han revelado las tensiones que rodean su relación, y a su vez su complementariedad, en el sentido que ambos pueden retroalimentarse positivamente si logran combinar legitimidad, eficacia y estabilidad en el ejercicio del poder político. Este artículo analiza estas relaciones, y cómo la cooperación puede contribuir a reforzar la democracia y la gobernabilidad en los países menos avanzados, en tanto son factores fundamentales para el desarrollo.

ABSTRACT

Good governance and democracy are bounded by complex connections: in some areas they tend to be conflictive whereas in others there seem to exist complementarity as long as there is a strike balance between legitimacy, effectiveness and stability in the process of political exercise. The article explores such connections and how development co-operation can contribute to harness democracy and good governance as vectors of development.

* Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

RÉSUMÉ

Entre la gouvernance et la démocratie existe une relation complexe. Les réflexions sur ces deux concepts ont révélé les tensions qui entourent cette relation, et, en même temps, leur complémentarité, en tant qu'il peut exister un feedback positif entre les deux si elles réussissent à combiner légitimité, efficacité et stabilité dans l'exercice du pouvoir politique. Cet article analyse ces relations, et comment la coopération peut contribuer à renforcer la démocratie et la gouvernance dans les pays les moins avancés, les deux étant des facteurs fondamentaux pour le développement.

El auge del término gobernabilidad está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial. En efecto, el concepto reaparece a la luz de los cambios actuales en el análisis clásico de lo político-institucional y como un desarrollo de la teoría institucionalista.

La gobernabilidad comienza a ser tema de preocupación para políticos y académicos a finales de los setenta, coincidiendo con las crisis de las economías desarrolladas, la discusión sobre el agotamiento del Estado de Bienestar y la transición a la democracia de algunos países en desarrollo, específicamente los latinoamericanos. En suma, se desarrolla el tema de la gobernabilidad cuando las instituciones que ostentan el poder legítimo en una comunidad parecen incapaces de cumplir la misión que tienen encomendada (Dahrendorf, 1980).

Pese a que desde los años cincuenta se observa el desarrollo sistemático del estudio de la gobernabilidad, en el ámbito de la cooperación internacional es un tema que comienza a figurar sólo a partir de la década de los ochenta, momento en que se revela como factor esencial y central del desarrollo.

Hoy en día gobernabilidad es una palabra de uso común y está en las agendas nacionales e internacionales como una preocupación creciente. Resulta difícil leer un documento sobre temas del desarrollo publicado por organismos de ayuda multilaterales y bilaterales, instituciones académicas u organizaciones no gubernamentales, en que no se recurra con frecuencia a su uso.

Por gobernabilidad se ha pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo, difuso, manipulable y, por tanto, difícil de operacionalizar. La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, lo que hace que su utilidad para el

analista disminuya, convirtiéndose en un concepto con límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera (Prats, Joan. 2002).

Desde la esfera del desarrollo el concepto ha evolucionado mucho, no sólo porque procedía de una visión político-institucional clásica de corte *top-down*, sino además porque no tomaba en cuenta la participación de otros actores más allá del Estado, y porque presuponía la legitimidad de ciertos actores políticos hegemónicos para gobernar, cómo gobernar y en nombre de quién.

Más allá de la disertación conceptual existente, en este artículo definiremos gobernabilidad como un estado de equilibrio de poder que está en proceso de continua construcción, y que va asumiendo e incorporando a su explicación aquellos aspectos de la realidad que tienen el poder de influir en la capacidad de formular e implementar políticas y decisiones públicas. Podría definirse también como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

La gobernabilidad entonces hace referencia al correcto funcionamiento de las relaciones que se establecen entre las instituciones en una sociedad. Entendiendo a las instituciones en su dimensión formal y no formal, es decir como reglas del juego que rigen el funcionamiento de esa relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, y que pueden o no estar inmersas en un modelo democrático de gobierno.

Muchas definiciones de gobernabilidad hacen referencia a la noción de Estado de derecho, lo cual ya implica una noción de sistema político democrático y en consecuencia una “gobernabilidad democrática”. Pero lo cierto es que podemos encontrar muestras de gobernabilidad en regímenes no democráticos.

Esta afirmación que para muchos puede resultar impensable tiene una no tan compleja explicación que radica en la fenomenología de los términos. La democracia es una forma de gobierno que en una definición mínima hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establece quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. Más aún, desde una concepción realista, basada en lo empíricamente comprobable, es democrático un régimen que reúne, como mínimo, los siguientes requisitos:

- Un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad.

- Con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes.
- Con una revalidación periódica del derecho para gobernar.
- Con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático.
- Y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente (Linz, 1998, p. 226).

En cambio, la gobernabilidad no hace alusión a un sistema político específico sino que describe un estado, una propiedad que nos indica cómo se establecen las relaciones de poder en una sociedad.

Lo que no se puede negar es la relación existente entre gobernabilidad y democracia. Esta compleja relación ha sido juzgada, tanto en términos positivos como negativos. En cuanto a los positivos, siempre se destaca que la vigencia de las reglas democráticas aumentan las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, y en cuanto a los negativos, Bobbio critica que, bajo un régimen democrático, la expresión de conflicto de las sociedades es más fácil de manifestar, y que de no resolverse favorablemente el conflicto, éste obstaculizaría la legitimidad del gobierno. Hay por tanto una tensión derivada de la lógica de la representación. Bobbio también critica el problema de tensión entre ambos conceptos derivados de sus principios en la distribución del poder, que a veces merma los procesos de toma de decisiones de las demandas, postergándolas y a veces postergando su aplicación.

Democracia y gobernabilidad son, por tanto, dos conceptos diferentes pero que, sin embargo, deben coexistir para avanzar en los procesos de democratización y para que éstos sean capaces de producir bienestar. Plantear la gobernabilidad al margen de la democracia puede estimular los autoritarismos con gobierno eficiente pero sin legitimidad. Y plantear la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad y crisis. Es decir que su concepción por separado nos puede llevar a una situación de involución democrática o de ingobernabilidad crónica.

Hablaremos en adelante de gobernabilidad en un contexto de democracia, es decir de gobernabilidad democrática. Hay que decir que ésta es posible en una sociedad donde el ejercicio de la democracia es viable y factible, equilibrando los poderes políticos y dando respuestas eficaces en los diversos ámbitos de la acción estatal, y en la cual se haya consolidado un nuevo concepto de cultura democrática, donde la característica principal sea la inmersión de la población en los espacios públicos de una manera más comprometida y constante.

Ahora bien, a la hora de analizar el concepto de la gobernabilidad democrática es fundamental no limitarse a la institucionalidad democrática formal, sino que es necesario analizar la institucionalidad informal y ver si ésta se rige bajo fórmulas que respeten los valores democráticos.

En este sentido una gobernabilidad democrática sostenida requeriría renovados procesos de legitimación del proceso social, económico y político, lo cual llevaría a la necesidad de considerar la cuestión de la construcción de legitimidad por medio de la participación ciudadana. Se trataría en definitiva de superar la debilidad de las instituciones democráticas que limitan la participación ciudadana e inhiben el desarrollo de las virtudes cívicas, a efectos de mejorar la calidad de la democracia y fortalecer su legitimidad.

Los problemas de gobernabilidad democrática surgen cuando el Estado deja de ser la instancia máxima de coordinación social, desbordándose la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes, y con la erosión de los códigos interpretativos en que se apoya la comunicación política. La incapacidad de las instituciones nacionales para asumir democráticamente el conflicto es el elemento común de la crisis de gobernabilidad democrática, aunque luego cada país es un caso único en cuanto a los factores desencadenantes, procesos y resultados de la crisis.

El desborde de institucionalidad al que se hace mención se refleja en la falta de eficacia en la política económica, la incapacidad de responder a necesidades básicas de la población, la desacreditación de las instituciones democráticas, la fragilidad de los órganos de representación, la irrupción de la violencia (organizada o no), la corrupción política, etc., factores todos que han sido detonantes repetidos de situaciones de “ingobernabilidad” en los países en desarrollo.

Aparejado a los factores antes mencionados suele coexistir la presencia de tensiones estructurales entre fuerzas y coacciones del sistema social prevaleciente, lo cual es una constante amenaza para la gobernabilidad, aún en países que se han presentado como modelo clásico de democracia.

Y aunque en la actualidad nadie cuestiona la democracia como una forma óptima de gobierno, en diversos países del mundo en desarrollo en los cuales se ha dado el proceso de transición hacia la misma, sus democracias no han sido capaces de satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Esta situación ha derivado en un fenómeno de desafección, más que hacia la democracia misma, hacia el desempeño que ha presentado.

En América Latina, por ejemplo, han encontrado la forma de cambiar (de forma no muy democrática) a sus mandatarios cuando no satisfacen sus aspiraciones. En

estos países parecieran no funcionar, además, las leyes y las instituciones que deberían garantizar la estabilidad en el traspaso y ejercicio del poder. Y existen reiteradamente conflictos de poder entre el ejecutivo y legislativo que muchas veces se resuelven por vías anticonstitucionales. Muchos congresos no han evolucionado desde su fundación hace 200 años y no están en condiciones de legislar, puesto que no tienen la capacidad para negociar con el ejecutivo. Todo ello ha conducido a la deslegitimación de los gobiernos y al cuestionamiento de la consolidación democrática y la gobernabilidad. Contrario a lo que podría pensarse, la población de estos países presiona por una profundización de la democracia y por un avance de la misma que consiga atender las necesidades de la ciudadanía.

El último Latinobarómetro reflejaba que el 64% de la población en la región sigue señalando a la democracia como mejor forma de gobierno. Sin embargo, la desafección hacia el desempeño de la misma y la incapacidad de responder a los problemas de la población es creciente. En resumen, no se cuestiona entonces el sistema político imperante sino que atañe a una crisis de gobernabilidad del sistema.

Cuando hablamos de crisis de gobernabilidad, los problemas surgen, normalmente, en las áreas comunes de acción de los sistemas políticos: mantenimiento del orden y la ley, capacidad del gobierno para desarrollar una gestión eficaz de la economía, la capacidad del gobierno para promover el bienestar social y el control del orden político y la estabilidad institucional.

En este contexto además, se producen las crisis de los partidos políticos y las crisis de poder legislativo, ambos componentes esenciales para la existencia de un sistema democrático. El problema de la falta de gobernabilidad se torna apremiante, pues afecta tanto la situación interna como el posicionamiento externo del país.

La permanente búsqueda de soluciones externas ha llegado a subestimar la importancia de encontrar fórmulas internas que propicien resultados de crecimiento, modernización, desarrollo social, Estado nacional, democracia y cultura, por lo que se podría deducir que los países en desarrollo han carecido de la visión de revolución democrática, de la formación de una sociedad civil, del principio de ciudadanía y del Estado de derecho; lo que ha dirigido a un Estado pendular en el que abundan las oleadas de movimientos de inclusión y exclusión, avances y desbordes, recuperaciones y regresiones.

En los países en desarrollo se han llevado a cabo cantidad de reformas orientadas al perfeccionamiento del sistema, pero no se han tenido avances sustantivos. El énfasis de las reformas se ha puesto en introducir cambios jurídicos para

mejorar el sistema de partidos y hacer más representativos los sistemas electorales. Sin embargo, se han descuidado aspectos más informales y que están vinculados a déficit culturales como la falta de una cultura de concertación y actitudes que llevan al autoritarismo y al dogmatismo, a la confrontación en lugar del compromiso, a poner el interés particular por encima del público, entre otros.

Hoy por hoy, la realidad presenta grandes y nuevos desafíos que se suman a problemas estructurales sin resolver. Enfrentar la compleja realidad actual demanda de nuevos modelos de gobernabilidad, nuevas reglas de juego que incorporen de manera efectiva nuevas capacidades y actores que sean capaces de expresar un equilibrio acorde con las necesidades de la población.

Un nuevo modelo de gobernabilidad debe construir un marco institucional donde se genera la interacción entre los actores estratégicos capaces de desarrollar la acción colectiva necesaria para transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

En este sentido, un actor estratégico lo constituye aquel individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir el funcionamiento de las reglas de juego o los procedimientos de toma de decisión.

Al realizar el mapa de actores debemos ir más allá de las abstracciones excesivamente simples del tipo Estado, mercado, sociedad civil y/o sistema internacional, para atender a la gran diversidad de actores que existen y que en muchos casos no actúan de una forma visible.

Para hablar de una adecuada gobernabilidad democrática es preciso entender que los partidos políticos, la división de poderes y las elecciones transparentes constituyen una porción del problema, sin embargo no bastan para garantizar su solución, por lo tanto, “una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos entre las elites dirigentes, grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas del gobierno en un marco de acuerdos básicos”(Camou, Antonio. 2001).

Por ello la creación de espacios de diálogo y de resolución de conflictos son muy importantes en estos procesos. Ahora bien, es importante señalar que no todos los países tienen los mismos actores estratégicos y para atender el poder que diversos grupos, organizaciones o individuos ejercen como tales, es importante hacer un análisis pormenorizado de cada país.

El nuevo modelo de gobernabilidad a impulsar debe estar inserto en un enfoque integrado de desarrollo que a la vez que impulse las reformas económicas,

promueva la integración socioeconómica interna, la modernización del Estado y la consolidación de las instituciones democráticas.

Hay que dar un salto que permita ir más allá de la necesidad de administrar en forma eficiente el orden establecido; logrando que el desarrollo, la modernización del Estado, el mercado, el cambio técnico y la competitividad impliquen a la ciudadanía y promuevan la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

¿Qué papel juega la cooperación en la construcción de este nuevo modelo de gobernabilidad democrática?

Partiendo de la idea de que la gobernabilidad es una construcción progresiva, incremental e interdisciplinaria, se establece que la mejora y el fortalecimiento de ésta pasa por promover y favorecer entre otras cosas el establecimiento de condiciones necesarias para que se produzca el llamado "cambio institucional". Cuando las instituciones políticas no incentivan el cambio incremental continuo, los actores pueden carecer del marco necesario para resolver sus conflictos, perdiéndose los beneficios de la reestructuración institucional. Por ello, el cambio institucional gradual proporciona unos buenos niveles de gobernabilidad, siempre y cuando la institucionalidad sea lo suficientemente flexible para adaptarse a los distintos desafíos a los que se enfrenta un sistema sociopolítico.

Es decir que hay que poner en valor a las instituciones dentro de una visión sistémica, que lleva a considerar a las mismas en el contexto en que se erigen. Las instituciones (entendidas en su dimensión formal e informal) se perfilan entonces como proveedoras de un marco de incentivos para el desarrollo.

El cambio institucional tiene por objeto adecuar y adaptar las instituciones a las necesidades sociales que van surgiendo. La importancia del cambio institucional para la gobernabilidad radica en la naturaleza incremental del primero. Es decir que el cambio institucional implica la reestructuración de un marco en el que evolucionan las constricciones formales e informales, así como las garantías de eficacia de las mismas. Para que se desarrolle dicho cambio gradual es importante que exista un contexto institucional previo que posibilite la reestructuración de los acuerdos entre los actores cuando se producen alteraciones en el poder relativo de un actor.

Es evidente, entonces, que la cooperación en materia de gobernabilidad deja a los cooperantes en una frontera muy ambigua en relación a los procesos políticos internos considerados como parte del ámbito soberano nacional.

Debido a esta complejidad, resulta casi evidente que dicho cambio no puede imponerse desde una norma (en sentido general) interna o internacional. Por el contrario, el cambio institucional exige actores e instituciones fuertes (con liderazgo político, económico y social), capaces de articular una visión y, amparados por una amplia coalición que sienta las bases de un amplio consenso político y social sobre los resultados que se esperan. Este consenso debe ser capaz de sostenerse en el tiempo y de establecer una especie de código de conducta (principios) para la gobernanza democrática.

Al respecto, si señalamos que el fortalecimiento de la gobernanza pasa por favorecer el establecimiento de las condiciones para el cambio institucional y, que el cambio institucional debe generarse y evolucionar como un proceso introspectivo de cada sociedad, llegamos a la conclusión de que la superación de los obstáculos para lograr la gobernanza es una cuestión política antes que técnica.

En este punto nos preguntamos ¿cómo puede la cooperación favorecer este proceso? La cooperación internacional puede, y debe, tener dentro de este proceso un papel de "colaboración" con los actores implicados para que éstos logren sentar las bases necesarias del desarrollo. Esa colaboración debe traducirse en favorecer el establecimiento de condiciones para que la gobernabilidad pueda darse.

Favorecer ese establecimiento de condiciones parte de estudiar y comprender la dinámica interna de cada uno de los países con los que se quiere cooperar. Es buscar acciones que actúen de forma sistémica y agregar voluntades políticas para llevarlas a cabo. El reto más importante es cómo operacionalizar esto.

Para ello hay que concebir la cooperación en materia de gobernabilidad desde una visión multidimensional que actúa sobre diferentes niveles de la realidad política e institucional de un país, puesto que las instituciones funcionan en un modelo de equilibrio dinámico e imperfecto, el cual es difícil alterar moviendo sólo una de sus piezas. De lo contrario se estaría dando soluciones epidérmicas al problema.

Pese a que este aspecto está cada vez más reconocido, una parte de los actores de cooperación, sobre todo los multilaterales, han insistido en una visión de la gobernabilidad en sus aspectos normativos y administrativos, intentando eludir las dimensiones políticas de contenido para refugiarse en una apariencia técnica.

En este sentido podríamos distinguir tres niveles de actuación: nivel político, nivel de políticas públicas y nivel de la gestión pública.

- *Nivel político*: Acciones destinadas a establecer un diálogo político, a la creación de consensos, al fortalecimiento de una cultura democrática, a la participación, a la creación de nuevos liderazgos, etc.
- *Nivel de políticas públicas*: Combinación de acciones políticas y técnicas destinadas a impulsar nuevas políticas públicas o mejorar las ya existentes a favor de un mayor desarrollo. Políticas incluyentes que favorezcan la estabilidad y la cohesión social.
- *Nivel de la gestión pública*: Acciones técnicas que contribuyen a una mejor gestión de los asuntos públicos, a un mejor desempeño de las instituciones, a una nueva cultura de servicios públicos orientados a los ciudadanos.

La cooperación debería, en un estado ideal, trabajar en los tres niveles a la vez. De no ser posible deberá valorar el nivel de actuación sobre el cual se crea capaz de tener un mayor impacto, y coordinar con otros actores nacionales o internacionales la actuación en los otros niveles. De lo contrario los países receptores se convierten así en un campo fragmentado de experimentación y acciones cruzadas, cuyo resultado en el corto plazo es una afluencia de recursos anestesiante, pero que en el mediano plazo puede ser catastrófico para la búsqueda de coherencia nacional.

Ahora bien, no se debe olvidar que la cooperación en materia de gobernabilidad democrática es inútil si no existe una verdadera voluntad política de parte del país receptor, sobre todo porque los cambios institucionales sostenidos son procesos eminentemente endógenos, lo cual apunta a identificar claramente la demanda y la propuesta nacional antes de llevar a cabo una acción.

El problema que conlleva esto es el hecho de que para la cooperación es difícil identificar una demanda genuina en términos de actores, procesos y convergencias, para diseñar el acompañamiento y el apoyo que sea manejable por el país. Esto implica apertura sobre la estrategia, dado que no hay modelo a seguir, pero también un riguroso acuerdo sobre objetivos y resultados.

Finalmente, cabe mencionar que los resultados de la cooperación en este campo suelen verse lenta y progresivamente, ya que son procesos acumulativos de modos de regulación y equilibrios, y de las capacidades de aplicación de éstos. O dicho de otra manera, los resultados positivos de la cooperación en materia de gobernabilidad sólo son visibles en la medida en que sean capaces de fortalecer instituciones y generar arreglos sociales con impacto en las condiciones estructurales de un país.

En resumen, a lo largo de este artículo se ha pretendido dar una visión de la relación entre democracia y gobernabilidad. La importancia de observar los

déficit democráticos desde la perspectiva de la gobernabilidad es que ésta nos aporta una idea sobre cómo está configurado el equilibrio de poder entre los actores estratégicos en el entramado institucional de un país.

La urgencia de que los países en desarrollo afronten cambios institucionales generadores de un nuevo modelo de gobernabilidad es algo que debería incorporarse más decididamente en la agenda de los países y organismos de cooperación.

Los nuevos modelos de gobernabilidad deberán construirse a través de Acuerdos Nacionales que tengan “visión de país”; que promuevan políticas, instituciones y sociedad civil legitimada por una cultura democrática, al servicio del interés general, y que no respondan a la simple agregación de intereses económicos dominantes.

Bibliografía

- ARBÓS, X. y GINER, S. (1996) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI eds. Madrid.
- CAMOU, ANTONIO (2001) “Gobernabilidad, competitividad e integración social”, *los desafíos de la gobernabilidad*, México
- CROZIER, M, HUNTINGTON, S.P. Y WATANUKI, J. (1975) *The Crisis of Democracy*
- DAHRENDORF, R. (1980) “Effectiveness and Legitimacy: on the Governability of Democracias”. *Political Quaterly*, vol. LI, nº 4: 393-410.
- LINZ, J. (1998) “Los problemas de la democracia y la diversidad de democracias” en R. del Águila y F. Vallespín *La democracia en sus textos*. Alianza, Madrid.
- PRATS, JOAN. “*El concepto y el análisis de la gobernabilidad*” Revista IIG, Barcelona
- PRATS, JOAN. “*Previniendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política*” Revista IIG, Barcelona.

SEGURIDAD Y SUBDESARROLLO EN LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA*

RESUMEN

La paz es una condición indispensable para el desarrollo de los países, y el desarrollo es una condición esencial para la paz y la seguridad. En efecto, entre las causas más importantes de los conflictos actuales se encuentra el subdesarrollo, y entre los factores que provocan el subdesarrollo destacan los conflictos armados. Y ha sido la UE la que, en el marco de sus relaciones de cooperación para el desarrollo, ha llegado más lejos en la vinculación entre seguridad, paz y desarrollo.

ABSTRACT

Peace is basic for any country's development, and development is essential in achieving peace and security. Actually, underdevelopment is among most important causes of nowadays conflicts, and conflicts can be stressed as one of the most important factors leading to underdevelopment. And the EU has been the actor that, within the framework of its relations of co-operation for development, has reached further in connecting security, peace and development.

* Catedrático de Derecho internacional público. Director del Instituto Universitario de Estudios Europeos "Salvador de Madariaga" de la Universidad de A Coruña.

RÉSUMÉ

La paix est une condition indispensable pour le développement des pays, et le développement est une condition essentielle pour la paix et la sécurité. En effet, entre les causes les plus importantes des conflits actuels se trouve le sous-développement, et entre les facteurs qui provoquent le sous-développement on peut souligner les conflits armés. Et c'est l'UE qui, dans le cadre de ses relations de coopération pour le développement, a le plus avancé dans le lien entre sécurité, paix et développement.

Introducción

Ha sido la Unión Europea (UE), sin lugar a dudas, la que, en el marco de sus relaciones de cooperación para el desarrollo, bien la política comunitaria de cooperación para el desarrollo (Título XX del TCE, arts 177 y ss) o bien de relaciones con los 78 países ACP, en el marco de los cuatro sucesivos Convenios de Lomé y del actual Acuerdo de Asociación de Cotonou, ha llegado más lejos en la vinculación entre seguridad, paz y desarrollo. En estas actuaciones, la UE ha incluido medidas de: fomento de los procesos de democratización, respeto de los derechos humanos, buena administración, solución pacífica de los conflictos, acompañado todo ello de medidas particulares tendentes a sancionar las vulneraciones de estos derechos y estos procedimientos. Uno de los objetivos fundamentales de la UE en este ámbito ha sido y es fomentar la estabilidad y la paz en los países en desarrollo, por ser la inestabilidad y la inseguridad grandes obstáculos para el desarrollo y la mitigación de la pobreza, lo que, a su vez, proporciona las mejores garantías de paz.

Por otro lado, el número, alcance e intensidad de los conflictos armados en los países en desarrollo, en particular en África, ha ido aumentando de forma espectacular en los últimos años, desviando los escasos recursos destinados al desarrollo hacia las actividades bélicas, ocasionando anarquía y gran sufrimiento humano entre las poblaciones afectadas y tocando a numerosos Estados, de manera directa o indirecta, en forma de refugiados, emigrantes ilegales, terrorismo y crimen organizado. Buena muestra de ello es la escalada de la crisis del Congo que se convirtió en un conflicto armado regional implicando a países de África central, oriental y meridional; la guerra entre Etiopía y Eritrea y los desestabilizadores conflictos internos en Angola, Sierra Leona, Sudán y Somalia.

Estos conflictos provocan inseguridad y ésta se transmite de un Estado a otro, y los Estados vecinos se ven envueltos en el conflicto de un determinado país,

o luchan unos contra otros en el territorio de un tercero, minando la solidaridad entre países ACP que ha sido el fundamento del Convenio de Lomé y del Acuerdo de asociación de Cotonou.

Frente a tales situaciones se vislumbran ciertos instrumentos que la UE puede utilizar directa o indirectamente en la prevención de conflictos, como: cooperación para el desarrollo y ayuda exterior, cooperación económica y política comercial, ayuda humanitaria, política social y de medio ambiente, instrumentos diplomáticos como el diálogo político y la mediación, sanciones económicas o de otro tipo y, por último, los nuevos instrumentos de la política europea de seguridad y defensa (incluida la recogida de información para prever las situaciones de conflicto potencial y el seguimiento de los acuerdos internacionales). La idea que subyace es la de la articulación de todos estos instrumentos como elemento esencial para lograr incidir de manera eficaz en la prevención o en la eliminación de tales conflictos.

Base jurídica de las actuaciones de la Unión Europea en la solución pacífica de los conflictos en los países subdesarrollados

La base jurídica de estas actuaciones la encontramos en las siguientes disposiciones:

- en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea sobre la coherencia en el conjunto de la acción exterior de la Unión y el artículo 11 sobre los objetivos de la política exterior y de seguridad común,
- en el artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea sobre la cooperación para el desarrollo y el artículo 300 sobre la celebración de acuerdos,
- en el artículo 366 bis del IV Convenio de Lomé sobre el procedimiento de suspensión de ayuda a un país ACP determinado, en relación con el artículo 5 del IV Convenio de Lomé sobre los elementos, y
- en los artículos correspondientes del nuevo Acuerdo de Cotonou, a saber, los artículos 96-97 y 9-10, respectivamente.

A pesar de su complejo futuro no puedo dejar de referirme al lugar que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de octubre de 2004, reserva a estas cuestiones. En primer lugar la interrelación entre paz, seguridad y desarrollo destaca a nivel de los objetivos de la UE, al declararse en el art. 3, 4º del mismo que *“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la*

seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional y en particular al respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas". Afirmación que, como se lee, somete la actuación de la UE en estos ámbitos al estricto respeto del Derecho internacional y, en particular, de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

Esta conexión se refuerza aún más en la Parte III del Tratado, donde se desarrollan estas cuestiones bajo el rótulo de Acción Exterior en el Título V, donde tiene cabida el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos, el fortalecimiento de la seguridad internacional y el apoyo al desarrollo económico con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza de los países en desarrollo. Es precisamente dentro de la Acción Exterior de la UE donde se ubica la cooperación y la ayuda humanitaria. Es, finalmente, en el art. III-322 donde se encuentra el fundamento de las medidas restrictivas destinadas a interrumpir o reducir, total o parcialmente, las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países

Sobre esta base jurídica la UE ha desplegado una importante actividad en la que la cooperación para el desarrollo ha sido utilizada, además de su función esencial de ayudar al desarrollo, como mecanismo de prevención de conflictos, siendo, en su Política con los Estados ACP, donde mayor uso ha dado a esta estrategia.

Como es bien conocido, el 23 de junio de 2000, tras una larga y difícil negociación de 18 meses, la Comunidad Europea y sus Estados por una parte y los, por entonces, 71 países del Grupo ACP por otra parte, firmaron en Cotonou (Benín), un Acuerdo de Asociación de una duración de veinte años. Este Acuerdo sucede al Convenio de Lomé IV de 1989 que organizaba las relaciones de cooperación para el desarrollo entre la Comunidad y los Estados de África, Caribe y Pacífico. Relaciones que hunden sus raíces en los orígenes de la Comunidad Económica Europea y en el propio Tratado de Roma de 1957, y a las que trata de dar nuevos impulsos, replanteando su contenido y tratando de adaptarlas a las nuevas realidades internacionales

El Título 1, Capítulo 1, "Objetivos y Principios" establece junto al objetivo fundamental de reducción y erradicación de la pobreza (ya anunciado en el Preámbulo), la necesidad de promover y de acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, así como, y por lo que ahora más nos interesa, de contribuir a la paz y a la seguridad y de promover un marco político estable y

democrático. El Acuerdo de Cotonou apuesta por una asociación global en la que los objetivos mencionados deben ser considerados desde un punto de vista integrador que tenga en cuenta los componentes políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales del desarrollo.

En cuanto a los Principios Fundamentales, se indica, en el art.2, que la cooperación ACP-UE, fundada sobre un régimen de derecho y sobre la existencia de Instituciones conjuntas, se ejerce sobre la base de los principios fundamentales siguientes:

1. La igualdad de los socios
2. La participación: además del Estado como actor principal se trata de involucrar en el partenariado a diferentes sectores de la sociedad, con el fin de lograr una mayor eficacia, de ahí que se eleve a la categoría de principio.
3. El papel central del diálogo y el respeto a los compromisos mutuos
4. La diferenciación y la regionalización: las modalidades y las prioridades de la cooperación varían en función del nivel de desarrollo del socio, de sus necesidades, de sus logros y de su estrategia de desarrollo a largo plazo. Se atribuye una singular importancia a la dimensión regional. Se atribuye un tratamiento particular a los países menos avanzados (PMA). Y se tiene en cuenta la especial vulnerabilidad de los países enclavados o insulares.

La incorporación de la dimensión política a la cooperación para el desarrollo de la UE

Las relaciones de cooperación para el desarrollo entre la CE y los ACP se inician en un contexto poco propicio a la introducción de elementos políticos y sí más favorable a una cooperación económica neutra, de ahí que el Primer Convenio de Lomé de 1975 guardara silencio sobre el componente político de la cooperación, la dimensión económica primaba. Los Estados ACP gestionaban los recursos de Lomé, la CE prestaba su apoyo y no se inmiscuía en cuestiones políticas marcando de esta manera su voluntad de respetar la soberanía de los Estados ACP.

Ahora bien, con el tiempo la dimensión política ha pasado a formar parte del acervo Lomé. Ello comenzó cuando la CE manifestó su intención de introducir una cláusula de derechos humanos en la Tercera Convención de Lomé (1985), intención que no fue muy bien recibida por sus socios ACP que la consideraban contraria a los principios de soberanía e igualdad entre las partes.

Con los cambios producidos en la sociedad internacional y, particularmente, con la desaparición de la tensión ideológica Este-Oeste, la dimensión política

de la cooperación cobra nuevos impulsos unida a una nueva realidad: que la cooperación para ser eficaz debe encontrar en el país receptor una administración correcta de gobierno y capaz de rendir cuentas y alcanzar resultados. De este modo, los derechos humanos, el respeto de los principios democráticos y el Estado de derecho pasan a convertirse en pilares de la Política de Lomé, como atestigua el Cuarto Convenio de Lomé tras su reforma en Isla de Mauricio en 1995. Los efectos de esta evolución sobre la cooperación son evidentes, al sustituir la idea de concesión automática de ayuda por la de concesión de ayuda sobre la base de unos resultados.

Pues bien, esta es la filosofía que subyace tras el proceso de revisión de la Política de Lomé: poner el acento sobre la dimensión política. De esta manera, el Acuerdo de Asociación de Cotonou introduce ciertas innovaciones en la materia:

- Diálogo político reforzado: necesidad de profundizar y ampliar el diálogo entre los ACP y la UE, introduciendo nuevos ámbitos como la paz, la prevención de conflictos, el comercio de armas, etc. En este sentido los Estados ACP y la UE se comprometen (art. 8) a mantener, con carácter periódico, un diálogo político global, equilibrado y profundo que conduzca a compromisos mutuos, a través del cual las partes contribuirán a la paz, a la seguridad y a la estabilidad, y a promover un clima político estable y democrático. Las políticas generales destinadas a promover la paz así como a prevenir, administrar y solucionar los conflictos violentos ocuparán un lugar importante en el diálogo, al igual que la necesidad de tener en cuenta plenamente el objetivo de la paz y la estabilidad democrática en la definición de los ámbitos prioritarios de la cooperación.
- Elementos esenciales y fundamentales del diálogo político (art. 9): a los elementos tradicionales incluidos en el acervo Lomé, a saber: respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho, el Acuerdo de Cotonou añade la buena gestión de los asuntos públicos, entendida como “la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para conseguir un desarrollo equitativo y duradero”. Según el art. 9, la cooperación irá encaminada a conseguir un desarrollo sostenible centrado en el ser humano, principal protagonista y beneficiario del desarrollo, y postula el respeto y la defensa del conjunto de los derechos humanos. El respeto del conjunto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluido el respeto de los derechos sociales fundamentales, la democracia basada en el Estado de derecho y una gestión transparente y responsable de los asuntos públicos forman parte integrante del desarrollo sostenible.

Avanzando en la concreción del diálogo político y con ocasión de la firma en junio de 2005 del Acuerdo de revisión del Acuerdo de Cotonou, se ha introducido una cláusula de cooperación sobre la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y una referencia a la Corte Penal Internacional, con el reconocimiento de que no puede haber impunidad en casos de crímenes contra la humanidad. Mientras que la lucha contra el terrorismo se convierte en un objetivo común de la cooperación.

La violación de cualquiera de estos elementos puede conducir a la suspensión de la ayuda. En este sentido, se ha elaborado un nuevo procedimiento de consulta y medidas pertinentes respecto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho que se desarrolla en el art. 96 del Acuerdo: en comparación con la Convención precedente, los nuevos procedimientos ponen el acento fundamentalmente sobre la responsabilidad del Estado afectado y prevén una mayor flexibilidad en el sistema de consultas. En caso de especial urgencia por violación grave de uno de los elementos esenciales las medidas se tomarán de forma inmediata y serán, eso sí, notificadas a la otra parte. En el procedimiento intervienen la Parte que estima que una Parte está violando estos derechos o principios, la Parte acusada y el Consejo de Ministros, y las medidas que pueden adoptarse deben ser conformes con el Derecho internacional y proporcionales a la violación, y deberán ser aquellas que menos perturben la aplicación del Acuerdo. En caso extremo, cabría la suspensión del mismo respecto del Estado infractor.

En cuanto al nuevo elemento esencial: la buena gestión de los asuntos públicos, es objeto de un diálogo regular y constituye un sector de apoyo activo de la Comunidad. La Comunidad y los Estados ACP se han puesto de acuerdo sobre un nuevo procedimiento específico que se aplicará en caso de corrupciones graves. Este compromiso mutuo para tomar las medidas adecuadas para prevenir y combatir la corrupción (art. 97 del Acuerdo) es una importante innovación, tanto en el ámbito de las relaciones UE-ACP como en el marco internacional

Este procedimiento se aplicará no sólo en casos de corrupción que impliquen fondos del FED sino también en todo país en el que la UE esté financieramente implicada y donde la corrupción constituya un obstáculo al desarrollo. No se limita, pues, a las actividades de la CE. El consenso en este punto es realmente importante tanto para los contribuyentes como para los inversores europeos y para aquellos que se benefician legítimamente de los fondos de desarrollo europeos.

- Prevención y solución de conflictos (art. 11): Una importante innovación introducida en el Acuerdo de Cotonou y especialmente significativa en un

continente como África salpicado constantemente de conflictos internacionales e internos, es el compromiso de los países ACP y de la UE de ejercer una política activa, global e integrada de consolidación de la paz y prevención y resolución de los conflictos en el marco de la asociación. En este sentido las actividades a desarrollar irán destinadas a garantizar un equilibrio de oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales ofrecidas a todos los segmentos de la sociedad, a reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, a establecer mecanismos eficaces de conciliación pacífica de los intereses de los distintos grupos, a colmar las divisiones entre los distintos segmentos de la sociedad y a fomentar una sociedad civil activa y organizada. Estas actividades incluirán también un apoyo a los esfuerzos de mediación, negociación y reconciliación, a la gestión regional de los recursos naturales comunes y escasos, a la desmovilización y reinserción social de los antiguos combatientes, a los esfuerzos relativos al problema de los soldados infantiles, así como a limitar a un nivel adecuado los gastos militares y el comercio de armamento.

- Emigración y derecho de asilo: se trata, sin duda, de una cuestión compleja y actual, que es objeto de atención en el art. 13 del Acuerdo, donde se pone énfasis en la necesidad de un diálogo profundo y en la afirmación de las obligaciones y compromisos derivados del Derecho internacional para garantizar el respeto de los derechos humanos y la eliminación de todas las formas de discriminación. La necesidad, por lo que se refiere a la emigración, de conceder un trato equitativo a los nacionales de terceros Estados que residan legalmente en el territorio de otro Estado y que facilite su integración. Por otro lado la CE se compromete a apoyar, en el marco de los programas de cooperación nacional y regional, la formación de los nacionales de los Estados ACP en sus países de origen, en otro país ACP o en un país miembro de la UE, con la finalidad, en este último caso, de facilitar la inserción profesional de los mismos en sus países de origen. Por lo que se refiere a la inmigración ilegal, corresponde al Consejo de Ministros examinar esta cuestión con la perspectiva de establecer medios de prevención. Se establecen también las bases para la elaboración de procedimientos de retorno de inmigrantes ilegales a sus países de origen, concediéndose las facilidades administrativas necesarias para ello. Además se prevé la celebración de acuerdos bilaterales destinados a regular las obligaciones específicas de readmisión y retorno de estos inmigrantes.

El diálogo político puede desempeñar, también, un papel importante en las políticas de consolidación de la paz, prevención y resolución de conflictos. Y, en relación con ello, el Acuerdo de Cotonou establece que el diálogo pueda ser formal o informal, desarrollándose en un marco institucional o no, y, también, en distintos niveles, ya sea nacional, regional o subregional.

Un elemento esencial para el desarrollo de este diálogo es el de la necesaria coherencia de las políticas comunitarias y su incidencia sobre la aplicación del Acuerdo de Cotonou (art. 12). Estamos ante la afirmación expresa de un principio que informa toda la política de cooperación para el desarrollo de la UE, y cuyo respeto, en este ámbito concreto, se hace mucho más necesario, habida cuenta de la interrelación que en él se manifiesta entre la mencionada política y las políticas intergubernamentales, en concreto la Política Exterior y la Política Común de Seguridad y Defensa. También, aquí, tiene especial significado otro principio no explicitado en el articulado concretamente pero que sobrevuela igualmente toda la Política de cooperación para el desarrollo, me refiero al principio de complementariedad entre esta Política y las nacionales que despliegan los Estados miembros, puesto que a la hora de elaborar un diálogo político es necesario que los intereses europeos confluyan en una misma dirección so pena de debilitar la posición de la UE¹.

Atendiendo al principio de coherencia, se prevé que, cuando la UE en el ejercicio de sus competencias afecte a alguno de los objetivos de este Acuerdo, la UE deberá informar a los Estados ACP. A este efecto, la Comisión comunicará simultáneamente a la Secretaría de los Estados ACP sus propuestas en cuanto a las medidas tomadas, aunque, también, cuando sea necesario, los Estados ACP podrán demandar información.

Diálogo político sustentado en ideas como complementariedad y articulación, es un aspecto novedoso que puede cambiar el panorama de la cooperación, sólo la aplicación en el tiempo del mismo nos indicará el grado de eficacia que alcance, antes se deberán definir nuevas estrategias que permitan a la UE apoyar de manera más eficaz las reformas políticas en ciertos países ACP. Dimensión política que al introducirse en la cooperación pone el énfasis en el vínculo entre ayuda y logro de resultados, lo que, a su vez, plantea una serie de cuestiones previas, la primera es la de definir los criterios de los resultados y la evaluación de los mismos.

La violación de uno de los elementos esenciales de la cooperación puede constituir un motivo de suspensión de la ayuda y de la cooperación comercial con el país ACP concernido, de ahí la importancia de bien definir los procedimientos de adopción de estas medidas, y evitar toda sospecha de dobles raseros e interpretaciones subjetivas. La diferencia que introduce Cotonou en

1. Sobre estos principios he tenido la ocasión de reflexionar en mi trabajo, J.M. SOBRINO: "Los criterios de complementariedad y articulación en la aplicación de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, 1997.

la materia es que estas medidas ya no son unilaterales como en el caso de Lomé sino que se sustentan en un marco de diálogo y sobre un procedimiento que se pretende neutro y transparente y que, a priori, ofrece mayores garantías. Al tiempo que, como veíamos, da un mayor protagonismo y responsabilidad al Estado concernido. Aunque también, para los casos de urgencia particular, se establecen mecanismos unilaterales bajo la forma de medidas adecuadas que deben cesar desde que desaparecen las causas que justificaron su adopción. Estos procedimientos de consulta ya están siendo utilizados: así, por lo que se refiere a la cooperación con Costa de Marfil, como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos durante el periodo de transición democrática y la exclusión de un partido político de las elecciones presidenciales y legislativas en 2000, pusieron en marcha los mecanismos del art. 96 del Acuerdo de Cotonou, descendiendo la ayuda de 100 millones de euros a 10 millones². En otros casos, se plantean diferencias entre las Instituciones europeas: así por lo que respecta al Camerún, el Parlamento Europeo ha solicitado en mayo 2001 la apertura de consultas previstas en el art. 96, denunciando la práctica sistemática de torturas y desapariciones y ejecuciones extrajudiciales en este país, mientras que la Comisión europea ha estimado que la utilización de los procedimientos del art. 96 no está justificada en este caso³.

Junto a estas medidas el Acuerdo de Cotonou contiene otras medidas destinadas a sostener los esfuerzos de los países ACP a favor de los derechos humanos, la democratización, el fortalecimiento del Estado de derecho y el buen gobierno (arts. 9 y 33), y de este modo, la cooperación podría:

- Aportar un apoyo a las reformas políticas, institucionales y jurídicas;
- Luchar contra la corrupción;
- Ayudar a poner en marcha la reforma, la racionalización y la modernización del sector público,
- Promover la descentralización política, administrativa, económica y financiera;
- Sostener las instituciones necesarias para apoyar la economía de mercado,
- Reforzar las capacidades de los actores no gubernamentales;
- Reforzar las estructuras de información, de diálogo y de consulta entre los actores no gubernamentales y las autoridades nacionales, incluidos los niveles regionales;
- Reforzar las capacidades de los actores públicos y privados

2. Agence Europe, n°7973, 30 mai 2001, p. 10.

3. Agence Europe, n°7968, 19 mai 2001, p. 7.

Volviendo a la vinculación entre ayuda y resultado, o en lenguaje de la UE “la ayuda está para ayudar a los que se ayudan a sí mismos”, o de, otro modo, la ayuda debe ser más selectiva, y otorgarse sobre la base de las necesidades (indicadores objetivos de desarrollo) y de los méritos (indicativos cualitativos de resultados), hay que señalar que la UE y los Estados ACP (aunque estos con reticencia) parecen convencidos de que el derecho a la ayuda y las ayudas automáticas son reliquias del pasado y que elementos como los resultados en la utilización de las mismas deben ser tenidos en cuenta a la hora de concederlas. De ahí que ya desde el Convenio de Lomé IV-bis, criterios como méritos, penalización, sanción, suspensión, entran en juego para determinar el volumen, la naturaleza y las estrategias de la ayuda.

De este modo, el Acuerdo de Cotonou, toma como referencia para determinar la ayuda, por un lado criterios de necesidad, tal y como aparecen definidos en el Anexo IV del Acuerdo (ingresos por habitante, población, indicadores sociales, nivel de endeudamiento, déficit comercial...), y, por otro lado, criterios de resultado, determinados de manera objetiva y transparente (art. 3 del Anexo IV), tales como: progresos alcanzados en la realización de reformas institucionales; resultados del país en la utilización de los recursos; realización eficaz de las operaciones en curso; reducción de la pobreza; medidas de desarrollo duradero; o resultados en las políticas sectoriales y macroeconómicas. Estos resultados deben ser evaluados de manera flexible, descentralizada y participativa. Los programas indicativos nacionales y regionales serán sometidos a un examen operacional anual, así como a exámenes a medio camino y en la fase final a fin de adaptarlos a las circunstancias cambiantes y garantizar su buena realización. Esta evaluación se realizará con criterios y parámetros acordados por ambas partes e incluidos en cada programa indicativo.

Algunos aspectos plantean, no obstante, ciertas interrogantes como ha sido apuntado por los analistas de este problema, por ejemplo, la posibilidad de penalizar a los pobres, lo que puede llevar a incrementar su marginación; los países políticamente débiles, afectados por inestabilidad políticas, en los que los criterios de resultados podrían aumentar esta inestabilidad, etc.

Por otro lado, la estrecha relación entre las vertientes económica y política de la acción exterior de la UE y, en concreto, entre la PESC y la cooperación para el desarrollo, explican la razón por la que, en los primeros borradores de esta última Política elaborados con ocasión de la conferencia intergubernamental que precedió a la adopción del TUE, se pensara conectarla con la PESC. Y si bien tal solución no se retuvo al final, hay en cambio algunos indicios que favorecen esta conexión a lo largo del Tratado. Así en sus disposiciones comunes, por ejemplo, en el artículo 3, apartado 2, o en el artículo 2, apartado 2,

aparece como un elemento más de la identidad de la Unión en el ámbito internacional. Por lo demás, se pueden identificar ciertas vías de contacto tanto en el plano institucional como en el de los objetivos, a saber: defensa de los valores comunes y de los intereses fundamentales, fomento de la cooperación internacional, desarrollo y consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales (art. J, 11) y cohesión en la coordinación de las relaciones internacionales (arts. 11 y 12)⁴. Estos contactos se acrecientan en el terreno operativo; en este sentido, y en desarrollo de tal política, el Consejo ha definido una serie de posiciones comunes, en su mayoría de naturaleza técnica, afectando a países con los que la CE mantiene relaciones convencionales de cooperación (por ejemplo, Burundi, Ruanda⁵) y ha adoptado acciones comunes que, en algún caso, han finalizado con la adopción de sanciones económicas, lo que es posible dado que se ha incluido en el TCE una base jurídica específica -el art.228 A- para fundamentar dichas sanciones económicas (por ejemplo, contra Haití⁶, Sudán⁷ o Níger⁸) previstas en el marco de una acción común o una posición común definida en el contexto de la PESC. Estas sanciones aparecen también contempladas en el art. 73 G, 1º del TCE, respecto a determinados ámbitos de la cooperación⁹. Además son muy abundantes las declaraciones políticas que han tenido como objeto alguna situación afectando a los países en desarrollo con los que la CE mantiene relaciones de cooperación para el desarrollo¹⁰. Para citar, finalmente, otro ámbito donde la PESC y la Política de cooperación para el desarrollo aparecen

4. Esta vinculación PESC y Cooperación para el desarrollo se lleva a su máxima expresión en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, al incluir a ambas políticas dentro del Título V de la Parte III dedicado a la Acción Exterior de la UE. De lo que podría desprenderse que la cooperación para el desarrollo de la UE es una manifestación de su acción exterior o, en otras palabras, de su "política exterior".

5. En el momento de la definición de la estrategia respecto a Ruanda, p.e., se planteó, en sede de PESC, la cuestión de si una posición común cuyo objetivo era elaborar un planteamiento global de la política de la Unión respecto a un tercer país puede tener en cuenta y mencionar todos los aspectos de las relaciones con dicho país respecto de los cuales la Comunidad tendría competencias para adoptar medidas concretas. Esta cuestión recibió una respuesta, condición en buena medida de la coherencia de la acción de la Unión, en forma de "instrucciones" para la aplicación del artículo J.2 del TUE, en donde se destacaba la necesidad del pleno respeto de las competencias de la Comunidad y de las atribuciones de la Comisión.

6. P.e., Reglamento (CE) nº1263/94 del Consejo, de 30 de mayo de 1994, por el que se suspenden determinadas relaciones económicas y financieras con Haití (DO L 139, de 2 de junio de 1994, p.1).

7. P.e., Decisión del Consejo 94/165/PESC sobre la posición común adoptada sobre la base del artículo J.2 del TUE relativa a la imposición de un embargo de armas, municiones y equipo militar contra Sudán, DO L 75, 17 de marzo de 1994.

8. Las sanciones a este país, uno de los ejemplos más recientes, proceden de la condena por la UE, del golpe de Estado militar de enero de 1996 y condujo a la suspensión de la ayuda al desarrollo destinada a Níger durante un período de seis meses. A medida que la situación evolucionaba en el interior de este país la UE, fue examinando la posibilidad de levantar la sanción, reiniciando, finalmente la ayuda interrumpida, Agence Europe, nº6933, de 13 de marzo de 1997, p.7

9. "Si, en los casos contemplados en el artículo 228 A, se considerare necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 228 A, podrá tomar las medidas urgentes que sean necesarias sobre movimiento de capitales y sobre pagos respecto de los terceros países de que se trate".

10. Consejo de la Unión Europea: "Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea de 6 de abril de 1995", Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental (Vol. I Textos oficiales de las Instituciones de la UE), Luxemburgo, 1996, pp.69-71.

estrechamente imbricadas, cabe referirse al tema tan actual, sobre todo como consecuencia de los repetidos enfrentamientos militares en el Centro de África, de la prevención de los conflictos. La interrelación entre ambas Políticas ha sido puesta de manifiesto con ocasión de la Conferencia internacional sobre el papel de la Unión Europea en la prevención de los conflictos, desarrollada los 27 y 28 de febrero de 1997 en Ámsterdam¹¹. También ha retenido la atención de la Comisión que, por un lado, ha elaborado una propuesta tendente a desarrollar una Política Europea de prevención y resolución de conflictos¹², y, por otro lado, ha puesto especial énfasis en la necesidad de elaborar una estrategia global que permita una intervención coordinada a nivel político y a nivel de cooperación para el desarrollo¹³.

Esta exigencia de articulación entre la PESC y la cooperación para el desarrollo localizada en un "pilar comunitario" ha sido defendida por el Parlamento Europeo en su resolución sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la conferencia intergubernamental de 1996, de 17 de mayo 1995, al afirmar textualmente que "Debería haber una política exterior de la Unión Europea más eficaz en el marco del pilar comunitario, que integre la política comercial común, la política de cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria y las cuestiones de política exterior y de seguridad común, y que aplique a nivel de la UE unas políticas de seguridad y defensa más definidas, con una estrategia común permanente dentro de las organizaciones internacionales responsables en la materia"¹⁴. El Tratado de Ámsterdam no se hizo eco de estas propuestas.

Además hay una serie de declaraciones, resoluciones y programas donde se pone especial atención en la vinculación entre desarrollo, seguridad y conflictos, valga citar, por ejemplo: "Informe del Secretario General y Alto Representante y de la Comisión en el que se dan recomendaciones concretas sobre el modo de mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión Europea en el ámbito de la prevención de conflictos" (14088/00), que se presentó al Consejo Europeo de Niza.

Por otro lado, los principios del artículo 11 del Acuerdo de Cotonou y el diálogo político de su artículo 8 ofrecen la posibilidad de atender a la prevención de conflictos en los países ACP. Un importante objetivo del diálogo político

11. Agence Europe, n°6926, de 3-4 de marzo de 1997, p.3

12. Commission Européenne: "L'Union européenne et le problème de conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà", SEC (96) 332.

13. Commission Européenne: Livre vert..., cit., p.45.

14. P.E.: Libro blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. Vol.I Textos oficiales de las Instituciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 1996, p.226.

es evitar en la medida de lo posible que las situaciones de dificultad o tensión política degeneren en conflictos armados. Para ello el diálogo deberá incluir intercambios de puntos de vista sobre las crisis y las situaciones de conflicto, esfuerzos de mediación y negociación y un apoyo a los procesos de paz. En caso de que tenga éxito, dicho diálogo político con arreglo al artículo 8 disminuirá las posibilidades de que la situación se degrade hasta el extremo de que la UE tenga que recurrir a las consultas con arreglo al artículo 96.

No obstante, cuando se aplica el artículo 96 debido a una violación de los elementos esenciales (respeto de los derechos humanos, principios democráticos y Estado de Derecho), el proceso de consulta permite a la UE enviar mensajes políticos fuertes y tratar de hallar soluciones aceptables. El caso de Costa de Marfil es instructivo: el procedimiento se reinició en febrero de 2001 y se creó un comité para que la UE, conjuntamente con las autoridades marfileñas, pudiera supervisar toda medida adoptada, con vistas a favorecer un planteamiento cooperativo.

En relación con ello, me parece conveniente el hacer un uso más sistemático del diálogo político cuando una crisis parezca inminente. Dicho diálogo deberá basarse en una línea política fuerte. Deberá ser más específico, flexible en cuanto a los plazos y más enérgico que en el pasado. Si el diálogo no prospera se pasa al uso de sanciones. Generalmente se imponen sanciones cuando estallan conflictos con objeto de impedir que un “destinatario” (es decir, un país, un partido o una entidad) prolongue o incremente la violencia; estas sanciones suelen incluir las armas y otros materiales de guerra, los ingresos de exportación, el capital extranjero, otros productos y tecnología importados, o condiciones preferentes de viaje. Otros tipos de sanciones, como la negación de visado o la reducción de la representación diplomática, suelen utilizarse para transmitir un claro mensaje político. No obstante, debería reflexionarse, aún más, sobre el modo de utilizar las sanciones con carácter preventivo para privar a un beligerante potencial de los medios para iniciar un conflicto. Muchos regímenes de control de las exportaciones (relativos a la energía atómica, los misiles, la producción química, las pequeñas armas, etc.) constituyen de hecho un tipo de sanción preventiva.

El problema que se deriva de todo ello es que, con frecuencia, pagan justos por pecadores. Para evitarlo y con objeto de individualizar a los destinatarios de las sanciones preventivas (“sanciones inteligentes”) y minimizar, así, el sufrimiento de la población, sería necesario efectuar un riguroso análisis preliminar. En este sentido, los “Indicadores de conflictos potenciales” serían útiles pues facilitarían el determinar quienes son capaces de iniciar un conflicto y analizar su base de poder real o potencial.

La utilización de tales indicadores nos mostraría hasta qué grado la comunidad internacional podría impedir realmente el desarrollo o la consolidación de esa base de poder, para después tratar de impedir su acceso a los mercados de productos, capital, tecnología y otros activos materiales o inmateriales. Ahora bien, y dado que las sanciones producen a menudo graves perturbaciones económicas, cuando se considere la posibilidad de recurrir a ellas habrá que sopesar las posibles ventajas políticas en relación con el perjuicio económico efectivo que puedan infligir. Y, en todo caso, estas contramedidas deben ser conformes al Derecho internacional y, entre otras cosas, deberán ser, por tanto, proporcionales.

La condicionalidad de la ayuda de la UE a los países no desarrollados como instrumento de prevención de conflictos

La UE ha constatado cómo en los casos de ayuda económica o humanitaria existe el riesgo de que ésta se utilice indebidamente y que, de manera directa o indirecta, se use para fines bélicos, de rearme y que no beneficie a la población civil. Por ello, se ha puesto énfasis en la necesidad de las tareas de supervisión y de un seguimiento continuo y estrecho por parte de la delegación de la UE de toda ayuda y en especial aquella que se preste a los países que se encuentran enfrentados a un conflicto. Para hacer ello posible, la UE está dotando a sus delegaciones del personal y de los conocimientos especializados necesarios para satisfacer estas misiones

Frente a los riesgos de desviación de la ayuda, la UE ha comenzado a introducir factores de condicionalidad en la misma, relacionando ésta con la buena administración, el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho y el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los países vecinos. Cuando estos requisitos no son debidamente respetados, se introducen una serie de mecanismos de corrección que pueden llevar, incluso, a la suspensión de la ayuda. Pero tal decisión deberá ser transparente, equilibrada, proporcionada y coherente.

En este orden de cosas, cabe observar cómo la UE está acudiendo a un enfoque integrado de incentivos y sanciones como mejor estrategia para ejercer presión sobre un país tercero. En tales casos, las sanciones sólo deberían aplicarse cuando hayan fracasado los incentivos¹⁵. En esta línea, la UE, en el marco del

15. En esta línea, el 26 de febrero de 2001, el Consejo amplió el acceso al mercado comunitario sin derechos de aduana ni contingentes a todos los productos de los países menos desarrollados, salvo las armas (iniciativa "todo menos las armas").

Acuerdo de Cotonou, está instando los Estados ACP a ser más transparentes en la presentación de sus presupuestos de seguridad y defensa, al tiempo que se está obrando para definir un techo para el gasto militar, por encima del cual no se facilitaría ayuda, y, también, un sistema de control eficaz de los movimientos y el comercio en los mercados paralelos.

Otras medidas que se avanza dentro de esta nueva estrategia de la UE son la posibilidad de imponer sanciones «inteligentes», entendiéndose como tales, por ejemplo, la denegación de algunos visados, la congelación de activos, la limitación de la cooperación militar (incluidas las exportaciones de armas) o las relaciones comerciales, que parecen ser más eficaces por ir dirigidas contra la clase dirigente y no contra la población civil.

Desde la perspectiva de la articulación, esta estrategia busca que las instituciones competentes de la UE y los Estados miembros introduzcan controles comunes sobre los agentes de intermediación y tráfico de armas. En relación con ello se ha avanzado que tales agentes deberían estar registrados en su Estado miembro y deberían tener que solicitar una licencia para cada transacción que organicen. Igualmente, apoya el establecimiento de unos controles y un seguimiento efectivos comunes del uso final de las armas, en el que estarían incluidos los países candidatos a la adhesión y los países asociados. Finalmente, y desde la óptica tradicional europea, que ha sido el priorizar las relaciones de la UE con otras organizaciones regionales, se apunta por incrementar la ayuda financiera y técnica a los programas que abordan la proliferación y el tráfico ilícito de armas de pequeño calibre en las regiones afectadas (como los que actualmente están en curso en la CEDEAO, el Cuerno de África y la región de los Grandes Lagos, así como en la SADC).

La fungibilidad de la ayuda hace difícilmente controlables sus desviaciones, de ahí la necesidad de que la UE mejore sus actuales mecanismos de control presupuestario con objeto de evitar que se desvíen fondos hacia las actividades bélicas, y que en tales mecanismos participen, también, el sector privado u organismos financieros internacionales. El objetivo sería obtener de los países ACP firmes garantías de que la financiación comunitaria no se desviará hacia fines bélicos, como mecanismos de control en acuerdos financieros tipo o acuerdos sobre esta cuestión en reuniones bilaterales y multilaterales a través de un sistema flexible de programación y supervisión.

Por otro lado, la conclusión de los conflictos armados no resuelve en muchos casos la situación, sino que surgen otros nuevos difíciles de gestionar. En este sentido, sería necesario, por ejemplo, prever medidas de apoyo para las tropas en retirada para evitar daños a la población local, el medio ambiente y las

infraestructuras. La desmovilización de los ex combatientes es una carga pesada para las endeble sociedades donde deben reintegrarse, lo que requiere una financiación continua y que los programas de desmovilización se sitúen en el contexto de los programas de desarrollo económico y social del país y en el marco de un programa de reforma del sector de la seguridad que incluya a la policía, las fuerzas armadas y los órganos judiciales.

En muchos casos, han sido organizaciones regionales del entorno donde se produce el conflicto armado, las que han jugado un papel fundamental en su solución, por ello parecería conveniente destinar una ayuda a las mismas, tanto en su labor de eliminación de conflictos como en su actuación previniéndolos. En este sentido, la UE está prestando apoyo al mecanismo de prevención, gestión y resolución de conflictos de la UA, al mecanismo de prevención de conflictos de la ECOWAS, al proceso de paz de Lusaka en la República Democrática del Congo (por medio de la SADC) y a las negociaciones de paz de Burundi, etc.

En definitiva la condicionalidad de la ayuda muestra la interacción entre una serie de elementos que pueden facilitar que la ayuda comunitaria contribuya al objetivo global de prevención de conflictos y a los esfuerzos internacionales en las situaciones de post-conflicto.

Consideraciones finales

Los conflictos armados internos e internacionales son enemigos del desarrollo, su impacto en las economías de los países pobres es brutal, hundiéndolos más si cabe en la pobreza, desestructurándolos política, social y económicamente. Y, en muchos casos, expulsándolos del circuito económico internacional.

Las políticas de cooperación para el desarrollo deben tener como uno de los objetivos fundamentales el prevenir estos conflictos, introduciendo medidas sancionatorias para aquellos regímenes que conculquen los derechos fundamentales, el Estado de derecho y se alejen de las prácticas de la buena administración pública. También, incorporando medidas destinadas a favorecer sistemas democráticos, legítimos y transparentes. Y, finalmente, incluyendo medidas de control y seguimiento, de manera a evitar una mala utilización de la ayuda al desarrollo. Todo ello conduce a que se introduzcan elementos de condicionalidad en la cooperación para el desarrollo.

La introducción de estos elementos se ha producido de forma especialmente llamativa en la Política de cooperación para el desarrollo de la UE. Ello y la

afirmación de la necesidad de mejorar la articulación entre esta Política y la PESC/PCSD son los rasgos más destacados de la actividad exterior, en este ámbito, de la UE. Lo que convierte a esta organización en uno de los principales sujetos a la hora de vincular la seguridad al desarrollo, como lo van probando las distintas acciones que adopta en este terreno.

De este modo la UE está centrando, en los países con un potencial de conflictos, la ayuda exterior en el establecimiento (o restablecimiento) de un entorno político favorable (por ejemplo, el apoyo a la democracia, el Estado de derecho, la sociedad civil, la independencia de los medios de información, la igualdad entre los sexos, etc.). En ciertos casos se ha involucrado en la reforma del sector de la seguridad. Y, en otros, cuando un país sale de un conflicto, ha buscado contribuir a la consolidación de la paz por medio de programas específicos tales como los programas de rehabilitación.

Además de esta actuación preventiva, parece necesario que la UE potencie su capacidad de respuesta rápida en caso de que un país concreto entre en una situación de conflicto y, para ello, debería mejorar su sistema de alerta rápida y utilizar el abanico de posibilidades del que ahora dispone, que va desde el diálogo político hasta los representantes especiales, incluidos, en el futuro, los mecanismos de gestión de crisis civiles. Algunos de estos instrumentos están consolidados, otros aún no. Pero unos y otros deben ser complementarios de los utilizados por los Estados miembros y viceversa. Y ambos, en todo caso, deben ser respetuosos del Derecho internacional y, en particular, de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, la paz y la estabilidad no van a poder existir si la mayoría de la población del planeta vegeta en la miseria y la minoría impone a través de un control absoluto de los medios de información y difusión un orden cultural acuñado a imagen y semejanza de un modelo de civilización y unos valores propios a un mundo avanzado con los que difícilmente podrán identificarse los pueblos subdesarrollados.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO: UNA VISIÓN DESDE LAS ONG

FRANCISCA SAUQUILLO*

RESUMEN

Este artículo presenta la importancia de la democracia para lograr un desarrollo humano sostenible, en la medida en que ésta facilita el crecimiento de la economía, la paz, el bienestar social, la justicia distributiva, así como el ejercicio de derechos y libertades, propiciando así un desarrollo económico, social y humano.

ABSTRACT

The article presents the views of the author on the importance of democracy to achieve a true human and sustainable development. Democracy is the basis of growth, peace, social well-being, justice and the exercise of civil rights, which are deemed as pillars for human and economic development.

RÉSUMÉ

Cet article présente l'importance de la démocratie pour obtenir un développement humain soutenable, dans la mesure où elle facilite la croissance de l'économie, la paix, le bien-être social, la justice distributive, et l'exercice des droits et libertés, permettant ainsi un développement économique, social et humain.

* Presidenta del Movimiento por la Paz - MPDL

Introducción

Los expertos en desarrollo, los actores políticos y los operadores económicos se dejan convencer cada vez más de que la buena gobernabilidad política, así como la transparencia en la gestión económica, son criterios importantes tanto para el crecimiento de la economía como para el éxito de cualquier proceso de desarrollo¹. Indudablemente, cuanto más racional y transparente sea esta gestión, mejor se comportará la economía, con mayores probabilidades de tener repercusiones positivas en la población y mejorar su situación social. Esta convicción hace que hoy los debates sobre las políticas de desarrollo presten más atención al funcionamiento y a la eficacia de las instituciones estatales y a la buena gobernabilidad de las mismas, siendo elementos que deben asentar un marco de gestión basado en reglas de juego consensuadas, que hagan que los mercados funcionen bien, atraigan inversiones y favorezcan el crecimiento económico.

Los elementos clave de este modo de gestión política que pretende empujar el desarrollo son “la transparencia y la participación de los pueblos”. Ahora bien, este estilo de gestión supone estructuras políticas basadas en algunas normas que inspiran la justicia social, la igualdad de todos y la solidaridad para preservar, mejorar y consolidar el destino común. Estas estructuras se corresponden con lo que llamamos la “democracia”, que es la expresión de la sumisión del poder a la voluntad del pueblo, que debe valorar y apreciar la gestión de los que detentan ese poder. Como se ha dicho, la democracia es el poder ejercido por el pueblo a través de sus representantes actuando en beneficio de la sociedad. Se trata desde entonces de la democracia representativa, ya que la democracia directa puede parecer una utopía.

Por tanto, la democracia es, en principio, el poder de la mayoría que se expresa principalmente en la importancia acordada al órgano legislativo representativo del pueblo². De esta manera, podemos hablar de democracia únicamente allí donde las decisiones colectivas son adoptadas mediante el principio de la mayoría, a través de la participación de la mayor parte de los ciudadanos en esas decisiones.

Una de las ventajas de la democracia reposa en la práctica de la igualdad de todos los miembros de la sociedad ante la ley, así como en la igualdad para

1. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi-Prensa, 2002, en Prefacio del Administrador.

2. SCIACCA, E., *Interpretación de la democracia*, Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 1994, pág. 14.

todos de participar en la gestión de su comunidad. Desde su invención en Atenas, la democracia se ha revelado como el único sistema político que defiende esta igualdad y asegura, en cierta medida, la participación de todos en la vida pública y en el reparto más o menos equitativo de la riqueza del país. La democracia pretende defender el interés general y solidarizarse con el bienestar de todos³. Al preocuparse por mantener la igualdad de todos ante la ley y del reparto equitativo de la riqueza nacional, la democracia busca la protección de los derechos de todos y el desarrollo. En este sentido, la democracia encaja fácilmente con la defensa de los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad.

La relación entre democracia y desarrollo

Sin desconsiderar sus imperfecciones, al menos la democracia es el único régimen político que garantiza el ejercicio de los derechos y las libertades políticas y civiles, se preocupa de la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y, por consiguiente, se convierte en un régimen que propicia un ambiente favorable a la consolidación de los derechos de tercera generación, como el derecho a la paz y el derecho al desarrollo. Sin duda, la democracia favorece la paz y el desarrollo, ya que supone un sistema político en busca permanente del bienestar social y de la satisfacción del interés general.

Los grandes componentes de la democracia son:

- Un sistema representativo en el que los actores políticos provienen de elecciones libres, transparentes y democráticas, y en el que gobierno y oposición construyen y ajustan el proyecto de sociedad mediante un debate crítico constructivo, inspirador y creador de nuevas iniciativas. Por ello, las democracias necesitan no solamente un gobierno legítimo sino también una oposición legítima⁴.
- La separación de los poderes, con independencia y autonomía de decisión de los poderes judicial y legislativo ante el ejecutivo, manteniendo un sistema de peso y contrapeso en el que existen controles que hacen que la sociedad funcione lejos de posibles caprichos del poder autoritario y, por tanto, en beneficio de todos los ciudadanos.
- La libertad de expresión garantizada por la independencia de medios de información libres, los cuales tienen la misión de informar objetivamente a

3. MAPPA, S. (dir.), *Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995, pág. 21.

4. PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano 2002. op. cit.*, Prefacio del Administrador, pág. v.

la ciudadanía sobre los grandes problemas y retos a los que se enfrenta no sólo la nación sino también la sociedad internacional.

- La existencia de una sociedad civil garantizada por la libertad de asociación, y como interlocutor válido de los ciudadanos y un instrumento de protección de sus intereses.
- El ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La presencia y el funcionamiento de estos elementos en cualquier sociedad es ya un paso importante en el camino hacia su desarrollo, de modo que “democracia y desarrollo” tienen una relación que, si no es directamente proporcional, al menos ambas realidades sí se influyen mutuamente. En efecto, el hecho de que un gobierno sea autoritario o democrático no es un factor decisivo en el crecimiento económico o en el reparto de sus dividendos. No obstante, cabe reconocer que la democracia puede favorecer ese crecimiento y el desarrollo, si se la acompaña de una política de justicia distributiva.

Ahora bien, esta justicia distributiva es más factible en un régimen democrático que en una dictadura, ya que la implicación de varios actores tanto políticos como sociales en el debate sobre la gestión de la nación conduce, en la mayoría de los casos, hacia la promoción de esa justicia distributiva. Al contrario, en un régimen autoritario y dictatorial, esta situación ve sus probabilidades reducidas al faltar contrapesos políticos y sociales que puedan ejercer un control sobre la gestión de los dividendos del crecimiento. Los gobiernos que funcionan sin sufrir este tipo de control acaban desviando estos dividendos para objetivos e intereses particulares, en cuyo caso las demandas sociales quedan insatisfechas y carentes de inversiones. La situación a la que conduce este modo de gestión será sin duda la consolidación de la pobreza y del subdesarrollo.

Por consiguiente, la democracia, al permitir el ejercicio de libertades y de derechos, facilita al mismo tiempo un ambiente propicio al desarrollo económico, social y humano.

El ejercicio de los derechos y de las libertades fundamentales marca fronteras a los abusos de poder y crea un marco de colaboración equilibrado que permite a todos los ciudadanos trabajar por el interés de toda la sociedad a través del respeto mutuo a cada uno. El respeto de los derechos individuales es al mismo tiempo el respeto del bien común, de modo que su violación se denuncia y se reprime para preservar la ética y los valores sociales aceptados por todos. En este sentido los medios de comunicación libres desempeñan un papel de mayor relevancia.

En efecto, la existencia de la libertad de prensa anima a los comunicadores a hacer críticas constructivas, a despertar y formar la opinión pública y a

denunciar abusos de poder que puedan amenazar los valores sociales y minar los principios de equidad y justicia social y, por ende, hipotecar la marcha hacia el desarrollo. Es en este sentido como hay que entender por qué la libertad de los medios de comunicación y el dinamismo de la sociedad civil, -apunta el Informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano-, “brindan a los ciudadanos nuevas formas de participar en los debates y en las decisiones políticas⁵”.

Si la democracia consolida el camino hacia el desarrollo, al mismo tiempo favorece un ambiente de paz y de estabilidad. En una sociedad que funcione con estas reglas de juego, las cuales admiten reclamaciones al permitirse la libertad de expresión y el ejercicio de los derechos, están garantizadas la estabilidad y la paz necesarias para el desarrollo. Por el contrario, cuando están bloqueados todos los canales de reivindicaciones legítimas, cuando se consolidan prácticas de injusticia social, el resultado es el aumento de frustraciones, que acaban creando tensiones que muchas veces estallan en conflictos sociales. De ahí, la existencia de conflictos diseminados en muchas regiones subdesarrolladas donde no hay democracia ni garantías de derechos humanos. Desde esta consideración, se puede reconocer que la democracia contribuye a la estabilidad política.

Es cierto que las guerras se dan más con frecuencia en países no democráticos, con la consecuencia de que perturban los procesos de desarrollo y provocan retrocesos. Una fotografía instantánea de la geografía del mundo revela claramente que la paz duradera se ha instalado en países con estructuras democráticas que permiten encauzar con éxito sus programas de desarrollo, mientras que la inestabilidad política y los conflictos son realidades frecuentes en países con estructuras autoritarias y dictatoriales, muchos de los cuales son al mismo tiempo países subdesarrollados.

La democracia crea en cierta medida una ética política en concordancia con la realización del proyecto “desarrollo”. En efecto, la celebración de elecciones permite conferir a aquellos ciudadanos que se han identificado con el proyecto de sociedad mayoritariamente apoyado y votado por la población, la responsabilidad de llevar a cabo la realización de éste. La preocupación para los nuevos dirigentes electos estará en el cumplimiento de la promesa, la realización de ese proyecto a fin de quedar en armonía con los miles de votantes que habían depositado la confianza y apoyado el mismo. De cumplirse ese proyecto, se habrá dado un paso hacia el desarrollo. Lo que no ocurre en las dictaduras, donde todo debe obedecer a los caprichos del poder autoritario.

5. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002*, op. cit., pág. 3.

Este no se siente obligado a rendir cuentas a nadie por haber conquistado el poder sin pasar por las urnas. Un ambiente de estas características da lugar a abusos de todo tipo entre los que destacan desviaciones de fondos importantes que hubieran financiado la construcción de infraestructuras de desarrollo. Y es la situación más frecuente en muchos países de África y Asia.

En general, la democracia y el desarrollo son todavía una asignatura pendiente en muchos países de África, a pesar de algunas experiencias que alcanzaron el éxito, como es el caso de Benín, Ghana, Botswana, Kenia, República Sudafricana, Madagascar o Mozambique.

La ausencia de estructuras democráticas en muchos países africanos abre vía a una serie de abusos que aniquilan los esfuerzos y el éxito de algunas políticas de desarrollo. La violación de los derechos humanos y la confiscación de las libertades en estos países han limitado el espíritu emprendedor y las iniciativas creativas. Una sociedad que no logre despertar su conciencia y su inspiración creativa esperando, por tanto, conseguir su desarrollo por la voluntad del dictador, es una sociedad condenada al fracaso. Muchos de los países africanos se encuentran en esta situación.

La ausencia de estructuras democráticas contribuye a menudo a asentar sociedades humanas con una gestión política y económica sin reglas mínimas de transparencia. Muchas partidas presupuestarias que se hubieran invertido en proyectos sociales susceptibles de mejorar el índice de desarrollo humano, son desviadas hacia cuentas privadas abiertas en bancos de los países desarrollados. Estas actuaciones arbitrarias, autoritarias y fuera de la ética hipotecan el desarrollo y profundizan los niveles de pobreza y del subdesarrollo.

Otro actor destacado en este escenario, las ONG de desarrollo, tienen también un papel muy importante en la democratización de las sociedades en las que trabajan y, además de la creación de estructuras productivas que contribuyan a mejorar el nivel de vida de las comunidades en las que actúan, sus proyectos centran cada vez más sus objetivos en promocionar la sociedad civil. Las organizaciones entienden la necesidad, por un lado, de extender la red de iniciativas civiles y, por otro, de la consolidación democrática de las sociedades, con el fin de asentar los derechos humanos, las libertades fundamentales y la igualdad de oportunidades como la base del funcionamiento social. En esta tarea, las ONG deben incidir de manera fundamental en el apoyo legal y el acceso a los derechos por parte de la población, promoviendo la formación y la información independiente y objetiva, así como la tolerancia y la confianza en las comunidades multiétnicas, como piezas claves para lograr un desarrollo integral de la sociedad.

Consideraciones finales

El grave error que se ha cometido durante años en la concepción de las políticas de cooperación para el desarrollo es el hecho de haber concebido estas políticas desde parámetros esencialmente económicos, pasando por alto la dimensión política del desarrollo. En otros términos, el desarrollo no sólo se alcanza con la inyección de importantes fondos e inversiones, sino también con el cambio de los modos de gestión política, los cuales deben insistir en la transparencia, esto es, un uso correcto de los fondos destinados a proyectos de desarrollo social.

La dimensión política del desarrollo se alcanza con la práctica de la democracia, un sistema político que se revela eficaz y compatible con la realización del desarrollo. La democracia responsabiliza a los ciudadanos ante los objetivos de desarrollo, que son siempre objetivos sociales y comunes. De esta manera, la democracia consolida tanto el sentido de ciudadanía como el del interés general.

La promoción del desarrollo humano, la protección de los derechos humanos y la dignidad de los ciudadanos no pueden encontrar mejor cabida que dentro de un régimen democrático. Por ello, la democracia es una de las condiciones imprescindibles para conseguir el desarrollo.

Por tanto, muchas políticas de cooperación para el desarrollo fracasaron por no haber contemplado en sus líneas estratégicas esta realidad. Este hecho obligó a muchos gobiernos e instituciones donantes de ayuda al desarrollo a revisar en la década de los 90, tras la caída del Muro de Berlín, sus políticas de desarrollo. Muchas de estas políticas incluyen hoy lo que se ha denominado "*la cláusula democrática*", la cual compromete a cualquier país que aspira a recibir ayuda al desarrollo a aceptar cambios políticos que permitan una apertura de sus estructuras hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Pensamos que es un paso importante en la mejora de estas políticas de desarrollo, pero no definitivo, ya que el desarrollo, al ser una realidad compleja y multisectorial, requiere también, más allá de la buena gobernabilidad democrática, una política de educación de la población para su capacitación y para prepararla a asumir responsabilidades, convirtiéndose en el propio motor de su desarrollo. Se necesitan igualmente inversiones importantes en las infraestructuras de desarrollo, -carreteras, centros hospitalarios, etc-, para apoyar el mismo proceso. Por otra parte, la realización de todos estos objetivos es más posible con un gobierno democrático que con una dictadura. Así, democracia y desarrollo deben marchar juntos como elementos de una misma realidad, influyendo uno sobre otro para alcanzar un mismo objetivo: el bienestar de todos en la igualdad de derechos.

**publicidad
UNICEF**

DEMOCRACIA, DESARROLLO Y CIUDADANÍA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

ENARA ECHART MUÑOZ Y SARA LÓPEZ MARTÍN*

RESUMEN

Partiendo de una visión integral del desarrollo, con énfasis en su dimensión política, de derechos, a menudo olvidada, el siguiente artículo propone un rápido acercamiento a las nuevas demandas de ampliación de la democracia para garantizar una mayor implicación ciudadana en los procesos políticos de toma de decisiones. Para ello se recurrirá a ejemplos recientes, que ilustran la búsqueda de nuevas formas de democracia deliberativa y participativa.

ABSTRACT

The following article analyzes the role of the political dimension of development (a dimension rarely taken into account in developmental studies) through a quick assessment on the response that democracy has given to civil demands on participation in decision-making. The authors explore new forms of participative and deliberative democracy based on current approaches and examples.

RÉSUMÉ

En partant d'une vision intégrale du développement, qui met l'accent sur sa dimension politique, de droits, souvent oubliée, l'article suivant propose une approche rapide aux nouvelles

* Enara Echart es investigadora en el IUDC-UCM. Sara López es investigadora-becaria en el Departamento de CC. Política y de la Administración II de la Universidad Complutense de Madrid.

demandes d'extension de la démocratie pour garantir une plus grande implication des citoyens dans les processus politiques de prise de décisions. Pour cela les auteurs montreront des exemples récents, qui illustrent la recherche de nouvelles formes de démocratie délibérative et participative.

La importancia de la implicación ciudadana en los procesos de desarrollo

En la actualidad los debates sobre el desarrollo parecen haber retomado fuerza en la agenda internacional, con declaraciones y planes de acción que buscan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de los países empobrecidos. No obstante, estos debates parecen centrarse en la lucha contra la pobreza, es decir, en una de las consecuencias del subdesarrollo, entendida principalmente en términos económicos: como carencia de ingresos y de bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas y la supervivencia (definiendo la pobreza en función del umbral situado en un dólar al día), más que como carencia de capacidades y opciones para una vida digna (que requeriría incluir otras dimensiones). Frente a estas percepciones, es necesario recuperar la dimensión política de los procesos de desarrollo, incidiendo en la importancia de la democracia para lograr una vida digna.

Cabe recordar que la reivindicación del desarrollo, y del derecho al desarrollo, partió de una crítica a la visión economicista que prevalecía en los procesos de desarrollo -según la cual el crecimiento económico era el principal objetivo-, al comprobar que este no era suficiente para la mejora de las condiciones de vida. Es, por tanto, una reivindicación de los países del sur frente a una organización económica dirigida por los intereses de “los poderosos”, y según un modelo definido por ellos. Se encuentran así referencias al derecho al desarrollo ya desde la Carta africana de Derechos Humanos y de los Pueblos¹, de 1981, plasmándose definitivamente en la adopción de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986², en la que se define el desarrollo como “*un proceso económico, social, cultural y político global, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los*

1. Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya. El énfasis es nuestro. En su artículo 22.1 afirma que “ Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad”.

2. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”.

Esta declaración considera el derecho al desarrollo, en su artículo 1.1, como *“un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.* Abarca, pues, el resto de derechos humanos, a los que completa, y que asegura, ya que sin un entorno adecuado no podrían ejercerse. También se vincula estrechamente con las sucesivas ampliaciones de los derechos, no sólo los civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales³.

Los primeros informes de desarrollo humano del PNUD recuperan esta visión del desarrollo, entendiéndolo como *“el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas... Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente”*⁴.

De esta definición del PNUD es importante recuperar la idea del desarrollo como proceso, con importancia de los actores, superando la concepción economicista y eurocéntrica predominante anteriormente. Su Informe de Desarrollo Humano de 1993⁵ incidía así en la importancia de la participación

3. En efecto, como señalan los Preámbulos de los Pactos Internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los Derechos Civiles y Políticos, adoptados en 1966 por Naciones Unidas: *“no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales”.* Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

4. Referencia tomada de PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria-Hegoa, Barcelona, 2000, en su versión electrónica, disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/68>

5. PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1993: *Participación popular*, Oxford University Press, Nueva York, 1993.

popular en los procesos de desarrollo, tanto en las dimensiones políticas como económicas, asegurando una redistribución equitativa de los beneficios. Para ello, se hace necesaria una redefinición de las formas de implicación ciudadana en la toma de decisiones políticas, tanto en niveles nacionales como internacional, que garantice una presencia de todos los actores necesariamente implicados en la resolución de los problemas que afectan a las condiciones de vida de la población mundial.

Por todo ello, la importancia del desarrollo como proceso que garantice los derechos humanos de los individuos y de los pueblos, exige una atenta mirada a las dinámicas recientes de reformulación (en el sentido de “ampliación”) de la noción de democracia. Los grandes textos de los organismos internacionales señalarían, así, líneas de trabajo que faciliten una mayor incorporación de la ciudadanía y otros sujetos colectivos (ONG, movimientos sociales, entre otros), afines a algunos movimientos en la esfera internacional, destinados a facilitar esa presencia plural en la deliberación pública sobre los problemas que afectan al mundo. Encontramos, por tanto, en la señalada conveniencia de que “la gente” sea tenida en cuenta, una exigencia de democracia participativa en la que los ciudadanos puedan ampliar sus capacidades. La democracia se convertiría así en requisito ineludible, pero entendida además desde una dimensión más amplia, que asegure la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afecten a sus vidas, así como en la organización y redistribución de los beneficios de los procesos de desarrollo. Tanto en los procesos de democracia como en los de desarrollo, el ser humano debe situarse en el centro.

Esta forma de entender la democracia no puede por tanto limitarse a una democracia formal, electoral, en la que no sean relevantes más que los conocimientos mínimos sobre los actores en liza, sino que requiere de una ciudadanía informada en cuantos más planos sean relevantes para la toma efectiva de decisiones. La importancia de la democracia bien entendida desde esta perspectiva quedó reflejada en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2002⁶, centrado en esta temática. Asimismo, la realización de un informe sobre la *Democracia y América Latina*⁷ muestra la importancia de estos temas en los procesos de desarrollo. Sin información, no hay ciudadanía preparada para decidir en democracia. Como señala en el prefacio de este informe la Directora Regional para América Latina y el Caribe del

6. PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2002: *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Ediciones Mundi-Prensa, Barcelona, 2002.

7. PNUD: *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004

PNUD, Elena Martínez: *“Si desarrollo humano, como una y otra vez han dicho los informes del PNUD, es “el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida”, diría yo que democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público, es aumentar las opciones de carácter colectivo que inciden sobre la calidad de nuestras vidas. Y así, el aserto de Amartya Sen, “desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo”, viene en efecto a ser una definición de la democracia”*.

Asimismo, este informe señala que *“la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. Para el PNUD, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. (...) En este sentido, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales”*⁸. Implica por tanto *“una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social”*⁹.

En definitiva, frente a las concepciones limitadas de los procesos de desarrollo, muy en boga en la actual lucha contra la pobreza, así como de los modelos democráticos definidos básicamente en sus dimensiones formales, siguen existiendo reivindicaciones en torno a la necesidad de definir nuevas formas de democracia deliberativa y participativa, como base para la creación de un orden internacional más justo, que asegure una vida digna para sus poblaciones. La “ciudadanía global” de la que tanto se ha hablado en los últimos años, entendida como el resultado del reconocimiento de las esferas en las que tienen necesariamente que interactuar las poblaciones, los dirigentes de los distintos estados y los representantes de los organismos internacionales, aparecería así como la confluencia de los procesos de apertura de los mecanismos decisorios existentes y la visibilización de las distintas voces que reclaman soluciones conjuntas para algunos de los problemas estructurales que asolan al planeta desde hace décadas. La apuesta para la integración de todas estas perspectivas se forjará, como veremos a continuación, en una serie de debates e intervenciones que deberán ser tenidas en cuenta para abordar el complejo debate sobre el desarrollo y avanzar en la búsqueda de soluciones.

8. PNUD: *La democracia en América Latina*, p.23

9. PNUD: *La democracia en América Latina*, p.24

El desarrollo y las nuevas formas de democracia: recorrido histórico

Están cobrando cada vez más fuerza las nuevas percepciones sociales acerca de los límites del fenómeno democrático en nuestros días. La generalización, en amplias zonas del planeta, del derecho ciudadano a la toma de decisiones políticas en las formas de gobierno, desde la segunda mitad del siglo pasado, satisfizo la demanda inicial de “más democracia” (en términos cuantitativos), respaldada por el trabajo de instituciones internacionales (el entorno de Naciones Unidas, por ejemplo) a partir de un consenso progresivo sobre formas políticas “deseables”. Desde los esbozos más institucionales sobre este punto de acuerdo, hasta el cierre de filas acerca de los puntos de llegada históricos (la perspectiva de Fukuyama podría ilustrar los términos en que se ha procesado el mundo político-económico “existente”), aparecen sin embargo por el camino discursos que no se conforman con la instauración sucesiva de regímenes democráticos, sino que empiezan a articular propuestas de profundización en el funcionamiento de estos sistemas. Frente a “más democracia”, piden “democracia de más calidad”.

Aparecen así, en la última década del siglo XX y los primeros años del XXI, nuevos actores que trabajan en la ampliación y profundización de las potencialidades de la implicación ciudadana en los modelos democráticos vigentes, en dos grandes sentidos.

Por un lado, se buscará una extensión de los marcos de derechos normalizados y reconocidos a la ciudadanía de pleno derecho, reclamando para ella más y mejores instancias de implicación en la vida política de los Estados. Al mismo tiempo, y salvando la aparente paradoja, se cuestionará la vinculación de los derechos ciudadanos a la adscripción legalmente reconocida al ámbito estatal, considerando que el proceso de globalización acelerado en las últimas décadas exige reformular, como ha sucedido con la economía, las definiciones políticas que nos regulan.

La superación de la noción liberal de ciudadanía, nacida de la revoluciones burguesas, se plantea así bajo el reclamo de nuevas generaciones de derechos, pero también tomando la globalidad como espacio de vigencia de los mismos. En concreto, aparecen reivindicaciones convergentes hacia una nueva “ciudadanía global”¹⁰, que exige la ampliación de los derechos clásicos (civiles y

10. En sentido amplio. Sin caer en los triunfalismos de los primeros actores que contestan a la globalización (movimientos sociales). Nos ubicamos en la búsqueda de nuevos marcos orientados hacia la reflexión sobre ese concepto. Ver Vidal Beneyto, J (2003): *Hacia una sociedad civil global*. Taurus, Barcelona

políticos) a los todavía no nacionales de un Estado (reclamo que emana de las nuevas redes de migrantes, pero también desde los movimientos sociales), la aplicación efectiva de derechos sociales (lo que plantea una nueva consideración de la noción de desarrollo, entendido como la suma efectiva de todos los planos anteriores) y la incorporación de una cuarta generación de derechos (culturales), que pasan por el reconocimiento de identidades que pone en cuestión la propia globalización.

Mucho ha llovido desde que Marshall¹¹ definiera las diferentes fases de ampliación de los derechos que integran la noción de ciudadanía, en una propuesta ya clásica que contempla las sucesivas oleadas que conforman los derechos civiles, políticos y sociales. En las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, hemos asistido a la consolidación de los regímenes democráticos como forma política en aquellas partes del globo en que la opción por esa forma de gobierno se hallaba ya implantada, y a la censura institucional de aquellas otras opciones (dictatoriales, autoritarias, teocráticas) aún no tendentes a la democratización. La “mejor de las formas posibles” -tal y como establece el consenso en torno al tema- de gobierno se ha convertido en uno de los ejes del pensamiento políticamente correcto occidental, consagrado por el conjunto de derechos recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹², que construyen un escenario de libertades difícilmente aplicable bajo otras formas de interacción con el poder político. Se consolida así el consenso en torno a la necesidad de una implicación activa de los ciudadanos de los distintos Estados en la marcha de las decisiones políticas.

Eludimos conscientemente el debate, planteado en clave antropológica, acerca de la pertinencia de opciones que reducen el derecho a decidir por parte de la población de los distintos Estados, desde una adhesión crítica (en clave constructiva) al modelo democrático institucional que conocemos a día de hoy. No obstante, desde este espíritu propositivo que enunciamos, no podemos dejar de valorar la irrupción reciente de demandas de ampliación, para su consolidación, de la noción institucional de democracia: aquella por la cual se formaliza legalmente el derecho al pronunciamiento ciudadano periódico sobre el “color” del gobierno de cada Estado.

La aparición, en primer lugar, a finales de la década de los noventa del siglo XX, de movimientos sociales de dimensiones planetarias -lo que se ha venido

11. Marshall, Th y Bottomore, T (1998): *Ciudadanía y clase social*. Alianza, Madrid. La primera edición data de 1950.

12. Declaración Universal de los Derechos Humanos: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

a denominar “Movimiento Antiglobalización”¹³-, movilizados alrededor de la negación de la fórmula “democracia + capitalismo = fin de la Historia” supone un primer cuestionamiento de los modelos democráticos al uso. Se reclaman, por un lado, profundizaciones en la transparencia de los procesos políticos y el incremento de los mecanismos de consulta; por otro, la extensión de los derechos de ciudadanía a todos los seres humanos, con independencia de que esté acreditada su vinculación legal al territorio de un Estado. Igualmente, la ampliación de las esferas de toma de decisiones en los múltiples niveles de la vida social (derechos de autodeterminación, autogestión en el ámbito local), así como el reconocimiento del derecho a la diferencia étnica, cultural, sexual, etc.

La primera sacudida propiciada por las puestas en escena del *Movimiento global*, evidenciada además por los procesos represivos que obtienen como respuesta en gran número de las *contracumbres*, supondrá un revulsivo que empieza a evidenciar la existencia de descontentos con el funcionamiento de los regímenes democráticos existentes. La existencia de fenómenos de desapego institucional, constatados desde la Ciencia Política a través de conceptos como el “cinismo político” o los análisis de la “abstención” como signo de descontento, previamente atribuidos a cierta apatía en clave no política, deberán empezar a ser revisados a la luz de los nuevas formas de movilización social.

El primero de los reclamos subyacentes a estas dinámicas de protesta se concreta, en definitiva, en la exigencia de mecanismos de democracia participativa, que supone, en primera instancia, la existencia de más planos, y más horizontales, para la implicación ciudadana en la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan a su vida cotidiana. La percepción de la distancia entre la propia realidad y el sistema político que les representa, alienta la creación de nuevas arenas decisorias constituidas desde abajo y, progresivamente, la exigencia de su reconocimiento como instancia vinculante. Esta será una de las líneas fundamentales en torno a las cuales se desarrollen en adelante las críticas al funcionamiento de los modelos democráticos vigentes.

Sin embargo, la contestación global no será el único de los espacios desde los que se cuestione la dinámica del *status quo*. El llamado “ciclo de *contracumbres*” evidenciará, durante la década de los noventa, el trabajo en la sombra de cierto sector del mundo de las Organizaciones No Gubernamentales

13. Para profundizar en este tema, recomendamos la lectura de un texto elaborado por las autoras: Echart, E; López, S y Orozco, K (2005): *Orígenes, protesta y propuesta del Movimiento Antiglobalización*. Los Libros de la Catarata, Madrid. Así como el más reciente de Carlos Taibo (2005): *Los movimientos de resistencia global*. Ediciones B, Madrid.

(ONG), especialmente las de desarrollo (ONGD), que venían trabajando en la demanda de una definición integral del concepto de ciudadanía. Aunque la perspectiva asistencialista se mantiene en auge desde la aparición de las primeras organizaciones de cooperación, este “mundo crítico” de las ONG¹⁴, tras la toma de contacto con la realidad de los países del Sur, empezará a reflexionar sobre una concepción más amplia del problema de la pobreza, vinculándolo a la desposesión de plenos derechos ciudadanos. El “desarrollo” será, desde esta óptica, una cuestión que sólo podrá ser abordada desde un enfoque global, relacionando la subsistencia económica con el reconocimiento completo de derechos civiles y políticos, pero también con los culturales, como se vio anteriormente.

La visibilización de estas ONG críticas se hará más evidente tras el lustro de auge de la acción global, en la medida en que muchas de estas organizaciones empiezan a trabajar con movimientos sociales (como la solidaridad internacionalista o los cristianos de base) y acuden a los foros alternativos que se suceden desde 2001¹⁵. Se generan así nuevos espacios de deliberación pública, con frecuencia en paralelo a las reuniones de los organismos internacionales, con el fin de lograr la estructuración de una agenda propia de reivindicaciones.

En este proceso, a la concreción del reclamo de una definición global del ser humano como sujeto de derechos en las cuatro generaciones mencionadas, se suma la preocupación por las vías en que esa demanda debería llegar a concretarse. La necesidad de un mayor acceso a la información, que garantice una implicación adecuada en la toma de decisiones reclamada, dará lugar a una articulación más sistemática de las distintas voces que cuestionan el papel de los medios de comunicación en la conformación de la “esfera pública central”.

Se partirá de la constatación del limitado elenco de actores que concentran la atención de los media, para desde ahí reclamar una mayor visibilidad en la elaboración de la agenda pública. Frente a una opinión pública convencional¹⁶

14. Que constituyen lo que denominaremos “ONG de conflicto”, que “interpelan a los representantes políticos y a los ciudadanos, formulando demandas maximalistas a largo plazo”, frente a las “ONG gestoras”, centradas en “reformas incrementales a corto plazo que faciliten sus actividades y mejoren su competitividad en la búsqueda de recurso en el *mercado de la beneficencia*” (Sogge y Zadek, 1998, pp. 105 y ss), tal y como lo explican Sampedro, V. Jerez, A. y López Rey, J. en “ONG, medios de comunicación y visibilidad pública. La ciudadanía ante la mediatización de los mensajes sociales”, publicado en Revilla, M (de) (2002): *Las ONG y la política*. Istmo, Madrid.

15. Para comprobarlo, bastará con echar una ojeada al programa del Foro Social Europeo de Grecia de 2006, en el que se puede constatar la presencia de numerosas de estas organizaciones: <http://athens.fse-esf.org/program>

16. El modelo descrito a continuación procede de Sampedro, V (2000): *Opinión pública y democracia deliberativa: Medios, sondeos y urnas*. Istmo, Madrid.

determinada por los datos que aportan los resultados electorales, los sondeos de opinión y los listados de preferencias elaborados por los grandes grupos mediáticos (sujetos a importantes procesos de concentración¹⁷ y frecuentemente vinculados con intereses políticos), la apuesta por una democracia deliberativa¹⁸ contemplará necesariamente y a su vez la democratización del acceso a la información, que es reclamada como un derecho humano “constancial a la vida democrática de una sociedad, cuya vitalidad depende de una ciudadanía informada y reflexiva, capaz de participar y corresponsabilizarse en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos”¹⁹.

Desde la reclamación del “derecho de acceso” a los medios de comunicación, hasta los intentos por poner en marcha iniciativas de “periodismo social²⁰”, pasando por la constitución de medios alternativos, especialmente de la mano de Internet, la batalla por ampliar el acceso ciudadano a los procesos informativos que serán claves en la toma de decisiones, buscará más transparencia y la consolidación de una esfera pública periférica, aún precaria, pero fundamental en contextos de crisis y cierre informativo. Sólo el reclamo de más información, como parte del ejercicio integral pretendido de la ciudadanía, nos dará las claves para entender recientes episodios de movilización ciudadana que han incidido de manera determinante en la generación de cambios de gobierno²¹.

Por último, el incremento de los flujos migratorios, especialmente desde países del Sur hacia los de Norte, por parte de personas en busca de trabajo y mejores condiciones de vida, nos obliga a enfocar la mirada hacia la constitución de nuevas y extensas redes, formales e informales, de migrantes. La

17. En el plano global, hoy son siete las grandes corporaciones que dominan el mercado mundial de la comunicación: Dinsey, AOL-Time Warner, Sony, News Corporation, Viacom, Vivendi y Bertelsmann). Cita-do en León, O: “Por una agenda social en comunicación”, en De Moraes, D. (2005): *Por otra comunicación. Los media, globalización cultural y poder*. Icaria, Barcelona.

18. En una revisión del concepto apuntado por autores como Habermas o Elster, se hará menos énfasis en la necesidad de consensos ciudadanos en la toma de decisiones y más hincapié en los recursos necesarios (la superación de los déficit de transparencia de las dinámicas políticas institucionales, mayor acceso a la información vetada) para una más plena implicación de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos.

19. León, O. (2005): Obra citada.

20. Un desarrollo más extenso del concepto de puede encontrar en Cytrynblum, A (1999): *Periodismo social. Una nueva disciplina*. Ediciones La Crujía, Buenos Aires.

21. Posiblemente, los días que se suceden desde el 11 al 13 de marzo de 2004 constituyen uno de los ejemplos más esclarecedores del papel de los medios alternativos en situaciones de crisis política e informativa, así como de la aparición de nuevas formas de acción política “no dirigida”, protagonizadas por ciudadanos que exigen transparencia y más democracia a sus representantes políticos. Para ampliar información sobre este tema, recomendamos la lectura de Sampedro, V. (de)(2005): *13-m: Multitudes on line*. Los libros de la Catarata, Madrid. El precedente más estudiado será, en el análisis de la “multitud movilizadora”, el caso Filipino, con la revuelta popular que tumbó al presidente Joseph Estrada en 2001. Para ver un análisis más detallado sobre este último caso: Tilly, C. (2004): “Social movements enter the Twenty-first century”, en *Revista Il Dubbio*, anno V, marzo, Roma.

necesidad de generar comunidades de referencia en los países receptores, destinadas a facilitar procesos de tránsito menos traumáticos y la construcción de redes de ayuda mutua, ha desembocado en los últimos años en la aparición de espacios invisibilizados de sujetos desprovistos de derechos, que empiezan a esgrimir discursos estructurados para su reconocimiento. Cobran así carta de naturaleza, con carácter de urgencia, las reivindicaciones de una identidad de ciudadanía global, como una vuelta de tuerca más a la definición integral previamente esbozada, no limitada por los anclajes de nacionalidades “de segunda” o “tercera” categoría, y por tanto no reconocidas en los países de destino.

Nuevas propuestas y nuevos actores: ilustrando el marco teórico propuesto

Así, se han multiplicado las experiencias en la búsqueda de una redefinición de la noción clásica e institucional de democracia, con apuestas sucesivas por conquistar nuevos espacios para el ejercicio de una ciudadanía considerada agotada en sus límites convencionales, tras la pista de las propuestas y avances hacia nuevas formas democráticas más extensas, participativas y satisfactorias para los implicados. Nuestro propósito aquí es ilustrar una sucesión de acontecimientos que nos permiten avanzar la existencia de redes críticas que trabajan en pos de nuevos modelos democráticos.

El primer paso imprescindible para una actuación en el escenario internacional por parte de actores con escasos recursos, es la creación de redes globales, que ayuden a llevar a cabo actividades internacionales, movilizandolos recursos y creando vínculos entre las sociedades del Norte y del Sur. En los últimos años han cobrado así importancia las redes indígenas, de mujeres, campesinas, ecologistas, etc. Algunos ejemplos en este sentido serían la Marcha Mundial de Mujeres, Vía Campesina; así como, en el ámbito concreto de la cooperación para el desarrollo, la Llamada global para acabar con la pobreza, con campañas en los diversos países (como Pobreza Cero en España). Asimismo, la utilización de la Red ha permitido la coordinación de colectivos de diversos lugares en torno a acontecimientos y campañas determinados.

Estas redes han buscado una profundización de la democracia deliberativa, lograda principalmente gracias a la difusión de información y la sensibilización ciudadana, convertidas en una de las principales funciones que juegan los movimientos sociales en el escenario internacional, como búsqueda de un acceso más democrático a la información. Para ello han sido imprescindibles los medios de *contrainformación* creados por los propios movimientos sociales globales, a través de los cuales difunden sus campañas y llamamientos a

la movilización, frente al difícil acceso a los medios de comunicación convencionales. También sirven a este fin los informes anuales de las organizaciones no gubernamentales, en los que se presentan datos sobre la situación de desarrollo, derechos humanos, medio ambiente o democracia de los diversos países. Son consideradas aquí fuentes de información fiables organizaciones como Amnistía Internacional, Greenpeace o Social Watch.

Esta difusión de información, ampliando su acceso a la ciudadanía, ha facilitado la comprensión y sensibilidad pública en torno a los grandes problemas y carencias que plantea el actual modelo de globalización, creando un marco explicativo del mismo. Para ello, además, se han llevado a cabo numerosas campañas de denuncia de las prácticas y políticas de empresas transnacionales u organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio, poniendo sobre la mesa reivindicaciones de soberanía alimentaria, condonación de deuda, calidad y cantidad de la ayuda al desarrollo, derechos humanos, etc. Ilustrativas son aquí la campaña internacional "50 años bastan" o las protestas en Washington y Praga en el 2000 contra el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las protestas de Seattle, Cancún o Hong Kong contra la OMC, o la contracumbre de Génova y las protestas en Escocia contra el G8, por poner sólo algunos ejemplos. Estas actuaciones, más allá del papel de visibilización de la protesta, han permitido un mayor conocimiento y seguimiento de las decisiones tomadas en el seno de organizaciones internacionales, antes grandes desconocidas para el gran público.

Pero además, han tratado de ampliar el modelo de democracia, avanzando hacia formas de democracia participativa. Para ello han hecho uso de los espacios institucionales ya existentes, además de abrir sus propias vías y espacios alternativos de participación. En el ámbito institucional de toma de decisiones, encontramos así una presencia importante y cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales, por ejemplo en las diversas conferencias de Naciones Unidas celebradas durante la década de los noventa (desde la Cumbre de la Tierra en Río en 1992, hasta la Cumbre del Milenio del 2000 o la de la Sociedad de la Información en 2004, pasando por la de Mujeres en Beijing en 1995 o la de educación en Dakar en el 2000). También la Unión Europea se ha abierto a la celebración de foros de la sociedad civil, paralelos a sus reuniones de alto nivel por ejemplo en el marco de las asociaciones eurolatinoamericana o euromediterránea. Algunas ONG han logrado incluso obtener un estatus consultivo en estos organismos internacionales, además de participar en la ejecución de los programas emanados de los mismos, como las estrategias de reducción de la pobreza.

Sin embargo, dadas las limitaciones de una participación institucional con escaso impacto real en la toma de decisiones, y que requiere una rebaja del

nivel de crítica para adecuarse a las agendas oficiales, los movimientos y organizaciones sociales han buscado la creación de espacios propios de democracia deliberativa, que algunos autores definen ya como “espacios transnacionales de deliberación pública”. Se han convertido en referentes, en este sentido, los foros sociales mundiales, regionales y temáticos, en los que los propios participantes definen la agenda, intercambian opiniones y experiencias, y proponen alternativas para solucionar los grandes retos de la globalización. Cabe destacar espacios como el Foro Social de Porto Alegre o la Acción Global de los Pueblos, como una “esfera pública transnacional” de carácter paralelo, que buscan generar las condiciones de legitimidad necesarias para que sus propuestas logren algún impacto en los debates institucionales.

También se situarían dentro de esta forma de participación alternativa otros espacios y repertorios creados por los movimientos sociales, como las movilizaciones y las contracumbres, que ayudan a ampliar el debate y la información sobre determinadas cuestiones, incrementando la participación ciudadana en la definición de una agenda global. Contribuyen además al fomento de la transparencia de las reuniones internacionales, en la medida en que exigen a estas una mayor rendición de cuentas, ejerciendo así una función de control ciudadano.

Conclusiones

Ante la aparición de nuevas experiencias, especialmente desde el mundo de lo social y desde las organizaciones no gubernamentales, orientadas a la demanda de nuevos formatos para la implicación ciudadana (en sentido amplio, como “ciudadanía global” imprescindible para la resolución multilateral de problemas estructurales globales relacionados con la cuestión de desarrollo) en la toma de decisiones que afectan a sus vidas cotidianas, asistimos a una reformulación del panorama político que ha venido determinando las líneas políticas que han regido el planeta en las últimas décadas.

Por un lado, nos encontramos con la noción de gobernabilidad, que ilustra los énfasis en la adecuada gestión de lo político (entendido como político-económico), apostando por un limitado elenco de actores que operan sobre el funcionamiento de lo estatal, y, en su caso, de los ámbitos de competencia de las instituciones transnacionales. Junto con el ajuste marcoeconómico, se apostará por las fórmulas de gestión tecnocrática en la reforma del estado pendiente, por más que chirrien los mecanismos de legitimidad democrática aparentemente pretendidos. Nos encontramos ante un modelo que goza de una larga trayectoria (especialmente desde la “década neoliberal” de los años ochenta a escala planetaria) y en la que se ven implicados los actores resultantes de una aplicación estricta de la

definición de sistema político: el estado y su administración, en el ámbito estatal, y las instituciones internacionales formalmente reconocidas como tales.

Sin embargo, la crisis de legitimidad originada, por un lado, por el propio proceso de globalización, que difumina las competencias de los actores clásicos y las reparte entre un conglomerado de instancias superiores (entes internacionales) e inferiores (en nuestro caso, comunidades autónomas), desdibujando al interlocutor último al que dirigirse; y, por otro, por la percepción creciente de la falta de representatividad de algunas de estas instancias, en las que no entran otro tipo de actores, acaba generando una demanda específica de apertura de los procesos deliberativos formales.

Frente a ese polo elitista, un polo pluralista, cuya emergencia trata de ilustrar este artículo, empieza a cobrar entidad en el eje local-global (*glocal*), demandando procesos deliberativos incluyentes en el que puedan tomar parte otro tipo de actores (movimientos sociales, ONG, representantes de la sociedad civil en definitiva); especialmente en torno a cuestiones como el desarrollo, en las que el consenso sobre los ámbitos necesarios de participación ciudadana parece avanzar más firmemente en las esferas públicas periféricas que lo debaten. En sociedades que esgrimen la democracia como valor fundamental de civilización, no será por más tiempo sencillo ignorar los reclamos de apertura en pos de una mayor democratización de las tomas de decisiones; no sin asumir los costes de deslegitimación que ello puede acarrear.

Estas propuestas de integración, donde sean escuchadas las voces de los destinatarios de las políticas públicas locales, estatales o internacionales, estarán en los próximos años, nos atrevemos a aventurar, en la base de soluciones más efectivas y, sobre todo, más legítimas, para algunos de los grandes problemas que la sociedad internacional aún tiene pendientes.

Bibliografía

- Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, Nairobi, Kenya.
- CYTRYNBUM, A (1999): *Periodismo social. Una nueva disciplina*. Ediciones La Crujía, Buenos Aires
- DE MORAES, D. (2005): *Por otra comunicación. Los media, globalización cultural y poder*. Icaria, Barcelona.
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- ECHART, E; LÓPEZ, S Y OROZCO, K (2005): *Orígenes, protesta y propuesta del Movimiento Antiglobalización*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- GRAU, ELENA E IBARRA, PEDRO (COORD.) (2001): *Anuario de movimientos sociales. Participando en la red*. Icaria, Barcelona.
- MARSHALL, TH Y BOTTOMORE, T (1998): *Ciudadanía y clase social*. Alianza, Madrid
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS (2000): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria-Hegoa, Barcelona.
- PNUD (1993): Informe de Desarrollo Humano 1993: *Participación popular*, Oxford University Press, Nueva York.
- PNUD (2002): Informe sobre Desarrollo Humano 2002: *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Ediciones Mundi-Prensa, Barcelona.
- PNUD (2004): *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- REVILLA, M (de) (2002): *Las ONG y la política*. Istmo, Madrid.
- SAMPEDRO, V (2000): *Opinión pública y democracia deliberativa: Medios, sondeos y urnas*. Istmo, Madrid
- SAMPEDRO, V. (de)(2005): *13-m: Multitudes on line*. Los libros de la Catarata, Madrid
- SAMPEDRO, V. JEREZ, A. Y LÓPEZ REY, J. en "ONG, medios de comunicación y visibilidad pública. La ciudadanía ante la mediatización de los mensajes sociales", en REVILLA, M (de) (2002): *Las ONG y la política*. Istmo, Madrid.
- SMITH, JACKIE, CHATFIELD, CHARLIE & PAGNUCCO, RON (ED.) (1997): *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state*. Syracuse University Press, New York.
- TAIBO, C. (2005): *Los movimientos de resistencia global*. Ediciones B, Madrid.
- TILLY, C. (2004): "Social movements enter the Twenty-first century", en *Revista Il Dubbio*, anno V, marzo, Roma.
- VIDAL BENEYTO, J (2003): *Hacia una sociedad civil global*. Taurus, Barcelona.

publicidad
IPADE UNETE

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS Y FUENTES DE INTERNET SOBRE DEMOCRACIA Y DESARROLLO

JUNCAL GILSANZ BLANCO*

El PNUD introduce su informe La Democracia en el Perú con el siguiente párrafo: “*La gobernabilidad es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo*”. Esta sentencia la expresaba el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, hace casi una década. Su pertinencia ha quedado demostrada por los múltiples casos donde el crecimiento económico no ha logrado consolidar procesos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, cuando no estuvo acompañado de libertad y participación, de organización e institucionalidad, de ejercicio de derechos, de articulación social y distribución equitativa. Estos son elementos sustantivos que apoyan la mejor gobernabilidad.

Para alcanzar un desarrollo económicamente eficaz, tecnológicamente innovador, ecológicamente sostenible y socialmente justo es requisito indispensable contribuir al sostenimiento de la paz, a la defensa y promoción de los derechos humanos, los derechos sociales y los derechos de los pueblos; a la promoción de la solidaridad entre los pueblos; y al acercamiento, conocimiento, convivencia y respeto entre las distintas culturas; todos ellos conceptos inherentes a la idea de democracia y buen gobierno.

Intentando recoger aquellos documentos más actuales, a continuación se presentan una serie de referencias bibliográficas y recursos de Internet sobre “desarrollo y democracia”.

Bibliografía general

AMÍN, SAMIR: *El fracaso del desarrollo en África y en el Tercer Mundo: Un análisis político*. IEPALA, Madrid, 1992.

* Juncal Gilsanz Blanco es Licenciada en Derecho por la UCM y Experta en Gestión y Promoción de ONG. Actualmente es investigadora en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

- ANNAN, KOFI: “La sed de democracia en África”, diciembre, 2000.
- ANGULO, GLORIA; BARREÑADA, ISAÍAS; GARCÍA-LUENGO, JESÚS; MAYO, DULCE Y NÚÑEZ, JESÚS A: *Redes sociales en Marruecos. La emergencia de la sociedad marroquí*. ICARIA, Barcelona, 2004.
- AROCENA, RODRIGO: *Desarrollo y Desigualdad*. Nueva Sociedad, Caracas, 2004.
- BARREDA, MIKEL: “Democratización y desarrollo en América Latina: el peso de la desigualdad y la informalidad”, documento de trabajo nº1, 26 noviembre 2004, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- BECERRA POZOS, LAURA, Y RODRÍGUEZ, RENE: “Mecanismos de participación de la sociedad civil en el diálogo político del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México”. Bruselas, Noviembre del 2002.
- BORON, ATILIO A: *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires, 2003.
- BOUTROS-GHALI, BOUTROS: *L'interaction democratie et developpement*. UNESCO, París, 2002.
- CAMOU, ANTONIO: *Gobernabilidad y Democracia*. Instituto Federal Electoral. México, 2001.
- DÍAZ-SALAZAR, R. (Ed.): *Justicia global. Las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*, Ed. Icaria, Barcelona, 2002.
- ECHART MUÑOZ, ENARA, Puerto Sanz, Luis Miguel y Sotillo Lorenzo, José Ángel: *Globalización, pobreza y desarrollo: Los retos de la Cooperación Internacional*. Catarata, Madrid, 2005.
- FRAERMAN, ALICIA: *Gobernabilidad y sociedad civil*. Comunica, Madrid, 1997.
- GARCÍA, ADELA (ED): *Género y ciudadanía: Un debate*. ICARIA, Barcelona, 2004.
- GAVENTA, JOHN; HOWARD, JOANNA, SHANKLAND, ALEX: *Making rights real: Exploring citizenship, participation and accountability*. IDS, Brighton, 2002
- GÓMEZ TAGLE LÓPEZ, ERIC; SALAZAR PÉREZ, ROBINSON Y OCAMPO BANDA, LUIS ERNESTO: *Gobernabilidad e crisis: Delito, conflicto y violencia en América Latina*. Libros En Red. 2004.
- HEADOWCROFT, JAMES. *Participación y estrategias para el desarrollo sostenible*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003
- HELD, D. *La democracia y el orden global : del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós, D.L., Barcelona, 2002.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Alianza Editorial. Madrid, 2001.
- IANNI, VANNA. *La sociedad Civil y Cooperación Internacional al Desarrollo: Enfoques teóricos y modalidades de acción*. IEPALA, Madrid, 2005.

- IBARRA, PEDRO, MARTÍ, SALVADOR Y GOMA, RICARD (COORD.): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Icaria, Barcelona, 2002.
- KALDOR, MARY: *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Tusquets, Barcelona, 2005.
- LEAUTIER, FRANNIE (ED): *Cities in a Globalizing World: Governance, Performance, and Sustainability*. Banco Mundial.
- LENQUITA, PAULA Y SALAZAR, ROBINSON: *Democracia emancipatoria*. Libros En Red. 2005.
- MACHESIN, PHILIPPE: *Democratie et Developpement*. Institut D'Etude du Developpement Economique et Social Paris, 2004.
- MATO, DANIEL (COORD) : *Cultura, política y sociedad, perspectivas latinoamericanas*. CLACSO. Buenos Aires, 2005.
- MARTÍN, IVÁN ET AL: *Rendre le Partenariat euroméditerranéen plus proche des citoyens. 35 propositions pour engager la société civile dans le Processus de Barcelone*”, Friedrich Ebert Stiftung, 2005.
- MEDINA, IGNACIO : *América Latina: integración, democracia y desarrollo. Retos para el siglo XXI*. Libros En Red. 2004.
- NARAYAN, DEEPA: *Autonomisation et Reduction de la pauvreté: Outils et solutions pratiques*. Banco Mundial – Saint Martin. 2004.
- PRATS I CATALÁ, JOAN: *Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano: Marco Conceptual y analítico*. Instituto Internacional de la Gobernabilidad, Barcelona, 2001
- ROBB, CAROLINE: *¿Pueden los pobres influenciar en las políticas? evaluaciones participativas de la pobreza en el mundo en desarrollo*. Banco Mundial- Alfaomega. México, 2002.
- ROBINSON, CATHERINE: *Guía del Tercer Mundo 2005-2006: El Mundo visto desde el Sur*. IEPALA, Madrid, 2005.
- SALAZAR PÉREZ, ROBINSON: *Comportamiento De La Sociedad Civil Latinoamericana*. Libros En Red. 2002.
- SALAZAR PÉREZ, ROBINSON: *América Latina: Conflicto, violencia y Paz en el Siglo XXI*. Libros En Red. 2003.
- SASSEN, S.: *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Bellaterra, Barcelona, 2001.
- SENS, AMARTYA: *Desarrollo y libertad*. PLANETA, Barcelona, 2000.
- TOMMASOLI, MASSIMO: *El desarrollo participativo: Análisis sociales y lógicas de planificación*. IEPALA, Madrid, 2003
- ULLOA, FÉLIX: *El Dinero y la Democracia: Un caso de estudio*. Libros En Red. 2004.
- VERGARA, ALFREDO: *América Latina entre sombras y luces*. Libros En Red. 2006.
- VIDAL-BENEYTO, JOSÉ (DIR.): *Hacia una sociedad civil global*. Taurus, Madrid, 2003.

Artículos y documentos

- ALOP: *América Latina 2003-2004, Democracia y Desarrollo: una mirada desde la sociedad civil*, enero 2005, disponible en: <http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/libroDyD2003>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL: *El estado de los derechos humanos en el mundo*, Informe 2005, disponible en: <http://web.amnesty.org/report2005/index-esl>, a 11 de octubre de 2005.
- ANGULO BARTUREN, Carmelo y GONZÁLEZ Á., Felipe: “América Latina: el reto de matar o revivir la democracia”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 14, primavera/verano 2004.
- BANCO MUNDIAL: *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*. Documento presentado por el Banco Mundial, 2003. Disponible en: <http://publications.worldbank.org/e-commerce/catalog/product?context=drilldown&item%5fid=2453380>
- BOU, Marc: *La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina*. Artículo presentado en DHIAL (Desarrollo Humano e Institucional en América Latina) para el Instituto Internacional de la Gobernabilidad. Disponible en: http://www.iigov.org/dhial/?p=48_01
- FALK, R. “The Making of Global Citizenship” en BRECHER, J. et al: *Global Visions*. Boston, 1993.
- FALK, R. *La globalización depredadora : una crítica*. Madrid : Siglo Veintiuno de España, D.L. 2002
- FUENTES, Carlos: *Sobre democracia y desarrollo*. Columna de opinión publicada en la web de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2006. Disponible en: <http://www.flacso.org/columna13.php>
- GARCÍA GARCÍA, Juan Carmelo: *Incidencia de la cooperación internacional en el desarrollo de la sociedad civil (Reflexiones provocadoras hechas desde la realidad española)*. Ponencia para el III Foro Internacional Democracia y Ciudadanía. Disponible en: www.gloobal.info/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=1679&entidad=Noticias#ficha_gloobal
- GRATIUS, Susan: *¿Puede la OEA jugar un mayor papel en la promoción de la Democracia?*. Documento de trabajo, FRIDE, 2005. Disponible en: www.fride.org
- HURTADO, Javier y VALDEZ, Andrés: *Transición a la democracia y gobernabilidad en México*. Artículo presentado en DHIAL (Desarrollo Humano e Institucional en América Latina) para el Instituto Internacional de la Gobernabilidad. Disponible en: http://www.iigov.org/dhial/?p=48_01
- KECK, M.E. & SIKKINK, K., “Transnational Advocacy Networks in International Politics: Introduction”, *Activists beyond Borders: Advocacy*

Networks in International Relations, Cornell University Press, Ithaca, 1998, pp. 1-38.

- LE MONDE DIPLOMATIQUE (ed): *Porto Alegre: la ciudadanía en marcha*, Editorial AÚN Creemos en Los Sueños, Santiago de Chile, 2003.
- MANOR, James: *Democratisation with inclusion: Political reforms and people's empowerment at the grassroots*. Artículo publicado en el Journal of Human Development del PNUD 2004. Disponible en: <http://hdr.undp.org/publications/journal.cfm>
- PNUD: *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Informe sobre Desarrollo Humano 2004, disponible en: http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_complete.pdf
- PNUD: *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Informe sobre Desarrollo Humano 2002, disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>
- PNUD: *Democracia y desarrollo: ¿las dos caras de la misma moneda?*. Intervención de Mark Malloch Brown, administrador de PNUD, en la Pontificia Universidad del Perú, 2004, disponible en: <http://www.undp.org/dpa/spanish/mmbSpeechesArchive/2004/mmb20Apr04ULima.htm>
- PNUD, PRODDAL: *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004, disponible en: <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>
- SMITH, Jackie, CHATFIELD, Charlie & PAGNUCCO, Ron (Ed.): *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state*. Syracuse University Press, New York, 1997.
- UNESCO: *La interacción entre democracia y desarrollo*. Informe de síntesis 2003, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343s.pdf>
- YOUNGS, Richard: *Democracia y seguridad en Oriente medio*. Documento de trabajo, FRIDE. 2006, disponible en: <http://www.fride.org/Publications/Publication.aspx>
- YOUNGS, Richard: *The Reluctant Debutante: The European Union as a Promoter of Democracy in its Neighbourhood*. Informe, FRIDE, 2005, disponible en: <http://www.fride.org/Publications/Publication.aspx>

Sitios de internet

- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción: <http://www.alop.or.cr>
- Centro internacional de investigaciones para el desarrollo: <http://www.idrc.ca>

- Centro de Investigaciones para la Paz: <http://www.fuhem.es/portal/areas/paz>
- Centro para la Democracia y el Desarrollo: <http://www.cdd.org.uk>
- Comunidad de las Democracias: <http://www.cdemo.cl>
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: <http://www.clacso.org>
- Coordinadora Regional de Investigaciones Sociales y Económicas del Caribe: <http://www.cries.org>
- Fundación Global Democracia y Desarrollo: <http://www.funglode.org>
- The foreign policy center: <http://fpc.org.uk/topics/development/>
- Foro de Diplomacia ciudadana: <http://cries.org/FDC/>
- Foro Social Europeo: <http://www.fse-esf.org>
- Foro Social Mundial: <http://www.forumsocialmundial.org.br>
- Fundación para el desarrollo integral de la sociedad: <http://www.fudis.org>
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo: <http://www.fride.org>
- Human Right Internet: <http://www.hri.ca>
- Institute for development studies: <http://www.ids.ac.uk>
- Instituto Internacional de gobernabilidad: www.iigov.org
- Instituto para el Desarrollo de la Democracia participativa: <http://www.idepa.org.ar/>
- Observatorio Control Iberoamericano de los Derechos de los Migrantes (OCIM): <http://www.observatoriomigrantes.org>
- Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo: <http://www.pidhdd.org>
- PNUD: La democracia en América Latina: <http://democracia.undp.org/Default.Asp>
- Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org>
- UNRISD. United Nations research Institute for Social Development: <http://www.unrisd.org>

OTROS TEMAS

OPORTUNIDADES Y RIESGOS PARA LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA PARA EL DESARROLLO EN EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

M^a DE LOS LLANOS GÓMEZ-TORRES, CAROLA
CALABUIG TORMO, ALEJANDRA BONI ARISTIZÁBAL,
JORDI PERIS BLANES Y JOSÉ MONZÓ BALBUENA*

RESUMEN

El Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) es un ambicioso y complejo plan que han puesto en marcha los países europeos para favorecer, en materia de educación y formación universitaria, la convergencia europea. El presente artículo reflexiona sobre las oportunidades y los riesgos que presenta la entrada en vigor del EEES para algunos de los instrumentos utilizados por la cooperación universitaria para el desarrollo, sobre todo por lo que respecta a la formación universitaria. El modelo de universidad que se defiende en este artículo es una institución formadora de excelentes profesionales, pero también de personas y ciudadanos comprometidos con la búsqueda del desarrollo humano sostenible.

* M^a de los Llanos Gómez-Torres es Técnica de Cooperación para el Desarrollo del Centro de Cooperación al Desarrollo (CCD) de la Universidad Politécnica de Valencia (UPV). Carola Calabug Tormo, Alejandra Boni Aristizábal y Jordi Peris Blanes son profesores de Cooperación al Desarrollo del Departamento de Proyectos de Ingeniería de la UPV y miembros del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada de la UPV. José Monzó Balbuena es catedrático en el Departamento de Ingeniería de la Construcción y Proyectos de Ingeniería Civil. UPV. Todos ellos son miembros del GREVOL, grupo de innovación docente en educación en valores en los estudios científico-técnicos en la UPV.

ABSTRACT

The European Higher Education Area (EHEA) is an ambitious and complex plan, promoted by European Countries, which focuses on the European convergence in the field of university education. This paper focuses on the opportunities and risks that the EHEA presents for university development cooperation instruments, with a special emphasis in those related with training. The university model that we present in this paper is an institution that forms excellent professionals but also people and citizens committed with the goal of human and sustainable development.

RÉSUMÉ

L'Espace Européen d'Education Supérieure (EEES) est un plan complexe et ambitieux que les pays européens ont mis en marche pour favoriser, en matière d'éducation et de formation universitaire, la convergence européenne. L'article réfléchit aux opportunités et risques que l'entrée en vigueur de l'EEES présente pour certains des instruments utilisés par la coopération universitaire pour le développement, surtout en ce qui concerne la formation universitaire. Le modèle d'université qui se défend dans cet article est celui d'une institution formatrice d'excellents professionnels, mais aussi de personnes et citoyens compromis avec la recherche d'un développement humain soutenable.

El rol de la Universidad como actor de la cooperación para el desarrollo

El carácter básicamente *estatocéntrico* (que tenía como actores principales a los estados) del sistema de ayuda al desarrollo está siendo afectado por las dinámicas de la globalización: una de las transformaciones más importantes es la aparición de un sistema *multicéntrico* caracterizado por la multiplicación de actores no estatales con un peso cada vez mayor (Sanahuja, 2001). Entre estos nuevos actores, se ubican las universidades con mayor presencia en las tareas de formación, sensibilización e investigación en materia de desarrollo y cooperación, pero también en la prestación de asistencia técnica y en la realización de proyectos de desarrollo con una dimensión específica universitaria.

Sin embargo, a pesar de este rol cada vez más activo (reconocido de manera telegráfica por la Ley 7/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo en su artículo 31¹), las propias universidades españolas opinan “*que el papel de las Universidades españolas como agentes de cooperación internacional al desarrollo no aparece suficientemente claro y dimensionado ni en los proyectos normativos elaborados, o en elaboración, por las administraciones públicas competentes de nuestro Estado ni en su representatividad en los Órganos de decisión correspondientes. Ambas circunstancias se consideran como obstáculos importantes para el desarrollo de las potencialidades de cooperación al desarrollo del sistema universitario español*”² (CEURI, 2000).

Desde el punto de vista de las disposiciones propiamente universitarias, en los últimos meses, tras la entrada en vigor de la LOU, hemos asistido en algunas instituciones a un interés creciente en poner de manifiesto la importancia de tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la universidad, el desarrollo y la cooperación. La incorporación de estos temas en los Estatutos de las Universidades representa, sin duda, un paso para fortalecer este trabajo y valorar con ello las acciones que la comunidad universitaria emprenda en materia de cooperación, en estos momentos de incertidumbre y transformación del sistema universitario español.³

Más allá del reconocimiento institucional al rol de la Universidad como actor de la cooperación, los autores de este trabajo consideran que la cooperación para el desarrollo representa un ejercicio de responsabilidad de la sociedad en su conjunto, del cual la Universidad no puede quedar al margen. Es fundamental que toda la comunidad universitaria (profesorado, alumnado, personal de administración y servicios, personal técnico, asociaciones universitarias, sindicatos, etc.) se implique en la promoción del desarrollo humano sostenible para todas las personas y pueblos del mundo, a través de las tres tareas que le son propias: la educación, la investigación y la extensión universitaria. Bajo

1. El artículo 31 recoge que el Estado fomentará las actividades de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus asociaciones para este fin, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otros agentes sociales....

2. El 3 de marzo de 2000 el Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales (CEURI) presenta la Estrategia Universitaria de Cooperación al Desarrollo (ESCUDE) que fue aprobada por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) el 28 de septiembre de 2000. En la misma, se recogen los principios, metas y objetivos de la cooperación universitaria para el desarrollo.

3. El 2 de julio de 2003 el Claustro de la Universidad Politécnica de Valencia aprobó los nuevos Estatutos que regularán el funcionamiento de esta Universidad en los próximos años. Los nuevos Estatutos incluyen la siguiente disposición adicional “*La Universidad promoverá en sus actuaciones la contribución a la cooperación para el desarrollo, el fomento de la educación intercultural y la cultura de la paz*”. Los Estatutos de la Universidad del País Vasco, aprobados el 21 de mayo de 2003, recogen en el artículo 3. Fines, apartado g) *La contribución al intercambio y cooperación internacionales, con especial atención al marco europeo y a la cooperación al desarrollo*.

estas premisas se puede decir que la Cooperación Universitaria para el Desarrollo tiene como fin la promoción del Desarrollo Humano a través de la implicación de la Comunidad Universitaria en los ámbitos donde la Universidad tiene mayor potencial: educación, investigación y extensión universitaria (Gómez-Torres y Monzó, 2003).

Por ello, defendemos un modelo de Universidad como un espacio de formación de buenos profesionales y ciudadanos activos y críticos ante las desigualdades existentes, y donde el internacionalismo, la ciudadanía global, la ética y la práctica de una verdadera cooperación basada en el esfuerzo conjunto, deben ser elementos centrales de los currícula educativos; consideramos que la educación significa algo más que adquirir las habilidades y conocimientos para competir en el mercado global (Orr, 1995:43-46).

El Espacio Europeo de Educación Superior⁴

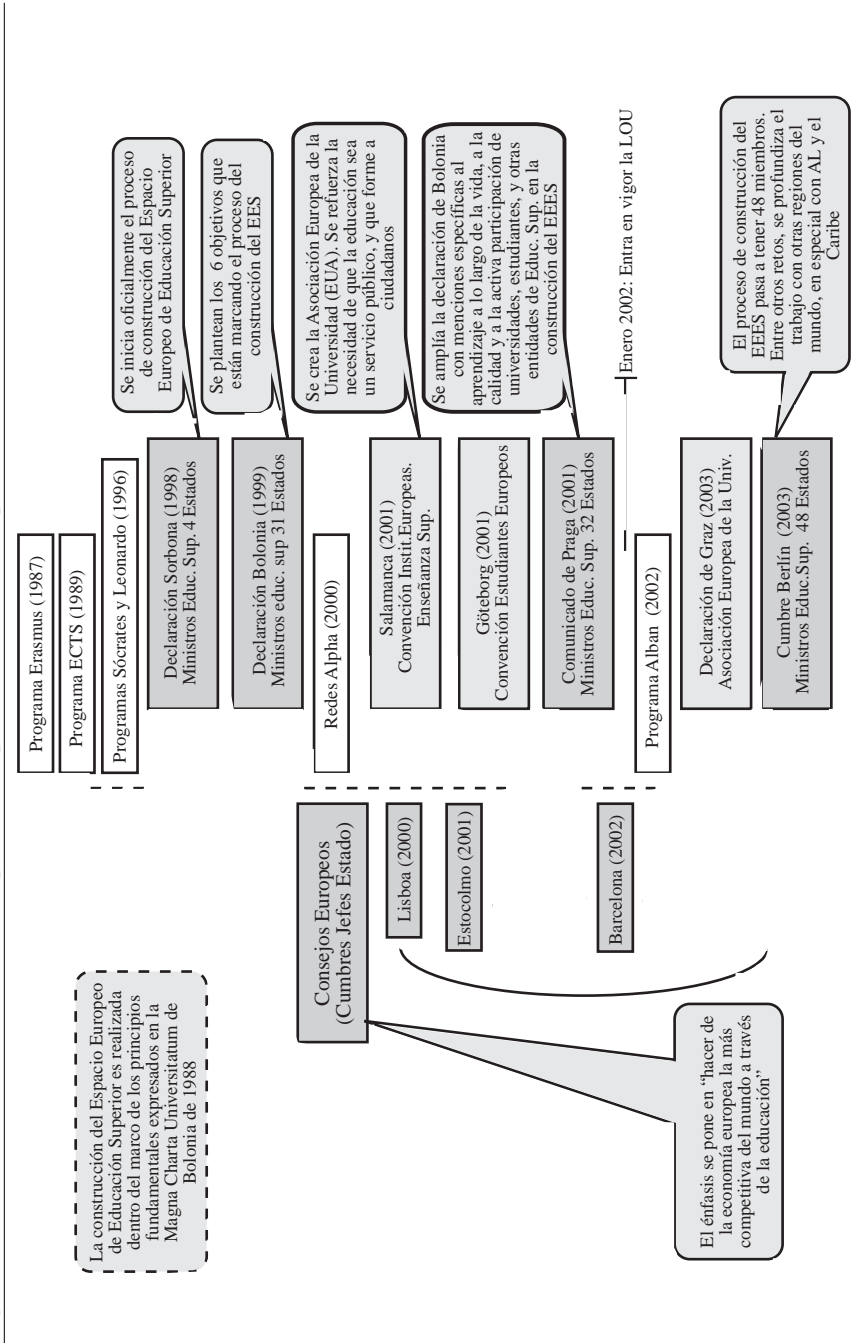
El *Espacio Europeo de Educación Superior* (EEES) es un ambicioso y complejo plan que han puesto en marcha los países europeos para favorecer en materia de educación la convergencia europea. En la Declaración de La Sorbona “Armonizar la arquitectura del sistema europeo de enseñanza superior”, firmada en mayo de 1998 por los Ministros de Educación de Francia, Italia, Gran Bretaña y Alemania, aparece por vez primera el concepto de Espacio Europeo de Educación Superior, con lo que da comienzo la coordinación de políticas y normas legislativas en materia de educación superior a nivel europeo. En esta declaración se insta a ampliar las miras respecto al concepto de una Europa de tipo económico, para hablar también de una Europa del conocimiento.

En la figura siguiente se muestran los principales programas de intercambio universitario puestos en marcha hasta la fecha, junto con una evolución cronológica de los principales hitos que han marcado el proceso de construcción del EEES: tanto las cumbres de Jefes de Estado Europeos, como los encuentros y cumbres específicas del ámbito universitario.

En 1999 tuvo lugar la Declaración de Bolonia de los Ministros Europeos de Educación Superior. En esta declaración se plasma el compromiso de continuar con el planteamiento marcado en la Sorbona, con el fin principal de

4. Los autores quieren señalar que, al hablar del EEES, es habitual encontrar indistintamente los términos “educación” y “enseñanza”. En algunos de los textos originales los dos términos aparecen recogidos con idéntico significado, aunque los autores de este artículo, como algunos especialistas, prefieren la denominación “educación”, por ser un concepto de mayor amplitud que “enseñanza”.

Figura 1. Proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior



Fuente: Elaboración propia.

incrementar la competitividad⁵ internacional del sistema europeo de educación superior. En Bolonia se marca el plazo para tener articuladas las políticas en materia de educación superior de los firmantes (cuyo número se ampliará posteriormente) antes del año 2010, planteándose una serie de objetivos a cumplir por los estados europeos, que son los que han marcado la estructura del EEES:

- Adoptar un sistema de títulos comprensible y comparable para favorecer la *employability* (ocupabilidad) y la competitividad internacional. Se propone la implantación del Suplemento al Diploma.
- Establecer un sistema de títulos basado en dos niveles: grado y postgrado. El primero tendrá carácter general y servirá como cualificación en el mercado laboral europeo (*Bachelor*) y el segundo será más especializado y tendrá carácter de master o de doctorado.
- Establecer un sistema común de créditos: ECTS⁶.
- Fomentar la movilidad, tanto para estudiantes como para profesores, investigadores y personal técnico-administrativo.
- Impulsar la cooperación europea en la garantía de calidad, buscando el diseño de criterios y metodologías comparables.
- Promover la dimensión europea de la educación superior.

Los cambios se plantean fundamentalmente en la macroestructura de los estudios (grado y postgrado), en la microestructura (créditos ECTS, *curricula* basados en contenidos y competencias), en el aumento de la movilidad e intercambio, y en la revalorización de la componente investigadora de la Universidad (a través de los nexos con el Espacio Europeo de Investigación), entre otros.

Tras Bolonia ha habido dos reuniones ministeriales más: Praga (2001) y Berlín (2003). En Praga se amplía la declaración de Bolonia con menciones específicas al aprendizaje a lo largo de la vida y a la activa participación de universidades, estudiantes y otras entidades de educación superior. En Berlín el proceso de construcción del EEES aumenta considerablemente de miembros, planteándose, entre otros retos, la profundización del trabajo con otras regiones del mundo, en especial con América Latina y el Caribe.

5. Algunos especialistas en la materia matizan el concepto de competitividad y prefieren hablar de "atractivo" (más que promover la competencia entre universidades, se trata de hacer éstas más atractivas frente a las demás).

6. European Credit Transfer System. Los créditos ECTS representan valores numéricos para describir el trabajo necesario que un estudiante debe realizar para preparar una asignatura. La unidad de valoración de las enseñanzas en España actualmente es el crédito equivalente a 10 h lectivas, frente a las 25-30 h (docentes y discentes) que puede llegar a tener el crédito ECTS.

Además de estas reuniones, también ha habido encuentros de universidades y diversas instituciones relacionadas con la educación superior que han reflexionado en paralelo para aportar otros puntos de vista totalmente necesarios. Es interesante destacar algunas de las afirmaciones en las declaraciones emanadas de la reunión de Salamanca (2001): *El Espacio Europeo de la Enseñanza Superior deberá respetar los principios de la tradición europea en materia educativa: la educación es un servicio público; acceso amplio y abierto a los estudios de pregrado y de postgrado; educación con vistas a una realización personal y educación a lo largo de toda la vida; educación a la ciudadanía y educación con significación social tanto a corto como a largo plazo*”.

En el caso español, sin duda uno de las principales contribuciones a la construcción del EEES ha sido la promulgación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (LOU). La LOU plantea, entre otras cosas, la adaptación del sistema universitario español al EEES. En palabras del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en su documento marco “La integración del Sistema Universitario Español en el EEES” (2003), los nuevos retos del sistema universitario español son los siguientes: *“En este contexto, la formación científica, humanística, artística y técnica adquiere una relevancia social fundamental no sólo como soporte del itinerario del aprendizaje para la actividad profesional, sino también como fundamento para el proceso de construcción de una comunidad europea de ciudadanos. [...] El desarrollo de la sociedad del conocimiento precisará de estructuras organizativas flexibles en la educación superior, que posibiliten tanto un amplio acceso social al conocimiento como una capacitación personal crítica que favorezca para la interpretación de la información y la generación del propio conocimiento. Se hace, pues, necesaria una nueva concepción de la formación académica, centrada en el aprendizaje del alumno, y una revalorización de la función docente del profesor universitario que incentive su motivación y que reconozca los esfuerzos encaminados a mejorar la calidad y la innovación educativa. [...] Los objetivos formativos de las enseñanzas oficiales de nivel de grado tendrán, con carácter general, una orientación profesional, es decir, deberán proporcionar una formación universitaria en la que se integren armónicamente las competencias genéricas básicas, las competencias transversales relacionadas con la formación integral de las personas y las competencias más específicas que posibiliten una orientación profesional que permita a los titulados una integración en el mercado de trabajo*”.

Precisamente el concepto de competencia transversal, relacionada con la formación integral de la persona, nos parece una de las aportaciones más interesantes del nuevo modelo de enseñanza-aprendizaje que promueve el EEES y que mayor relación tiene con el modelo de Universidad y de cooperación para

el desarrollo defendido en este artículo. En un estudio de reconocido prestigio en el campo de la educación superior, el Proyecto Tuning, (González y Wageenaar, (eds.) 2003), se define que el trabajo en equipo en un contexto internacional, las habilidades en las relaciones interpersonales, el reconocimiento a la diversidad y a la multiculturalidad, el aprendizaje autónomo, el conocimiento de otras culturas y costumbres, son competencias que el titulado universitario tiene que dominar al finalizar su formación universitaria. Asimismo, desde la OCDE (2003), se recomienda que en la reforma de los currícula se contemplen como objetivos formativos la adquisición de las siguientes competencias clave (*key competences*): actuar de manera autónoma (que implica, entre otras habilidades, el poder actuar en un contexto global), usar las tecnologías de manera interactiva (entendiendo por tecnologías el lenguaje, los símbolos, el conocimiento y la información, y las nuevas tecnologías) y poder funcionar en grupos socialmente heterogéneos (donde se incluyen competencias interpersonales que son particularmente relevantes para la creación de capital social).

De los documentos elaborados en todo el proceso de construcción del EEES, se desprende la voluntad de confluir hacia un modelo de educación superior que combine la formación técnica y el desarrollo personal, otorgando especial importancia al papel del estudiante y al aprendizaje a lo largo de la vida. Este nuevo marco en plena evolución plantea nuevos desafíos para la cooperación para el desarrollo en las Universidades españolas, aunque también puede amenazar o limitar algunas de las que se están dando en la actualidad, tal y como analizaremos posteriormente.

Instrumentos de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo

El Sistema Universitario Español dispone de una serie de instrumentos para llevar a cabo aquellas actuaciones definidas en el marco de la cooperación para el desarrollo. Para la descripción de aquellos hemos seguido las propuestas de la Estrategia Universitaria de Cooperación al Desarrollo (ESCUDE) y del Informe Ejecutivo *La Educación para el Desarrollo y las Administraciones Públicas Españolas*⁷.

Los instrumentos vienen referidos a la estructura actual de los estudios (titulaciones de primer ciclo, segundo ciclo, etc...), a la microestructura de los

7. Baselga et al (2000).

estudios (tipo de asignaturas, ejercicios académicos para la obtención de los títulos, etc.), a las acciones desarrolladas para la mejora formativa y la movilidad de los miembros de la universidad, así como otras más relacionadas con la extensión universitaria. Nos ha parecido relevante señalarlos todos aunque bien es cierto que los más afectados por la entrada en vigor del EEES son los relativos a la docencia.

Tabla 1. Instrumentos de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo

- Asignaturas de Libre Elección o Configuración. Asignaturas complementarias a la formación del alumnado. Sus contenidos, duración y reconocimiento académico dependen de los Departamentos y de las Escuelas y Facultades.
- Asignaturas Troncales, optativas y obligatorias. Las asignaturas troncales y obligatorias contienen el currículo básico de las titulaciones. Las materias optativas pertenecen a las distintas especialidades.
- Segundo Ciclo. Comprende las titulaciones a las que se accede tras haber cursado diplomaturas, ingenierías técnicas y licenciaturas e ingenierías superiores. El acceso puede limitarse a algunas titulaciones.
- Proyectos y Ejercicios Final de Carrera. Trabajos obligatorios para obtener la titulación. Puede tratarse de trabajos de investigación o de desarrollo aplicado.
- Prácticas en entidades públicas y privadas. A lo largo de la formación académica del alumnado, parte de sus créditos deben o pueden obtenerse realizando prácticas en entidades públicas y privadas.
- Master. Formación de postgrado orientada a la cualificación profesional. Tienen que tener una duración mínima de 500 horas y para cursarlos se necesita una titulación universitaria.
- Postgrados genéricos. Formación de postgrado orientada a la cualificación profesional con una duración inferior a la del master. Dependiendo de la duración de las distintas ofertas formativas puede ser necesario poseer una titulación.
- Formación del Personal Docente e Investigador (PDI). Programas de formación del personal docente e investigador de las universidades. Se ofertan por los Institutos de Ciencias de la Educación o entidades similares.
- Formación del Personal de Administración y Servicios (PAS). Programas de formación del personal de administración y servicios de las universidades. Se ofertan por los servicios universitarios destinados a la formación continua del este personal.
- Estudios de Tercer Ciclo. Programas de doctorado ofertados por los Departamentos e Institutos de Investigación. En este apartado se contempla únicamente los créditos correspondientes a los cursos de doctorado.
- Tesis doctorales. Trabajos de investigación predoctorales necesarios para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados y la elaboración de la tesis doctoral necesaria para la obtención del título de doctor/a.
- Líneas de I+D+I Líneas de financiación públicas y privadas destinadas a la realización de proyectos de investigación, desarrollo e innovación.
- Redes. Redes creadas por PDI y PAS de ámbito nacional e internacional con objetivos orientados a la docencia, investigación y desarrollo.
- Asistencia técnica (transferencia de tecnología y conocimiento). Colaboraciones entre la Universidad y las entidades públicas y privadas tanto del ámbito estatal como internacional para la realización de transferencia de tecnología y conocimiento orientada a la docencia, investigación y gestión.
- Programas de mejora de la infraestructura y el equipamiento. Programas destinados a la mejora de la infraestructura y equipamiento de la propia universidad y de otras universidades, normalmente de países del Sur, que cuentan con escasos recursos materiales.
- Programas de movilidad del PDI, PAS y alumnado. Programas destinados a incrementar la movilidad de los miembros de la comunidad universitaria con objetivos docentes, de investigación y de gestión.
- Programas de sensibilización. Programas de sensibilización sobre la realidad Norte-Sur dirigidos a la comunidad universitaria.
- Programas de promoción de la participación social universitaria. Programas que fomentan la participación del colectivo universitario en actividades de voluntariado.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEURI (2000) y Baselga et al (2000).

El EEES y los instrumentos de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo

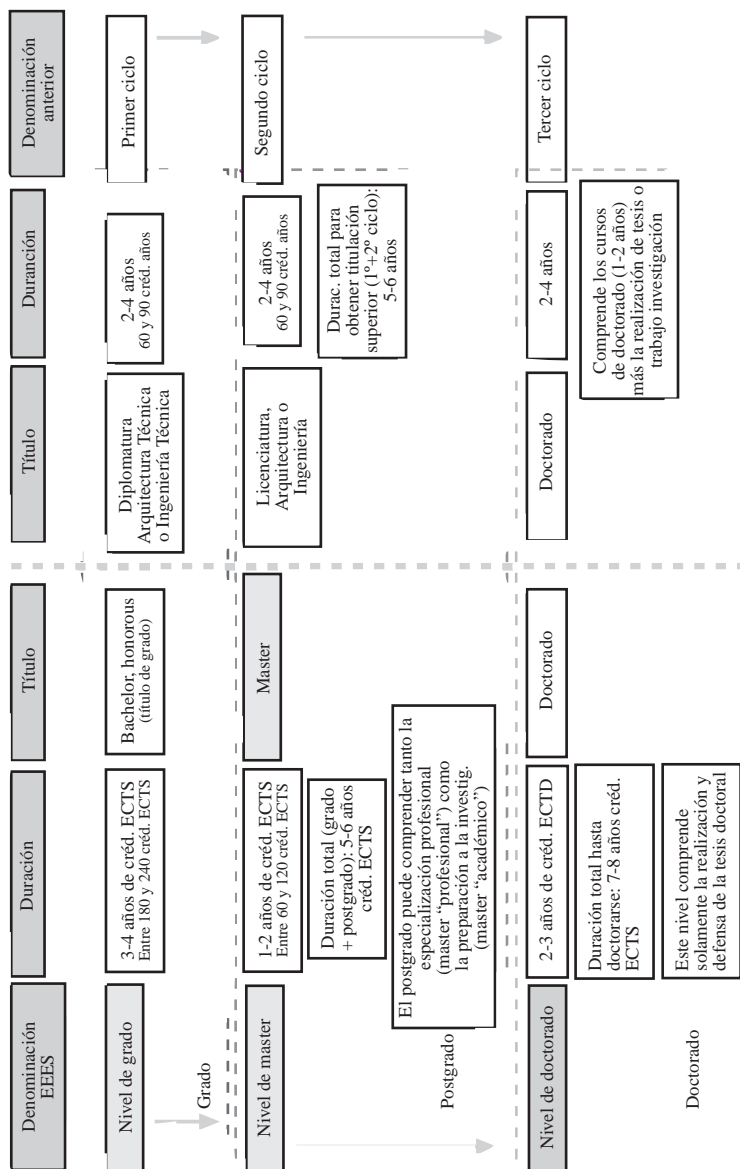
El EEES plantea una reorganización conceptual de los sistemas educativos de manera que se adapten a nuevos modelos de formación basados en el trabajo y el aprendizaje del estudiante. La tendencia es a desarrollar títulos de grado más generalistas pero al mismo tiempo más aplicables. Todo esto conlleva cambios en la estructura de las enseñanzas universitarias que en algunos casos suponen alteraciones en el significado de varios de los instrumentos recogidos en la tabla 1. También se verá afectada la nomenclatura empleada, teniendo en cuenta que, en la práctica, el EEES no plantea una simple red denominación para hacer las titulaciones comparables entre sí, sino que los cambios van a afectar a la duración y a la estructura de las nuevas titulaciones⁸. En la figura 2 aparecen reflejados algunos de estos cambios, intentando hacer una comparativa que permita valorar las diferencias entre la estructura actual de titulaciones universitarias españolas y la que se propone con el EEES. Es interesante hacer constar, como argumenta Suárez (2003), que ni el grado será finalmente un ciclo corto actual ampliado ni uno largo reducido, ni el postgrado será un ciclo largo ampliado ni un segundo ciclo actual. Al tiempo que el término “master”, que en la actualidad no es conducente a la obtención de títulos oficiales de 2º ciclo, denominará en el futuro precisamente a los estudios de postgrado que conduzcan a títulos oficiales universitarios de carácter especializado.

¿Cuáles son los cambios más relevantes que introduce el EEES para los instrumentos de la cooperación universitaria para el desarrollo? En las siguientes páginas, vamos a abordar el análisis de estos cambios, sobre todo por lo que se refiere al ámbito de la docencia, dejando para futuros estudios los campos de la investigación y la extensión universitaria. Para aportar mayor claridad al análisis, se ha optado por seguir la estructura de ciclo de las titulaciones.

Queremos señalar que esta reflexión recoge, por un lado, las aportaciones de los autores realizadas en distintas sesiones de trabajo, organizadas para este fin a través del Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia. Por otro lado, las propuestas han sido sometidas a debate en el marco del curso de Formación de Formadores *Educando en Tecnología para el Desarrollo Humano*, organizado por la ONGD Ingeniería Sin Fronteras durante el curso 2002 – 2003, y en el II Congreso de Universidad y

8. Los autores queremos añadir que en el ámbito educativo español todavía no se han aprobado los Reales Decretos que establecen la estructura de las futuras enseñanzas universitarias, por lo que la configuración final (duración, titulaciones...) no se conoce en el momento de redactar el presente artículo.

Figura 2. Cambios en la estructura de las enseñanzas universitarias que plantea el Espacio Europeo de Educación Superior



Fuente: Elaboración propia.

Cooperación al Desarrollo, celebrado en Murcia en 2004, donde se discutió un borrador anterior de este trabajo. La confrontación de nuestras propuestas en los foros anteriormente señalados ha enriquecido de manera muy valiosa la reflexión que presentamos a continuación.

Primeros Ciclos⁹

En la actualidad, en los estudios correspondientes a los primeros ciclos, no existen *asignaturas troncales* y *obligatorias* relacionadas directamente con la cooperación para el desarrollo¹⁰. Y nos atrevemos a afirmar que, es altamente improbable que los responsables del diseño de planes de estudio muestren interés por introducir la temática de la cooperación como una asignatura troncal u obligatoria. Esto se debe a distintas razones: por un lado, la definición de estas asignaturas viene dada por instancias superiores de difícil acceso (Ministerios, Conferencias de elaboración de planes de estudios, etc.); asimismo, se siguen planificaciones estrictas (tanto en tiempo como en recursos) que limitan la capacidad de organización y coordinación y, finalmente, se trata de un entorno poco receptivo para propuestas de este tipo.

La oportunidad en este nuevo escenario vendría dada por la definición de los nuevos planes de estudio que deben seguir el modelo de competencias al que nos referíamos anteriormente. La ANECA (Asociación Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) propone que en el diseño de los nuevos currícula se incorporen competencias transversales que favorecen la formación integral, la educación en valores, la interculturalidad, el compromiso ético, etc. (Boni y Lozano, 2004). Independientemente de que se puedan o no incluir en los planes de estudio nuevas asignaturas con la temática de la cooperación, siempre se podrá incidir en el trabajo transversal a través de otras materias de las titulaciones. Para ello sería necesaria la difusión de este nuevo modelo de competencias en las Escuelas, Facultades, Departamentos y Rectorados y un trabajo dirigido a la formación y sensibilización del profesorado universitario.

Otro aspecto importante a tener en consideración en la construcción del nuevo escenario son las *Asignaturas de Libre Elección*. En numerosas universidades

9. En el marco del EEES correspondería al Nivel de grado.

10. En el ámbito técnico, estaríamos en disposición de afirmar que no se dan. Sin embargo, en el campo humanístico sí que existen asignaturas relacionadas y que pueden abordar la problemática del desarrollo y la cooperación, por ejemplo relaciones internacionales, estructura económica, etc. Lo que el presente análisis no valora, al no disponer de información, es si estas asignaturas se abordan teniendo en cuenta las relaciones Norte – Sur, la pobreza, sus causas y consecuencias, etc. y si siguen la metodología propuesta por la Educación para el Desarrollo.

españolas desde hace unos años se están impartiendo asignaturas de libre elección sobre la temática de la cooperación para el desarrollo. Estas asignaturas se caracterizan por el elevado grado de autonomía que goza el profesorado que las imparte y que posibilita metodologías docentes activas, colaboraciones con ONGD y otros actores de la cooperación. Asimismo, al seguir la gran mayoría de ellas la propuesta de la Educación para el Desarrollo (Baselga et al, 2000) están incidiendo muy positivamente en la transmisión de contenidos, habilidades y valores encaminados a la consecución del desarrollo humano sostenible.

Sin embargo, un aspecto negativo de este tipo de propuestas curriculares es que se caracterizan por su carácter discrecional. Es decisión de una Escuela o Facultad el ofrecer asignaturas de este tipo y decisión del alumnado cursarlas o no. Esto es una limitación a la que se añade la ausencia de especificidad a la hora de asignar el área o áreas de conocimiento en las cuales se pueden incluir y, en algunos casos, la falta de reconocimiento en el Plan de Ordenación Docente.

El escenario del EEES plantea una reducción drástica de las asignaturas de libre elección. En créditos netos la reducción afectará más a las titulaciones superiores que a las medias pero, en cualquier caso, se trata de un factor altamente relevante ya que puede llevar a la desaparición de algunas asignaturas y, con ello, a la pérdida de sus potencialidades como herramienta de Educación para el Desarrollo.

Pero, por otro lado, el EEES puede representar una oportunidad para este tipo de instrumento, ya que si la ANECA apuesta por una formación de carácter integral, a nuestro juicio, las asignaturas que siguen la metodología de la educación para el desarrollo deberían priorizarse frente a otras propuestas formativas complementarias. A través de una adecuada estrategia de difusión del interés por el mantenimiento de estas asignaturas entre los responsables de Escuelas, Facultades y Departamentos, así como recabando en los rectores el apoyo para la implantación o el mantenimiento de este tipo de asignaturas, se podrían mantener e incluso primarlas respecto a otras de temáticas diferentes.

Otro instrumento interesante es el *Proyecto Final de Carrera*, necesario en algunas titulaciones técnicas para la obtención del título de grado. Este ejercicio académico también se puede desarrollar en el ámbito de la cooperación. Existe un grupo cada vez más numeroso de alumnado y profesorado que muestra interés en orientar estos trabajos hacia la cooperación, al tiempo que las universidades disponen cada vez de más medios económicos e institucionales para

el apoyo a estos proyectos¹¹. Además, existen interesantes y exitosas experiencias de colaboración entre la Universidad y ONGD, con resultados muy positivos en relación con el enriquecimiento personal y profesional del alumnado.

Uno de los problemas más usuales a la hora de realizar Proyectos Final de Carrera en el ámbito de la cooperación es el desconocimiento por parte del personal docente¹², del alumnado y de las propias ONGD de que este es un campo en el que se pueden realizar estos ejercicios académicos. Otro de los problemas asociados a la puesta en práctica de este tipo de experiencias, es la diferencia en los ritmos de trabajo de las ONGD frente a los del alumnado, que disponen de un tiempo de trabajo muy limitado y este periodo de tiempo, en la mayoría de las ocasiones, puede resultar insuficiente para la ONGD.

En el marco del nuevo EEES no se sabe todavía si este ejercicio continuará siendo de carácter obligatorio para la obtención del título de grado por lo que es difícil analizar sus repercusiones. No obstante, hemos creído necesario hacer mención al mismo para tenerlo en cuenta en las futuras estrategias y acciones a realizar.

Otro instrumento relevante son los *programas de prácticas*. El EEES pretende mejorar la empleabilidad de los egresados y hacer titulaciones más aplicables (aumentar la carga práctica en detrimento de la teórica en los estudios de grado con la intención de mejorar la futura incorporación laboral de los titulados), por lo que es muy probable que el instrumento de prácticas en empresa no varíe, incluso que se impulse más. En este sentido se tendría que potenciar la realización de prácticas con otros actores de la cooperación para el desarrollo.

También en este campo existen experiencias interesantes de colaboración entre la Universidad y las ONG que se apoyan en los procedimientos y estructura provenientes de prácticas en empresas (Calabuig et al, 2001).

Los problemas con los que se encuentra el alumnado interesado en estas iniciativas es que, debido a la temática innovadora y al tipo de entidades (no

11. Entre estas actividades destaca un concurso promovido por la ONGD Ingeniería Sin Fronteras y en el que participan varias universidades españolas. III Concurso de Proyectos Final de Carrera sobre Cooperación Internacional en el ámbito de la Tecnología para el Desarrollo Humano. www.isf.es/pfc.

12. En el caso de los docentes puede haber muy buenas intenciones y motivación, pero no todos disponen de una capacitación adecuada para llevarlos a cabo. En la UPV, desde hace dos años, se organizan cursos para el Personal Docente e Investigador a través del Instituto de Ciencias de la Educación con el objetivo de formar a los docentes en temas de cooperación para el desarrollo, de manera que puedan participar en estas y otras actividades propias de la cooperación para el desarrollo con la formación y la sensibilización adecuada.

lucrativas, fuera del tejido empresarial al uso), se genera habitualmente la no receptividad de las Escuelas y Facultades hacia estas prácticas. Esto dificulta enormemente la posibilidad de las mismas. Por otro lado las ONGD suelen ser los destinos de las prácticas más habituales y no disponen de capacidad de financiación para los alumnos, lo que es un requisito habitual para la realización de las prácticas en empresas. A ello hay que añadir la dificultad, en algunos casos, para la recepción, seguimiento y transferencia de conocimiento hacia el alumnado debido a los diferentes ritmos y a la diferencia de magnitud existente entre una institución universitaria y una entidad no gubernamental (por lo que se refiere a los recursos humanos dedicados a este tipo de actividad, la infraestructura, los medios económicos, etc.).

Segundos Ciclos¹³ y Estudios de Doctorado

En el ámbito concreto de los Segundos Ciclos se pone de manifiesto el mismo escenario que para los primeros ciclos en relación a las *asignaturas troncales y obligatorias*. Además, tenemos que tener presente para este análisis que en la actualidad no existen segundos ciclos asociados a la temática del desarrollo y la cooperación internacional. No obstante, sí que se dispone de bastante oferta formativa, tanto de carácter presencial como virtual, bajo el epígrafe de Master y Postgrados Genéricos, la mayoría provenientes del ámbito de la economía o las relaciones internacionales. Estos Master o Postgrados serían los deberían adaptarse, en el contexto del EEES, para ocupar el espacio de postgrado destinado, en parte, a la formación continua a lo largo de toda la vida, uno de los objetivos prioritarios de la Declaración de Bolonia.

En la actualidad, la demanda de esta oferta de postgrado es elevada, pero esto por sí solo no es garantía de calidad. La propia proliferación que existe hace que surjan Masters o Postgrados Genéricos de poca calidad y con cierta falta de rigor. El EEES aumentaría la flexibilidad en su implantación y abriría también posibilidades que no están exentas de potencialidades, riesgos y sobre todo de retos en lo que coniere a la calidad de los programas.

La preparación académica de los docentes, donde hay una nutrida representación de profesionales dedicados a la práctica de la cooperación¹⁴, puede resultar una

13. Hablaríamos en el EEES de Nivel de Master o de forma general del Postgrado.

14. "En general los Máster de este ámbito no se caracterizan por ser muy exigentes académicamente hablando, y a la hora de seleccionar sus docentes. Se buscan profesores con una mínima experiencia en la cooperación que no necesariamente encajan en los perfiles académicos tradicionales. Por ello, el hecho de que tenga o no un Doctorado no ha sido un criterio rígido en la mayoría de los programas. Esto en sí no dice mucho sobre la posible calidad de los programas ya que se supone que intentan combinar un enfoque académico con otro más práctico y se debe buscar docentes con este perfil". Christian Freres: La formación reglada

amenaza para los Masters y Postgrados Genéricos existentes en la actualidad ya que el EEES es más exigente en cuanto a estándares de calidad (medidos, por ejemplo, por el número de sexenios¹⁵ del cuerpo docente). Es aquí donde, desde nuestro punto de vista, está el gran reto en este campo: por una parte seleccionar a docentes preparados académicamente y, por otro, tener presente que se puede dar una posible reducción del profesorado externo¹⁶ si lo que se busca es la homologación de los títulos.

En el nuevo escenario se podrían crear organismos independientes de acreditación con una certificación paralela a la oficial para garantizar la calidad. Además, el EEES abre espacios para profundizar en mayor medida en las posibilidades de la cooperación interuniversitaria. En este sentido, a través del trabajo en red con los Centros y Servicios de Formación de Postgrado de las diversas Universidades, se podrían ofrecer cursos de calidad homologados.

Otro de los retos que plantea el nuevo escenario es la financiación de los programas. Si lo que se busca es una oferta formativa de calidad a través de programas homologados a nivel europeo, se necesitará disponer de recursos económicos para cubrir los elevados costes que se pueden derivar. Es un escenario poco probable que estos recursos económicos provengan del sector privado, por lo que deberán sufragarse mediante las matrículas del alumnado (poco acostumbrado a pagar precios altos para una formación especializada en este campo) y la financiación pública, lo que puede significar que, o bien no se mantengan los estándares de calidad previstos por el EEES, o bien estas ofertas formativas no resulten viables económicamente y tiendan a desaparecer. Como ya apuntábamos anteriormente, la cooperación interuniversitaria parece ser la estrategia adecuada para hacer frente a estos retos.

Para finalizar, hacemos una breve mención al nivel de *doctorado* que, presumiblemente, será el que sufra menos cambios. Es importante tener en cuenta que, en el ámbito español, no existe un área de conocimiento propia para la

en cooperación y desarrollo en España. Reflexiones y propuestas, Jornada, Formación de recursos humanos y cooperación al desarrollo, Córdoba, 14 de mayo de 2004. El mismo autor señala en otra parte del artículo que el tema de la calidad “*también surge por el problema de su permanencia. Ninguno de los programas que hemos podido analizar con profundidad tiene un cuerpo docente propio. Es decir, los profesores en los Máster son docentes de la misma universidad, de otras universidades o trabajan fuera de la universidad. Esta cuestión implica que los alumnos tienen un apoyo académico limitado al equipo de dirección de los programas, y este no siempre está preparado para ello. Evidentemente es un problema generalizado en España, pero es una merma para la calidad de los programas*”.

15. Un sexenio es un tramo investigador reconocido oficialmente.

16. En muchos de estos programas se cuenta con la participación de personal proveniente del mundo de las ONGD principalmente así como de otros sectores afines a la cooperación para el desarrollo, lo cual sin lugar a duda enriquece los programas y acerca al alumnado a la práctica. Esta es sin duda una característica específica de muchos de estos programas.

temática del desarrollo y la cooperación y son pocos los programas de doctorado existentes¹⁷. Los trabajos de investigación realizados en esta línea suelen partir básicamente de la motivación del doctorando y del profesorado¹⁸, por lo que habría mucho que trabajar para que se potencie la investigación en cooperación y desarrollo en las Universidades españolas.

Programas de movilidad

Cada vez hay más instrumentos y ayudas para la movilidad del Personal Docente e Investigador, los estudiantes y el Personal de Administración y Servicios. La movilidad representa una de las líneas prioritarias de la nueva concepción universitaria europea. Lo que debe perfilarse todavía es si el EEES favorecerá la movilidad entre el ámbito europeo y otras universidades de los países desarrollados, principalmente a través de instituciones de prestigio, buscando con ello elevar la competitividad y la excelencia y olvidará o dejará en segundo lugar la movilidad entre Universidades de los países en desarrollo.

Otro riesgo que se vislumbra es que el EEES, en su búsqueda de *promover la dimensión europea de la educación superior*, podría promover una nueva forma de eurocentrismo y esto iría en contra de la propuesta del modelo de universidad y cooperación planteada en el presente trabajo.

Un aspecto que nos parece relevante es que, antes de favorecer la movilidad como herramienta de cooperación para el desarrollo en este nuevo escenario, se debería realizar una evaluación del impacto de las acciones realizadas hasta la actualidad. Para ello, habría que estudiar aspectos como, por ejemplo, los recursos dedicados a estas iniciativas, la discrecionalidad en la adjudicación de las becas, la definición de la estructura y tareas y la realización de programas más orientados a la movilidad per se que a los objetivos de la cooperación para el desarrollo que se establecen.

Pensamos que en el contexto español, el reto estará en abordar la solución a estos problemas a través de la creación de marcos de colaboración estables para programas conjuntos entre universidades latinoamericanas y del área mediterránea, principalmente, aprovechando la movilidad del alumnado, profesorado y personal de administración y servicios. La creación de *Redes*

17. En el ámbito científico – técnico no existe ninguno y en el campo humanístico los que existen están vinculados al área económica y de relaciones internacionales principalmente.

18. Existe un concurso en España promovido por la Ingeniería Sin Fronteras en el que participan varias universidades españolas, que premia Tesis Doctorales en el ámbito de la cooperación. Puede obtenerse más información a través de la página Web reseñada en la nota a pie de página 12.

podría ser un instrumento flexible que posibilite la definición de objetivos de desarrollo conjuntos.

Conclusiones

En las páginas anteriores hemos presentado una serie de análisis y propuestas que esperamos contribuyan a animar la reflexión y el debate sobre las relaciones y los efectos entre la nueva configuración del espacio universitario y la cooperación universitaria para el desarrollo. Estamos aún en un momento de definición de cuál va a ser la articulación del EEES y, a nuestro juicio, es muy importante que los miembros de la comunidad universitaria, comprometidos con un modelo de cooperación orientado a la consecución del desarrollo humano sostenible, hagan una labor de cabildeo en los distintos órganos de poder en sus propias universidades. Según nuestra opinión, propuestas como las competencias transversales en el diseño de los planes de estudio, el aumento de la movilidad universitaria, la promoción de la cooperación interuniversitaria o el establecimiento de redes, abren interesantes vías para el impulso de una Universidad formadora no sólo de profesionales, sino también de ciudadanos comprometidos con un modelo de sociedad más justa.

También nos parece importante advertir contra el exceso de eurocentrismo que puede conllevar la definición del EEES; es importante no olvidar la dimensión del Sur en el currículo universitario y favorecer en todo momento el intercambio con actores tanto gubernamentales como no gubernamentales de los países del Sur. Creemos que la relación con estos actores puede ser altamente fructífera para nuestras universidades, y puede redundar en la tan deseada “excelencia” universitaria.

Bibliografía

- ANECA, *Programa de Convergencia europea. II Convocatoria de ayudas para el diseño de planes de estudio y títulos de grado*, 2003.
- BASELGA PILAR, FERRERO GABRIEL., BONI ALEJANDRA., ORTEGA MARI LUZ, MESA MANUELA, NEBREDÁ ÁLVARO, CELORIO JUAN JOSÉ., MONTERDE RAFAEL. *La Educación para el Desarrollo y las Administraciones Públicas Españolas. Informe Ejecutivo*, Oficina de Planificación y Evaluación, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000. (Pendiente de publicación, cortesía de los autores).
- BONI, ALEJANDRA Y LOZANO, FÉLIX, “El aprendizaje ético en la universidad y su relación con las competencias transversales en el diseño de los nuevos

- planes de estudio”, III Congreso Internacional Docencia Universitaria e Innovación, Girona, 2004.
- BRICALL JOSÉ MARÍA, *Informe Universidad 2000*, CRUE, 2000.
- CALABUIG Carola, GÓMEZ-TORRES Mª Llanos, MARTÍN Virginia, BONI Alejandra, “La experiencia de las Prácticas de Participación Social en entidades no lucrativas de alumnos/as de asignaturas de cooperación al desarrollo en la Universidad Politécnica de Valencia”. I Congreso de Educación para el Desarrollo en la Universidad, Valladolid, 8 y 9 de noviembre de 2001.
- CEURI, *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo*, 2000.
- Convención de Instituciones Europeas de Enseñanza Superior, *Perfilando el Espacio Europeo de la Enseñanza Superior*, Salamanca, 2001.
- FRERES, CHRISTIAN, “La formación reglada en cooperación y desarrollo en España. Reflexiones y propuestas”. Jornada, Formación de recursos humanos y cooperación al desarrollo, Córdoba, ACADE, 2004.
- GÓMEZ-TORRES, Mª DE LOS LLANOS; CALABUIG, Carola; BONI, Alejandra; PERIS, Jordi; MONZÓ, José, “Oportunidades y Riesgos para la Cooperación Universitaria al Desarrollo en el Espacio Europeo de Educación Superior”. II Congreso de Universidad y Cooperación al Desarrollo, Universidad de Murcia, 2004
- GÓMEZ-TORRES, Mª LLANOS, MONZO, JOSÉ, “El futuro del papel de la Institución Universitaria como sujeto activo en los procesos de desarrollo humano sostenible, justo y equitativo”. *Libro Blanco de la Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Valenciana*, Valencia, 2003. pp. 447-468.
- GONZÁLEZ, WAGENAAR, (eds.), *Tuning Educational Structures in Europe, Informe Final, Fase Uno*, Universidad de Deusto, Universidad de Groningen, 2003.
- Ley 23/1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre de Universidades.*
- MECD, *Integración del Sistema Universitario Español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior*, Documento Marco, 2003.
- Ministros Europeos de Educación, *Declaración de Bolonia*, Bolonia, 1999.
- OCDE, *Definition and Selection of Competences (DeSeCo): Theoretical and Conceptual Foundations. Strategy Paper*, DEELSA/ED/CERI/CD (2002) 9, 2002.
- ORR, DAVID W., “Educating for the Environment: Higher Education’s Challenge for the Next Century, Change, Mayo - Junio, pp. 43-46, 1995.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO, “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional” La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio, Gómez Galán y Sanahuja (ed.), CIDEAL, Madrid, 2001. pp. 51-127.
- SUÁREZ BENJAMÍN, *El sistema universitario español y el Espacio Europeo de Educación Superior*, Universidad Politécnica de Cataluña, 2003.

UNCETA, KOLDO, *La Universidad como ámbito para la solidaridad y la educación para el desarrollo*. Ponencia presentada en el I Congreso de Educación para el Desarrollo en la Universidad. Valladolid, 8 y 9 de noviembre de 2001.

UNIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la educación y la formación – Enseñar y aprender – Hacia la sociedad cognitiva -*. COM (95) 590.

PAGANI, RAFFAELLA, *Convergencia con Europa: líneas de actuación*. Universidad Complutense de Madrid, 2003.

SECCIONES FIJAS

IDAS Y VENIDAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

PATRICIA DÉNIZ ALONSO*

RESUMEN

En las siguientes líneas se hace una breve revisión a los principales acontecimientos que han tenido lugar durante los últimos meses y sus implicaciones para la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el mundo en desarrollo. Asimismo, y atendiendo a las iniciativas que se están desarrollando desde diversos ámbitos, se abordan cuáles son y van a ser en el futuro próximo los retos añadidos a los que debe hacer frente el conjunto de la cooperación internacional para el desarrollo.

ABSTRACT

The following lines briefly review the main events that have taken place during the last months and their implications to the fight against poverty and inequality in the developing world. Attending to the new initiatives promoted by different actors, it tackles which are and will be in the short term the challenges that international cooperation must face.

RÉSUMÉ

Les lignes suivantes passent brièvement en revue les principaux événements qui ont eu lieu pendant les mois derniers et leurs

* Patricia Déniz Alonso es Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM, y Magíster en Cooperación Internacional por el IUDC. En la actualidad es doctoranda en Relaciones Internacionales e investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. E-mail: particiadeniz@yahoo.es

implications dans la lutte contre la pauvreté et l'inégalité dans le Tiers-Monde. En faisant attention aux nouvelles initiatives promues par différents acteurs, on aborde quels sont et vont être à court terme les défis auxquels la coopération internationale doit faire face.

Hacer una revisión de la actualidad del sistema internacional de cooperación para el desarrollo siempre es un gran desafío. La multitud de acontecimientos que se suceden todos los días, bien sea dentro del marco de la cooperación, bien en otros ámbitos de la vida internacional, nacional o local, condiciona no sólo ya las respuestas que se dan a la pobreza y la desigualdad, sino también las vías mediante las cuales se canalizan dichos esfuerzos.

Desde que en septiembre del año pasado se celebrara la Cumbre del Milenio + 5, el balance negativo en cuanto a la consecución de los Objetivos del Milenio no ha experimentado grandes cambios. Los esquemas establecidos de cooperación, asociación para el desarrollo o como se quieran denominar, continúan siendo los mismos. En todo caso podríamos atisbar un cierto incremento de las iniciativas internacionales y nacionales por mejorar la eficacia, la cantidad y la calidad de la ayuda al desarrollo, que van desde el aumento de los flujos de ayuda al desarrollo hasta la puesta en marcha de nuevos instrumentos y mecanismos de coordinación entre donantes y entre éstos y los gobiernos en desarrollo.

Pero como todos sabemos, y mucho más en el campo del desarrollo humano sostenible, las declaraciones de buenas intenciones no son suficientes en la mayoría de los casos. Así se puso de manifiesto en la Cumbre Ministerial de la OMC el pasado mes de noviembre en Hong Kong, que se preveía iba a ser un gran paso hacia la culminación de la Ronda de Doha iniciada en 2001. El resultado final, como era también de prever, no fue nada positivo para los países en desarrollo al ignorarse todas las promesas de desarrollo contempladas en dicha Ronda y hacer oídos sordos a las propuestas de éstos últimos para establecer un sistema multilateral de comercio más justo¹.

Las principales concesiones provinieron, como es de costumbre, de los países en desarrollo, en cuestiones clave como el acceso a los mercados para los servicios y los productos no agrícolas. A cambio, éstos no recibieron ningún beneficio significativo respecto a los tres componentes principales del denominado

1. OMC, Declaración Ministerial de la Cumbre de la OMC, WT/MIN(05)/DEC, Hong Kong, China, 22 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm

“paquete de desarrollo”, esto es, la comercialización del algodón, el acceso a los mercados y la ayuda para el comercio.

La reducción de las subvenciones a las exportaciones agrícolas volvió a ser el gran caballo de batalla. A pesar de las primeras impresiones, que podrían llamar a cierto optimismo, el acuerdo de reducción de los subsidios a la exportación de algodón para el 2006 y el recorte en el plazo de siete años (2013) de los de las exportaciones agrícolas, no alcanza ni tan siquiera el 1 % del total de los subsidios que los países ricos destinan a sus productos de exportación.

Quizás, lo más significativo del evento fue la postura común adoptada por los países en desarrollo y su interés por trabajar conjuntamente, a pesar de sus diversos intereses, por un sistema multilateral de comercio libre de desigualdades. No obstante, a pesar de dicho esfuerzo, el resultado no varió mucho; los intereses de las grandes súper potencias son los que finalmente se imponen, dejando de pies y manos atadas a los países del Sur en la puesta en marcha de políticas efectivas de desarrollo.

El comercio siempre es uno de los pilares fundamentales en las estrategias de desarrollo que la Unión Europea proyecta sobre sus tres grandes marcos de asociación: el euromediterráneo, UE-ACP y el eurolatinoamericano. A pesar del potencial de estos procesos, el excesivo peso del componente comercial frente a los otros dos pilares (diálogo político y cooperación para el desarrollo) es en ocasiones identificado como el principal factor de que no se avance más rápidamente hacia verdaderos marcos de cooperación inter-pares.

Así lo puso de manifiesto la Cumbre Euromediterránea celebrada el pasado mes de noviembre en Barcelona, en la que la escasa representación de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la orilla Sur fue interpretada por muchos como un fracaso más en el proceso de diálogo. Desde que se iniciara en 1995, el proceso euromediterráneo no ha parado de verse salpicado por acontecimientos varios, como la todavía reciente “crisis de las viñetas”, los flujos migratorios, el terrorismo o el sempiterno conflicto entre Palestinos e Israelíes.

No parece ser así en los foros de la sociedad civil que regularmente se celebran entre las dos orillas. Las ansias sociales por acercar el entendimiento, la paz y la cooperación, son los ingredientes básicos de un movimiento que no sin dificultades parece poco a poco ir consolidándose.

De otro lado, la cooperación europea con la región latinoamericana tampoco ha estado exenta de controversias desde sus inicios. Durante estos días, Viena está siendo el escenario de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de

la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Y no deja de ser una muestra más de la debilidad del proceso la reacción adversa de los países europeos al denominado “efecto Morales-Chavez”, demonizado por muchos de los allí presentes. La reciente declaración del presidente de Bolivia de nacionalizar el sector de los hidrocarburos parece estar siendo recibida por los europeos como la gota que colma el vaso en el ya de por sí difícil proceso de Asociación Estratégica Comercial.

Frente a tanto rechazo, una multitudinaria cumbre paralela llenó de alabanzas dichas reivindicaciones, y condenó de manera tajante el modelo europeo de relaciones con América Latina, que según muchos no puede ser calificado más que de “neoliberalismo encubierto”.

El marco ACP (África, Caribe y Pacífico), parece ser el que más avances está produciendo, sobre todo en lo relativo a las relaciones de cooperación con África Subsahariana. Más allá de los Acuerdos de Asociación Económica previstos para los próximos años, la persistente pobreza y desigualdad que padecen las poblaciones de esta región del continente africano, son objeto de la Estrategia de la Unión Europea hacia África. El denominado por muchos “Plan Marshal II” ha sido ya aprobado y prevé la adopción de medidas complementarias a las recogidas en el marco UE-ACP. Partiendo de un enfoque integral, la estrategia otorga especial protagonismo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y aboga por concentrar esfuerzos en ámbitos como la integración regional y subregional, la creación de infraestructuras, la gobernabilidad democrática, los derechos humanos, la igualdad de género, la educación, el medioambiente, la lucha contra la desertificación y la salud. Lo que resta por el momento es la puesta en práctica de la misma de forma decidida y coordinada con el resto de iniciativas que se están desarrollando en la región desde el ámbito bilateral y multilateral, y por supuesto, desde la coherencia con el resto de las políticas europeas.

Mientras las iniciativas a favor del desarrollo en África no paran de surgir por doquier y de tener una cobertura mediática inigualable, los más curiosos nos preguntamos ¿Qué seguirá pasando en Darfur? ¿Cuál es la situación de las poblaciones del Cuerno de África afectadas por la sequía? ¿La crisis de Costa de Marfil? ¿Llegó o no la gripe aviaria al continente? ¿Y las hambrunas de Mali, Níger...? Si desviamos la mirada a otros continentes también surgen dudas: Indonesia, Pakistán, El Salvador, Irak, Afganistán, Territorios Palestinos...

A medida que algunos se plantean estas dudas e intentan buscar respuestas, los temas de candente actualidad se sobreponen en las primeras páginas de los diarios: Irán y su amenaza nuclear, incesantes flujos de inmigrantes que llegan a

las costas canarias, Hamás y su negativa a reconocer Israel, nuevas redes africanas de narcotráfico, y terrorismo. Así es, todos estos temas pasan a copar los primeros puestos en el orden del día de las agendas políticas internacionales, haciendo peligrar la balanza del desarrollo a favor de la doctrina de la seguridad. Esta afirmación podría parecer, cuanto menos, arriesgada, pero el análisis de dichas agendas nos ofrece algunas muestras al respecto.

Inmigración, terrorismo y narcotráfico fueron los temas centrales de la XII Conferencia de los Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental celebrada en Niza los días 11 y 12 del mes de mayo entre países europeos (Francia, Italia, Portugal y España) y africanos (Argelia, Libia, Túnez, Mauritania y Marruecos). Las principales discordias surgieron a raíz de los diferentes enfoques que sobre la gestión de las migraciones tienen los países europeos, y las dificultades de articular una política coordinada al respecto.

De otro lado, el reciente informe de la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (UNODC), ha alertado del incremento del tráfico de drogas y los delitos en África Occidental. Según este informe, la limitada capacidad institucional y técnica de estos países favorece la tendencia y son un efecto llamada para las organizaciones criminales. Asimismo, pone el acento en el obstáculo que suponen dichas redes a los esfuerzos por el desarrollo del continente, al constituir una fuente de financiación poderosa que alimenta los conflictos.

El oeste africano también será objeto de análisis y debate los días 25 y 26 de mayo en la Mesa Redonda Ministerial de Madrid, en la que se trabajará sobre el marco legislativo contra el terrorismo para los países de África Occidental y Central. Su objetivo es elaborar un Plan de Acción Antiterrorista, con medidas concretas y un calendario de actuación a nivel nacional y regional durante un plazo de doce a dieciocho meses para fomentar la ratificación y aplicación plena del marco jurídico internacional en materia de terrorismo.

Este encuentro forma parte del componente regional del Programa Global de las Naciones Unidas para el Fortalecimiento del Marco Jurídico Antiterrorista, dirigido a impulsar la ratificación y aplicación de trece Convenciones y Protocolos internacionales existentes en materia de terrorismo y la aplicación de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de 28 de septiembre de 2001.

Madrid también será próximamente el escenario del II Foro Mundial de las Migraciones. El evento se celebrará los días 22 y 24 de junio en la localidad de Rivas-Vaciamadrid, con el principal objetivo de abrir un espacio para el debate, la reflexión y la presión social en torno a las migraciones. En él se abordarán múltiples perspectivas articuladas en torno a 241 actividades y

diversos ejes de discusión: el impacto de la globalización, el asilo y refugio, los modelos convivencia, las prácticas públicas de atención al inmigrante, la exclusión social, el denominado “co-desarrollo” y la comunicación.²

Esperemos pues, que los resultados sean enriquecedores y que sus aportaciones sean tenidas en cuenta en el próximo Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migraciones y Desarrollo que se celebrará en septiembre de 2006.

Por otra parte, en el escenario internacional se continúa trabajando en la puesta en marcha de las 12 metas acordadas en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda adoptada por 90 países industrializados y en desarrollo en marzo de 2005.³ Armonización, apropiación, alineación, orientación hacia resultados y rendición mutua de cuentas son los criterios clave de dicha Declaración. Las dificultades son muchas, sobre todo teniendo en cuenta las implicaciones que conlleva: estructurar y coordinar más estrechamente la ayuda en torno a las políticas y estrategias de lucha contra la pobreza de los países receptores, al reducir los costos de transacción y trámites burocráticos, al desligar la ayuda y al intensificar la mutua responsabilidad de los donantes y receptores hacia los ciudadanos y parlamentos.

Por el momento, se están llevando a cabo iniciativas bajo el paraguas de la OCDE y el Banco Mundial para la adopción de los criterios por parte de los donantes, facilitando información y procedimientos a través de múltiples canales, como por ejemplo la web “aidharmonization”, tanto a nivel nacional -país a país-, como multilateral –fondos e iniciativas globales-.

Hasta alcanzar estas 12 metas en el 2010, los donantes poco a poco van apostando por nuevas prácticas de cooperación para el desarrollo. Cabe destacar entre ellas la adopción cada vez más generalizada y no sin controversias de nuevos instrumentos como son el apoyo presupuestario o el enfoque sectorial, que pretenden mejorar la transparencia de los flujos financieros, asegurar la previsibilidad de la ayuda y su integración en las respectivas estrategias nacionales de desarrollo y fomentar una mayor apropiación nacional de la lucha contra la pobreza.

Asimismo, tal y como pone de relieve el último informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), se observa una tendencia creciente a la adopción de

2. Programa y actividades disponibles en: http://www.fsmm2006.org/es/2_1.htm

3. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apropiación, Armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad, París, 2005. Disponible en: <http://www.aidharmonization.org/>

enfoques basados en una mayor programación de la ayuda en el medio-largo plazo, el incremento de la asistencia técnica y la ayuda de emergencia. También se señala un incremento de la AOD a corto plazo, pero se hace hincapié en que este ascenso debe suponer más de un 8% anual si realmente se quieren alcanzar las metas establecidas para el 2015.

No debemos olvidar que una buena parte de este aumento de los flujos de AOD se debe en gran medida a la condonación de la deuda a unos pocos países en desarrollo, y no a una mayor transferencia de recursos de la lucha contra la pobreza. A este respecto, conviene recordar la decisión del Banco Mundial de condonar la deuda a 7 países para el 1 de julio de este mismo año, cumpliendo con la promesa adoptada por el G8 el año pasado en Gleneagles. De ellos, 13 son países subsaharianos: Benín, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Madagascar, Malí, Mozambique, Níger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia; y 4 latinoamericanos: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

De forma paralela a todos estos acontecimientos, la movilización social va poco a poco consolidándose en los foros sociales mundiales y regionales. Durante los primeros meses de este año, se han celebrado tres foros mundiales, en esta ocasión con carácter policéntrico para facilitar una mayor participación social del mayor número posible de países de África, Asia y América Latina. Los lugares de encuentro fueron Bamako (Mali)⁴, del 19 al 23 de enero, Caracas (Venezuela)⁵, del 24 al 29 de enero y Karachi (Pakistán)⁶, del 24 al 29 de marzo. A pesar de las habituales dificultades logísticas y de gestión, los diversos encuentros presentaron balances finales esperanzadores en cuanto a la fórmula de trabajo del Foro Social Mundial, en tanto que movimiento de movimientos. Y también se insistió en la necesidad de seguir trabajando diariamente por la puesta en práctica de las propuestas en él planteadas, más allá de las fechas de encuentro del foro.

Las temáticas fueron diversas: guerra y paz, neoliberalismo, migraciones, temas agrícolas y campesinos, género y mujer, cultura, comunicación, juventud, medioambiente, mercado de trabajo y explotación, luchas y movimientos sociales, dinámicas y alternativas democratizadoras, deuda externa, religión, pluralismo y fundamentalismo, cooperación para el desarrollo, etc. En todos los encuentros, fue especialmente destacado el papel de las organizaciones de mujeres y campesinos, que alzaron su voz y demostraron su capacidad de movilización, reacción y propuesta de alternativas frente a las injusticias de la globalización.

4. Disponible en: <http://www.fsmmali.org/>

5. Disponible en: <http://www.forosocialmundial.org.ve/>

6. Disponible en: <http://www.wsf2006karachi.org/>

Es especialmente necesario reconocer y destacar en estas páginas la importancia dada en estos encuentros a realidades y problemáticas que por norma general suelen estar excluidos de las agendas oficiales. Entre ellos, las nuevas formas de “esclavitud” de la economía global, nuevas formas de privación, violación de los derechos humanos y libertades fundamentales que van extendiéndose mundialmente sin límite alguno. Nos referimos a la explotación laboral, la esclavitud sexual, el tráfico de personas, la explotación infantil y un largo etcétera. El mensaje no puede ser más claro: el mercado debe tener límites, uno de ellos es el respeto a los derechos humanos en sus múltiples dimensiones, el otro, la prohibición de la mercantilización de la dignidad de las personas.

Recientemente, la “Alianza de Editores Independientes por otra mundialización”, ha publicado “100 Propuestas en el Foro Social Mundial”, un libro que se inspira en las propuestas elaboradas por los participantes del FSM 2005 de Porto Alegre y que pretende dar continuidad al debate y la reflexión, y alimentar así futuros encuentros.⁷

Tras las citas de Florencia (2002), París (2003) y Londres (2004), la cuarta edición del Foro Social Europeo tuvo lugar en Atenas la primera semana de mayo y reunió a representantes de más de 133 entidades sociales, con una gran participación de los países del Este. El objetivo era compartir experiencias de las luchas que se dan en toda Europa, organizar redes de coordinación y de solidaridad, y exigir y proponer alternativas para hacer frente a la cada vez más alarmante pobreza que también se vive en el continente. Lamentablemente, la difusión y sobre todo la cobertura mediática del evento fue prácticamente nula en nuestro país, y salvo las personas más involucradas en estos temas, podemos afirmar que gran parte de la opinión pública española no tuvo noticias al respecto; un reto más al que han de hacer frente los movimientos europeos si realmente quieren movilizar las voluntades de los ciudadanos y ciudadanas de sus respectivos países.

En el ámbito concreto de nuestro país, la aprobación del Estatuto del Cooperante ha supuesto un gran paso adelante en cuanto a los derechos y obligaciones laborales, fiscales y de seguridad social de los trabajadores en el terreno. Para muchos no es más que una mínima concesión ante una reivindicación que lleva sobre la mesa desde inicios de la década de los 80. Para otros, pone fin a la precariedad laboral y establece un marco jurídico concreto que protege

7. El libro está publicado en diversos idiomas, entre ellos el español. Por el momento la única versión disponible online es la francesa: <http://www.eclm.fr/source/pdf/originaux/309.pdf>

y define más claramente las condiciones de trabajo y cobertura social de los más de 1.400 cooperantes españoles que contribuyen al desarrollo de los países del Sur. Desde ahora, éstos podrán someterse al mismo régimen fiscal y de seguridad social que si estuvieran trabajando en España, además de contar con un salario digno, compensaciones por los gastos de traslado y ayudas a su incorporación a la vida laboral una vez vuelvan España.

Asimismo, bajo el marco del actual Plan Director, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y los fondos municipales de cooperación han puesto en marcha el Programa "MUNICIPIA". Desde el mismo, se pretende coordinar y elaborar un marco común de actuación entre los distintos actores de la cooperación española a fin de impulsar y fortalecer las capacidades institucionales, políticas, sociales y económicas del mundo local en los países receptores de la ayuda española.

El programa será operativo a lo largo de este año 2006 y además de contar con la participación de la AECI, las corporaciones locales y los fondos municipales de cooperación, quedará abierto a las Comunidades Autónomas, sociedad civil y otras instituciones públicas y privadas vinculadas al ámbito local.

Éste fue el tema en torno al cual se organizó el "I Encuentro: Municipios y Cooperación al Desarrollo", que se celebró en el mes de abril y se convirtió en un espacio de intercambio y reflexión sobre la cooperación municipal, sus limitaciones y oportunidades en el ámbito de la sensibilización, la educación para el desarrollo y la cooperación con los actores del Sur. En él se iniciaron los primeros trabajos para la puesta en marcha de programas conjuntos entre la AECI y los municipios, a fin de conseguir una mejor y mayor articulación de sus acciones con las necesidades reales de las poblaciones del sur, aquellas que se manifiestan en espacios de mayor contacto con la ciudadanía, esto es, el ámbito local.

Como parte de este esfuerzo por mejorar la calidad de la cooperación española, el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006 ha sido elaborado desde la concertación y la participación de un amplio abanico de actores, entre ellos, Comunidades Autónomas y Entes Locales, ONGD, sindicatos, organizaciones empresariales, universidades y expertos, retomándose así el proceso que se inició durante la preparación del Plan Director.

Este mismo procedimiento es el que se está llevando a cabo para la elaboración de los otros dos instrumentos de planificación de la cooperación española, los Documentos de Estrategia Sectoriales (DES) y los Documentos de

Estrategia-País (DEP), y se prevé también a la hora de realizar el seguimiento de los compromisos adoptados, tanto en el Plan Director como en los sucesivos PACI.

En el PACI 2006 se enuncia claramente que una mayor y mejor coordinación de los agentes de la cooperación española es imprescindible para aumentar la calidad y eficacia de las ayudas. Por ello, y para la consecución de este objetivo general, el Plan establece una serie de directrices que guiarán las acciones durante este año:

- Mejorar los procesos de coordinación entre los agentes de la cooperación española.
- Mejorar la asignación geográfica y sectorial de la ayuda, a través de los criterios establecidos en el Plan Director.
- Poner en marcha el proceso de reestructuración de la Acción Humanitaria española.
- Desarrollar una política de gestión de la deuda externa solidaria y alineada con las iniciativas internacionales.
- Aumentar la cantidad y calidad de las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo.
- Potenciar el papel de las migraciones como herramienta para el desarrollo, tanto en el país de destino como en el de origen.
- Fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación de la cooperación española.

El compromiso adoptado por el Plan Director de destinar un mínimo del 20% de la AOD a los Países Menos Avanzados, también es contemplado en este nuevo PACI. Según los cálculos que presenta, en el año 2006 este grupo de países recibirá un total del 0,07% de la Renta Nacional Bruta (RNB), y de mantenerse esta tendencia hasta el año 2012 esta cifra aumentaría hasta el 0,15% de la RNB. El 98% de estas ayudas se concentrarían mayoritariamente en África, concretamente en 16 países de una relación total de 20: Togo, Mozambique, Guinea Ecuatorial, Sudán, Mauritania, República Democrática del Congo, Etiopía, Angola, Senegal, Cabo Verde, Burkina Faso, Tanzania, Guinea Bissau, Chad, Sierra Leona, Uganda.

No obstante, a la hora de valorar dichas cifras debemos tener presente que estas ayudas no corresponden exclusivamente a las ejecutadas por la AECI (24% del presupuesto a PMA en 2006), sino que también contemplan los compromisos asumidos por España en la iniciativa HIPC (alivio de la deuda a Togo, Sudán, Guinea y Congo; y conversión de deuda por iniciativas privadas en Guinea Ecuatorial); las operaciones de mantenimiento de la paz y reconstrucción que

realiza España bajo el mandato de las Naciones Unidas; los programas y proyectos de la Cooperación Autonómica y Local previstos para estos países; los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo que están desvinculados; las contribuciones a las ventanillas blandas de los Bancos de Desarrollo; y las contribuciones a Organismos Internacionales No Financieros.

La apuesta decidida de la cooperación española por tener un mayor protagonismo en la lucha contra la pobreza y la consecución de los ODM en el continente africano se ha traducido en la firma con el Banco Mundial el pasado 23 de abril, de un Memorando de Acuerdo que establece un Programa Español para África. Este Programa, pretende complementar el Plan de Acción para África del Banco Mundial y los compromisos expresados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. A través de un mecanismo de financiamiento (fondo fiduciario administrado por el Banco Mundial), el Gobierno Español va a canalizar el alivio de la deuda bilateral para co-financiar operaciones del Banco Mundial en Burkina Faso, Etiopía, Mauritania, Senegal, Tanzania y Uganda. Posteriormente, se prevé la participación en el programa de otros países africanos una vez hayan alcanzado el punto de culminación bajo la iniciativa HIPC.

Como parte del compromiso adoptado por el Plan Director de llevar a cabo un Multilateralismo activo y selectivo por parte de la cooperación española, también se ha firmado otro Memorando de Entendimiento con la Unión Africana (UA). Dicha firma, tuvo lugar el pasado 4 de abril en un encuentro entre el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Presidente de la Comisión de la Unión Africana, en la que se reiteró el compromiso de España en apoyar iniciativas regionales como la UA y el Nueva Asociación Estratégica para el Desarrollo de África (NEPAD), y colaborar en materias como el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente, la Alianza de Civilizaciones, el terrorismo, la lucha contra la pobreza y la desigualdad y las migraciones.

La denominada “Gira Africana” del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, es una muestra más del interés por la región en la agenda de trabajo de la cooperación española. Especialmente significativa durante las visitas a Ghana, Mali, Níger y Nigeria, fue la propuesta del Ministro de complementar las acciones a nivel país mediante el establecimiento de un marco de colaboración con la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO), en el que actualmente está trabajando la AECI. A raíz de estas visitas, un nuevo país, Mali, ha sido incorporado en el PACI 2006 bajo la categoría de País Prioritario, debido a la alarmante situación de crisis alimentaria por la que atraviesa.

Esta nueva etapa de diálogo con los países africanos se sigue consolidando. Muestra de ello ha sido el reciente viaje realizado a Kenia y Mozambique por la Vicepresidenta Primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, junto con la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, y un grupo de mujeres españolas, con ocasión de la celebración del Día Internacional de la Mujer Trabajadora. En el encuentro, titulado “España y África. Mujeres por un mundo mejor”, se adoptó la Declaración de Maputo, que destaca la equiparación de los derechos económicos y sociales de las mujeres africanas y su plena incorporación al mundo político, social y laboral como condición *sine qua non* para el desarrollo de África.

Fruto de este encuentro, se anunció una contribución de 60 millones de dólares en el 2006 al Fondo Global contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis; una donación de un millón y medio de euros para paliar los efectos de la sequía en Kenia y Etiopía; y el canje adicional de 200 millones de dólares de deuda por proyectos educativos en varios países africanos como la República Democrática del Congo, Chad, Camerún, Guinea Bissau, Costa de Marfil y Somalia.

A pesar de los significativos resultados de la visita, es inevitable lamentar el tratamiento político e informativo que se dio a la misma por parte de diversos medios de comunicación y algunos miembros de la oposición, que tachaban de inaceptable el comportamiento de la representación española por haber dado un “espectáculo” al “disfrazarse” de africanas. La falta de entendimiento intencionado –si es que se le puede calificar así– de estos comentarios, no restó valor a un gesto de igualdad y solidaridad, imprescindible en toda relación que se precie colaborativa. Un gesto que no se diferencia mucho del que tienen muchos de sus críticos, cuando antes de salir de casa se colocan la corbata, porque tienen una reunión “importante”.

Por suerte, la reciente visita oficial del Primer Ministro de Níger a Madrid no dio lugar a este tipo de controversias. En los encuentros mantenidos con el Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, y el ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, para tratar cuestiones relativas a la cooperación en el ámbito de la seguridad alimentaria, los recursos naturales, y casi inevitablemente, la inmigración. Níger es el país de procedencia de gran parte de los inmigrantes que llegan a España, por lo que la problemática cobró especial protagonismo en el encuentro y se iniciaron negociaciones bilaterales sobre un acuerdo global de inmigración.

El hecho de que en los cuatro primeros meses de este año hayan llegado más inmigrantes a nuestras costas que en todo el 2005, da la voz de alarma sobre

un drama que empieza a cobrar dimensiones incontrolables. A ello pretende responder la iniciativa lanzada por Marruecos y España de celebrar una Conferencia Regional Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo. Este encuentro, que tendrá lugar en Rabat los próximos 10 y 11 de julio, pretende reunir a los países del Norte, Oeste y Centro de África (principales focos de inmigración hacia Europa) y los países de la UE, para dialogar sobre las posibles medidas a aplicar para la gestión conjunta de los flujos irregulares migratorios.

Mientras tanto, y una vez cerrada a cal y canto la frontera de Ceuta y Melilla, las costas mauritanas se han convertido en la puerta de salida hacia las Islas Canarias. De ahí, el repentino viaje de los Secretarios de Estado de Exteriores y de Seguridad a Mauritania, con el que se han iniciado negociaciones para cooperar en materia civil y policial en el control y regulación de los flujos de inmigrantes que puedan llegar a España, incluyendo la creación de patrullas conjuntas entre la Guardia Civil y las autoridades de seguridad mauritanas. Como medida “complementaria” un equipo de expertos de la AECI está coordinando el acondicionamiento de un centro de acogida para inmigrantes en Nouadhibou, y cuenta con la colaboración de ONGD presentes en terreno, como Cruz Roja, para dar asistencia humanitaria a los inmigrantes.

Todas estas medidas están llevando a la búsqueda de rutas alternativas por parte de los inmigrantes. La llegada masiva de senegaleses a Canarias hace pensar que la costa norte del país está siendo el nuevo punto de partida de los cayucos hacia Europa. Los riesgos de perder la vida en semejante travesía se agrandan y son bien conocidos por los que se embarcan rumbo a “un mundo mejor”, pero aún así, lo siguen intentando. Éste hecho debería hacer replantear el actual modelo de “impermeabilización” de las costas aplicado ya por los gobiernos en Marruecos y Mauritania, pues se está demostrando que la necesidad no tiene muros que la pare y a su vez es la principal frontera que hay que derribar para poner fin a semejante catástrofe humanitaria.

En una entrevista recientemente publicada⁸, un inmigrante senegalés que esperaba en Mauritania llegar a las Islas Canarias, planteaba a la periodista cómo los flujos de ayuda destinados al control de la inmigración en Marruecos y Mauritania no hacían más que consolidar el problema y lucrar y alentar a las autoridades de estos países a no adoptar medidas efectivas al respecto.

8. PÉREZ CARIACEDO, Lola, “Entrevista a un inmigrante”, Aula Intercultural, 4 de mayo de 2006. Disponible en: http://www.aulaintercultural.org/article.php3?id_article=1487

Claramente, una cuestión sobre la que debemos reflexionar, así como sobre una de sus declaraciones:

“Aún no he escuchado a nadie hablar de nuestro derecho a ir donde nos apetezca. ¿Por qué los europeos todos vienen a Senegal de vacaciones, de turismo sexual, con empresas corruptas y nosotros no podemos ir a Europa a trabajar?”.

COMENTARIO AL PRIMER PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN GALLEGA PARA EL DESARROLLO (2006-2009)*

CARLOS TEIJO GARCÍA**

RESUMEN

El artículo revisa los ejes básicos sobre los que se estructura el recientemente aprobado Plan Director 2006-2009 de la cooperación gallega para el desarrollo y valora las fortalezas y debilidades de una herramienta estratégica que debe resultar clave para la modernización de las políticas de ayuda hechas desde esta comunidad autónoma

ABSTRACT

The article focuses on the weaknesses and strengths of the recently approved Master Plan for Galician Cooperation 2006-2009, a strategic tool which will be the cornerstone of the Galician Aid System in the coming years.

RÉSUMÉ

L'article révisé les principales lignes du Plan Directeur 2006-2009 de la coopération galicienne pour le développement,

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Ámbitos prioritarios de la cooperación internacional en las relaciones Unión Europea-América Latina: Consolidación democrática y protección de los derechos humanos, cooperación al desarrollo y cooperación penal internacional" financiado por la Xunta de Galicia (ref. PGDIT05PXIB20201PR)

** Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Santiago de Compostela y miembro del Consello Galego de Cooperación.

récemment adopté, et évalue les points fortes et les faiblesses de cet outil stratégique, qui doit être clef pour la modernisation des politiques d'aide de cette communauté autonome.

El dilatado proceso que ha conducido a la aprobación del primer Plan Director de la breve historia de la cooperación gallega finalizó, con sorpresa de última hora incluida, el pasado 24 de abril de 2006 tras la aprobación en el Parlamento de Galicia -contando con la unanimidad de todos los grupos- del Proyecto de Plan Director (2006-2009). El Plan había sido presentado por el Ejecutivo autonómico y previamente avalado por el Consello Galego de Cooperación¹. Pese a disponer en la Cámara de mayoría suficiente, el Gobierno aceptó, en aras del mantenimiento de un consenso sobre esta política que se prolonga desde la adopción de la ley autonómica de cooperación, que fuese aprobada una resolución que introducía modificaciones parciales, de alguna entidad en lo tocante a la definición de las prioridades geográficas y sectoriales, en el texto definitivo del Plan Director².

La adopción del Plan Director 2006-2009 es relevante porque permite culminar, al menos desde un punto de vista formal, la transición de la política gallega de cooperación para el desarrollo hacia un esquema institucionalizado, programado y moderno. La piedra angular sobre la que se asienta este nuevo modelo es la Ley 3/2003 de 19 de junio de Cooperación al Desarrollo en la que aparecen fijados los objetivos, prioridades, instrumentos e instituciones de la cooperación para el desarrollo autonómica³. Esta norma, que a decir de su Preámbulo constituye la “expresión de la responsabilidad y madurez de la sociedad civil gallega y de sus instituciones, en las que se percibe en los últimos años un impulso importante de los valores de la cooperación y la solidaridad internacional con los pueblos y gentes más desfavorecidas de la Tierra”, establece las metas del sistema gallego de cooperación y diseña los perfiles generales de los mecanismos orgánicos, procedimentales y financieros que han de permitir alcanzar dichos objetivos, por lo que supone un punto de inflexión para el impulso de las políticas de cooperación para el desarrollo en Galicia. A partir del esqueleto establecido por la Ley, el modelo de cooperación de la comunidad autónoma ha ganado masa muscular en los últimos tres

1. Consello Galego de Cooperación: *Resolución aprobada en su reunión de 6 de febrero de 2006.*

2. Parlamento de Galicia: *Resolución aprobadas pola Comisión 1ª, Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior sobre o I Plan Director da cooperación galega para o desenvolvemento 2006-2009*, Boletín Oficial do Parlamento de Galicia, VII Lexislatura, núm. 127, 27 de abril de 2006, págs. 10243-10244.

3. Diario Oficial de Galicia de 3 de julio de 2003, nº 128; B.O.E. de 19 de julio de 2003, nº 172. Sobre sus contenidos puede consultarse, en esta misma Revista, el artículo “El nuevo marco legal del sistema gallego de cooperación al desarrollo”, 2004, nº 13, págs. 167-181.

años, sobre todo en el plano institucional⁴. Y, como momento final de esta secuencia, hay que situar la adopción del primer Plan Director que viene a clausurar, por tanto, el ciclo de la dotación instrumental de la cooperación gallega.

La aprobación de este documento se ha dilatado, sin embargo, más de lo esperado al verse trabada su elaboración por el prematuro final de la sexta legislatura. En este sentido, debemos aclarar que la versión del Plan Director que ha sometido a trámite parlamentario el Ejecutivo conformado por la coalición de los grupos del PSdG-PSOE y del BNG durante el curso 2006, es notablemente diferente de la propuesta que impulsó el gobierno del PP durante la legislatura pasada y que no llegó a tramitarse por la disolución de la Cámara y la convocatoria de elecciones anticipadas en junio de 2005. En pocas palabras, podemos resumir esa diferencia señalando que el Plan Director que finalmente ha aprobado el Parlamento resulta más ambicioso que el proyecto predecesor tanto en los fines perseguidos como en los recursos comprometidos para alcanzarlos. De manera sucinta, las páginas siguientes resumen los ejes básicos sobre los que se estructura el ya vigente Plan Director 2006-2009 para la cooperación gallega.

El primer vector significativo para la reforma de la ayuda al desarrollo hecha desde Galicia viene dado por el compromiso gubernamental de superar la crisis de financiación crónica que afecta a esta política en la comunidad autónoma⁵. Para lograr este objetivo el Plan Director 2006-2009 establece un esfuerzo presupuestario que se mide mediante dos parámetros de referencia. En primer término el Plan determina que la administración autonómica deberá destinar en 2009 el 0'4% de su presupuesto a cooperación y, de manera conjunta, indica que el incremento deberá ser gradual y producirse en tasas mínimas del 50% anual a partir de 2007. Estas perspectivas financieras resultan enormemente alentadoras. En primer lugar porque el compromiso del Ejecutivo implica que el volumen

4. En este sentido hay que destacar la adopción del *Decreto 326/2004, de 29 de diciembre por el que se regulan los órganos de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación para el desarrollo* (Diario Oficial de Galicia de 31 de enero de 2005) que precisa la composición y competencias de los órganos previstos por la Ley, es decir, de la Comisión Interterritorial de Cooperación para o Desenvolvemento (Cintercode), de la Comisión Interdepartamental de Cooperación para o Desenvolvemento (Cincode) y del Consello Galego de Cooperación para o Desenvolvemento (Congacode).

5. Hay que recordar a este respecto que Galicia ha venido ocupando durante los últimos quince años el furgón de cola a nivel estatal en cuanto a inversión en cooperación para el desarrollo. Pese a los paulatinos - aunque parcos- incrementos de los montantes de ayuda, que en 2005 se elevaron en conjunto hasta los 6'2 millones de euros, el porcentaje de recursos destinados a cooperación se mantiene en los últimos años estancado en torno a un exiguu 0'07% sobre el total del presupuesto autonómico que está muy alejado del 0'24% del gasto consolidado en que se ha ubicado la aportación media del resto de comunidades, cf. CONGDE: *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, febrero 2003, pág. 11; así como Ministerio de Asuntos Exteriores: *Seguimiento PACI 2004*, Madrid, 2006, pág. 7.

actual de fondos va a ser multiplicado por ocho y que, por tanto, la Xunta de Galicia está en la línea de dar cumplimiento a los artículos 2 f) y 29 de la Ley 3/2003 que establecen la obligación de elevar progresivamente las aportaciones para cooperación hasta alcanzar una asignación del 0,7% de los recursos propios⁶. Y en segundo lugar porque el marco financiero del Plan Director demuestra la voluntad de los miembros del bipartito de dotar de carácter oficial a los compromisos políticos de naturaleza declarativa que, en materia de cooperación, fueron asumidos durante la negociación del pacto de gobierno⁷.

La modernización de las estructuras de la ayuda oficial gallega que persigue alcanzar el Plan Director se proyecta, así mismo, sobre aspectos ligados a la gestión. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Cooperación⁸, el Plan Director auspicia una reorientación de las prioridades geográficas de la ayuda con el objetivo de dirigir un porcentaje mayor de la misma hacia los Países Menos Avanzados (PMA). Un breve repaso de los datos históricos de la cooperación gallega pone de manifiesto que en la misma, al no haber existido nunca una planificación estratégica del destino de la ayuda, se ha venido produciendo una notable concentración de recursos en el área latinoamericana, tanto por los vínculos existentes con la región como por el mayor grado de implantación en la misma de las ONGD gallegas⁹. Buena muestra de ello es que, en el período 1998-2005, los principales destinatarios de la cooperación gallega han sido Bolivia, Argentina, Perú, Cuba, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Guatemala, Mozambique y Namibia; es decir, Estados latinoamericanos y caribeños a excepción de los dos últimos, con los que únicamente se intensificó la dinámica de cooperación en 2004 tras la entrada en vigor de la Ley autonómica. Junto con la ubicación latinoamericana, hasta la fecha ha definido también el perfil genérico del país receptor de la ayuda gallega el hecho de que este tenga un ingreso per cápita medio bajo, puesto que -entre la docena de principales beneficiarios- tan sólo Nicaragua y Mozambique tienen ingreso bajo mientras que Argentina se sitúa incluso en un nivel de renta per cápita medio-alto.

6. Como término comparativo hay que resaltar que esta proyección presupuestaria duplica las previsiones que realizaba el borrador de Plan Director presentado por la Xunta gobernada por el Partido Popular en 2005 en el que se planteaba un incremento de los fondos destinados a cooperación que, a finales de 2008, tendría que haber dejado a estos en un índice situado entre el 0,15% y el 0,25% sobre el total del gasto consolidado de la Comunidad.

7. *Acuerdo sobre bases programáticas para la acción del Gobierno que asinan los grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG*, Santiago, 19 de julio de 2005, pág. 11.

8. En el que se señala que "respecto a las prioridades geográficas se atenderá de forma preferente a los países con menor índice de desarrollo humano y a los que contengan extensas capas de su sociedad especialmente desfavorecidas y desestructuradas, y, entre ellos, a aquéllos con los que existen relaciones de tipo histórico y cultural".

9. Es suficientemente revelador al respecto indicar que durante el período 1998-2004 se destinaron a América Latina el 86,3% de los recursos.

El enfoque estratégico del Plan Director pretende reemplazar esta desestructurada orientación geográfica de la ayuda gallega por una aproximación que resulte coherente tanto con las exigencias de una cooperación internacional de calidad como con las disposiciones de la propia normativa autonómica. Para lograr este objetivo se ha optado por dotar de mayor relevancia a criterios que hasta la fecha no han sido prácticamente tomados en cuenta, como la potenciación de los PMA como receptores (puesto que estos van a pasar a recibir durante la aplicación del Plan entre el 10 y el 20% del total de los fondos), el incremento de la cooperación con los países lusófonos -como Angola y Mozambique, que a su vez son PMA- para aprovechar la ventaja comparativa que genera la proximidad cultural del gallego con el tronco idiomático portugués y, finalmente, el recurso al fomento de las sinergias de carácter regional (en Centroamérica y en áreas como Perú-Bolivia-Ecuador o Senegal-Cabo Verde-Guinea Bissau) con el objetivo de optimizar la asignación de la ayuda. Conjugando los nuevos criterios en presencia con el mantenimiento de acciones de cooperación en aquellos países en que ya existen experiencias consolidadas, el Plan Director acota cuáles son los 17 países en los que va a concentrarse la ayuda gallega durante los próximos cuatro años¹⁰.

El proceso de determinación de las prioridades geográficas no ha sido sencillo y, hasta el último e imprevisto coletazo parlamentario de la tramitación del Plan Director, ha generado controversia. Sin duda, la larga gestación del documento y la naturaleza participativa de su redacción han contribuido a que se fuese produciendo un refinado gradual en la formulación de estas prioridades. En este sentido, cabe señalar que la propuesta de Plan Director presentada la pasada legislatura sólo incluía como prioritarios a 4 países del África Subsahariana (Cabo Verde, Mauritania, Mozambique y Namibia) frente a los siete que aparecen recogidos en la versión definitiva; de igual modo, y ya durante esta legislatura, la función interlocutora desempeñada sobre todo por las ONGD ha jugado un papel relevante tanto en la supresión de la referencia a Argentina como Estado prioritario que figuraba incluida en el primer borrador, como en la incorporación como país prioritario de Haití -el Estado más pobre de la región- en el área del Caribe.

A pesar de que el balance global que se desprende del proceso de diálogo abierto entre la administración autonómica y los restantes actores del sistema gallego de cooperación para mejorar la definición de las prioridades geográficas ha

10. La distribución de los países prioritarios por áreas subregionales es la siguiente: Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mauritania, Mozambique, Namibia y Senegal en África; Bolivia, Ecuador y Perú en América del Sur; Cuba, República Dominicana y Haití en el Caribe; y Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en Centroamérica.

sido favorable, no puede ignorarse que el último acto de trámite parlamentario del Plan Director -que ha matizado el alcance de los compromisos alcanzados previamente sobre la cuestión- ha enturbiado algo el clima general de entendimiento. En primer lugar, porque los tres grupos parlamentarios han acordado que se destine a los países prioritarios como máximo -y no como mínimo, que era lo contemplado en la propuesta del gobierno- el 70% del total del presupuesto de cooperación. Y en segundo término, porque la cámara ha instado la modificación del Plan Director para otorgar la consideración de países preferentes a Argentina, Uruguay y Venezuela¹¹.

Pese al consenso parlamentario que las avala, ninguna de las dos enmiendas es demasiado afortunada. La primera porque, teniendo en cuenta la cantidad de recursos que prevé movilizar el Plan, no había riesgo de que se produjese una concentración excesiva de intervenciones en los 17 países prioritarios como para justificar la transformación del umbral mínimo de fondos canalizados hacia ellos en una referencia de máximos; con la modestia financiera de la cooperación gallega y los 17 países prioritarios -que no son pocos- como telón de fondo, la verdad es que resultaba bastante más lógico establecer límites objetivos a la dispersión geográfica de intervenciones, como hacía la propuesta original de la Xunta, que a su concentración, como plantea el texto que sale finalmente del Parlamento. La segunda modificación no es más pertinente que esta, ni en cuanto al fondo ni, sobre todo, en su plasmación formal. La *versión consolidada* del Plan Director que ha distribuido la Xunta de Galicia con los mandatos del Parlamento ya incorporados se limita a reproducir la Resolución de la Cámara señalando que Argentina, Uruguay y Venezuela tendrán la condición de países no prioritarios pero sí preferentes. Y nada más. No dedica ni una palabra adicional a aclarar el significado y las implicaciones de semejante condición. Esta ausencia es reprochable, ante todo, porque el documento debe resultar claro e inteligible para cualquier ciudadano y para los actores del sistema de cooperación, pero lo es también porque rodea de ambigüedad la alusión a la ayuda gallega que ha sido en la última década objeto de críticas más severas, tanto por dirigirse hacia algunos de los PVD con un IDH más elevado como por servir a menudo para fines espúreos a la realización de intervenciones de desarrollo.

Pese al mutismo que guarda el Plan Director gallego sobre el alcance de la expresión *países preferentes* tenemos que pensar, como hipótesis más razonable, que esta ha sido empleada con el sentido que le otorga el documento

11. Propuestas 7 y 11 respectivamente de la *Resolución* del Parlamento de Galicia citada *supra* en nota 2. En estrecha conexión con la iniciativa relativa a los países preferentes hay que situar la propuesta 10 que invita a la Xunta a potenciar la acción como agentes de cooperación de las comunidades gallegas en el exterior.

homónimo a nivel estatal¹². De ser el caso, es preciso demandar a los responsables de la cooperación gallega que tomen del Plan Director estatal 2005-2008 no sólo la nomenclatura sino también ciertos criterios de intervención en los países preferentes que sean análogos o similares a los que establece éste cuando indica que “se les dará una *atención focalizada y puntual dirigida a las zonas geográficas y sectores sociales con menor desarrollo*” y, acto seguido, precisa que “se elaborará un Plan de Actuación Especial donde se justifique el tipo de intervención y se definan los objetivos y resultados esperados con indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan una evaluación del impacto sobre las personas beneficiarias”¹³. En definitiva, por lo tanto, parece claro que -a pesar de que la referencia a la cooperación con los países preferentes resultaba perfectamente prescindible- su inclusión en el Plan Director obliga a definir esta interacción bajo estrictos parámetros de calidad que nos impidan retroceder hacia un pasado en el que (sobre todo cuando la unidad gestora de la cooperación autonómica dependió orgánicamente de la Consellería de Emigración de la Xunta) la dinámica de ayuda al desarrollo se entremezcló de modo inapropiado en ocasiones con la lógica, legítima y necesaria -aunque completamente distinta por la naturaleza y sentido de la intervención- asistencia social a las comunidades gallegas en el exterior.

Un segundo elemento de relevancia para la ordenación de la cooperación gallega viene dado por el reequilibrio entre las prioridades sectoriales de intervención que contempla el Plan Director. La juventud de la política de cooperación de la Xunta de Galicia y su propia orientación inercial hacia la cobertura de necesidades básicas han llevado a que, sin previsión alguna al respecto, se haya venido cumpliendo en los últimos años holgadamente con el compromiso 20:20 acordado en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague¹⁴. Sin alterar el criterio esencial de que la atención de necesidades básicas nunca debe suponer menos del 20% del total de la ayuda, en concreto se plantea una rebaja de la misma hasta el 27%, el Plan promueve un reequilibrio con respecto a otras prioridades sectoriales recogidas en la Ley, como la inversión en infraestructura y promoción del tejido económico (que de significar un 16% del total de los recursos durante el período de referencia 1998-2005 crecerá hasta el 25% en los próximos años), o en participación social,

12. Por tanto, la expresión aludirá a “los países de áreas geográficas preferentes no incluidos entre los prioritarios, y los países grandes y/o no dependientes de la ayuda, así como aquellos en los que existan sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social”, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, pág. 73.

13. *Ídem*, págs. 73-74 (la cursiva es nuestra)

14. Como queda acreditado por el dato de que entre 1998 y 2005 el 32,8% de los recursos se orientó hacia la cobertura de las necesidades sociales básicas, elevándose este porcentaje hasta el 55% si nos ceñimos al período 1998-2002.

desarrollo institucional y buen gobierno, para la que se destinarán el 14 % de los fondos¹⁵.

Además de los ya mencionados, el Plan Director 2006-2009 incorpora otros aspectos estratégicos para la programación de la política gallega de cooperación que deben ser considerados favorablemente. Aun evitando extendernos en su comentario, resulta interesante destacar que el Plan incorpora, entre otras líneas de actuación significativas para la evolución del sistema gallego de cooperación, el fomento de las actuaciones de sensibilización y educación para el desarrollo, el compromiso con el fortalecimiento institucional de los actores de la cooperación gallega (sobre todo de la propia unidad gestora de esta política en la Xunta de Galicia, así como del tejido no gubernamental de la comunidad autónoma), el incremento de las exigencias en materia de evaluación de la ayuda o la promoción de actividades conexas con proceso de cooperación, como el comercio justo. De igual modo, hay que subrayar, por último, que el Plan Director potencia expresamente las prácticas de cooperación, directa o realizada mediante Planes Operativos con la AECI, en las que la administración autonómica aporta -además de apoyo financiero- el valor añadido de su conocimiento experto y la experiencia acumulada de gestión en ámbitos que le son particularmente cercanos como la gestión pesquera, la protección medioambiental y el desarrollo rural.

En resumen, por consiguiente, se observan en el Plan Director 2006-2009 virtudes políticas y técnicas suficientes como para convertirlo en un instrumento axial para el avance de la cooperación gallega. Sin embargo, en el documento también se aprecian carencias y límites que en el futuro debieran ser subsanadas. En primer lugar y como cuestión de forma, hubiese resultado deseable que las magnitudes de referencia de la previsión presupuestaria (0'4% sobre los presupuestos en 2009 e incremento de por lo menos el 50% anual a partir de 2007) fuesen complementadas por un cronograma estimativo de la proyección anual que la Dirección Xeral de Cooperación Exterior considera como óptima para la consecución de estos objetivos. La fijación de este marco referencial diacrónico -que resulta si cabe más oportuno teniendo

15. La resolución del Parlamento de Galicia que aprobó el Plan Director obligó a la Xunta a incrementar los recursos reservados para el sector "Infraestructura y promoción del tejido económico" que han pasado de suponer el 21% del total de la inversión en el Proyecto que se sometió a la Cámara a significar el 25% en el texto definitivo, cf. Parlamento de Galicia: *loc.cit.*, Propuesta 8 y Xunta de Galicia: *Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento* (texto definitivo), mayo 2006, pág. 106. El panorama de la distribución sectorial de recursos se completa con las restantes asignaciones por capítulo: cooperación cultural, científica y tecnológica 11%; defensa del medio ambiente 7%; ayuda humanitaria y de emergencia 8%; sensibilización social y educación para el desarrollo 4'5%; consolidación y fortalecimiento de los agentes de cooperación 1'5%; así como una reserva residual del 2% de los recursos para la cobertura de intervenciones en el resto de sectores del CAD no adscritos a los anteriores.

en cuenta que durante el presente ejercicio de 2006 los niveles de inversión en cooperación se mantienen estabilizados en su techo tradicional, es decir, en torno al 0,07% del gasto consolidado de la comunidad- facilitaría tanto al departamento de la Xunta con competencia para la elaboración del proyecto de presupuestos como al propio Parlamento, sin interferir en ninguno de los casos con sus funciones, la tarea de incorporar de forma ordenada los objetivos del Plan Director a la programación financiera anual de la Administración autonómica. Por otra parte, esta proyección secuencial (que es preciso admitir que tampoco se incluye en instrumentos de programación análogos de referencia -como el Plan Director 2005-2008 de la cooperación española, a pesar de la solicitud en ese sentido formulada por el Consejo estatal de Cooperación en su dictamen sobre el mismo- pero que, sin embargo, sí aparece en otros modelos como el Plan Director Catalán 2003-2006) permitiría a los diferentes actores del sistema, pese a su carácter indiciario y subordinado a las competencias parlamentarias, conocer el ritmo con el que se espera que afluyan los recursos que va a aportar la Xunta al sistema gallego de cooperación durante los próximos cuatro años. En la misma lógica, y por tanto poniendo de relieve tan sólo cuestiones formales, el Plan Director se encontraría también mejor rematado si en él se hubiesen definido las coordenadas (instrumentos a analizar, procedimientos y criterios para la selección de las intervenciones, por ejemplo) que han de caracterizar al mecanismo de evaluación de la ayuda que va a ser implementado. La ausencia de referencias en el Plan a esta cuestión, que aparece remitida a la formulación de ulteriores Planes Anuales de Evaluación, no es subsanada tampoco en el Plan Anual de Cooperación 2006 que no hace mención a este asunto.

Desde un enfoque material, por otro lado, se le puede reprochar al Plan Director, en primer término y por omisión, que en ningún momento trabaje con la posibilidad de instrumentar iniciativas de la cooperación gallega mediante el recurso a la vía de acción multilateral, por ejemplo a través del establecimiento de convenios con las agencias especializadas de las Naciones Unidas. En este punto, el Plan Director se muestra demasiado alicorto y aparentemente desconectado del contexto general de la acción exterior de Galicia en la que se incardina y de la que debe ser herramienta fundamental.

Sin embargo, dónde el Plan Director se muestra realmente más limitado es, en segundo término, por relación al esquema institucional y al modelo de gestión que establece (o, mejor, que no termina de establecer) para la ayuda humanitaria gallega que, dicho sea de paso, supone en torno al 8% del total de la cooperación de la comunidad autónoma. Sobre esta cuestión se plantea, ante todo, un problema institucional puesto que el Plan Director no arroja luz sobre el futuro de la Fundación Axencia Humanitaria de Galicia que ha sido, desde su

constitución, una estructura vacía de contenido y prácticamente inoperante¹⁶. Ciertamente el actual Ejecutivo ha avanzado su voluntad de remediar la parálisis de la Fundación procediendo, en primer término, a modificar los estatutos constitutivos de la entidad para permitir que la vinculación de la misma con la Xunta se produzca a través del departamento encargado de la gestión de la cooperación para el desarrollo y no a través de la ya extinta Consellería de Emigración, como venía ocurriendo con anterioridad¹⁷. La conveniencia de “desligar la actividad de la Axencia del ámbito de la emigración en favor de la cooperación para el desarrollo” ha sido, por lo tanto, expresamente reconocida por parte del Ejecutivo autonómico¹⁸. Pero lo cierto es que el Plan Director adolece de cualquier referencia específica sobre las líneas operativas y las capacidades gestoras que se pretende dar a la entidad. Es bastante razonable pensar que la solución óptima para el futuro de ayuda humanitaria gallega debiera haber pasado por adoptar la decisión de disolver la Fundación; primero, porque su existencia es cuando menos singular dentro del panorama de la cooperación descentralizada española; segundo, porque su presencia va en detrimento de la ya de por sí anémica y asténica estructura administrativa de la cooperación gallega, que paradójicamente el propio Plan Director reconoce que debiera ser fortalecida; y, por último, porque la experiencia hasta la fecha ya ha demostrado que la asignación de competencias en materia de ayuda humanitaria a una entidad de carácter privado, aunque controlada por el poder público, no ha reportado ninguna ventaja que podamos constatar. En cualquier caso, sin embargo, la Xunta -al haber optado por mantener operativa la Fundación- tendría que haber precisado en el Plan Director cuáles van a ser las directrices básicas para el fortalecimiento de la misma.

Estrechamente ligado a la cuestión anterior se encuentra el tema de la reformulación de la convocatoria de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, que también se anuncia como objetivo estratégico en el Plan Director¹⁹ y que comienza a concretarse en la nueva “convocatoria para crisis y conflictos olvidados” que recoge el Plan Anual 2006²⁰. Aunque, sin duda, resulta lógico modificar el actual modelo de convocatoria, que es completamente disfuncional porque

16. El Consejo de la Xunta de Galicia aprobó en su reunión de 26 de junio de 2003 los estatutos de la Fundación Axencia Humanitaria de Galicia y autorizó al Conselleiro de Emigración el otorgamiento de la carta fundacional y la realización de los trámites constitutivos de la entidad, que fue creada por escritura pública el 31 de julio de 2003. Posteriormente por Orden de la Consellería de Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública de 1 de octubre de 2003 (Diario Oficial de Galicia nº 197, de 10 de octubre) le fue reconocido el carácter benéfico-social a la Fundación.

17. En la actualidad por tanto el Secretario Xeral de Relacións Exteriores de la Xunta es quien ocupa el puesto de Presidente de la Fundación mientras que el cargo de Vicepresidenta corresponde a la Directora Xeral de Cooperación Exterior.

18. Xunta de Galicia: *Plan Director...*, *op.cit.*, pág. 26

19. *Ídem*, pág. 88.

20. Xunta de Galicia: *Plan Anual da Cooperación Galega 2006*, pág. 19.

subordina la presentación de proyectos de ayuda humanitaria a un plazo determinado, da la impresión de que la propuesta que incorpora el Plan no es del todo satisfactoria. En primer término por la propia denominación de la nueva convocatoria (“para crisis y conflictos olvidados”) que resulta en sí misma inconveniente por ser ajena a la terminología normalizada en materia de cooperación a nivel internacional y hacer referencia a un concepto de contenido indeterminado. Renunciando a la originalidad, hubiese sido deseable que tanto el Plan Director como el Plan Anual continuaran denominando a la convocatoria aludida “de Ayuda Humanitaria y de Emergencia” (que es lo que va a seguir siendo) para participar así de la tendencia internacional que avanza hacia la consolidación de un acervo común conceptual y metodológico en materia de cooperación para el desarrollo. Por otra parte, y atendiendo al hecho de que los montantes brutos de ayuda humanitaria que aporta la cooperación gallega son muy poco significativos (180.000 euros en 2004), resulta pretenciosa e ineficiente la disociación que planta el Plan Anual entre la ayuda humanitaria que va a gestionar la Fundación (que además tendrá que ser financiada vía convenio por la Xunta)²¹ y la ayuda que la propia Xunta gestionará mediante la convocatoria para intervenciones en *crisis y conflictos olvidados*.

Desde un punto de vista material resulta quizás más importante, sin embargo, la cuestión de cómo resolver a nivel operativo el reemplazo de la actual convocatoria anual para la gestión de la ayuda humanitaria. En la línea de las prácticas habituales en el ámbito comunitario, a nivel bilateral y, cada vez con más frecuencia, también en el contexto de la propia cooperación autonómica, da la impresión de que el nuevo enfoque debiera pasar simplemente por trascender la perspectiva del proyecto (incluso aunque sea en convocatoria anual abierta) para centrarse en mecanismos más estables como los convenios o los acuerdos-marco con ONGD radicadas en la comunidad que hayan sido preseleccionadas en virtud de parámetros como su base social, capacidad operativa y, sobre todo, su experiencia en el sector humanitario y participación en redes internacionales.

La reformulación de la ayuda humanitaria gallega que busca el Plan Director podría haber resultado mejor asentada, por tanto, si se hubiese apoyado sobre tres puntales básicos: en primer término, la unificación institucional, mediante la disolución de la Fundación Axencia Humanitaria de Galicia y la consecuente reintegración de sus funciones a la Dirección Xeral de Cooperación; en segundo lugar, la renuncia en el plano instrumental a la innovación terminológica y el correlativo compromiso con los conceptos normalizados internacionalmente; y

21. *Ídem*, pág. 20.

en tercer lugar, el despliegue de vínculos estables (acuerdos marco) con aquellas entidades de la comunidad autónoma que tengan capacidad para desarrollar intervenciones de esta naturaleza, al objeto de que estas dispongan de un respaldo previsible e incluso plurianual en su actividad.

Para concluir es preciso formular, por encima de matizaciones puntuales, una valoración netamente positiva del Plan Director de la cooperación gallega para el desarrollo 2006-2009, puesto que este documento contiene las claves precisas para acometer la modernización del sistema gallego de solidaridad con los pueblos más desfavorecidos del planeta. Para empezar porque el Plan acumula desde el punto de vista procedimental una amplia legitimidad de origen, tanto por haber contado su elaboración con la participación de los actores involucrados en el proceso de cooperación, mediante una dinámica fluida de contactos, como por el pleno respaldo parlamentario que ha alcanzado. Pero también porque, materialmente, el contenido del Plan Director pone de manifiesto la voluntad política del actual Gobierno de integrar una cooperación para el desarrollo de calidad -que esté en sintonía con las mejores prácticas existentes en la cooperación descentralizada española y que se encuentre alineada con la consecución de los compromisos del Gobierno del Estado en materia de reducción de la pobreza- en la espina dorsal que sustenta la acción exterior gallega. La traducción práctica de este objetivo que lleva a cabo el Plan Director 2006-2009 en términos, fundamentalmente, de incremento de compromiso presupuestario con la cooperación, de robustecimiento de los actores del sistema, y de mayor orientación de la ayuda hacia los más desfavorecidos justifica una valoración positiva del mismo. Ahora resta exigirle a la Xunta de Galicia que lo aplique en su integridad.

LOS AYUNTAMIENTOS Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: EL PAPEL DE LOS HERMANAMIENTOS

SUSANA RUIZ SEISDEDOS*

RESUMEN

En este artículo pretendemos estudiar las particularidades de uno de los instrumentos de la cooperación descentralizada: los hermanamientos. La cooperación descentralizada es fundamental a la hora de analizar la cooperación española en los últimos años por su importancia tanto cuantitativa como cualitativa. Desde esta perspectiva, los hermanamientos se configuran como un instrumento a través del cual hacer realidad una cooperación horizontal, en el que se dé una verdadera co-responsabilidad y un empoderamiento de las sociedades del Norte y del Sur, que redunde en aumentos de la calidad de vida en las comunidades del tercer mundo.

ABSTRACT

In this article we aim at studying the specificities of one of the instrument of decentralized cooperation: the town-twinning. The decentralized cooperation is fundamental to analyze the Spanish cooperation due to its qualitative and quantitative importance over the last years. From this perspective, the town-twinning are shaped as an instrument which makes reality a horizontal cooperation. This offers real co-responsibility and North and South societies' empowerment that redounds to increase the Third world communities' quality of life.

* Susana Ruiz Seisdedos es Profesora Ayudante del Área de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Derecho Público y Privado Especial de la Universidad de Jaén.

RÉSUMÉ

Dans cet article les auteurs étudient les particularités de l'un des instruments de la coopération décentralisée: les jumelages. La coopération décentralisée est fondamentale quand on analyse la coopération espagnole des dernières années, par son importance quantitative et qualitative. Depuis cette perspective, les jumelages sont devenus un instrument qui permet de rendre réel l'idéal de la coopération horizontale, avec une vraie co-responsabilité et un empowerment des sociétés du Nord et du Sud, qui permette d'améliorer la qualité de vie des communautés du tiers monde.

Introducción

España ha avanzado y cambiado mucho en los últimos treinta años. Ese cambio es aún más destacado si observamos la incorporación al entramado político-administrativo de nuevas políticas públicas. Entre las mismas podemos destacar las de medio-ambiente, inmigración o la de cooperación para el desarrollo. A esta última es a la que vamos a dedicar nuestra atención en las siguientes líneas.

La cooperación para el desarrollo en nuestro país se empieza a configurar a mediados de la década de los ochenta, cuando surge la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y adquiere plena madurez tras la integración de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE) en diciembre de 1991. A lo largo de estos años la política de cooperación ha ido avanzando lentamente, los déficit y avances de la misma son notorios, prueba de tal afirmación son los tres exámenes que realizó el CAD a España en 1994, 1998 y 2002. Entre los tímidos pasos que se van dando en esta “nueva” política, debemos destacar la “creación” de un Ministerio de Cooperación¹; aunque subsiste la bicefalia producto de la importancia del Ministerio de Economía y Hacienda o de Comercio. Otro avance, la transparencia y los datos publicados cada vez mejoran más, aunque, en ese punto, aun queda un largo camino.

Pero si de algo debemos congratarnos es de la llegada a la cooperación española de unos nuevos donantes: las comunidades autónomas (CCAA) y los

1. Realmente no ha habido tal creación, sino que el Ministerio de Asuntos Exteriores en la actualidad se denomina Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

entes locales (EELL), que irrumpen con fuerza en esta política especialmente a partir de 1994. Esta importancia del papel que desarrollan los entes descentralizados españoles ha sido puesta de manifiesto, entre otros, por el CAD, que ya en el examen de la cooperación española de 1998 establecía que la cooperación descentralizada (COD) *“constituye una parte especialmente innovadora del esfuerzo de ayuda español. Esta dimensión del esfuerzo de ayuda español podría servir de fuente de inspiración para otros donantes”*.

Nosotros vamos a centrar nuestro interés en los EELL por que son los que tratan de realizar una cooperación cualitativamente diferente. Y en uno de los instrumentos de los mismos: los hermanamientos².

La solidaridad a nivel local

La mayor riqueza que pueden aportar los entes locales en el ámbito de la cooperación para el desarrollo proviene de la facilidad con que se implican directamente en las tareas de ayuda al desarrollo y de sensibilización / formación a su propia población. Son los ayuntamientos los que están poniendo en práctica una cooperación pública cualitativamente diferente, distinta en sus contenidos, en su ideario, en su génesis, de la realizada desde el gobierno central y las comunidades autónomas, que salvo raras excepciones se limitan a centrar su atención en el volumen de recursos. Además, la contribución a la cooperación para el desarrollo de un municipio se ve complementada por unas actuaciones del mismo más abiertas y sensibles ante problemas internos como la emigración o el racismo³. En este sentido, los entes locales han demostrado una especial sensibilidad y permeabilidad a las demandas de los ciudadanos de dedicar fondos a la cooperación. A partir de estas reivindicaciones de la sociedad civil algunas corporaciones municipales han decidido inmiscuirse en este tema y pasar a realizar una actividad permanente, consistente y técnica en la ayuda al tercer mundo, creando para ello estructuras estables y específicas.

Dentro de los entes locales no podemos establecer criterios generales sobre las políticas de cooperación que desarrollan por la diversidad existente entre los municipios (número de habitantes y recursos con los que cuentan) y la variedad de enfoques en la ayuda al desarrollo. Junto a esta realidad convive la dificultad en el cómputo de las cifras de la COD. Los municipios más

2. Las conclusiones de este artículo surgen del trabajo de campo llevado a cabo en Nicaragua a finales del 2000 con una beca de la AECI por un periodo de 6 meses.

3. En este sentido, puede leerse: GÓMEZ GIL, Carlos. “Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada”. *Cuadernos Bakeaz*, nº 72, Bilbao, 2005.

pequeños no están sujetos a ningún tipo de inspección, la propia FEMP contabilizaba únicamente los ayuntamientos con más de 5.000 habitantes, con lo que en líneas generales los recursos que destinan a cooperación (muy escasos y dispersos) van a parar a microproyectos que no tienen ningún tipo de control, sin convocatoria pública de subvenciones. Las excepciones en este campo se dieron en un primer momento, sobre todo, en Cataluña y País Vasco y se ha extendido allí donde existían entidades coordinadoras como los Fondos de Cooperación que aglutinan las escasas ayudas para lograr llevar a cabo proyectos de mayor alcance⁴. Los ayuntamientos con mayor entidad suelen caracterizarse por tener una mayor estabilidad en sus partidas presupuestarias, por la convocatoria pública de las mismas... Dependiendo de la implicación personal de los responsables políticos y de la movilización civil en algunos municipios existe una estructura organizativa importante en torno al área de cooperación para el desarrollo: funcionarios más o menos especializados en el tema y la existencia de un Consejo de Cooperación. La primera de las cuestiones, la cualificación de los encargados de la cooperación municipal, es uno de los capítulos pendientes en la agenda de las administraciones descentralizadas. En cuanto a los consejos de cooperación, éstos se establecen como organismos consultivos y asesores de las instancias políticas locales, siendo un mecanismo de participación de la sociedad civil pues está conformado por representantes de la administración y de la sociedad; Sus funciones concretas, su carácter (político y/o técnico), el peso de la administración en el mismo... varía en cada uno de ellos, no existiendo normas o criterios generales.

Los instrumentos de actuación de los ayuntamientos: los hermanamientos

Desde las corporaciones locales la gestión de la cooperación para el desarrollo puede ser directa, es decir, siendo la propia administración la responsable del proyecto de desarrollo, o indirecta, delegando en organismos especializados (ONGD) la ejecución del proyecto.

Cooperación Indirecta

La tónica dominante en la Cooperación Descentralizada es la delegación de la implementación de la cooperación en manos de las ONGD. En torno al 85% de los recursos de la COD se gestiona indirectamente a través de las subvenciones

4. Una excepción en todo este proceso es la Comunidad de Madrid, donde no existiendo un Fondo Municipal de cooperación, la Federación de Municipios está dando pasos destacados en este sentido.

que las administraciones donantes reparten entre las ONGD. La ventaja de esta modalidad de cooperación es que se cuenta con la experiencia de este tipo de organizaciones y con su estructura y medios, lo que permite abaratar costes en la gestión. Igualmente se evita que pueda tachar la política de los entes donantes como una forma de penetración cultural y económica. De todos modos, las subvenciones a estos organismos no deben implicar, en ningún caso, que las ONGD se transformen en meros “brazos ejecutores” de una política ajena, puesto que una de las grandes virtudes de la cooperación que canalizan las entidades descentralizadas es, precisamente, su independencia, que les otorga una capacidad de acción diferente a la de las instituciones gubernamentales. Sin embargo, el problema de la excesiva onegeización es hoy una realidad. Esta tendencia ha llevado a entregar a algunas ONGD la realización de programas sociales clásicamente municipales, lo que ha acarreado el debilitamiento de las ya frágiles estructuras de los gobiernos locales (sobre todo en el caso latinoamericano), un déficit democrático y una cierta privatización indirecta de las políticas municipales.

Al mismo tiempo, a pesar de que las ONGD cuentan con una nueva fuente de financiación en la cooperación descentralizada no se muestran especialmente receptivos hacia la misma y ello por la diversidad de los criterios, requisitos y plazos de cada una de las convocatorias para subvenciones que realizan los entes subestatales.

Cooperación Directa

La cooperación directa es la que lleva a cabo por sí misma la administración donante, ejecutando y gestionando el proyecto de cooperación. La cooperación directa tiende a ser una modalidad poco o nada desarrollada por las comunidades autónomas, con excepción de Andalucía, que destina alrededor del 45% de su partida presupuestaria a la cooperación que denominan “institucional”. Las corporaciones locales prestan algo más de atención a esta modalidad de cooperación a través de la figura del “hermanamiento” entre ciudades. A continuación vamos a detenernos a explicar con cierto detalle los rasgos más destacados de este instrumento de cooperación.

Los hermanamientos

El término “hermanamiento” ha sido utilizado para identificar diversas prácticas, que se han dado entre ciudades, a lo largo de la historia. Vicenç Fisas⁵,

5. FISAS ARMENGOL, Vicenç, *Los Municipios y la paz. Los hermanamientos y otras iniciativas locales a favor de la paz*, Edita CIDOB, Barcelona, 1988.

distingue, a este respecto, entre tres tipos de hermanamientos que se habrían dado en tres momentos históricos diferentes:

- “Hermanamientos-reconciliación”. Este tipo de práctica surgió a raíz de la Segunda Guerra Mundial entre ciudades y pueblos fronterizos europeos. Por encima del odio acumulado durante la guerra se veía la necesidad de establecer canales de comunicación entre poblaciones cercanas geográficamente. Este fenómeno se extendió, principalmente, entre ciudades francesas y alemanas.
- “Hermanamientos-comprensión”. Esta iniciativa pretendía la reconciliación de ciudades situadas en diferentes bloques durante la Guerra Fría, rompiendo, de esta manera, el discurso y la dinámica propios de este momento.
- “Hermanamiento-cooperación”, que son los que nos interesan a nosotros y que vienen a intentar superar las diferencias creadas por el Conflicto Norte-Sur.

Los hermanamientos que vamos a analizar, por tanto, quedarían encuadrados dentro de la categoría de los “hermanamiento/cooperación”, es decir, aquellos que permiten crear lazos de amistad y solidaridad entre dos municipios situados a diferente nivel económico. Pero el término “hermanamiento” es algo más. Hoy en día se ha convertido en una palabra de uso común para describir la relación especial que se da entre dos comunidades locales que comparten algo y se apoyan mutuamente. Esta figura es la expresión más acabada de acercamiento entre pueblos. Los objetivos de esta modalidad de cooperación se han orientado a la promoción de relaciones de amistad y solidaridad entre sus respectivas comunidades, a los intercambios culturales, al apoyo de proyectos de desarrollo y, en menor medida, a la promoción de intereses económicos; al fin y al cabo las relaciones que promueve se caracterizan por su horizontalidad y tienen como fin último contribuir al conocimiento del otro y a la construcción de unas relaciones internacionales más participativas.

El hermanamiento suele surgir por razones de amistad o de sintonía ideológica pero sólo se mantendrá si realmente hay una voluntad política y social. Este es uno de los mayores problemas de este tipo de cooperación ya que en raras ocasiones estos hermanamientos han superado la fase de la declaración de intenciones, tal y como pondremos de manifiesto a continuación. Para realizar un hermanamiento efectivo es necesario superar el carácter simbólico de los mismos y esto sólo podrá llevarse a cabo si los acuerdos de hermanamiento están basados en relaciones reales y eficaces entre comunidades. Es necesario que los mismos no queden en mera retórica o imagen, sino que se impliquen en acuerdos y proyectos concretos, más allá de las visitas oficiales.

Los hermanamientos, cuando se extienden a sectores de la ciudadanía para establecer una relación entre escuelas, jóvenes o movimientos sociales superan su tradicional función protocolaria y se convierten en un vivaz instrumento de cooperación y de solidaridad.

Podemos considerar que las modalidades que existen de hermanamiento son varias, pues va a depender de la implicación de los responsables municipales y de la sociedad civil. Puede ser una mera declaración de intenciones, una partida presupuestaria más (esporádica o con cierta estabilidad) o puede buscar el acercamiento real entre las sociedades del Norte y del Sur, resultando especialmente valioso establecer lazos entre centros educativos, universidades, asociaciones, etc. Los hermanamientos, desde esta perspectiva, promueven la participación del tejido asociativo de ambas sociedades, de manera que ambas poblaciones se involucren en el proceso de codesarrollo. Hay que tener en cuenta que un hermanamiento es un vínculo entre instituciones y, por lo tanto, el fin del ente local debe ser coordinar el tejido social e impulsar la acción ciudadana.

El hermanamiento se configura, por tanto, como una fórmula de apoyo a las estructuras municipales e impulso al desarrollo democrático. La cooperación en el ámbito municipal es clave en los países subdesarrollados y permite a los mismos alcanzar niveles mínimos en infraestructura, servicios sociales básicos, urbanización, medio ambiente, etc. En el marco del hermanamiento las actividades de sensibilización e información son especialmente importantes pues contribuyen a generar relaciones igualitarias de intercambio entre comunidades que se van acercando desde su propia experiencia, sus tradiciones y actividades, lo que favorece una relación directa que reconoce los problemas estructurales e implica una acción política y social a favor del Sur.

A medida que han ido incorporándose corporaciones locales donantes y aumentan las partidas presupuestarias, se llevan a cabo más acciones directas a través de los hermanamientos y ello ha provocado que aparezca una pluralidad de prácticas diversas bajo esta denominación. Aunque sólo sea brevemente, debemos señalar las distintas iniciativas que se llevan a cabo en la actualidad dentro de este fenómeno.

Por una parte, el hermanamiento puede ser "Social", es decir, que persiga ante todo crear lazos de unión entre las sociedades civiles de ambos municipios. Este tipo de hermanamiento lleva a cabo actividades, fundamentalmente, de conocimiento mutuo entre las poblaciones, acciones de sensibilización, de educación para el desarrollo, siendo muy comunes, en este sentido, los hermanamientos entre escuelas e institutos.

Por otra parte, el hermanamiento puede ser “Oficial”, es decir, que implique a las autoridades municipales. En estas ocasiones, el hermanamiento se rubrica con la firma de un convenio de colaboración entre los responsables políticos de ambos municipios.

Tanto unos como otros pueden suponer la ejecución de acciones de desarrollo en el país más desfavorecido siendo las donaciones más cuantiosas en los hermanamientos oficiales.

Los dos tipos de hermanamientos que acabamos de destacar, es decir, los “sociales” y los “oficiales” no se dan en estado puro sino que en la práctica suelen aparecer mezclas de ambos. Así, por ejemplo, en los “hermanamientos sociales” las autoridades locales acostumbran a intervenir aunque sea de manera informal, es decir, apoyando con sus acciones el conocimiento mutuo de la población, y los “hermanamientos oficiales”, pueden estar respaldados por una asociación civil pues de esta manera la misma se convierte en supervisora de los mismos y éstos tienden a perdurar.

Lo ideal, como es de suponer, es que se produzcan los dos hermanamientos, de tal manera, que esta modalidad de cooperación se establezca como realmente eficiente. Sólo desde una cooperación entendida en unas coordenadas distintas a las actuales podemos intentar superar las dificultades de desarrollo de los países del Sur. Los hermanamientos deben convertirse en un tipo de cooperación que promueva las relaciones humanas por encima de las económicas, pues las primeras son las que nos llevarán a crear un mundo más unido entre gentes del Norte y del Sur.

Conclusiones

Si nos centramos en nuestro objeto de estudio, es decir, en la cooperación descentralizada, podemos decir que es uno de los nuevos ejes sobre los que gira la cooperación española, por la importancia de sus recursos financieros (alrededor del 15-20% de la AOD procede de los entes descentralizados) y porque suponen un cambio en la concepción de la ayuda. La importancia de este tipo de cooperación reside en la incorporación de líneas de apoyo a proyectos concretos, trabajar la educación para el desarrollo y establecer relaciones más horizontales, de entendimiento mutuo y de solidaridad entre cooperantes y destinatarios. Las instancias subestatales están adaptándose a las necesidades de la cooperación, realizando esfuerzos financieros destacados o creando consejos municipales, oficinas o delegaciones específicas en esta materia.

Los entes locales tienen un peso decisivo en la cooperación para el desarrollo. Por una parte, al ser los poderes más cercanos al ciudadano y a las iniciativas sociales, deben ofrecer instrumentos que canalicen esta aportación ciudadana. Todo ello debe hacerse no de modo coyuntural, en situaciones de emergencia, sino que tienen que crear estructuras estables y participativas que garanticen un empleo eficaz de los recursos destinados a la cooperación. El ámbito de lo local se presenta, igualmente y por las mismas razones aludidas anteriormente, como el más adecuado para la toma de conciencia y sensibilización sobre los desequilibrios Norte-Sur.

Por otra parte, al promover el desarrollo local de los pueblos del Sur, están fortaleciendo la democracia como paso previo para conseguir un proceso global de desarrollo sin exclusiones, sin desequilibrios. Las instancias subestatales de los países empobrecidos podrán satisfacer las nuevas demandas ciudadanas e impulsar el desarrollo de cada comunidad, prestando los mejores servicios y los más próximos (al ser la instancia más cercana conocerá mejor las necesidades y sabrá hacerle frente de la mejor manera). Para ello parece necesario dotar a estos entes de más poder y participación en los poderes del Estado. El desarrollo democrático se traduce, de esta manera, en procesos de descentralización y en nuevas fórmulas de democracia participativa.

Los entes descentralizados del Norte deben asumir el papel de colaboración con las entidades locales del Sur puesto que el reforzamiento del poder local es una magnificación opción a favor de la democratización y de la opción de políticas que van destinadas a satisfacer las necesidades humanas básicas. Los ayuntamientos y comunidades de los países industrializados pueden contribuir al desarrollo democrático transfiriendo su experiencia y conocimientos a sus homónimos del Sur, también son un foro para ejercer la denuncia y la participación política para el cumplimiento de derechos humanos, contra el orden económico internacional...

Las entidades subestatales españolas poseen indudables ventajas comparativas que pueden canalizarse en las más diversas formas, pero sobre todo, lo pueden realizar a través de la cooperación directa con los municipios y regiones del Sur, que contribuye no sólo a eliminar intermediarios superfluos, sino que refuerza el papel de los mismos en su territorio. Desde las entidades descentralizadas españolas se podría optar de manera más decidida por la cooperación directa como base para un verdadero desarrollo municipal, ya que implica la creación de redes de mejora, el progreso de la organización y la modernización del funcionamiento de los gobiernos más cercanos al ciudadano, el intercambio de experiencias administrativas y políticas para una mejora en la gestión de los servicios y acciones de salud, educación, servicios

sociales, planificación urbana, agua residuos sólidos, contribuyendo así mismo a la formación del personal.

El ente local se convierte entonces en el mejor valedor de las municipalidades del Sur, siendo el intercambio de experiencias positivo tanto para unos como para otros. En este aspecto debemos destacar los programas de fortalecimiento institucional y formación de técnicos municipales sobre técnicas de gestión de diferentes servicios públicos que prestan habitualmente (residuos, alumbrado, mercado de abastos,...). De esta manera, se contribuye al desarrollo de gobiernos locales fuertes, mediante el asesoramiento, la transferencia y adecuación tecnológica y la capacitación a los propios municipios, y los actores locales que lo apoyan.

Dentro de la cooperación descentralizada, los hermanamientos también deben establecerse como fórmula de apoyo a las estructuras municipales e impulso al desarrollo democrático. En estos acuerdos entre municipios en ocasiones tiene lugar, al igual que en la cooperación gubernamental, la alianza entre política de ayuda e ideología. Aunque esta modalidad de cooperación se pretende establecer como un nuevo modelo de relaciones de cooperación, que, al margen de los Estados y su tradicional ayuda, intenta abordar este tema desde una perspectiva diferente, ello no ocurre en la mayoría de las ocasiones. Uno de los mayores problemas de este fenómeno es la importancia de la identificación ideológica que provoca que un cambio en las instancias municipales paralice el convenio de colaboración. La solución a esta discrepancia ya ha sido puesta en práctica desde algunos gobiernos municipales, y consiste en fortalecer dicho hermanamiento con lazos de amistad entre las sociedades civiles. Las asociaciones y ONGD se perfilan, de esta manera, como un elemento de unión que no permite que las instancias municipales se olviden de esas relaciones de solidaridad iniciadas. La ayuda al desarrollo no es ni debe ser patrimonio de una determinada ideología. El hermanamiento debe establecerse como una forma en que pequeñas localidades toman contacto con la realidad del Sur y a partir de la primera relación puedan surgir interesantes proyectos de cooperación que trascienden la sintonía política de las autoridades que lo iniciaron. Se hace necesario releer el significado de los mismos a la luz de la cooperación para el desarrollo. Para que los hermanamientos alcancen los objetivos es necesario que se sustenten en relaciones reales y eficaces entre ambas comunidades, pero también que ambas instituciones actuantes queden comprometidas en la consecución de programas factibles. En resumen, para que los hermanamientos continúen activos se necesita la gestión conjunta de las autoridades municipales y de la sociedad civil.

El apostar por uno u otro hermanamiento va a venir condicionado por la voluntad de los responsables municipales pero también por la sociedad civil,

que es, al fin y al cabo, la que con su participación determina el tipo de políticas a seguir desde los gobiernos locales. Hacer posible un hermanamiento duradero y eficaz es, por tanto, tarea de todos.

Bibliografía

- ALONSO, JOSÉ ANTONIO Y OTROS: *Estrategia para la Cooperación Española*, Edita Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1999.
- AA.VV: *Construyendo Democracia y Poder Local. Seminario-Taller sobre Experiencias y Perspectivas de la Gestión local, Democrática en Centroamérica, El Caribe y México*. Colección: Cooperación Municipal al Desarrollo nº 1, Edita Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Antigua (Guatemala), 14-18 de julio de 1998.
- AA.VV: *La Cooperación Descentralizada de los Entes Locales. Informe 1998-1999*, Edita FEMP, Madrid, 1999.
- AA.VV: *La cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional*, Edita AIETI e ICEI, Madrid, 2.000.
- AA.VV: *Municipalismo y Solidaridad: Guía sobre la cooperación descentralizada*, Colección "Cooperación Municipal al Desarrollo" nº 5. Edita CONFOCOS, Barcelona, 2001.
- AA.VV: *1ª Jornada estatal de cooperación descentralizada*. Colección: Temas de Cooperación, nº 8. Edita Coordinadora de ONG, Getafe (Madrid), 1996.
- AA.VV: *2ª Jornada estatal de cooperación descentralizada*, Colección: Cooperación Municipal al Desarrollo nº 4. Edita Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Alcorcón (Madrid), 2000.
- CAMPS, NURIA Y MARTÍ, SALVADOR: *"Las redes de solidaridad y las políticas locales de cooperación al desarrollo"* EN BLANCO, Ismael y GOMÁ, Ricard (coords.): *Gobiernos Locales y redes participativas*, Edita Ariel, Barcelona, 2.001.
- FISAS ARMENGOL, VICENÇ: *Los municipios y la paz: los hermanamientos y otras iniciativas locales a favor de la paz*, Edita CIDOB, Barcelona, 1988.
- FRERES, CHRISTIAN Y SANZ, ANTONIO: *Las Comunidades Autónomas y la política exterior de España*, Edita AIETI, Madrid, 2002.
- GÓMEZ GIL, CARLOS: "Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada". *Cuadernos Bakeaz*, nº 72, Bilbao, 2005.
- GONZALEZ BADIA FRAGA, JUAN Y RUIZ SEISDEDOS, SUSANA: *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Edita UIM, Granada, 2003.

- GONZÁLEZ PARADA, JOSÉ RAMÓN Y OTROS: *Poder local y solidaridad internacional. Bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales*, Edita Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 1993.
- Cooperación descentralizada, ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Edita Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación –UCM; Los libros de la catarata; T&D Consultores, Madrid, 1998.
- PIQUERAS CANDELA, Abel: “Reflexiones y propuestas para la cooperación descentralizada española”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 6, Madrid, 2.000.
- Plan Anual de Cooperación Internacional (Seguimiento), 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.
- Plan Director de la Cooperación Española 2000-2004 y 2005-2008. Ministerio de Asuntos Exteriores.
- RUIZ SEISDEDOS, S: “Un análisis crítico de la cooperación descentralizada: el reto de la coordinación interadministrativa”. *Revista Tempo Exterior* nº 11, Vigo, 2006.
- RUIZ SEISDEDOS, S: “La influencia del marco federal en la cooperación al desarrollo” EN AA. VV. *Estructura y Procesos Políticos*. Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006.
- SÁNCHEZ JACOB, EDUARDO: *Análisis de la COD en el Estado español en el período 1.999 – 2.002*, CONGDE, 2003.

RESEÑAS

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea

José Ángel Sotillo Lorenzo
IUDC-La Catarata.
Madrid 2006

La elaboración de un manual que venga a facilitar el estudio de alguna materia es siempre bienvenida en cualquier ámbito de trabajo, y más si éste tiene como objeto de estudio el “complejo” entramado que supone la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea. A los aspectos relacionados con el sistema de integración de esta potencia política y económica ya se han dedicado ímprobos esfuerzos con el objeto de analizar y aclarar dudas, además de conformar un *corpus* teórico que ayude a los neófitos a entender qué es la Unión Europea. Tales esfuerzos han sido traducidos, en muchos casos, en la elaboración de manuales (algunos más técnicos y profusos que otros) que no hacen sino incrementar el conocimiento sobre esta materia y su disposición al público en general.

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo viene ocurriendo algo parecido ya que cada día son más las obras que dedican su análisis a algún aspecto concreto de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (bien sea de la Acción Humanitaria, de la Cooperación Descentralizada, de la gestión de la ayuda o del papel de la política de exterior y seguridad en este ámbito). Pero también se han ido conformando esfuerzos para la elaboración de obras singulares, cuyo objetivo es sintetizar lo más importante del despliegue de la Unión Europea en el exterior a través de la cooperación. Es en este conjunto de materiales donde debe integrarse la obra de José Ángel Sotillo Lorenzo, profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y conocedor del complejo entramado europeo, cuyo propósito ha sido el de presentar un libro sencillo, de carácter sintético y donde la palabra la tiene “la Unión Europea” en relación al amplio protagonismo que se da a los textos de referencia de la propia Unión.

El manual, que a juicio del autor pretende rellenar una laguna hasta ahora poco tratada (la ausencia de textos de referencia que hablen sobre qué es la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea), puede dividir-

se en tres amplias secciones, una que aborda los orígenes de la Unión (algo así como un “Manual de Instrucciones” para los eurofóbicos) y que recorre los aspectos más importantes de la conformación de su política de cooperación para el desarrollo, su referencia con la compleja trama que conforma las relaciones exteriores del gigante europeo así como la naturaleza y principios que la rigen. Esta primera parte cierra la caracterización de la política de cooperación con un análisis metódico dedicado a desgranar las cuestiones más “operativas” como son la financiación, la estrategia y los principales ámbitos de actuación así como los actores y el proceso de participación, ya sea de los Estados Miembros como de la sociedad civil en la conformación del sistema comunitario de cooperación.

Una segunda parte, donde se hace más presente la “voz” de la Unión Europea, es la dedicada a la presentación de los aspectos más importantes de las acciones vinculadas a la promoción y defensa de los derechos humanos; a conocer cuáles son las prioridades geográficas de la ayuda exterior europea y; a presentar los rasgos más representativos de la cooperación sectorial a través de los reglamentos comunitarios sobre cooperación y ayuda al desarrollo, un par de exámenes de casos referidos a la cooperación descentralizada y la ayuda humanitaria y, por último, la relación de Programas Temáticos existentes. Es esta parte la más descriptiva del manual, donde el lector puede consultar no sólo datos, tablas y gráficos que recogen lo más característico de la ayuda sino también hallar textos de otros expertos en materia de ayuda europea.

Una última parte es la que el autor ha dedicado a realizar un balance crítico sobre el conjunto de la política europea de cooperación y donde se tratan de manera breve algunos temas en la “agenda” de desarrollo como son los aspectos de armonización; la cantidad y calidad de los recursos aportados; los aspectos relativos a la coherencia, coordinación y complementariedad de los esfuerzos desplegados así como todo lo relativo a la vinculación y los costes de transacción de la ayuda. Sin pretender abordar todos y cada uno de los temas apuntados, el autor pone sobre la mesa los principales obstáculos que tiene que resolver tal política (no sólo técnicos, sino aquellos que llegan al núcleo central de los principios que articulan la ayuda europea) para que, con la información presentada en los anexos y las referencias consultadas, el lector disponga de una guía sobre los temas actuales y futuros que necesariamente deberán ser abordados en próximas fechas.

Al tiempo, y muy vinculado a algunos aspectos reseñados anteriormente, se realiza una especie de balance y perspectivas sobre el futuro de la política de cooperación, donde se apunta una disyuntiva a la que, parece, se enfrentará el sistema de ayuda comunitario: optar por una política de ayuda “defensiva”, es

decir, desvinculada del resto de políticas desplegadas por la Unión Europea y donde lo importante será preservar su autonomía o, por el contrario, optar por una actitud propositiva que defina mejor especificidades propias y destinada a incidir sobre las causas profundas de la pobreza.

Con esta obra se abre una serie de manuales que tienen como objetivo acercar a aquellas personas sensibilizadas con algún aspecto del amplio mundo de la cooperación internacional para el desarrollo un punto de referencia, de partida sobre el que después se puedan desgranar ámbitos específicos y temas concretos. Además del ahora publicado, se tiene previsto en próximas fechas acompañar este esfuerzo con otros que abordarán la economía y sociología de la desigualdad; los aspectos relacionados con el género y el desarrollo; las estructuras económicas, políticas y sociales de América Latina y de África; y un nuevo ámbito de trabajo vinculado al periodismo preventivo.

Carlos Illán Sailer

Nuevas herramientas de la cooperación al desarrollo. ¿Nuevo rol de los actores?

LARRÚ, José María y CASTAÑO, Teba, (Coord.)
Foro Diálogos para el Desarrollo, Obra Social Caja Madrid,
CAM, AECI, Entinema, Madrid, 2005.

La eficacia de la ayuda es desde hace décadas un tema recurrente en la agenda del desarrollo. A pesar de la evidencia reiterada de que una mayor cantidad de recursos no es suficiente para combatir la pobreza y la desigualdad, la mejora de la calidad de la cooperación para el desarrollo continúa siendo la tarea pendiente por excelencia.

Son múltiples los calificativos que podríamos emplear para describir dicho reto: coordinación, complementariedad, coherencia, planificación, seguimiento, evaluación, armonización, alineamiento, apropiación, empoderamiento, participación, voluntad... La pregunta que nos sugiere entonces es: ¿Cómo canalizar semejante desafío?

Éste fue el tema central de las Jornadas “Nuevas herramientas de cooperación para el desarrollo: ¿nuevo rol de los actores?”, celebradas en Madrid los días 26 y 27 de abril a iniciativa del Foro Diálogos para el Desarrollo. Las ponencias allí presentadas han sido recogidas en una publicación que lleva el mismo nombre, invitando al debate y la reflexión sobre cuál es y puede ser el papel de los múltiples actores e instrumentos de la cooperación.

Expertos nacionales e internacionales aportan su experiencia y sus ideas en cada uno de los cinco bloques temáticos del libro. En el primero de ellos, se aborda desde un enfoque general el amplio abanico de actores e instrumentos que caracteriza el actual sistema internacional de cooperación para el desarrollo, sus potencialidades y limitaciones. Asimismo, ofrece una serie de recomendaciones para las agencias donantes en cuanto al empleo de los nuevos instrumentos y las posibles modalidades de colaboración y coordinación con los demás actores del sistema.

El segundo bloque temático se divide en tres capítulos en el que se exponen las visiones de tres actores diferentes (AECI, Banco Mundial y ONGD) respecto al empleo de los nuevos instrumentos y en torno a las nuevas tendencias de la cooperación internacional.

Diversas experiencias en la puesta en marcha de los enfoques sectoriales (SWAp), se recogen en el tercero de los bloques. Se parte de una definición del instrumento, sus características, ventajas e inconvenientes, para posteriormente

entrar en la experiencia de la Unión Europea en la gestión de los enfoques sectoriales en países de renta media y baja, y la revisión de los roles que pueden desempeñar con este instrumento diversos actores, desde gobiernos socios, hasta ministerios, Instituciones Financieras Internacionales, consultoras y ONGD.

En el cuarto bloque, se analiza el enfoque sectorial bajo la perspectiva de los donantes. Desde la visión de la Unión Europea, se plantean algunas claves para que la financiación del desarrollo mediante enfoque sectorial sea exitosa, así como las principales debilidades del instrumento y las áreas clave que pretende potenciar, tales como una mejora de la apropiación, de la gestión de las finanzas públicas y la adopción por parte del país socio de políticas sectoriales dentro del marco común de las Estrategias de Lucha contra la Pobreza.

La contribución de la cooperación británica hace especial hincapié en la diferencia entre apoyo presupuestario general y enfoque sectorial, y en el error que en ocasiones se comete al interpretar la elección de los instrumentos como si fueran pedaos ascendentes desde los proyectos. Asimismo, insiste en la necesidad de que la ayuda se integre en marcos de programación más flexibles y en la necesidad de establecer sistemas de evaluación específicos para los nuevos instrumentos.

El último bloque temático analiza la perspectiva de los beneficiarios respecto al enfoque sectorial. La experiencia de la cooperación española en Mozambique en apoyo presupuestario sectorial aporta las primeras conclusiones sobre el trabajo desarrollado en el sector salud y las valoraciones que del mismo hacen todos los agentes implicados en el país. Por su parte, la ONGD Medicus Mundi, describe su experiencia de apoyo presupuestario en dos provincias de Mozambique, exponiendo las lecciones aprendidas en este proceso y las condiciones necesarias para que las ONGD puedan participar en él de forma eficaz.

A modo de conclusión, se realiza un balance del apoyo presupuestario y el enfoque sectorial desde la perspectiva de las buenas prácticas propuestas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y se presentan las claves más importantes para su gestión.

En definitiva, se trata de una publicación imprescindible para entender qué son estos nuevos instrumentos, en qué se diferencian y cuáles son sus principales limitaciones y potencialidades en la lucha contra la pobreza. Una guía que podrá orientar a los múltiples actores de la cooperación, desde ONGD hasta entidades locales, en su participación en estas nuevas herramientas de la cooperación para el desarrollo.

Patricia Déniz Alonso

La democracia inesperada

Bernardo Sorj
Buenos Aires, Bononiae Libris, 2005.
116 páginas

El autor de este instigador libro, Bernardo Sorj (<http://www.bernardosorj.com>), es sin duda uno de los sociólogos latinoamericanos más prestigiosos y fecundos de la actualidad. Aunque muy conocido en los Estados Unidos y en Francia, su obra todavía es bastante desconocida en España. Radicado desde hace 30 años en Brasil, aunque de origen uruguayo, Sorj ha sido elegido recientemente “Hombre de ideas” 2005, por su pensamiento y su trayectoria, que se caracteriza por la capacidad constante de renovarse, abordando desde las transformaciones de la agro-industria y de las luchas en el campo hasta la sociedad compleja en la era de la información y la globalización, pasando por el estudio de la sociedad civil, de los dilemas contemporáneos de la democracia y de las consecuencias de los procesos de exclusión digital. A su actividad como profesor en la Universidad Federal de Río de Janeiro, además de como pensador y sociólogo, une su condición de participante activo en la ONG Viva Río y de director del Centro Edelstein de Pesquisas Sociais (<http://www.centroedelstein.org>)

En “La democracia inesperada”, Sorj analiza cómo el mundo de la política se bifurca entre un Estado que administra sin utopías y utopías alejadas de los problemas de la administración del Estado. A partir de la desintegración de los ideales socialistas y de la pérdida del peso ideológico y político de los sindicatos y del mundo del trabajo, los sistemas de representación partidaria entraron en crisis. El sistema político fue colonizado por el discurso de los derechos humanos, por nuevas identidades colectivas y por ONG que, a pesar de la contribución que hacen a la renovación y difusión de los valores democráticos, se han mostrado ineficaces en la lucha contra la desigualdad.

El argumento central de “La democracia inesperada” se construye a partir de la consideración del final del comunismo y de la política centrada en torno del conflicto de clases. Junto a este dato de la realidad, las tendencias hacia la individualización, hacia la fragmentación social y al marketing político, retiraron de la política partidista la dimensión de enfrentamiento y de polarización en relación con ideologías que representaban tanto visiones de la sociedad como intereses sociales en conflicto. El nuevo discurso tiene como eje una visión moral, consensual del mínimo al que todo ciudadano debería tener acceso. El ciudadano se coloca como externo al sistema político y demandante respecto al Estado. La ausencia de instrumentos políticos efectivos para transformar estas demandas en realidad transforma el discurso de la sociedad civil, en buena medida, en ineficaz.

Otras cuestiones, igualmente relevantes para entender el sentido de las veloces transformaciones de las democracias contemporáneas, merecen destaque en esta obra. Entre ellas el lector encontrará dos tendencias fundamentales. La primera es la formación de una conciencia ciudadana sobre los derechos del consumidor. Aunque muchos analistas de la sociedad de consumo pongan el acento en los maleficios del consumo superfluo, existiría para Sorj otra dimensión positiva que debe ser tomada en cuenta, en la medida que el ciudadano va tomando conciencia del derecho de exigir de las empresas calidad por los productos o servicios que compra. Por extensión, también es más consciente de que debe exigir del Estado transparencia y eficiencia por los gastos que éste realiza, pues los gobiernos son mantenidos por los impuestos que el ciudadano paga. La segunda tendencia apuntada por Sorj es el papel cada vez más importante del Poder Judicial, lo que ciertamente altera la dinámica política de las democracias contemporáneas. La transferencia hacia el Judicial de decisiones cuyo contenido generan controversias puede producir tensiones en la democracia, pues los jueces no fueron elegidos y no poseen un mandato específico de la población para realizar opciones políticas. Esta importancia creciente del Poder Judicial y de los Tribunales Constitucionales aumenta los incentivos para que el poder económico y político procure influenciar, cuando no controlar, al Judicial, erosionando su autonomía.

Por último, Sorj dedica dos capítulos al análisis del papel que cabe en estas dinámicas, tendencias y procesos a la Sociedad Civil y a las ONG y a la evolución reciente de la democracia en América Latina. Existen en su opinión límites de la Sociedad Civil en la lucha contra la desigualdad. Es cierto que las nuevas utopías están siendo elaboradas por las ONG, pero más allá de la vocalización de demandas por justicia social, defensa del medio ambiente, etc., los proyectos de impacto localizado, aunque sean relevantes para los beneficiarios, no modifican de forma substancial la situación de la mayoría de la población. Las ONG tienen un papel importante en la promoción de proyectos sociales creativos que, si alcanzan éxito, pueden transformarse en políticas públicas o ser absorbidos por el mercado. El problema es que las ONG no tienen capacidad de modificar los niveles de pobreza y desigualdad social que exigen una redistribución de la riqueza controlada por el Estado y por grupos dominantes. En lo referente a América Latina, Sorj piensa que aumentan las dificultades de los regímenes democráticos para luchar contra la creciente desigualdad socioeconómica y enfrentar la multiplicación de los problemas sociales, en especial, de la violencia. Se generan así contradicciones que adquieren una magnitud particular en la región en razón de las expectativas desencadenadas por el proceso de democratización. Es verdad que la democracia se consolidó, pero no es la democracia esperada.

Aquí reside el desafío del sociólogo y el núcleo de su oficio tal y como se manifiesta en esta obra. Y para ello, los pensadores y los científicos sociales,

como recuerda Sorj, deben dejar de usar el neoliberalismo como coartada intelectual para evitar responder a la pregunta central de sus reflexiones: ¿qué nuevos tiempos son estos?. La respuesta es clara para el autor: “vivimos en sociedades cada vez más democráticas, en las que los valores igualitarios se profundizan al tiempo que avanza la desigualdad social. La democratización de los valores y expectativas a través de la expansión de los sistemas de comunicación, la consolidación del individualismo y de la sociedad de consumo, el debilitamiento de las jerarquías sociales, el fortalecimiento de la llamada “sociedad civil” y la diseminación del discurso de los derechos humanos han venido fomentando el sentimiento compartido de interdependencia y de común humanidad entre todos los habitantes del planeta”.

En estos tiempos agitados en los que en Latinoamérica se usa el fantasma del neoliberalismo para justificar determinadas políticas, la lectura de la obra de Sorj puede hacernos recapacitar sobre la necesidad de innovar y construir políticas creativas que respondan a los desafíos de las realidades nacionales en un contexto de globalización. Se trata de avanzar más en la línea del concepto de “destrucción creativa” de Schumpeter y no tanto de insistir en experimentos ya probados en décadas pasadas y de sobra fracasados.

Bruno Ayllón Pino

El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo

Jeffrey Sachs
Barcelona, Debate, 2005
549 páginas

A Jeffrey Sachs le salen detractores, por la izquierda y por la derecha, a una velocidad inversamente proporcional a los avances para financiar el logro de los Objetivos del Milenio. Las más recientes, y quizás las más consistentes, son las del economista Jagdish Bhagwati, autor del libro *En defensa de la globalización*, que le acusa de mezclar en su campaña las buenas intenciones con la ignorancia, y cuya consecuencia sería perjudicar a las poblaciones a las que se pretende ayudar¹. El libro que comentamos ha espoleado aún más estas críticas en la medida que el economista estadounidense ha decidido unir a su campaña para conseguir el aumento de la ayuda financiera directa a África, a estrellas mediáticas como el cantante de U2, Bono Vox, que además escribe el prólogo al *Fin de la Pobreza*.

El voluminoso libro puede ser rápidamente diseccionado a pesar de que su tamaño pueda asustar al lector temeroso de toparse con una obra farragosa, densa y cargada de datos, estadísticas y curvas econométricas. Nada más alejado de la intención del autor, que reconoce abiertamente su propósito de explicar cómo podría ocurrir el fin de la pobreza y la posibilidad de que nuestra generación pueda erradicarla hasta el año 2025.

Aunque no se encuentre estructurado así, el libro contiene tres partes claramente diferenciadas. Un primer bloque, que abarca hasta el capítulo cuarto, nos presenta un “retrato de familia mundial” con diferentes ejemplos de países que han fracasado en su intento de subir la escalera del desarrollo y de otros que ya han puesto el primer pie o que, como en el caso de China, suben los escalones de tres en tres. Después de caracterizar a los pobres, quiénes son y dónde están, Sachs avanza en su obra gracias al recurso de la historia económica, es decir, al análisis de los factores y causas explicativas de la extensión de la prosperidad económica desde el siglo XIX. Si a algunos les fue muy bien, a otros no les fue dado prosperar por sus carencias en materia de ahorro, por las dificultades para comerciar, por la ausencia de tecnología, por la disminución de los recursos naturales, por padecer trastornos en forma de enfermedad o desastres naturales, por presentar altas tasas de crecimiento demográfico, etc.

1. Una síntesis de las críticas de Jagdish Bhagwati – “no hay que dar más ayuda a los países pobres” – en <http://www.periodistadigital.com/periodismo/object.php?o=330393&print=1>

Pero este proceso no fue lineal ni homogéneo. Mientras que unos que eran pobres consiguieron crecer, otros sufrieron una decadencia y algunos más, como los países de renta media de Latinoamérica, se estancaron. El principal desafío para todos, nos cuenta Sachs, es superar la trampa de la pobreza y para ello, los países pobres tuvieron que echar mano de la “economía clínica”, es decir, tuvieron que recurrir a una “economía del desarrollo” que no siempre se caracterizó por el rigor, la perspicacia y el sentido práctico. Como nos dice el autor, esta economía se parece bastante con la medicina del siglo XVIII, cuando los médicos usaban sanguijuelas para extraer la sangre a sus pacientes. Todo un símil que nos hace recordar los programas de ajuste estructural de las Instituciones Financieras Internacionales.

El segundo bloque del libro, entre el capítulo quinto y décimo, puede ser tipificado continuando con las metáforas, como una crónica del viajero, en la que Sachs nos narra su periplo por el mundo en desarrollo y extrae enseñanzas y consejos, eso sí, siempre a toro pasado, de países como Bolivia, Polonia, Rusia, China, India o el continente africano, lugares en donde el autor desarrolló actividades como asesor de diferentes gobiernos en sus desesperados intentos por lograr estabilizar o dinamizar sus respectivas economías. Este bloque es perfectamente prescindible si el lector más familiarizado con los temas del desarrollo económico no se encuentra con ánimos de recordar la historia de profecías que se auto-cumplen.

Desde el punto de vista del interés en el actual debate sobre el desarrollo, el tercer bloque del libro es el que más aporta y dónde pueden encontrarse algunos elementos originales. No tanto por la novedad de lo que se dice y sí por el énfasis y el convencimiento con que se dice. En efecto, a partir del undécimo capítulo y hasta el final de la obra Sachs se zambulle en las soluciones que deben desarrollarse sobre el terreno para acabar con la pobreza, siempre en el marco más amplio de los esfuerzos de las Naciones Unidas y del Proyecto del Milenio.

El diagnóstico y los caminos para atajar el problema de la pobreza son meridianamente claros, según el autor, y existen motivos para el optimismo. De una población mundial de 6.300 millones de personas, casi 5.000 millones ya han alcanzado el primer escalón del desarrollo económico. 4.900 millones de personas viven en países en los que la renta media creció entre 1980 y 2000. El grado de amplitud de la pobreza se está reduciendo, en números absolutos y en porcentaje de la población mundial. Sin embargo, existen países y regiones que sin la ayuda de la cooperación internacional continuarán presentando graves dificultades para salir de la miseria. El esfuerzo del mundo rico para ayudar al mundo pobre es muy pequeño en comparación con los beneficios que se pueden obtener.

¿Qué necesitamos entonces? Sachs señala los instrumentos principales. En primer lugar, invertir en armas de salvación masiva (medicamentos contra el SIDA, mosquiteras contra la malaria, pozos para extraer agua potable, etc.). Además, como ciudadanos, debemos ejercer nuestras obligaciones presionando a los poderes públicos y a los poderes económicos para que se comprometan en la lucha contra la pobreza. Cinco actuaciones tendrían carácter urgente: desarrollo agrícola, inversiones en salud primaria, inversiones en educación, energía/transporte/comunicaciones, agua potable y saneamiento. También apremia la elaboración de estrategias para reducir la pobreza que deben contener cinco elementos: un diagnóstico diferencial, un plan de inversiones, un plan económico, un plan de los países donantes y un plan de gestión pública. Sin olvidar la urgencia de políticas globales de reducción de la pobreza que incluyan temas como la deuda, la política comercial global, el sistema financiero internacional, la ciencia aplicada al desarrollo y la gestión ambiental.

Sachs no es, sin duda, el doctor Pangloss del Cándido de Voltaire, aquél que vivía en el mejor de los mundos posibles. Es plenamente consciente de las dificultades para alcanzar el objetivo de erradicar la pobreza. Sabe que es posible acabar con el escepticismo de quienes repiten la cantinela de que el mundo rico no debe salvar al mundo pobre, que la pobreza es un problema de ellos, que no se puede hacer nada mientras estamos concentrados en la lucha contra el terrorismo internacional o que las elites corruptas de los países pobres impiden la llegada de la ayuda a sus destinos. Acabar con la pobreza es, en la visión de Sachs, un problema de voluntad política y nunca de ausencia de capacidad técnica.

Bruno Ayllón Pino

Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina

Ludolfo Paramio y Marisa Revilla (eds.)
Madrid, Fundación Carolina – Siglo XXI, 2006
266 páginas

Ahora que se van apagando los ecos de la IV Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, celebrada en Viena en el pasado mes de mayo, y que continúa debatiéndose sobre la desintegración de la región, como consecuencia de su división en tres grupos de países (los “moderados” representados por Brasil y Chile, los “radicales” capitaneados por la Venezuela de Chávez, y los favorables a una mayor interdependencia con los Estados Unidos), la obra lanzada por la Fundación Carolina constituye un poderoso acicate para todos los que seguimos la coyuntura y las tendencias de largo plazo que se van configurando en Latinoamérica.

El libro en cuestión es el resultado de la edición de las ponencias presentadas en el Seminario “Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina”, celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en agosto de 2005. A la intensidad de los debates y a la calidad de los textos que contiene la obra, debe añadirse la contrastada trayectoria latinoamericanista de sus autores, que han dedicado la mayor parte de su actividad profesional y académica al estudio de la región. Pero sin duda, el dato más relevante es el profundo compromiso personal que, en las entrelíneas del libro, “se cuele” y que no pasa desapercibido para un lector avisado y atento que comparta las mismas sensibilidades y preocupaciones de sus autores.

El propio título de la obra ya constituye una declaración de principios en la medida que se parte de un apriorismo fundamental: la vía de las reformas, y su profundización, es el camino a seguir para que América Latina consiga atravesar el Rubicón de la modernidad, construyendo auténticas democracias de ciudadanos que, más allá de la retórica, ofrezcan las condiciones necesarias para el desarrollo y la superación de las seculares desigualdades que representan su marca registrada.

Democracia y Desarrollo son los dos grandes temas, la columna vertebral alrededor de la cuál se organizan los diferentes capítulos del libro. Como dos hermanos siameses, la separación del Desarrollo de la Democracia puede provocar hemorragias mortales que permitan la existencia de la segunda pero al grave precio de provocar la desafección y el distanciamiento de los ciudadanos, que no consiguen ver las ventajas de un régimen que no hace viable el mantenimiento de una vida digna. De la misma forma, y siguiendo la metáfora de

los hermanos siameses, el Desarrollo (entendido más como crecimiento económico) sin la Democracia - que ya fue experimentado en Latinoamérica en las décadas del nacional-desarrollismo de los años 60 y 70 conducido por los militares y las oligarquías – está avocado a aumentar el foso de la desigualdad y de la concentración de la renta nacional en manos de unos pocos.

¿Cómo desatar entonces este nudo gordiano sin caer en la tentación de cortar por el medio “matando” así tanto a la Democracia como al Desarrollo? La respuesta se encuentra en la vía reformista, en el gradualismo y en el fortalecimiento institucional y en la mejora de la calidad democrática en Latinoamérica. Este es el camino hacia el que apuntan los textos de la obra. Repasemos entonces sus contenidos y las aportaciones de sus autores.

En el primer capítulo, José Déniz traza un panorama de América Latina después de las reformas de los años 90, con los conocidos análisis sobre el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones de los ochenta y los límites de la aplicación a la región del Consenso de Washington. Se trata de un análisis eminentemente económico que aborda temas clave como la inserción externa, la organización de la producción, el crecimiento económico, la situación de los mercados laborales y la equidad. Para Déniz, la principal conclusión que se extrae es la necesidad urgente de reformar las actuales reformas pero ubicadas dentro de un contexto más amplio de transformación.

Pilar Domingo dedica su ponencia al estudio de la calidad de la democracia, la ciudadanía y la construcción del Estado de Derecho. Después de conceptualizar los términos citados la autora se centra en el Informe del PNUD *La democracia en América Latina* para determinar el grado de calidad democrática que se disfruta en la región. La conclusión es sencilla: no se dan actualmente las condiciones para hablar de calidad de la democracia latinoamericana, aunque no se deben desdeñar los avances y las diferencias que existen entre países.

Ludolfo Paramio concentra su foco analítico en la crisis de gobernabilidad y el ciclo populista que parece asolar a la región. En sus propias palabras existe una “crisis de representación” entendida como la inadecuación funcional de los partidos y, en consecuencia, de los gobiernos que se forman, respecto a lo que los ciudadanos demandan. Recorriendo la historia política latinoamericana y las experiencias de caudillos populistas como Vargas, en Brasil, o Perón, en Argentina, el autor diferencia el populismo histórico del populismo actual surgido de las cenizas del fracaso de la pésima aplicación de los principios del Consenso de Washington y de la incapacidad de las elites políticas para

responder a las demandas ciudadanas. El ejemplo paradigmático es el del régimen bolivariano en Venezuela.

Joan Prats nos habla de brechas de desarrollo y reformas institucionales en América Latina, enfatizando las carencias del desarrollo humano en la región y su íntima relación con las debilidades institucionales. En este caso, el autor se centra en la dimensión institucional contenida en el programa de reformas del Consenso de Washington, del que con frecuencia se habla exclusivamente en términos económicos. La nueva gestión pública, es decir, la reforma del sector público, fracasó en casi toda la región, a excepción quizás de Brasil, donde como apunta Prats, el gran prestigio de Bresser Pereira en el Ministerio de Reforma del Estado, durante el gobierno Cardoso, consiguió producir un cuidadoso discurso orientado a aunar el centro derecha y el centro izquierda políticos, facilitando un marco de referencia preciso para las reformas del sector público latinoamericano.

Con el sugestivo título “Una democracia de pobres es una pobre democracia”, Fernando Carrillo – Flórez, desde su puesto de asesor de la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo, nos presenta una perspectiva panorámica de los grandes temas en debate: ciudadanía y equidad social, democracia e inclusión social, democracia y desarrollo, representación y partidos políticos, protección de derechos, descentralización, gobernabilidad, informalidad institucional y desigualdad, el imperativo ético de la equidad y los desafíos de la cuestión social.

Los siguientes capítulos de Teresa Ossio (Movimientos sociales y nuevas protestas: Bolivia), Manuel Alcántara (Las elites frente a la crisis del sistema político), Daniel Zovatto (La reforma político-electoral en América Latina) y Salvador Samayoa (América Latina entre la angustia y la esperanza) completan desde diferentes ángulos el análisis de esta realidad poliédrica a la que llamamos Latinoamérica y de la que difícilmente podemos, ni debemos, construir una visión de conjunto, y mucho menos caer en la tentación de producir enfoques homogeneizadores que apliquemos automáticamente a las diferencias nacionales y a la diversidad de intereses que sus Estados representan y defienden en el mundo.

Por ser el objeto preferencial de estudio de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, el capítulo que cierra la obra merece una especial atención. Aurora Díaz-Rato, Directora General de Cooperación con Iberoamérica, desgrana en su ponencia “La cooperación española y la gobernabilidad democrática en América Latina” los esfuerzos de la cooperación internacional, en general, y de la española, en particular, en el afán de ayudar a producir

governabilidad democrática, instituciones sólidas y mayor vinculación entre democracia y desarrollo. Para ello, la autora expone las cinco líneas estratégicas y las actuaciones prioritarias contempladas en el Plan Director de la Cooperación Española (2005 – 2008), así como las áreas sectoriales de intervención y los ejes transversales que atraviesan la mayor parte de los sectores señalados, a saber, integración regional, profesionalización de la función pública, ética pública, inclusión política especialmente de género, generación de consensos políticos, fomento de la capacidad formativa autónoma, promoción de las Tecnologías de la Información y Comunicación y apoyo a la creación de redes como instrumento de política y comunicación.

En definitiva esta obra, al contrario de lo que predica un relativismo posmoderno bastante extendido, establece la existencia de parámetros de progreso de las sociedades que están claramente definidos. Uno de ellos, el más relevante desde la óptica del libro, es el establecimiento de sólidas instituciones políticas de democracia representativa. No se puede inventar la rueda dos veces ni existen atajos para el desarrollo. Profundizar en las reformas, avanzar en la modernización de las áreas política, social y económica, y generar mecanismos de inclusión de los ciudadanos en el proceso político son los retos, aún sin respuesta, que debe enfrentar Latinoamérica en este siglo XXI.

Bruno Ayllón Pino

publicidad IPADE

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 6.000 a 6.500 palabras en papel DIN A4, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- Los artículos se acompañarán de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve *curriculum vitae* que aparecerá publicado conjuntamente con el trabajo.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas.
- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): *Título del libro* (en cursiva), editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
 - ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "Título del artículo" (entre comillas), *Nombre de la revista* (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 20 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 25 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
 Empresa / Institución _____
 Dirección _____ Tel. _____
 Código postal _____ Ciudad _____
 Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
 Dirección de la Agencia _____
 Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad Código sucursal Dígito control Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,
 Fecha _____ Firma _____

Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14



PUBLICACIONES DEL IUDC

“Serie Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- SOTILLO LORENZO, José Ángel, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, 2006.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Madrid, 2005.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Madrid, 2005.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, Madrid 2004.
- HACHOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002. 23 euros
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001.
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999.
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.

- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998.
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*; IUDC-La Catarata-Consejo de la Juventud de España; Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*; IUDC-La Catarata, Madrid, 1996
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, IUDC-La Catarata; Madrid, 1996.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José Ángel (Coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Segundo Encuentro Internacional Complutense Ciencia y Sociedad. IUDC, UCM, La Catarata, Madrid, 2005.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, JAIME, Pilar y CASTILLO, Melba: *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*. IPADE/IUDC. Octubre 2003.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-CEDEAL, Madrid 1993.
- Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-CEDEAL, Madrid 1997.
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid 2001.
- MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

REDC 17 - Invierno 2006

Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible

REDC 16 - Verano 2005

Tema Central: África y Desarrollo

REDC - 2005

Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible

REDC 15 - Invierno 2004

Tema Central: Comunicación para el Desarrollo

REDC 14 - Verano 2004

Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo

REDC 13 - Invierno 2003

Tema Central: Energías Renovables y Desarrollo

REDC 12 - Verano 2003

Tema Central: La Región Andina

REDC 11 - Invierno 2002

Tema Central: 10 Años de la Cooperación Española

REDC 10 - Verano 2002

Tema Central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Rio+10)

REDC 9 - Invierno 2001

Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo

REDC 8 - Verano 2001

Tema Central: Ayuda Humanitaria

REDC 7 - Invierno 2000

Tema Central: La Financiación de la Cooperación para el Desarrollo

REDC 6 - Verano 2000

Tema Central: Relaciones de Género y Desarrollo

REDC 5 - Invierno 1999

Varios Temas

REDC 4 - Verano 1999

Número Extraordinario: La Evaluación de la Ayuda al Desarrollo

REDC 3 - Invierno 1998

Tema Central: La cooperación Unión Europea - América Latina

REDC 2 - Verano 1998

Tema Central: Política Española de Cooperación para el Desarrollo

REDC 1 - Invierno 1997

Tema Central: Política de Desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000

REDC 0 - Primavera/verano 1997

Tema Central: Varios Temas



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) es un centro de enseñanza superior, investigación científica y asistencia técnica adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, establecido con el objeto de promover la actividad docente e investigadora en el campo del desarrollo y la cooperación internacional. Se trata del primer Instituto de este tipo establecido en el sistema universitario español.

El IUDC se fundó en 1992 como iniciativa de un equipo pluridisciplinar de profesionales, profesores e investigadores comprometidos con los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur, que desde el año 1987 estaba implicado en actividades de formación e investigación en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo local. La creación del Instituto respondió a tres grandes objetivos: vincular el mundo universitario y profesional desde la perspectiva de la investigación aplicada, insertar en el sistema universitario los cursos de cooperación que se venían llevando a cabo en años anteriores, y contribuir desde la reflexión y el análisis científico a la mejora de las políticas, las estrategias y las metodologías aplicadas en el campo de la cooperación al desarrollo.

Desde sus comienzos el Instituto organiza **cursos de postgrado en cooperación internacional** que pretenden satisfacer las crecientes necesidades de formación especializada de los profesionales y voluntarios que actúan en el campo de la cooperación internacional al desarrollo. La propuesta formativa del IUDC se dirige a entidades públicas y privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales. También pretende dar respuesta a las necesidades de formación de postgrado del ámbito académico y de investigación. Los cursos del IUDC se inscriben en la normativa académica de estudios de postgrado de la Universidad Complutense, y conducen a la obtención de los títulos propios que otorga dicha Universidad. Enraizado en la realidad española y europea, pero con vocación internacional, los docentes, los investigadores y los estudiantes del IUDC proceden de diversos países y entornos culturales.

A través de sus **investigaciones**, el IUDC pretende ser un punto de referencia para la reflexión, la consulta y la documentación sobre las actividades de la cooperación española, sea gubernamental, descentralizada o no gubernamental. El seguimiento, el análisis y la elaboración de

propuestas sobre la política de cooperación de otros donantes bilaterales, de la Unión Europea y de los organismos internacionales también es un punto focal de la actividad de investigación del Instituto.

En el ámbito de la **asistencia técnica**, el IUDC pretende vincular al mundo universitario y a los actores directos de la cooperación internacional al desarrollo, aprovechando las potencialidades de ambos, con el objeto de mejorar la calidad de las acciones de cooperación y desarrollo. Un rasgo característico de la actividad del Instituto es la búsqueda de sinergias positivas entre la investigación, la formación y las actividades de asesoría.

Por último, el Instituto también convoca **seminarios y jornadas de reflexión y diálogo** sobre las políticas de cooperación internacional y las relaciones Norte-Sur, y ha iniciado una línea de publicaciones con el objeto de difundir el resultado de sus investigaciones, dar a conocer otros estudios relevantes, y proporcionar materiales actualizados para la formación. Es precisamente con este objetivo que se ha preparado la Serie "Desarrollo y Cooperación", dentro de esta Colección de Los Libros de la Catarata.

Desde su espíritu universitario, el Instituto quiere brindar **un espacio abierto y plural** a quienes desean contribuir, desde el rigor y la calidad científica, al enriquecimiento del debate y la elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)

Donoso Cortés, 65 - Sexto.
28015 Madrid

Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@eucmax.sim.ucm.es
URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>