

Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho



© Ministerio de Asuntos Exteriores. 2003

Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica

© Portada: TAU diseño, S.A.

© Fotos: AECI

NIPO: 028-03-034-7

Depósito legal: M-38.420-2003

Impreso en Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright

Para cualquier comunicación relacionada con este trabajo, diríjase a:

Oficina de Planificación y Evaluación. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Ministerio de Asuntos Exteriores

Avda. Reyes Católicos, 4. 28040 Madrid (España)

Fax: 91 583 38 10 / 11 / 13



Este libro está impreso en papel ecológico

Con la aprobación de la presente Estrategia de la Cooperación Española se viene a dar cumplimiento al mandato recogido en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2001-2004, afrontando el reto de la promoción de la democracia y el Estado de derecho en tanto que elementos consustanciales al desarrollo.

El procedimiento para su elaboración ha sido presidido por un enfoque eminentemente participativo, incorporando las visiones, sensibilidades y conocimientos de los distintos actores de la Cooperación Española. Este texto es el resultado de los debates habidos en el seno de los órganos consultivos existentes en el ámbito de la Cooperación, es decir el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y la Comisión Interterritorial de la Cooperación al Desarrollo.

El objetivo principal de la Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la democracia y el Estado de derecho es servir de punto de referencia para los distintos actores de la Cooperación que dirigen sus esfuerzos a la mejora de la democracia y el Estado de derecho, como condiciones indispensables para la consecución de mayores cotas de crecimiento económico y una mejores niveles de bienestar.

Promover la democracia y el Estado de derecho es tanto como fomentar y fortalecer el respeto de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. El crecimiento económico y el desarrollo son conceptos inseparablemente unidos al respeto de la democracia y el Estado de derecho. Tanto que no cabe hablar de desarrollo si no es en estrecha relación con los valores de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En tal sentido, las instituciones y la reforma de las mismas resulta un elemento clave, en tanto que mecanismo de canalización y encuentro de las distintas inquietudes, voluntades y sensibilidades en una sociedad plural y democrática.

De este modo, la promoción de la reforma institucional en áreas como el poder judicial y las instituciones de control legal y político, la organización de la Administración Pública, la descentralización, los sistemas que garantizan la prestación de los servicios básicos y los mecanismos reguladores del mercado son elementos inherentes a la continuidad y sostenibilidad del desarrollo. Bajo los principios de transparencia, rendición de cuentas y equidad las instituciones democráticas, sólidas y creíbles, están

llamadas a erigirse en instrumentos fundamentales para la consecución del principal objetivo del desarrollo : la lucha contra la pobreza.

La duración prevista para esta estrategia es de cuatro años. Transcurridos tres años desde su entrada en vigor, será objeto de una evaluación al objeto de examinar el grado de cumplimiento de sus objetivos, así como las dificultades identificadas. Los resultados de esta evaluación permitirán la adaptación y mejora permanente de este instrumento fundamental del desarrollo.

Índice

1. Introducción	9
2. Democracia y desarrollo	13
3. El Marco Internacional	19
4. Principios de la Cooperación Española en gobernanza	23
5. Áreas de intervención de la Cooperación Española	29
5.1. Fortalecimiento del sistema democrático mediante el apoyo a los poderes del Estado para un mayor respeto de los Derechos Humanos y una adecuada gestión pública	32
5.1.1. Apoyo a los parlamentos y fortalecimiento de partidos políticos	34
5.1.2. Sistema judicial e instituciones de control	35
5.1.3. La reforma y fortalecimiento de las administraciones públicas al servicio de los ciudadanos	37
5.1.3.1. Reforma de la Administración Pública	37
5.1.3.2. El apoyo a los procesos de descentralización y el fortalecimiento de la administración regional y local	43
5.1.3.3. El apoyo a los procesos de integración regional	45
5.2. La lucha contra la discriminación a través del apoyo a la sociedad civil y a grupos de la población en situación de desigualdad	46
5.2.1. Igualdad entre mujeres y hombres	46

5.2.2. El apoyo a una Sociedad Civil comprometida con la defensa de la democracia y el Estado de derecho	47
5.2.3. La cooperación con los pueblos indígenas	51
5.3. El carácter horizontal del fortalecimiento del Estado en los proyectos de Cooperación al Desarrollo	54
6. Modalidades de intervención de la Cooperación Española	57
6.1. Consideraciones generales	57
6.2. Actividades de Cooperación financiadas y ejecutadas por la Administración General del Estado	58
6.2.1. El Ministerio de Asuntos Exteriores	58
6.2.2. El Ministerio de Economía	61
6.2.3. Otros ministerios	62
6.2.4. Cooperación bilateral y cooperación multilateral	63
6.3. La Cooperación Descentralizada	66
6.4. La sociedad civil	67
6.5. Los órganos consultivos de la Cooperación Española	69

1. Introducción

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su artículo 2, afirma que la Cooperación Española actuará de acuerdo con el principio de defensa y promoción de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. También establece, como uno de sus objetivos, en su artículo 3, el de favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Además, en el artículo 7, la Ley, entre las prioridades de la Cooperación Española, menciona el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano. Por su parte, el *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004* establece como sector prioritario el de participación social, desarrollo institucional y gobernanza.

El concepto democracia que esta estrategia promueve es el que la Constitución Española prevé, es decir, el de un Estado Social y Democrático de Derecho, cuyos valores esenciales son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

En este ámbito, España tiene una cierta ventaja comparativa frente a otros donantes. Así lo ha reconocido el Comité de Ayuda al Desarrollo en el *"Examen de las Políticas de Cooperación de España"*, llevado a cabo en 2002. En su documento de conclusiones y recomendaciones reconoce que la reciente experiencia española en la construcción de un estado democrático otorga un especial valor añadido a la Cooperación Española en este área. En ciertos temas puede llevar a cabo un diálogo con los países en desarrollo que es difícil para otros donantes. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE aconseja a España que lidere a otros donantes, y que intente desarrollar la máxima coordinación con ellos para introducir reformas institucionales. En este sentido, la experiencia adquirida por España en su transición política y económica constituye un activo en Iberoamérica y también en otras zonas, como en Europa del Este, o en los países árabes del Mediterráneo sur, que a través del proceso

de Barcelona han iniciado una profunda reforma económica basada en los Acuerdos de Asociación firmados con la Unión Europea.

La Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la democracia y el Estado de derecho está dirigida al objetivo general de lucha contra la pobreza. En los países en desarrollo, la debilidad de la democracia y de las instituciones frena el desarrollo humano y el crecimiento económico y, por tanto, no permite abandonar la situación de pobreza a amplias capas de la población. Pero además, la ausencia de seguridad jurídica y de cauces de participación perjudica directamente a los más desfavorecidos, que no disponen de instrumentos legales adecuados para hacer valer sus intereses. Por tanto para esta estrategia, el apoyo a la democracia y al Estado de derecho tiene una doble vertiente: la democracia y los derechos fundamentales que integran el concepto mismo de desarrollo; además a la democracia y al Estado de derecho es inherente un orden institucional necesario para el crecimiento económico y para el funcionamiento de la economía de mercado. Por otra parte, España orienta su cooperación hacia los *Objetivos del Milenio*, que fijan metas internacionales de desarrollo, adoptadas en el marco de las Naciones Unidas, para el año 2015. Sin instituciones adecuadas, los países en desarrollo no podrán alcanzarlos.

La ejecución de esta estrategia concierne a todos los actores de la Cooperación Española que menciona el Plan Director, y especialmente a las instituciones del Estado: empresas y organizaciones empresariales, ONGD, universidades, centros educativos y organismos de investigación y sindicatos. También afecta a otros actores de la sociedad civil, como los partidos políticos o los medios de comunicación.

Las distintas administraciones públicas financian proyectos de reforma institucional. El principal objetivo de esta estrategia es fijar un marco para intensificar la coordinación y la coherencia y la complementariedad de sus acciones de cooperación. El sistema jurídico y las instituciones en cada país tienen carácter orgánico. Las reformas no pueden abordarse con una perspectiva parcial. Por ello, si la Cooperación Española desea tener impacto, debe actuar con la máxima coherencia y después de realizar un análisis jurídico y político de la situación en cada país.

La necesidad de intensificar la coordinación concierne en primer lugar a los dos principales órganos de la Administración en términos de financiación de actividades,

el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía. Pero también los demás órganos de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales deben actuar de forma coordinada y complementaria buscando la necesaria coherencia en sus actuaciones.

Debido al carácter integral del sistema institucional de cada país, es también esencial la *coordinación internacional*. Esta coordinación, que España debería impulsar en países con los que tiene especiales vínculos políticos y culturales, se articula desde una doble perspectiva. De un lado, los donantes deben concertar un diálogo político con los gobiernos para vincular la ayuda oficial a reformas institucionales que promuevan el desarrollo; por otro, los donantes deben coordinar la ejecución de su cooperación, evitando la proliferación desordenada de propuestas de reformas.

La cooperación para la promoción de la democracia y del Estado de derecho está íntimamente *vinculada a la diplomacia bilateral y multilateral*. Las instituciones y las políticas de desarrollo dependen del sistema político. Las reformas no pueden llevarse a cabo si no existe voluntad política interna, ya que afectan a intereses públicos y privados. Por tanto, las actuaciones en este sector no se producen en un marco exclusivamente técnico. Es necesaria una perspectiva política. Por otra parte, la política de cooperación internacional para el desarrollo forma parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción en el exterior. Por ello, la cooperación se enmarca dentro de una serie de instrumentos de política exterior. En concreto, España impulsa los objetivos de promoción de la democracia y del Estado de derecho tanto a través de su cooperación bilateral y como a través de las organizaciones multilaterales, en especial la Unión Europea. La Unión Europea, en su política de cooperación, mediante los instrumentos de la Política Exterior y de Seguridad Común, y en los Acuerdos de Asociación que firma con terceros países, considera la democracia y la defensa de los derechos fundamentales como un elemento esencial de sus relaciones exteriores. La búsqueda de coherencia entre instrumentos multilaterales y bilaterales debe también presidir el desarrollo de esta estrategia.

Esta estrategia tiene un primer *período de vigencia de cuatro años*. Al final del tercer año se procederá a realizar una *evaluación* que permita verificar su grado de seguimiento y las posibles modificaciones que pudieran ser introducidas en su revisión.

2. Democracia y desarrollo

Para la Cooperación Española, la democracia y el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas forman parte del desarrollo humano. Este no se limita al crecimiento económico o a mejoras en el bienestar material. La dignidad de la persona no puede entenderse sin el pleno respeto de todos los derechos fundamentales y libertades públicas, cuyo efectivo ejercicio el Estado tiene el deber de garantizar. No existe justificación alguna, y por supuesto tampoco desde una perspectiva de crecimiento económico o extensión de los beneficios sociales, para que un gobierno niegue a sus ciudadanos derechos básicos, tales como la libertad de opinión, el derecho de voto, el derecho a presentarse a cargos públicos o el derecho de asociación.

La democracia además es el marco más adecuado para la gestión y prevención de conflictos. Los conflictos violentos, muy frecuentes en los países en desarrollo, son causa de numerosas violaciones de derechos humanos y libertades públicas, en especial del derecho a la vida. Los conflictos violentos y las violaciones masivas de derechos humanos impulsan a la población al desplazamiento a otros países en búsqueda de refugio o protección. Además, desvían recursos humanos y materiales de actividades productivas y provocan un alto grado de incertidumbre que impide el ahorro y las inversiones. La democracia genera instituciones e instancias de concertación para encauzar intereses contrapuestos. El imperio de la ley, el sistema judicial, los agentes sociales independientes o los mecanismos para asegurar la representación de las minorías, son instrumentos que permiten a los diversos grupos sociales alcanzar acuerdos y les habitúan a actuar en el marco de un conjunto de reglas básicas para la convivencia. Muchas catástrofes humanas, como conflictos armados internos o hambrunas, se producen en el marco de regímenes autoritarios en los que sus dirigentes no responden ante los ciudadanos de sus decisiones.

La capacidad de resolver pacíficamente los conflictos que puedan darse en una sociedad, a través de las instituciones de la democracia, es fundamental para

procurar una estabilidad básica, y para que una sociedad pueda identificar los principales problemas que le afectan y atender las opciones de solución pacífica de las disputas, los retos del desarrollo y el bienestar para todos.



En una sociedad que no desarrolla mecanismos para arbitrar las diferencias es difícil adoptar políticas de estabilización, luchar contra fenómenos como la inflación o, en general, conducir políticas macroeconómicas adecuadas y liberalizar mercados, aspectos muy relevantes para el crecimiento económico.

La democracia garantiza una estabilidad que ninguna dictadura,

siempre de horizonte temporal limitado, puede ofrecer, y que es esencial para que afluyan las inversiones hacia un país en desarrollo. En la democracia las normas esenciales en las que se fundamenta el sistema económico y social están inscritas en la Constitución, cuya modificación requiere un alto grado de consenso. Dentro de estas reglas esenciales, la alternancia en el poder ofrece flexibilidad donde las dictaduras suelen producir rigidez y perseverancia en el error, en buena medida porque en ellas cristalizan con mucha facilidad el dogmatismo ideológico y los intereses de los grupos de presión que forman su base de sustentación.

Por otra parte, la democracia tiende a favorecer una distribución equitativa de la renta y la expansión de los servicios sociales. Un problema frecuente en los países en desarrollo es la ausencia de participación de la sociedad civil en las decisiones que afectan a la vida económica y social. Una consecuencia es que muchos grupos sociales no se consideran vinculados por las decisiones del poder político. En democracia todos los grupos de la población, incluidos los más desfavorecidos, pueden articular sus intereses e influir a través de los partidos políticos y otras asociaciones y grupos de la sociedad civil. Estas organizaciones exigen instituciones que garanticen

servicios básicos, como la sanidad o la educación, y provean de una cierta seguridad económica a los diversos grupos de población. Los acuerdos sociales son especialmente necesarios cuando un país debe adoptar reformas económicas y políticas de ajuste. La democracia permite que sindicatos, asociaciones empresariales y representantes de otros grupos de la sociedad vayan progresivamente adoptando hábitos de negociación y de participación que faciliten la ejecución de políticas adoptadas por el gobierno legítimo.

Por otra parte, la democracia requiere que haya una práctica permanente basada en la integración política de todos los ciudadanos, y en particular de aquellos sectores más desfavorecidos. Dicha integración es esencial para la propia legitimidad del Estado en los países en desarrollo. Por ello, los procesos de reforma política requieren cambios sustanciales, no sólo en la arquitectura institucional del Estado, sino en los modos y estilo de gobierno. La capacidad de respuesta de las políticas públicas a las demandas de los ciudadanos y la existencia de cauces para participación activa de los ciudadanos, y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de reformas y en el diseño de las políticas económicas y sociales, son esenciales.

En todo caso, tanto la participación social y el desarrollo de la sociedad civil, como una actuación eficiente de los poderes públicos, necesitan un Estado fuerte y autónomo en sus decisiones frente a presiones de los grupos de interés. Para la autonomía y eficacia del Estado es esencial una administración pública profesional y neutral. Un fenómeno muy perjudicial para el desarrollo es la formación de una base de apoyo político mediante la creación de vínculos de clientela que son alimentados a través de la concesión de cargos públicos y favores administrativos. Aunque la reforma de la administración suele ser muy difícil, porque afecta al corazón de la actividad política, es indispensable, ya que sin una administración pública profesional es imposible llevar a la práctica reformas y políticas públicas que suelen ser muy complejas.

La democracia no se agota en la celebración periódica de elecciones, aunque el pluralismo y la alternancia política sean condiciones indispensables para considerar cualquier sistema como democrático. El acceso de muchos países a la democracia se ha producido en un contexto de notable debilidad institucional. Esta debilidad se manifiesta en bajo crecimiento e incapacidad de las sociedades para superar las desigualdades. Fenómenos como la extensión de la delincuencia, la inestabilidad

social, o la depauperación de amplios grupos de la población, erosionan la fe en la democracia y conducen a sistemas políticos con escasa capacidad de articular políticas de reforma y progreso.

El concepto de democracia está íntimamente vinculado al imperio de la ley, al Estado de derecho. El Estado social y democrático de derecho no es únicamente el ámbito en el que los ciudadanos ven sus derechos fundamentales reconocidos y

pueden ejercitar las libertades públicas. Sus instituciones permiten el progreso tecnológico y material propio de sociedades avanzadas, con economía de mercado y servicios sociales desarrollados. En primer lugar, porque el respeto y la aplicación de las leyes reducen los costes de transacción, al dotar de previsibilidad al tráfico jurídico. Sólo en una sociedad en la que existe garantía del cumplimiento de los contratos, los derechos reales están bien delimitados, y los ciudadanos protegidos judicialmente frente a actuaciones arbitrarias de los poderes públicos, pueden desarrollarse transacciones económicas con la frecuencia e intensidad que requiere una economía diversificada y altamente especializada.

La capacidad de resolver pacíficamente los conflictos que puedan darse en una sociedad, a través de las instituciones de la democracia, es fundamental para procurar una estabilidad básica, y para que una sociedad pueda identificar los principales problemas que le afectan y atender las opciones de solución pacífica de las disputas, los retos del desarrollo y el bienestar para todos

La seguridad jurídica que garantiza en primer término el efectivo ejercicio de los dere-

chos individuales, es también indispensable para la ejecución de la legislación y los acuerdos sociales. Además es necesaria para el desarrollo de ciertos servicios indispensables en una economía moderna, como la banca o los seguros. La incertidumbre sobre el comportamiento del Estado y su deficiente funcionamiento suelen explicar la existencia de una estructura industrial atomizada en empresas de pequeña dimensión, expulsadas al sector informal, que utilizan tecnología de escaso valor añadido. Las inversiones que incorporan alta concentración de capital, y tecnología sofisticada y especializada, requieren un alto grado de estabilidad política y de seguridad jurídica.

Pero por encima de las demás ventajas que pueda ofrecer, la democracia tiene un valor inmaterial, moral, difícil de cuantificar y evaluar, pero no por ello menos esencial para la vida económica y el desarrollo. La democracia es hoy en día la principal fuente de legitimidad para la organización de la convivencia en cualquier país. Para el desarrollo es imprescindible que los ciudadanos crean en la justicia de las reglas de juego. En esta convicción está la mejor garantía de que las normas serán respetadas y los contratos ejecutados. Los ciudadanos actúan en función de sus percepciones y convicciones. La coerción del Estado es necesaria como última instancia para asegurar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, pero no debe dejar de tener un carácter residual. El pago de los impuestos y de las deudas, el respeto de los acuerdos y contratos, de la propiedad y de los derechos ajenos, la ausencia de corrupción generalizada, no son sólo el producto de leyes escritas, sino de hábitos decantados a lo largo del tiempo y cimentados en el consenso social.

La construcción de un Estado de derecho con instituciones sólidas no es un fenómeno que siga al establecimiento de la democracia de forma automática e inmediata. En muchos países hay fuertes resistencias en diversos grupos sociales al cambio, y una tendencia marcada a estabilizarse en situaciones de subdesarrollo. La cooperación debe jugar un importante papel para apoyar las reformas jurídicas e institucionales necesarias para la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho. Su participación activa en los procesos de reforma contribuye de forma sustancial a la lucha contra la pobreza.

La democracia constituye un bien público que beneficia a todas las capas de la población de cualquier país. Pero los más pobres son los más beneficiados por el desarrollo de las instituciones democráticas y del imperio de la ley. Y no sólo porque pueden aprovechar las oportunidades de empleo y actividad económica que proporciona el crecimiento económico inherente a un funcionamiento eficaz de las instituciones. En una democracia, además de la participación política a través de las instituciones, los partidos políticos y el proceso electoral, pueden desarrollarse libremente organizaciones que representen los intereses de los grupos más desfavorecidos, como los sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales. Estas organizaciones favorecen la extensión de los servicios sociales y una distribución más equilibrada de la renta.

Por último, las situaciones de inseguridad política y la indefinición de los derechos económicos perjudican a toda la sociedad, pero en mayor medida a los más desfavorecidos, que carecen de instrumentos para proteger sus intereses. A menudo les está vedado o muy limitado el acceso a la justicia, y a los servicios de la administración pública, la posibilidad de registrar la propiedad y otros derechos reales, así como la utilización de los servicios públicos.

3. El marco internacional

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 fue el punto de partida de toda una serie de tratados que vinculan a los distintos miembros de la Comunidad Internacional. España ha ratificado todos estos tratados y, en la medida en que los derechos fundamentales y libertades públicas forman parte del concepto de desarrollo, la Cooperación Española debe procurar que las disposiciones en materia de derechos humanos alcancen el mayor grado de vigencia y eficacia. La defensa de los derechos humanos consiste en buena medida en crear las condiciones jurídicas y materiales para su ejercicio en los países en desarrollo, además de sensibilizar a autoridades y ciudadanos sobre la necesidad de su garantía y respeto. Cuando actúa la cooperación, ésta debe trabajar para que se extiendan a los grupos más desfavorecidos de la población.

Los principales acuerdos internacionales en materia de derechos humanos que orientan la acción de la Cooperación Española son, además de la Declaración Universal, el pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración de Derecho al Desarrollo, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación sobre la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, y la Convención para la Prevención y la Sanción de Delito de Genocidio. Además, España ha suscrito otros acuerdos que la vinculan, como los que promueven el respeto de los derechos humanos en áreas como los derechos de las minorías, las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, el derecho internacional humanitario o el que concierne a los refugiados.

La Cooperación Española contribuye a la promoción y defensa de los derechos humanos y a la aplicación de las convenciones arriba citadas mediante proyectos que fomentan la democracia y la participación política de los ciudadanos, así como

el ejercicio de derechos sociales como la educación, la sanidad o la vivienda, y la atención a grupos de población que sufran discriminación de hecho o de derecho, como las mujeres, los niños o los indígenas.

Cada vez es mayor la conciencia en la comunidad internacional sobre la importancia que para promover el desarrollo tienen el respeto a los derechos fundamentales y la creación de un orden institucional que los proteja. Pero hoy en día, el Estado de derecho no es sólo concebido como un instrumento para el desarrollo, sino como un aspecto sustancial del mismo. Por tanto, en la práctica y en las estrategias de los distintos países y organismos internacionales, la lucha contra la pobreza es percibida cada vez en menor medida como una tarea circunscrita exclusivamente a la mejora de las condiciones económicas y sociales. El disfrute de los derechos civiles y políticos y la participación política han pasado a ser en los últimos años una dimensión intrínseca del desarrollo y un objetivo de la cooperación.

La Cooperación Española integra ambos enfoques en su estrategia: *la democracia y los derechos humanos como aspectos intrínsecos del desarrollo, pero también como causa y motor del progreso económico*. En su política ante organismos internacionales de desarrollo, España intentará promover esta visión integrada de la democracia como vertiente y, al mismo tiempo, como factor dinamizador del desarrollo.

En el llamado *Consenso de Monterrey* la Comunidad Internacional, reunida en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, se comprometió a fomentar una buena gestión pública en todos los niveles y a promover el Estado de derecho, así como sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión. Todos los países, al suscribir el informe de la Conferencia, reconocieron que la libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y el Estado de derecho, la igualdad entre mujeres y hombres, las políticas con orientación al mercado, y el compromiso general de crear sociedades justas y democráticas, son condiciones esenciales para un desarrollo sostenible que se refuerzan mutuamente.

Especialmente importante para la Cooperación Española es el ámbito de la Unión Europea. El artículo 177.2 del Tratado de la Unión Europea establece que la política de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Europea contribuirá al objetivo general

de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En la declaración que adoptó el Consejo de Ministros el 10 de noviembre de 2000 sobre la política comunitaria de desarrollo, se afirma que el fomento de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos son parte integrante de dicha política, y que uno de los requisitos del desarrollo es la existencia de unas instituciones democráticas que funcionen. Para el Consejo de Ministros de la Unión Europea, impulsarlas es determinante para las estrategias de reducción de la pobreza.

Por otra parte, los instrumentos de la Política Exterior y de Seguridad Común permiten forjar posiciones comunes para fomentar la democracia y para construir un diálogo político y diplomático que dé cobertura a las reformas institucionales necesarias para consolidar el Estado de derecho. Sin duda, la reciente reforma del Consejo de Asuntos Generales para incluir en sus sesiones los aspectos de Cooperación al Desarrollo mejorará la coherencia entre las cuestiones de cooperación en el ámbito de la reforma institucional y la política exterior de la Unión Europea.

Además, a través de la Unión Europea se adoptan políticas y acuerdos internacionales que tienen un gran impacto en la estructura interna de los países en desarrollo y un gran potencial para fomentar su evolución hacia una democracia plena. Es el caso por ejemplo de los Acuerdos de Asociación o del Acuerdo de Cotonou entre la Unión



Europea y los países ACP. En todos estos acuerdos, que abarcan una parte muy importante de todos los países en desarrollo del mundo, se incluyen cláusulas que declaran que la democracia y el respeto de los derechos humanos constituyen elementos esenciales de los mismos y que su violación permite la suspensión del acuerdo. Mediante estas cláusulas las relaciones comerciales y la cooperación quedan vinculadas a su defensa de la democracia y los derechos humanos.

España ha promovido siempre la firma de acuerdos de asociación entre la Unión Europea y países en desarrollo, especialmente cuando pertenecen a áreas estratégicas para nuestro país. Esta posición, que vincula ambos aspectos, comercio y cooperación, a la democracia y los derechos humanos, seguirá siendo en el futuro la de España en las relaciones exteriores de la Unión Europea, especialmente en el ámbito de Iberoamérica. Como ha ocurrido en Europa del Este, la perspectiva de una Asociación con la Unión Europea supondría un poderoso incentivo para los que los países iberoamericanos abordaran reformas institucionales.

España, además, seguirá impulsando la elaboración por parte de la Unión Europea de una estrategia para defensa de la democracia y la promoción de Estado de derecho en la política de cooperación comunitaria, que además pueda servir de marco de referencia para armonizar la política de los estados miembros. Además de ser un instrumento eficaz para promover el desarrollo, una estrategia clara y uniforme de la cooperación comunitaria constituiría un indudable impulso para articular en los restantes países e instituciones multilaterales donantes una visión generalizada de la reforma institucional basada en la democracia

4. Principios de la Cooperación Española en Gobernanza

- *La democracia forma parte del desarrollo.* La protección de los derechos humanos y de las libertades públicas, la celebración de elecciones periódicas y la división de poderes, son elementos constitutivos de la democracia. Sin ellos, cualquier concepto de desarrollo está incompleto. La acción de la Cooperación Española en el ámbito de la gobernanza debe promover activamente la consolidación de la democracia o la transición hacia ella cuando no exista.
- *La lucha contra la pobreza* es el principal objetivo de la Cooperación Española en sus acciones para el fortalecimiento de la democracia y la reforma de las instituciones del Estado de derecho. En primer lugar, porque la participación política y el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas forman parte del progreso social e individual. Por otra parte, una democracia y un Estado de derecho consolidados son indispensables para el crecimiento sostenido a largo plazo de cualquier país. Por ello, la cooperación en este sector contribuye de forma significativa a la reducción de la pobreza. Además, el fortalecimiento de la administración pública y de otras instituciones es un paso previo indispensable para poder articular políticas sociales en ámbitos como la sanidad o la educación que mejoren la situación de los más desfavorecidos. Los proyectos de cooperación en el ámbito institucional prestarán atención especial al *efectivo ejercicio de sus derechos* por parte de los más pobres, a su acceso a los servicios públicos, a la justicia, a su participación política y a la superación de las desigualdades sociales.

En todo caso, como en los demás aspectos de desarrollo humano, en el ámbito de la cooperación para el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho, la persona es el principal agente y beneficiario del progreso económico y social.

- *La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres* es una dimensión esencial en la cooperación para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de

derecho. La Cooperación Española debe promover, tanto a través de proyectos específicos como de forma horizontal, la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres. Cuando se encuentre ante situaciones de discriminación de la mujer, jurídica o de hecho, debe intentar revertirlas, ya sea mediante proyectos, o a través del diálogo político con las autoridades locales a la hora de establecer prioridades para la actuación de la Cooperación Española.

- La Cooperación para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho debe apoyarse en el *diálogo político y en la acción de la diplomacia bilateral y multilateral*. Las reformas institucionales nunca son neutrales. Con frecuencia afectan a aspectos esenciales de la política interior de los países y a menudo alteran intereses de grupos influyentes de la población. Por otra parte, la voluntad política real de articular reformas del país beneficiario es un requisito necesario para cualquier acción de cooperación en este ámbito. El conocimiento y estímulo de dicha voluntad, a través de los cauces diplomáticos bilaterales y multilaterales, es indispensable para que los proyectos de cooperación tengan éxito a largo plazo. Además, dado que la cooperación no puede ser eficaz para promover el desarrollo en un entorno de debilidad institucional y ausencia de democracia, es necesario vincular en la mayor medida posible la cooperación al desarrollo a la voluntad de reformas y al fortalecimiento de instituciones de los gobiernos de los países beneficiarios de la ayuda.

La cooperación por tanto no puede prescindir del diálogo político entre los gobiernos. Atendiendo a la oportunidad política y a la mayor eficacia del diálogo, éste podrá articularse tanto de forma bilateral como multilateral. En el marco multilateral, España dará prioridad a la adopción de posiciones homogéneas en el ámbito de la Unión Europea.

- Para una acción eficaz es necesaria la máxima *coherencia de instrumentos de la Cooperación Española de acuerdo con el principio de unidad de acción en el exterior*. El rasgo característico de la Cooperación Española es la existencia de una gran diversidad de administraciones públicas, actores y fuentes de financiación de la cooperación. Es indispensable que las distintas administraciones públicas y sus diferentes órganos, actores y agentes trabajen de forma coordinada y complementaria, y de acuerdo a los mismos principios de apoyo a la democracia y el

Estado de derecho en cada país concreto. Para ello es preciso arbitrar procedimientos caracterizados por el diálogo y la transparencia.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de sus diversos órganos, y en particular la AEI y las embajadas, debe siempre valorar la oportunidad política y la eficacia de los proyectos y programas de cooperación en reforma institucional que se ejecuten en los países en los que trabaja la Cooperación Española y que puedan afectar a la unidad de acción exterior del Estado.

Por otra parte, esta estrategia y las acciones que, informadas por ella, se desarrolle en el futuro, deberán ser coherentes con los diversos instrumentos legales y de planificación que informan la Cooperación Española, como la Ley de Cooperación Internacional y para el Desarrollo, el Plan Director y otras estrategias sectoriales y estrategias país que se elaboren en desarrollo del Plan Director.

- En el ámbito del fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho, la Cooperación Española actuará con el *mayor grado de coordinación y complementariedad posible con otros donantes bilaterales y multilaterales, en particular con la Unión europea*. Cuando ésta no exista, o no sea eficaz, en aquellos países que son prioritarios para nuestra cooperación, y en particular en Iberoamérica, España promoverá mecanismos adecuados de coordinación en el ámbito de la reforma institucional. En primer lugar, porque el diálogo político con los gobiernos de los países beneficiarios es más eficaz si los donantes se conciernen para solicitar las reformas necesarias para el desarrollo. Además, dado que muchas veces los principales factores que bloquean el desarrollo se deben al mal funcionamiento de las instituciones y a la debilidad de la democracia, la presión internacional concertada es necesaria no sólo para promover la democracia y el respeto de los derechos humanos, sino también para fomentar el crecimiento económico y la justicia social.

Por otra parte, es necesario evitar presentar modelos de reforma institucional y jurídica en función de la oferta de cooperación de los donantes y no de las necesidades de los beneficiarios. La proliferación descoordinada e incoherente de reformas, acaba erosionando la propia voluntad política de los gobiernos y la receptividad de los ciudadanos ante las mismas. La comunidad de donantes debe facilitar la elección por parte del gobierno beneficiario de modelos normativos

y de organización adecuados a sus necesidades. Para ello cada donante, y también la Cooperación Española, debe reflexionar sobre aquellos ámbitos en los que sus instituciones son más eficaces y se adaptan mejor a las características de los países beneficiarios.

- La Cooperación española debe *seleccionar de manera rigurosa sus acciones en el ámbito de la promoción de la democracia y el Estado de derecho*. Aunque el fortalecimiento de las instituciones beneficia a toda la población, y en particular a los más desfavorecidos, en muchas ocasiones en el ámbito de la cooperación institucional, no son los más pobres los beneficiarios directos de los proyectos, sino otras personas encuadradas en las instituciones del Estado. Ello obliga a la Cooperación Española, que tiene como prioridad horizontal la lucha contra la pobreza, extremar la atención para evitar actuaciones en aquellas áreas en las que no tenga un claro valor añadido para el país beneficiario o existan otros donantes con modelos institucionales de mayor eficacia. El marco de actuación preferente es el del Estado nacional, en sus diversos niveles orgánicos y administrativos y en su articulación con la sociedad civil, aunque también fomentará procesos de integración regional. Criterios de capacidad, valor añadido y coherencia interna y con otros donantes, deberán regir la selección de acciones concretas. Las prioridades geográficas son las mismas que las del resto de la Cooperación Española, definidas en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en el Plan Director de la Cooperación Española, si bien la mayoría de las actividades y de los esfuerzos de coordinación se centrarán en Iberoamérica y en los países árabes del mediterráneo.

En Iberoamérica la cooperación Española apoya el decidido compromiso de la mayoría de los países de esta región a favor de la democracia. Se trata de consolidar las instituciones y el Estado de derecho como mejor método para fortalecer la democracia y promover el desarrollo. Dado que en la mayor parte se trata de países de desarrollo intermedio, en los que la desigualdad económica y social es muy pronunciada, uno de los objetivos fundamentales de las reformas institucionales es favorecer la igualdad de oportunidades y la superación de los graves desequilibrios sociales. En esta región España, siguiendo las recomendaciones del Comité de Ayuda de la OCDE, intentará jugar un cierto papel de coordinación y liderazgo de otros donantes.

En los países del Magreb y Oriente Medio, el marco para nuestra cooperación institucional viene dado por el partenariado mediterráneo puesto en marcha por el proceso de Barcelona y por la transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales que son consecuencia de los Acuerdos de Asociación. A través de los mecanismos de diálogo político previstos en los acuerdos, y junto a los demás miembros de la UE, España apoyará el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho que debe acompañar a las transformaciones socioeconómicas. La reciente experiencia española en materia de transición a la democracia, de descentralización política y administrativa, de liberalización, apertura económica e integración internacional se pone a disposición de aquellos países que emprendan procesos similares. La cooperación bilateral española buscará el engarce con los objetivos y actuaciones de la cooperación MEDA y de otros programas y líneas presupuestarias de la cooperación de la UE.

En África Subsahariana, en los países prioritarios para la Cooperación Española, también se podrán llevar a cabo, como ha sido el caso hasta ahora, acciones para reforzar las estructuras del Estado y para mejorar las capacidades de las instituciones locales responsables de la ejecución y absorción de nuevos proyectos de desarrollo. La Cooperación Española considera que el “Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África” (NEPAD), asumido como programa de desarrollo por la Unión Africana, en el que los líderes políticos del continente reconocen que el desarrollo es imposible en ausencia de verdadera democracia, abre nuevas perspectivas para la reforma institucional y el arraigo de la democracia en el continente. Por otra parte, el seguimiento y, cuando el volumen de cooperación lo justifique, participación activa en las estructuras de coordinación de la ayuda creadas para apoyar a los gobiernos en la ejecución de los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP), constituyen un buen medio para orientar nuestras intervenciones hacia un mayor apoyo a las instituciones.

En los Balcanes, la Cooperación Española tiene como punto de referencia el Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa y el Proceso de Estabilización y Asociación de los Balcanes de la Unión Europea. Ambos persiguen el mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región. En esa línea, se apoyarán programas regionales de fortalecimiento institucional que sirvan para consolidar las instituciones democráticas de reciente creación o por crear. En especial, se realizarán

programas para la modernización de la Administración Pública y la gestión de sus recursos, y el desarrollo de las instituciones y órganos constitucionales.

En Asia, tanto en el ámbito político, como económico y social se apoyarán en los países prioritarios del Plan Director los procesos de transformación que están llevando a cabo los Estados en el marco de su integración en el contexto internacional.

En la Cooperación Española, *el apoyo a la gobernanza es un criterio horizontal en todas sus intervenciones y condición de eficacia de la propia ayuda*. No sólo apoyando reformas específicas de instituciones del Estado se mejoran las perspectivas globales de desarrollo. Los proyectos de cooperación en general, y también aquellos cuyos beneficiarios directos son las personas y grupos de población más desfavorecidos, deben siempre tener en cuenta la dimensión institucional. Por tanto, en sus actuaciones, la Cooperación Española debe considerar la necesidad de fortalecer las instituciones del Estado, actuando a través de éstas cuando se trate de proyectos ejecutados por administraciones públicas, y teniendo siempre en cuenta la necesidad de no erosionarlas, dada su fragilidad en los países en desarrollo.

La Cooperación Española, tanto la ejecutada directamente por las Administraciones Públicas como por los demás actores que recoge el Plan Director, debe promover la superación de un enfoque basado exclusivamente en proyectos aislados para que los gobiernos puedan afrontar, en coordinación con los donantes, reformas globales de sectores clave para la lucha contra la pobreza, como la sanidad y la educación. En este sentido, es el propio gobierno del país beneficiario el principal responsable de su proceso de desarrollo y de la coordinación de las reformas sectoriales.

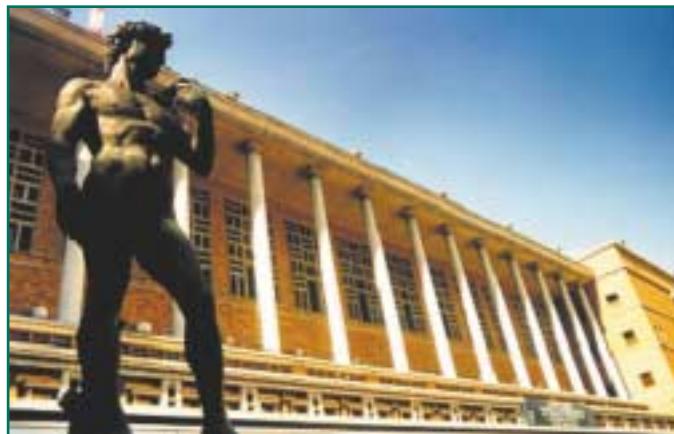
Por todo ello la cooperación para el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho *debe estar estrechamente imbricada en los demás sectores de la Cooperación Española*.

5. Áreas de intervención de la Cooperación Española

Aunque se puede hacer una clasificación sectorial de ámbitos de intervención, no se puede perder de vista el *carácter orgánico del sistema político e institucional* de cualquier país. Las reformas no se pueden abordar con una perspectiva parcial y desarticulada. Todos los ámbitos están relacionados entre sí. Sistema electoral, funcionamiento de los partidos políticos, división de poderes del Estado, administración pública, gestión financiera, sociedad civil, seguridad jurídica, son aspectos que no pueden separarse unos de otros. Esto no significa que no puedan ejecutarse proyectos dirigidos a mejorar aspectos concretos del sistema institucional, ni que los distintos sectores tengan el mismo grado de prioridad. Sin embargo, las reformas financiadas por la Cooperación Internacional no pueden partir de una visión parcial y estanca de una institución u organización determinada. Antes de cada intervención es preciso realizar un juicio previo sobre las consecuencias para el sistema en su conjunto, y articular una visión de los intereses políticos afectados y de cómo dichos intereses pueden afectar al éxito del proyecto.

Los proyectos de reforma institucional suelen requerir una perspectiva de *largo plazo* en su ejecución. Un país no puede mejorar sus instituciones a corto plazo. La consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho exigen un esfuerzo prolongado en el tiempo. La democracia y el Estado de derecho, aunque necesitan unas condiciones mínimas, como la celebración de elecciones y el respeto de los derechos fundamentales y libertades básicas, constituyen más que un proceso, un proyecto de sociedad, una cultura que va consolidándose progresivamente. El objetivo de la Cooperación

Los proyectos de reforma institucional suelen requerir una perspectiva de largo plazo en su ejecución. Un país no puede mejorar sus instituciones a corto plazo.
La consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho exigen un esfuerzo prolongado en el tiempo



Internacional es estimular y mantener la voluntad política interna, y trasladar valores que permitan que la democracia y el pluralismo político vayan arraigando en la sociedad.

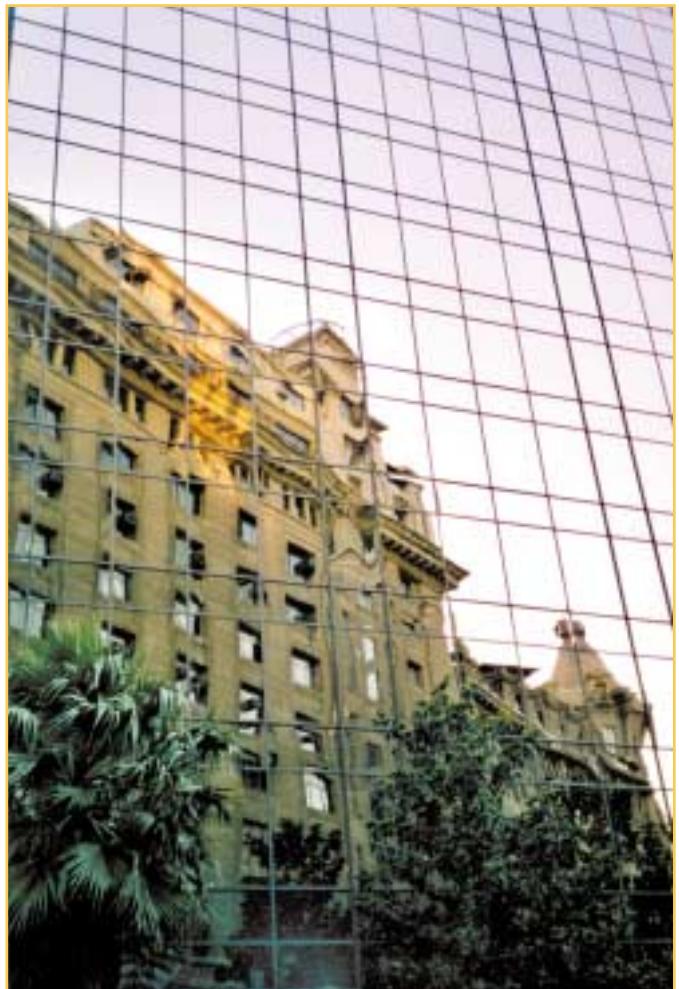
Por ello raras veces los proyectos podrán concebirse como actividades destinadas a generar resultados a corto plazo. Lo normal es que los proyectos de cooperación institucional se prolonguen en el

tiempo, aunque deban buscar también un cierto número de mejoras inmediatas. Una reforma política o legislativa requiere cierta capacidad humana para su ejecución, el sacrificio de intereses particulares, una determinada concepción del bien público, medios financieros y perseverancia. Por tanto, aún en el caso de proyectos con un límite temporal fijado en un número reducido de años, en su formulación deben estar presentes claramente las perspectivas de continuidad y vigencia de las reformas.

Otro aspecto que aconseja una perspectiva de medio y largo plazo es *el factor humano*. Cuando la Cooperación Internacional promueve reformas institucionales, interviene frecuentemente en ámbitos de alta sensibilidad política. Además, los proyectos de cooperación institucional no suelen tener éxito o fracasar sólo en función de lo adecuado de sus objetivos políticos y su pertinencia jurídica, sino, en gran medida, porque hayan sido o no asumidos por los miembros de la administración o de la sociedad civil de los que depende su ejecución. Por otra parte, el conocimiento de los intereses políticos y personales en juego en cada ámbito institucional y geográfico requiere tiempo y un buen conocimiento personal entre los actores implicados. Por ello generalmente lo más indicado es prolongar la fase de identificación durante un lapso de tiempo suficiente para actuar con posibilidades de éxito. Es también conveniente iniciar la intervención en un ámbito institucional a través de proyectos de dimensión reducida. Sólo cuando la ejecución del proyecto y el ejercicio de evaluación permiten sacar conclusiones claras, puede la cooperación lanzarse a proyectos más ambiciosos.

Hasta ahora, la Cooperación Española ha actuado, con financiación bilateral y multilateral, en diversos sectores: *orden público y fuerzas de seguridad, reforma judicial, apoyo a partidos políticos y procesos electorales, descentralización, administración financiera y tributaria, desarrollo y legislación, fortalecimiento sindical, fortalecimiento del asociacionismo empresarial, derechos humanos, comunidades indígenas, fortalecimiento de sociedad civil, promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, derechos laborales y sociales, registros civiles y catastros*. Durante los próximos años deberá evaluarse la pertinencia de las diversas actuaciones, sus fortalezas y debilidades. También debería considerarse la posibilidad de actuar en ámbitos en los que no se ha trabajado hasta ahora, o se ha hecho en escasa medida, y en los que España puede aportar un indudable valor añadido. *En todos los casos deberá hacerse una valoración crítica previa*, sin dar por supuesto que todas las instituciones se pueden trasladar a los países en desarrollo o que nuestra cooperación aporta de forma automática un valor añadido.

Además de la intervención a través de proyectos específicos, es necesario que nuestra cooperación desarrolle acciones de carácter horizontal que permitan ir mejorando la calidad técnica de nuestras intervenciones y ampliando la esfera de conocimientos de nuestros actores en este sector: es el caso de la investigación y la formación universitaria a través de los instrumentos de educación superior, como el Programa de Cooperación Interuniversitaria o las becas del MAE; la formación



del personal de la Cooperación Española; o la difusión de buenas prácticas mediante la generalización de la evaluación de proyectos y programas de ayuda.

Teniendo en cuenta lo que antecede, la Cooperación Española trabajará en los siguientes ámbitos, que no son sino vertientes del mismo enfoque orgánico, y por tanto están íntimamente relacionados:

5.1. Fortalecimiento del sistema democrático mediante el apoyo los poderes del Estado para un mayor respeto de los derechos humanos y una adecuada gestión pública

Es éste un ámbito en el que la Cooperación Española tiene un especial valor añadido debido a la experiencia de su transición política, y a la limitación del mandato y el ámbito de competencia de otros donantes que desarrollan actividades en este sector, como los Bancos de Desarrollo y otras organizaciones multilaterales.

La *defensa y promoción de los derechos humanos* es el primer objetivo de un sistema democrático. Su protección es más fácil cuando las distintas instituciones y el sistema legal funcionan correctamente. La cooperación, al desarrollar proyectos en diversos ámbitos, debe incorporar la defensa de los derechos humanos como una prioridad de carácter horizontal. Es el caso especialmente de los proyectos que afectan a instituciones clave en este área, como el poder judicial o las fuerzas de seguridad del Estado, sectores ambos en los que la Cooperación Española tiene amplia experiencia. Pero además, pueden apoyarse instituciones específicamente encargadas de la vigilancia y defensa de los derechos humanos, como el Defensor del Pueblo. España ya desarrolla un proyecto en Iberoamérica para la creación y fortalecimiento de defensorías de los derechos humanos.

En este área es adecuado combinar la cooperación con el diálogo político con las autoridades locales, tanto el que se lleva a cabo a través de la Unión Europea como de forma bilateral. A menudo el diálogo que llevan a cabo la Unión Europea y otras organizaciones multilaterales se ciñe a casos graves de violaciones de derechos. Pero también podría ampliarse a proyectos para la mejora de la situación general mediante acciones de cooperación con fuerzas de seguridad, sistema judicial y sistema penitenciario.

La cooperación puede contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante la modernización de instituciones esenciales para el funcionamiento del Estado. En muchos países en desarrollo la *división de poderes* carece de una buena articulación. Con frecuencia no existe cooperación interinstitucional suficiente entre los diversos poderes del Estado, lo que limita notablemente la capacidad de actuación del poder legislativo y del ejecutivo, en cuyo propio seno no siempre la actuación de los diversos ministerios está bien coordinada. La cooperación internacional puede contribuir a mejorar esta situación, asesorando sobre el funcionamiento de instrumentos de coordinación interministerial e interinstitucional.

Un fenómeno que se produce con frecuencia en los países en desarrollo es el desprestigio de las instituciones del Estado y el sentimiento de la existencia de un déficit de representación. Es un factor muy negativo para la propia estabilidad de la democracia. Por ello, es útil la existencia de mesas de diálogo que permitan a distintos representantes de la sociedad civil acompañar las reformas políticas y económicas. La cooperación puede apoyar estos procesos, tanto a través de la intervención distintos agentes de la sociedad civil, en especial de los sindicatos, asociaciones empresariales y de las propias ONGD, asesorando de manera constructiva a las organizaciones de la sociedad civil local, como en el caso de la cooperación oficial, dando soporte técnico y apoyo a estos foros, que contribuyen a dotar de mayor legitimidad ante la población a las instituciones del Estado.

La Cooperación Española puede también ayudar a los países en desarrollo a conducir y superar fases de transición o de crisis política, y a *prevenir conflictos*, aportando su propia experiencia adquirida en la transición a la democracia, especialmente en la formación de consensos entre las diversas fuerzas políticas y sociales, en la creación y articulación de las instituciones de la democracia parlamentaria, y en la incorporación de los principios

La defensa y promoción de los derechos humanos es el primer objetivo de un sistema democrático. Su protección es más fácil cuando las distintas instituciones y el sistema legal funcionan correctamente. La cooperación, al desarrollar proyectos en diversos ámbitos, debe incorporar la defensa de los derechos humanos como una prioridad de carácter horizontal

constitucionales a la legislación y prácticas de los distintos órganos de la administración del Estado, entre otros las Fuerzas Armadas y otros cuerpos de la seguridad del Estado.

5.1.1. Apoyo a los parlamentos y fortalecimiento de partidos políticos

Otro ámbito de actuación es el apoyo a los *parlamentos*. Aunque hasta ahora las intervenciones de la Cooperación Española han sido escasas en este ámbito, aumentarán en el futuro. La cooperación puede contribuir a mejorar su capacidad para el desempeño de sus funciones básicas de legislación, control del ejecutivo y representación de la sociedad. La transferencia de técnicas de elaboración de leyes, la asesoría para la función de control, la creación de un cuerpo de funcionarios profesionales que sirva de apoyo a los parlamentarios, la instalación de sistemas de información legislativa y registros, constituyen sectores en los que la cooperación internacional puede prestar una colaboración útil.

Pero la técnica parlamentaria, aunque es necesaria, no es el único, ni el más sensible, de los ámbitos que permiten al legislativo cumplir sus funciones esenciales. Dos aspectos están íntimamente vinculados a dichas funciones: la existencia de sistemas electorales fiables, adaptados a las necesidades políticas del país y técnicamente capaces; un sistema de partidos que represente a todos los grupos de la población.

La cooperación puede apoyar el fortalecimiento de los *partidos políticos de los países en desarrollo*. Las reformas no pueden concebirse desde una perspectiva tecnocrática. Necesitan el compromiso de los partidos políticos para tener perspectivas de continuidad. La solidez y fortaleza de los partidos políticos, basada en consistencia ideológica, cohesión interna y penetración en la sociedad a la que representan, su democracia interna y su capacidad para tener en cuenta en su actividad los intereses generales, son aspectos clave para la democracia y el desarrollo. En muchos países, los partidos son todavía coaliciones de intereses en torno a un líder que aglutina fuerzas dispersas de cara a la contienda electoral, sin que posteriormente conserven los elementos de unidad y disciplina indispensables para una labor de gobierno y oposición. Dadas las dificultades para financiar campañas electorales, los puestos de la administración hasta los niveles más básicos se utilizan para retribuir fidelidades políticas, perjudicando de manera notable la autonomía y eficaz funcionamiento del Estado. La existencia de un sistema transparente, al tiempo que

eficaz, de financiación de partidos políticos, es por tanto un factor de estabilidad y legitimidad de la democracia.

5.1.2. Sistema judicial e instituciones de control.

El *sistema judicial* es un elemento clave para el funcionamiento del Estado de derecho. Una judicatura independiente y profesional es el mejor instrumento para la defensa de los derechos fundamentales y para la protección del ciudadano ante posibles acciones arbitrarias o injustas de los poderes públicos.

Pero también es clave para el desarrollo de la actividad económica. Que una sociedad pueda garantizar que los derechos reales sean efectivamente ejercitados y los contratos ejecutados, depende de que los jueces sean independientes y dispongan de una buena formación técnica. Las empresas, locales o extranjeras, necesitan, para realizar inversiones de cierta envergadura, de la existencia de un poder judicial que haga efectivo el Estado de derecho.

La cooperación puede desarrollar acciones de distinto tipo:

- Apoyando la creación de una carrera judicial en la que los jueces sean seleccionados por criterios de competencia y mérito.
- Fomentando la creación o fortalecimiento de órganos de gobierno que, al tiempo que preservan la independencia judicial, ejerzan funciones disciplinarias y promuevan la formación continua de los jueces.
- Reformando los procedimientos penales, civiles, mercantiles y de lo contencioso administrativo para que la justicia sea más ágil y eficaz.
- Apoyando la modernización de los Ministerios de Justicia.
- Desarrollando la figura de la fiscalía que actúa en interés de ley.
- Contribuyendo a modernizar la infraestructura, en particular mediante la introducción de instrumentos de la sociedad de la información y la creación de sistemas de estadísticas judiciales.

- Apoyando la creación de sistemas de acceso a la justicia para sectores de la población marginados o en situación de desigualdad por razones socioeconómicas, de sexo, religión u otros motivos. En este sentido, entre otras acciones, se promoverá la defensa de oficio cuando la parte no nombre una de su confianza, y ello sin perjuicio de que posteriormente se declare o no su derecho a la asistencia jurídica gratuita, derecho éste último que debe ser garantizado a todas las personas que acrediten insuficiencia de recursos para litigar.
- Contribuyendo a la creación de sistemas de asesoría extrajudicial, incluyendo la constitución y fortalecimiento de órganos de mediación y arbitraje.
- Fomentando que los servicios de asistencia jurídica sean aplicables a todas las personas sin necesidad de que estas tengan la calidad de nacional, domiciliado o residente en el país en que deba prestársela.
- Apoyando el desarrollo de sistemas de asistencia a las víctimas de delitos, especialmente en aquellos países con altas tasas de criminalidad. Esta asistencia, sustentada sobre el principio de solidaridad, es especialmente importante en el caso de las víctimas de delitos violentos o terroristas por el especial perjuicio que sufren.
- Contribuyendo a que la asistencia jurídica se preste con arreglo a unos estándares mínimos de calidad según consideraciones de tiempo, eficiencia y eficacia.

España desarrolló un programa de *gobernabilidad democrática en América Central a través del PNUD* entre los años 1995 y 2002. Una gran parte de los proyectos consistieron en apoyo a las reformas del sistema judicial. Con carácter previo a una revisión de las intervenciones de la Cooperación Española en este sector, se hará una evaluación de la ejecución de este programa durante 2003.

Asimismo es importante fomentar y apoyar la creación de *órganos de control de la acción de los poderes públicos*, especialmente en áreas que tienen una incidencia relevante en la vida económica y financiera. Es el caso de los *tribunales de cuentas, contralorías, auditorías y órganos de vigilancia y protección de la competencia*.

Otro área de interés manifiesto por su incidencia en el tráfico jurídico y la reducción de costes de transacción son las instituciones de seguridad jurídica preventiva, como *el Registro Civil* y los *Registros de la Propiedad y Mercantil*. Los frecuentes problemas de catastro y reconocimiento de la propiedad, y otros derechos reales, que afectan a los países en desarrollo, en particular a los ciudadanos más desfavorecidos, constituyen un freno a la inversión y el ahorro y una fuente permanente de conflictos. Un proceso de desarrollo tiene que basarse en una estructura de la propiedad que permita delimitar claramente los derechos individuales y colectivos sobre ella. A partir de dicha estructura pueden abordarse reformas, especialmente en el ámbito rural y fiscal, que tengan posibilidades de éxito.



5.1.3. La reforma y fortalecimiento de las administraciones públicas al servicio de los ciudadanos

5.1.3.1. Reforma de la Administración Pública

Para que la acción de Estado sea eficaz y pueda alcanzar sus objetivos es indispensable que los países en desarrollo cuenten con una *Administración Pública profesional* que sirva a los intereses generales de la población. En los países en desarrollo la corrupción y la llamada “captura” del Estado por parte de intereses particulares, así como la retribución de apoyos de carácter político mediante la utilización de cargos administrativos, son fenómenos que impiden que el Estado pueda crear las bases del desarrollo y que frenan la expansión de la libre empresa.

Una función pública seleccionada con criterios de competencia técnica, cuya estabilidad profesional quede al margen de la contienda política y los ciclos electorales, y bien remunerada, constituye un primer paso para crear agencias y organismos públicos eficaces. La cooperación puede ayudar a trasladar sistemas de carrera administrativa vigentes en los países desarrollados.

Una administración profesional puede más fácilmente asegurar la gestión de los *servicios públicos*. Especialmente algunos de éstos, esenciales para la lucha contra la pobreza, como la sanidad y la educación, constituyen ámbitos prioritarios de la Cooperación Española. En ciertos casos, la prestación privada de estos servicios asegura una gestión más eficaz, una mayor libertad de opción, y una cobertura financiera que suele constituir el mayor obstáculo para su prestación en los países del sur. Sin embargo, tanto si la prestación es pública como si es privada, el Estado debe garantizar la cobertura y calidad de los servicios públicos esenciales. La Cooperación Española puede prestar un apoyo eficaz, tanto mediante la prestación directa a través de sus proyectos como, en el marco de esta estrategia, a través de la reforma y modernización de servicios como la sanidad y la educación, especialmente atendiendo a los Objetivos del Milenio. Se trata de sectores en los que las comunidades autónomas también pueden compartir su experiencia con entidades regionales de los países en desarrollo que deseen modernizar sus servicios sociales.

Una administración profesional puede más fácilmente asegurar la gestión de los servicios públicos. Especialmente algunos de éstos, esenciales para la lucha contra la pobreza, como la sanidad y la educación, constituyen ámbitos prioritarios de la Cooperación Española

El *desarrollo de un sistema de relaciones laborales* que permita garantizar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y establecer mecanismos de diálogo social, contribuirá de una manera decisiva a la consolidación de la democracia y el Estado de derecho. Por ello podrá también ser objeto de la cooperación técnica el fortalecimiento de las Administraciones del Trabajo con el fin de que dispongan de estructuras y funciones adecuadas, y sean capaces técnicamente de liderar el diálogo social necesario para la solución de conflictos laborales y la promoción del empleo.

Los sistemas de *Seguridad Social* constituyen uno de los factores más decisivos para la cohesión social, la estabilidad política y el progreso económico. Esto es, sin duda, aplicable a todos los países en los que se desarrolla nuestra cooperación internacional, por lo que constituye un componente fundamental de la misma. En consecuencia deberían continuar los programas de cooperación en materia de

modernización de los sistemas de seguridad social tanto en lo que se refiere a su adaptación a las nuevas necesidades sociales, como a la mejora de la eficacia de la gestión de dichos sistemas.

Para el adecuado funcionamiento de la Administración y de los Servicios Públicos, el Estado debe dotarse de una capacidad recaudatoria adecuada, y para ello necesita un nivel de presión fiscal ajustado a las necesidades y al nivel de desarrollo del país y una *administración tributaria* eficaz. En muchos países en desarrollo, incluso en aquellos en los que un porcentaje significativo de su renta nacional está constituida por aportaciones de países donantes en concepto de ayuda oficial al desarrollo, la presión fiscal es claramente insuficiente. En muchas ocasiones apenas se utilizan impuestos directos, como el de la renta de las personas físicas, y se recurre con frecuencia a gravámenes sobre el comercio exterior que perjudican notablemente la integración del país en la economía internacional.

La responsabilidad fiscal es un principio básico de la democracia. Quien contribuye al bien público, estando en condiciones económicas de hacerlo, puede reclamar y ejercitar derechos con mayor legitimidad. El desarrollo de un sistema impositivo moderno y progresivo es especialmente importante en países en los que existe una gran desigualdad en la distribución de la renta que coexiste con altos índices de pobreza. Por otra parte, en aquellos países en los que la renta per cápita no es de las más bajas del mundo, aunque una gran parte de la población vive en condiciones de extrema pobreza, difícilmente los gobiernos tienen la legitimidad necesaria para solicitar apoyo de la cooperación internacional si previamente no han hecho el esfuerzo de mejorar su sistema fiscal. *Por ello, la reforma de los sistemas fiscales constituye uno de los ámbitos prioritarios de la Cooperación Española.*

La Agencia Española de Administración Tributaria constituye un buen ejemplo de organización capaz de ejecutar una política de recaudación fiscal con criterios de gestión eficaz y de servicio a los ciudadanos. Su colaboración es solicitada con frecuencia en países en desarrollo, en particular en Iberoamérica. En el futuro la Cooperación Española seguirá dando prioridad a las intervenciones de la Agencia para modernizar sistemas tributarios en los países en desarrollo.

Otros aspectos pueden ser también objeto de apoyo mediante asistencia técnica. Es el caso de instituciones especialmente relevantes en el ámbito de la *administración económica y financiera*. Un buen funcionamiento de los *bancos centrales*, en el marco de una gestión autónoma, permite articular una política monetaria y financiera estable. También es importante que los Ministerios de Economía y Finanzas funcionen con un grado aceptable de competencia técnica y con una buena coordinación con otros ministerios, especialmente aquellos responsables de servicios que, como la sanidad y la educación, afectan a las capas más desfavorecidas de la población.

Además, de una adecuada gestión de los *Ministerios de Finanzas* y los bancos centrales, así como de un adecuado marco legal, depende la existencia de un sistema bancario y de transacciones financieras que permita una tasa de ahorro interno suficiente, la financiación del tejido empresarial local, las inversiones extranjeras y el comercio exterior. Teniendo en cuenta la importancia que el instrumento de los microcréditos ha adquirido en la Cooperación Española, y que dicho instrumento tiene entre sus objetivos esenciales el de permitir que el sistema bancario formal financie actividades económicas de los más desfavorecidos y crear sistemas de ahorro popular, *la reforma del sistema financiero constituye también uno de los ámbitos prioritarios de la cooperación española*.

Además de las áreas de administración económica ya señaladas, cabe mencionar otros en los que también podrá intervenir la Cooperación Española. Es el caso por ejemplo del apoyo al desarrollo de un *sistema de estadísticas* fiable que permita orientar las intervenciones de la Administración Pública. Además, la gestión del gasto público depende de la existencia de un proceso presupuestario adecuado y técnicamente solvente.

Asimismo, la Cooperación Española tendrá en cuenta que el apoyo de la Administración a la introducción y utilización de las *nuevas tecnologías de la información* es de suma utilidad para mejorar la participación ciudadana en la vida política y su acceso a los servicios públicos. El voto electrónico, el uso del correo electrónico para la comunicación de los ciudadanos con la Administración, o su acceso a información sobre legislación, decisiones de la Administración, y contratos públicos y licitaciones a través de Internet, facilitan la transparencia y la participación. Estos procesos suelen exigir reformas internas en la legislación y en los métodos de

funcionamiento de las administraciones, y capacitación de los funcionarios, que la cooperación internacional puede apoyar.

En general, la Cooperación Española, a través de instrumentos bilaterales y multilaterales, podrá intervenir en otros ámbitos en los que ha adquirido una experiencia en los últimos años debido a las propias reformas internas en nuestro país. Es el caso de sectores como *la política industrial, la política de competencia, la reforma de las aduanas, del comercio exterior o la normalización*. También se podrá financiar asesoramiento en el ámbito de la gestión de *procesos de privatización y de la regulación de empresas privatizadas*, especialmente cuando éstas presten servicios públicos esenciales en un marco todavía no competitivo, lo que es relativamente frecuente en los países en desarrollo en sectores como las telecomunicaciones, la energía o los transportes.

Esta estrategia pretende también contribuir a garantizar el derecho de las personas a poder llevar una existencia digna en sus países de origen y preservar los derechos de los ciudadanos que se ven abocados a la emigración. Su finalidad es contribuir a dignificar el fenómeno migratorio. En el marco de una reflexión que promoverá la Oficina de Planificación y Evaluación, deberán abordarse cuestiones que vinculan *la migración y el desarrollo*, como la adecuada canalización de las remesas de los emigrantes, el desarrollo local en zonas y localidades origen de la inmigración, la lucha contra las violaciones de derechos fundamentales de que puedan ser objeto los emigrantes y contra el tráfico ilegal de personas, las medidas de formación y capacitación institucional y las actividades de sensibilización que permiten el conocimiento en el norte y el sur de realidades diferentes y promueven la comprensión y tolerancia hacia el otro.

También en el marco de dicha reflexión deberá integrarse el estudio de la adecuada coordinación entre la política de Cooperación al Desarrollo y la vertiente exterior de la política de inmigración. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 reconocen el nexo que existe entre ambas políticas. El ámbito institucional y de las estructuras administrativas para favorecer la lucha contra el tráfico ilegal de personas será por tanto otro de los ámbitos de reflexión sobre la delimitación y adecuada articulación entre ambas políticas.

La Cooperación con Fuerzas de Seguridad y con las Fuerzas Armadas constituye otro ámbito en el que ha venido actuando la Cooperación Española y lo seguirá haciendo en el futuro. El objetivo fundamental de aquellos proyectos que, en el ámbito de

la seguridad ciudadana y de la formación de Fuerzas Armadas de países en desarrollo financie la AECL, u otros ministerios, con fondos de AOD, consistirá en la promoción de los derechos humanos y los valores democráticos

La seguridad ciudadana es un sector en el que la Cooperación Española tiene amplia experiencia, tanto en Iberoamérica como en Europa del Este y África Subsahariana. La situación de la seguridad ciudadana no sólo repercute en el nivel de inversiones, y por tanto de crecimiento de un país, sino que es un factor que determina la calidad de vida de los ciudadanos. Su deterioro afecta de manera especial a los más desfavorecidos, que no pueden acceder a servicios de seguridad privados y soportan día a día el riesgo de agresiones. Por otra parte, debido a una tradición de autoritarismo político y al propio subdesarrollo, en muchos países las situaciones de inseguridad coexisten con un escaso respeto de los derechos humanos. Los proyectos en este sector, aunque deben atender fundamentalmente a la formación en derechos humanos, pueden también cubrir aquellos aspectos técnicos más relevantes para mejorar las prestaciones de las fuerzas de seguridad del Estado a los ciudadanos, ya que muchas veces el asesoramiento técnico constituye un punto de entrada adecuado para generar la confianza entre instituciones que permita abordar posteriormente aspectos más sensibles desde el punto de vista político.

Las Fuerzas Armadas españolas desarrollan actividades de cooperación internacional muy relevantes. Participan en procesos de paz y de reconstrucción, y a través de las actividades profesionales que les son propias mantienen contacto regular con fuerzas armadas de países en desarrollo a cuya formación técnica y humana contribuyen. A través de todas estas actividades transmiten los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos que caracterizan a los ejércitos de los países con democracia consolidada. Es éste uno de los sectores que más condiciona la evolución democrática de los países y en el que España tiene una experiencia muy positiva que puede compartir en mayor medida en el futuro. En muchos países en desarrollo las Fuerzas Armadas son la institución mejor organizada del Estado. Intervienen regularmente en la vida política y participan en un buen número de actividades económicas y empresariales. Su subordinación al poder civil no siempre es fácil. Las Fuerzas Armadas de los países con una democracia ya consolidada pueden influir en las de los países en desarrollo para que evolucionen hacia un modelo de relación con las autoridades civiles basado en la profesionalidad, el alejamiento de la política y la subordinación plena al poder legítimamente constituido. De especial

interés para España es la participación en iniciativas de carácter multilateral, como la que en el marco de la Asociación para la Paz, ha supuesto la creación del Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas y los trabajos que éste está llevando a cabo.

5.1.3.2. El apoyo a los procesos de descentralización y el fortalecimiento de la administración regional y local

Un ámbito en el que la Cooperación Española tiene tradición de varios años, y que es también prioritario en el marco de esta estrategia, es el del fortalecimiento de *la administración regional y municipal y la descentralización administrativa*. En su labor de apoyo para el fortalecimiento institucional de las administraciones descentralizadas, las comunidades autónomas y las corporaciones locales españolas intentarán centrar su actuación en los ámbitos de excelencia y competencia que cada una de ellas posea.

Las comunidades autónomas pueden trasladar su experiencia en la construcción de instituciones de ámbito regional y en los procesos de articulación con el Estado y con otras administraciones públicas. También pueden apoyar el desarrollo y gestión de instrumentos de cohesión interterritorial, utilizando el acervo de conocimientos adquirido tanto en la participación en los de ámbito estatal como en la gestión de los distintos fondos de la Unión Europea.

El apoyo a la *administración local* es uno de los instrumentos más adecuados para mejorar las condiciones de vida de la población. Los ayuntamientos prestan servicios públicos básicos para los ciudadanos. La debilidad de la estructura estatal suele afectar especialmente a los municipios. Muchos de los problemas derivan de la inexistencia a escala nacional de un sistema fiscal que nutra a las administraciones de los recursos necesarios para desempeñar sus funciones, y de una función pública profesional seleccionada con criterios técnicos. Pero, además de las soluciones que pueda ayudar a arbitrar a escala nacional, la Cooperación Española puede fortalecer la administración municipal de diversas maneras. Puede fomentar la capacidad de los municipios para gestionar los servicios públicos, ayudándoles a formular planes de ordenación territorial y de desarrollo urbano; puede fortalecer su administración financiera y contable y apoyar la elaboración de instrumentos como el catastro, los censos de población y todos aquellos que favorezcan la administración del municipio; y puede trasladar su experiencia en el establecimiento de instituciones

para la coordinación de la prestación de servicios públicos, como las mancomunidades de municipios u otras entidades y organizaciones.

Los proyectos de cooperación generan actividades económicas y prestan servicios públicos, pero tanto los de las ONGD u otros actores de la sociedad civil como los de las administraciones públicas deben integrarse en un marco de desarrollo local, formando parte de las políticas, estrategias y programas municipales. La cooperación debe además fomentar comités conjuntos que integren a las ONGD, comunidades locales, empresas privadas y autoridades municipales para la gestión de servicios y la promoción de la actividad económica local.

Pero además de una mayor eficacia en la prestación de Servicios Públicos, la consulta sistemática con organizaciones de la sociedad civil es también un método adecuado para el fortalecimiento de la democracia en el ámbito local y para reforzar ante los ciudadanos la propia legitimidad de las instituciones locales.

Por otra parte, a través de su apoyo a las ONGD, la cooperación descentralizada española contribuye a la promoción y defensa de los derechos humanos.

En ciertas áreas geográficas, como es el caso de Iberoamérica, la descentralización en la prestación de ciertos servicios públicos es cada vez más frecuente. España puede apoyar este proceso ayudando a

establecer un marco normativo que clarifique la división de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno. Puede también trasladar su experiencia en la coordinación entre administraciones públicas de base territorial y contribuir a crear una cultura de colaboración entre administraciones, que en muchos casos

Cooperación Española puede fomentar la capacidad de los municipios para gestionar los servicios públicos, ayudándoles a formular planes de ordenación territorial y de desarrollo urbano; puede fortalecer su administración financiera y contable y apoyar la elaboración de instrumentos como el catastro, los censos de población y todos aquellos que favorezcan la administración del municipio; y puede trasladar su experiencia en el establecimiento de instituciones para la coordinación de la prestación de servicios públicos

establecer un marco normativo que clarifique la división de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno. Puede también trasladar su experiencia en la coordinación entre administraciones públicas de base territorial y contribuir a crear una cultura de colaboración entre administraciones, que en muchos casos

está ausente en los países en desarrollo. En todo caso, en los procesos de descentralización, es esencial asegurar que también haya una transferencia de capacidad recaudatoria, de modo que la prestación de servicios públicos quede en todo caso garantizada. Por otra parte, la descentralización sólo es eficaz si existe un adecuado control democrático de la actividad de las administraciones regionales y locales, y si se establecen mecanismos que impidan el incremento del gasto público hasta niveles que un país en desarrollo no pueda financiar.



5.1.3.3 El apoyo a los procesos de integración regional

Muchos de los países prioritarios para la Cooperación Española, y en especial los iberoamericanos, se encuentran inmersos en procesos de integración regional. Especialmente cuando se trata de estados de pequeña dimensión, con un mercado reducido, la integración en ámbitos regionales es muy conveniente de cara al desarrollo de la economía. Por otra parte, como en el caso de la Unión Europea, los procesos de integración constituyen un instrumento político muy útil para prevenir conflictos interestatales.

Debido al proceso de liberalización comercial multilateral que promueve la OMC, y a los cada vez más frecuentes acuerdos bilaterales de comercio entre países en desarrollo y países industrializados, se da una tendencia a intensificar las relaciones económicas entre países del Norte y el Sur, pero no de éstos entre sí. Sin embargo, por razones de capacidad de consumo y similitud tecnológica, los mercados de los países en desarrollo podrían suponer un importante estímulo para el crecimiento de los países de su misma área geográfica.

La Cooperación Española, tanto en sus actuaciones bilaterales como en el plano multilateral, apoyará los procesos de integración regional, en especial en el ámbito iberoamericano y en el del Mediterráneo Sur. En sus actuaciones intentará aportar

su propia experiencia en la Unión Europea: el proceso interno de reformas; el desarrollo de su propia capacidad de negociación e implementación de medidas de integración; la creación de estructuras de coordinación interinstitucional; la articulación de políticas de carácter regional que integren la dimensión regional y la cohesión territorial de los procesos de integración.

Los procesos de integración regional también implican a los actores de la sociedad civil. En el ámbito europeo existen experiencias de asociacionismo empresarial, sindical, de ONGD y de otros actores de la sociedad civil a escala regional que pueden trasladarse a otras áreas.

5.2. La lucha contra la discriminación a través del apoyo a la sociedad civil y a grupos de la población en situación de desigualdad

5.2.1 Igualdad entre mujeres y hombres

La igualdad entre mujeres y hombres es una de las prioridades horizontales del Plan Director 2001/2004 de la Cooperación Española. El carácter horizontal implica que todas las intervenciones de la Cooperación Española deberán tener en cuenta la necesidad de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres. Pero además la Cooperación Española financia también proyectos específicos para mejorar la condición de la mujer. Este tipo de proyectos son considerados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como un subsector del área de la gobernanza y la participación social. Sin embargo, dada la importancia y características especiales de este sector, es aconsejable integrar las acciones de carácter sectorial y aspectos horizontales de los proyectos en un solo documento, *la Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres*.

La futura estrategia tendrá en cuenta aspectos en los que una mejora en la situación de las mujeres es fundamental para promover el desarrollo. Por ejemplo, una inversión en educación de las mujeres repercute en la mejora de la educación de los hijos, en la alimentación, en la gestión de los medios de subsistencia y en la salud. Si mejora la salud de las mujeres, mejora también de la de los niños y demás miembros de la familia. En la mayoría de los países en desarrollo,

la seguridad alimentaria del hogar es en gran medida responsabilidad de las mujeres.

La situación de las mujeres tiene además una dimensión política y jurídica. Si bien las mujeres constituyen la mitad del electorado, sólo ocupan un 10% de los escaños de los parlamentos del mundo y un 6% de los puestos en los gobiernos nacionales. Todavía en muchos países las mujeres siguen discriminadas en ámbitos como el derecho a administrar bienes, a adquirir o disponer de la propiedad, a transmitirla, a la herencia, a trabajar, a contraer matrimonio, o a transmitir la nacionalidad. En muchos casos, las mujeres son objeto de violencia y su defensa judicial no está garantizada. La legislación y prácticas discriminatorias son defendidas basándose en interpretaciones sesgadas de tradiciones culturales.

La Cooperación Española intentará con carácter sistemático revertir situaciones de discriminación de la mujer. Ni ideologías, ni tradiciones culturales pueden invocarse para justificar una situación de ausencia de igualdad de oportunidades, del mismo modo que tampoco justifican restricciones a la participación en un marco democrático o al ejercicio de los derechos humanos. Uno de los objetivos de la estrategia de igualdad entre mujeres y hombres lo constituirá el diagnóstico de situaciones de discriminación de hecho o de derecho.

Asimismo el apoyo a iniciativas para la plena inserción de las mujeres en el mundo laboral constituye también un ámbito preferente de la Cooperación Española en este sector.

5.2.2. El apoyo a una Sociedad Civil comprometida con la defensa de la democracia y el Estado de derecho

La Sociedad Civil tiene un importante papel que jugar en la defensa de la democracia y en el correcto funcionamiento del Estado, si bien éste tiene que preservar y fortalecer su autonomía para poder impulsar el desarrollo. La debilidad de

Todavía en muchos países las mujeres siguen discriminadas en ámbitos como el derecho a administrar bienes, a adquirir o disponer de la propiedad, a transmitirla, a la herencia, a trabajar, a contraer matrimonio, o a transmitir la nacionalidad. En muchos casos, las mujeres son objeto de violencia y su defensa judicial no está garantizada



la democracia y la apatía y desinterés político de los ciudadanos obedecen en muchos casos en los países en desarrollo a un mal funcionamiento de la administración causado por la subordinación del interés público a intereses particulares alimentados por vínculos de clientela. Por ello, la autonomía del Estado respecto a los grupos de presión para desarrollar reformas políticas y económicas es fundamental para el éxito de éstas, pero también para que la población apoye la democracia y el Estado de derecho.

La autonomía del Estado y su propia “relegitimación” ante la población pueden apoyarse en una sociedad civil fuerte, organizada y con capacidad de diálogo con las autoridades. A su vez, la emergencia de una sociedad civil capaz de colaborar en el proceso de desarrollo puede verse impulsada por un diálogo continuo y constructivo con el Estado. Es preciso que las organizaciones de la sociedad civil estén imbuidas de los valores democráticos y de aquellos que permiten un buen funcionamiento de la economía, entre ellos los que facilitan el funcionamiento

del mercado, incluso cuando el principal objetivo de su actividad lo constituyan las mejoras sociales de los ciudadanos. Para ello hace falta un grado de madurez que la experiencia de la propia sociedad civil española, que ha prestado un apoyo notable al proceso de apertura económica y política, y a la modernización social, puede ayudar a alcanzar.

El apoyo a mesas de diálogo entre el Estado y sociedad civil, y a una buena estrategia de comunicación entre instituciones, como el gobierno o el parlamento y la sociedad, puede ayudar a llevar a cabo con éxito reformas políticas y económicas indispensables para el desarrollo. La transición española, en la que prevaleció un clima de consenso y de acuerdos sociales en los aspectos esenciales de la política económica y social, es a menudo punto de referencia para los países en desarrollo. En sus actuaciones en el exterior, los representantes de la sociedad civil española deben transmitir estos mismos valores.

Por otra parte, además de las funciones de control y defensa de la legalidad y de los derechos fundamentales que cumple el poder judicial y las defensorías del pueblo, para la defensa del ciudadano, especialmente en países que no tienen una tradición de acceso de los más desfavorecidos a la justicia, es interesante *fomentar el apoyo a organizaciones de la sociedad civil que vigilen el funcionamiento de la administración y contribuyan a la defensa de los derechos e intereses de la ciudadanía*. Los distintos actores de la sociedad civil, en especial los sindicatos y las organizaciones empresariales, las ONGD y los medios de comunicación, constituyen instrumentos de indudable eficacia para exigir y apoyar el control democrático, la adecuada gestión de las distintas instituciones del Estado y la lucha contra la corrupción. Las organizaciones españolas de la sociedad civil pueden desarrollar una labor de formación y asistencia a organizaciones y asociaciones de países en desarrollo para esta labor de control de la administración pública.

Las organizaciones de defensa de los derechos humanos pueden prestar una eficaz labor de información, educación y capacitación de los ciudadanos y de los medios de opinión pública. La Cooperación Española debe apoyar y alentar este esfuerzo.

En un marco democrático, *sindicatos y asociaciones empresariales* son los primeros interesados en el desarrollo de una política social y económica que estimule el crecimiento y el empleo, y en el funcionamiento de las instituciones que hacen posible

dicha política. Si consiguen desarrollar hábitos de diálogo y participación, pueden también constituir grupos de interés muy poderosos para la defensa de la democracia en situaciones difíciles. La cooperación debe apoyar a sindicatos y asociaciones empresariales españolas para que comparten con organizaciones de los países en desarrollo su experiencia sobre negociación y participación en la formulación e implementación de la política económica y, en general, los hábitos de convivencia y diálogo.

Las *ONGD* también pueden contribuir a crear y fortalecer vínculos sólidos entre el Estado y los ciudadanos, especialmente los más desfavorecidos. Es esencial no debilitar ni deslegitimar estructuras que son ya frágiles en los países en desarrollo, como la administración local o los partidos políticos, a los que las *ONGD* no pueden sustituir. Por otra parte, las *ONGD*, son un vehículo adecuado para fomentar la difusión de cultura democrática en la ciudadanía, para ayudar a los grupos a articular sus intereses, participar en la vida democrática, para adaptar culturas tradicionales que constituyen un obstáculo a la participación política en democracia, y para transmitir los valores que permiten el desarrollo humano y el crecimiento económico, y la igualdad de mujeres y hombres en el ejercicio de sus derechos económicos y políticos. Asimismo las *ONGD* pueden facilitar la participación ciudadana mediante el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales formadas por sectores excluidos. La Cooperación Española apoyará las actividades de las *ONGD* dirigidas a los estos fines.

Otros ámbitos de la sociedad, como los *colegios o asociaciones profesionales*, los colegios de abogados o las asociaciones judiciales o de prensa, pueden jugar un papel muy relevante para la difusión de valores democráticos y de una cultura arraigada en el respeto a la ley y al derecho. Es importante apoyar y fortalecer estas asociaciones, que suelen tener arraigo en el tejido social y una larga tradición, pero que en países en los que la democracia y el Estado de derecho son aún débiles, no siempre gozan de la protección necesaria para desarrollar una labor de vigilancia y defensa de los valores cívicos frente a la acción de los poderes públicos o grupos de presión.

Unos *medios de comunicación libres y bien informados* son también garantía del funcionamiento democrático y eficaz de Estado. Por tanto, la formación de periodistas y el desarrollo de proyectos que contribuyan a reforzar su independencia

e integridad constituyen instrumentos de la Cooperación Española para fomentar el desarrollo y la democracia. Es también importante facilitar el acceso a la información y a sus nuevas tecnologías de los grupos más desfavorecidos de la población.

El fortalecimiento de las universidades, mediante instrumentos pertinentes, en línea coherente con otras estrategias de la cooperación española, supondrá el fomento, desarrollo y consolidación de núcleos de pensamiento crítico, valores democráticos, la existencia de estructuras académicas, científicas y tecnológicas así como el desarrollo de proyectos con impacto local, y colaboración en el desarrollo legislativo, asumiendo un papel como actores de cohesión, y evitando la fuga de cerebros y recursos intelectuales. Es deseable que las universidades en destino vayan progresivamente asumiendo la formación de los propios agentes sociales de su entorno.

5.2.3. La cooperación con los pueblos indígenas

La defensa de los derechos indígenas se hará desde una perspectiva intercultural, que armonice la diversidad cultural con la universalidad de los derechos humanos y las instituciones propias de la democracia pluralista. El interculturalismo rechaza tanto una postura asimilacionista, de imposición de unas culturas sobre otras, como un multiculturalismo cerrado, incompatible con la universalidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Como se afirma en la Declaración y el Programa de Acción de Viena de Naciones Unidas de 1993, el carácter universal de los derechos y libertades no admite dudas. A su vez, debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios, culturales y religiosos.

España, junto con los demás países iberoamericanos, firmó el 24 de julio de 1992 el *Convenio constitutivo del Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe* en el marco de la segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. La finalidad de dicho convenio es establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe. *La Conferencia de Johannesburgo* sobre el desarrollo sostenible, en su Declaración final, ha reafirmando el papel vital que tienen los pueblos indígenas en el desarrollo sostenible.

Tal y como hoy se reconoce en muchas leyes constitucionales de diferentes países del mundo, y en particular en Iberoamérica, la consolidación de Estados democráticos de conformación pluricultural y multiétnica depende, en gran medida, de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la construcción económica, social y política de los mismos.

Desde el momento en que las constituciones y legislaciones reconocen la identidad étnica y la cultura propia de sus pueblos indígenas, están confiriendo al Estado el mandato de desarrollar la normativa jurídica indispensable para que aquel reconocimiento se traduzca en derechos efectivos.

El interculturalismo rechaza tanto una postura asimilacionista, de imposición de unas culturas sobre otras, como un multiculturalismo cerrado, incompatible con la universalidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El carácter universal de los derechos y libertades no admite dudas

Este reconocimiento constitucional está dando lugar asimismo a una progresiva *implicación institucional de los pueblos indígenas en sus respectivos países*. Ello demanda la formación específica de personal indígena en diversos campos, así como nuevas formas de relación entre las instituciones del Estado y los pueblos indígenas, que permitan el desarrollo de sistemas políticos, económicos y administrativos que respeten y valoren las diferentes culturas en relación y hagan efectivo, en la práctica, el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas.

Este reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas demanda la formación específica de personal indígena en diversos campos, así como nuevas formas de relación entre las instituciones del Estado y los pueblos indígenas, que permitan el desarrollo de sistemas políticos, económicos y administrativos que respeten y valoren las diferentes culturas en relación y hagan efectivo, en la práctica, el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas.

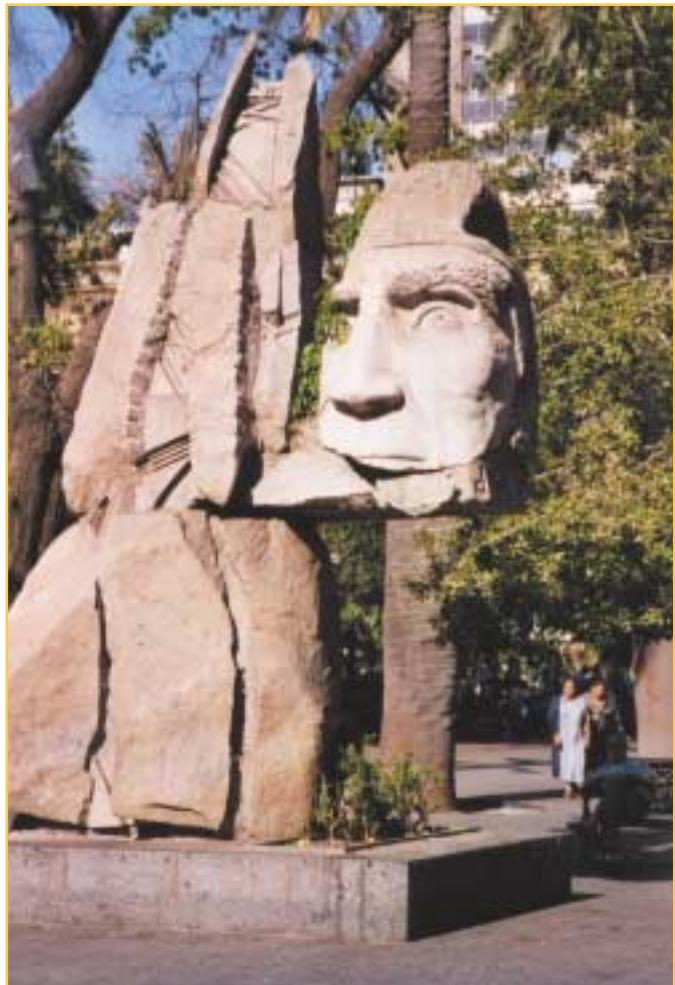
La Cooperación Española debe apoyar el diálogo entre los pueblos indígenas y las autoridades estatales. Igualmente, debe respaldar y apoyar los procesos de consulta, mediante procedimientos transparentes, cada vez que se tomen decisiones que les conciernan. Asimismo, apoyará la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo que se ejecuten en sus territorios, así como el que tales proyectos de desarrollo cuenten con su libre e informado consentimiento previo.

La participación institucional indígena se enmarca en la construcción de una cultura política y de unas sociedades más democráticas. Para ello, es preciso que, en el

ámbito de las instituciones del Estado de derecho, se fortalezcan las organizaciones propias de los pueblos indígenas para, desde ellas, hacer factible su participación efectiva, individual y colectiva, en los ámbitos sociales más amplios de los que forman parte.

La Cooperación Española elaborará una estrategia de cooperación con los pueblos indígenas, que fijará objetivos en diferentes sectores incluidos en el Plan Director, especialmente en educación y gobernanza. En este último ámbito, cubrirá varios objetivos:

- Asesoramiento a aquellos procesos de descentralización que se están produciendo en algunos Estados y que afectan a pueblos indígenas.
- Respaldo a la aplicación, mediante un diálogo participativo, de los acuerdos internacionales y al ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por las normativas y políticas nacionales.
- Apoyo a su participación plena y efectiva en los organismos nacionales e internacionales.
- Apoyo al intercambio de experiencias a través de reuniones de carácter regional, y consolidación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe como ámbito de interlocución y concertación.



5.3 El carácter horizontal del fortalecimiento del Estado en los proyectos de Cooperación al Desarrollo

No todos los efectos de la Ayuda al Desarrollo son positivos. La ayuda incrementa la dependencia de los países receptores. También disminuye la responsabilidad fiscal del gobierno beneficiario. Por ello, es frecuente en los países en desarrollo que reciben mucha ayuda que la presión y progresividad fiscal sean mínimas. Además, existe el peligro de que un gobierno que tiene asegurados importantes ingresos de la ayuda oficial al desarrollo tienda a relajar el gasto presupuestario.

Por otra parte, supervisar y controlar la AOD supone un considerable volumen de actividad de los funcionarios públicos. Cuando, como suele ser frecuente, no existe una buena coordinación y armonización de prácticas entre los donantes, esta actividad drena una capacidad de gestión que ya es escasa en los países en desarrollo.

Cuando la ayuda se concede al margen del gobierno, como sucede frecuentemente en el caso de la ayuda a ONGD o de la Cooperación Descentralizada, pero también en proyectos de las agencias centrales, se debilita el control administrativo y presupuestario de las autoridades. En estos casos el efecto es aún peor si se establecen unidades de gestión al margen de la administración local que capten los escasos recursos humanos eficaces de que dispone el Estado. Por otra parte, la abundancia de ayuda exterior explica en muchos casos la eclosión de ONGD locales especializadas en captar y gestionar recursos. Se convierten en entidades profesionales cuya existencia depende no de una base social, sino de la afluencia de financiación extranjera.

La Cooperación Española ejecutada por la Administración General del Estado se enmarca en acuerdos firmados en el marco de Comisiones Mixtas y acuerdos financieros para la gestión de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo. Por tanto, el gobierno beneficiario mantiene el control de estas actividades. No obstante, es preciso evitar también en estos casos, *en la medida de lo posible, crear unidades de gestión y entidades ejecutoras al margen de la administración*. Los posibles beneficios derivados de una gestión rápida de proyectos no compensan el efecto negativo que tiene para las instituciones locales.

Por otra parte, *España es uno de los donantes que más porcentaje de ayuda canaliza a través de ONGD*. Es importante fortalecer los instrumentos de información al

gobierno local y de coordinación entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales para evitar que estos proyectos debiliten a la Administración del país beneficiario. Los proyectos de ONGD deben insertarse en el marco de la Administración Local y, en la medida de lo posible, prever instrumentos de fortalecimiento de la administración municipal o de administraciones que no tienen carácter territorial.

La *coordinación de donantes*, la complementariedad y la armonización de sus procedimientos son importantes para evitar muchos de los efectos negativos que la cooperación internacional puede implicar para la administración del Estado receptor. La Cooperación Española debe participar en los procesos de coordinación e impulsarla, cuando sea necesario, en aquellos países prioritarios en los que nuestra cooperación tenga una especial relevancia. Para reforzar el Estado receptor y aumentar la eficacia de la cooperación, la coordinación debe hacerse en el marco de intervenciones dirigidas a reformar sectores. En estos casos debe actuarse bajo la coordinación del propio gobierno e intentar que los programas y proyectos de cooperación se enmarquen en los planes de reforma del gobierno y en sus previsiones presupuestarias.

El desarrollo de *Indicadores* es clave para poder identificar y evaluar correctamente las acciones de cooperación. En todos los sectores es importante contemplar el factor institucional. También para la correcta ejecución de esta estrategia es importante elaborar indicadores específicos en el área de la reforma institucional. La Cooperación Española se apoyará en la experiencia que ya tienen otros donantes y en los indicadores ya existentes, teniendo siempre en cuenta que en este ámbito de la cooperación los indicadores deben ser completados con diagnósticos elaborados por personas con un buen conocimiento de la realidad política de los distintos países.



6. MODALIDADES DE INTERVENCIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

6. 1 Consideraciones generales

La Cooperación Española, en relación a lo que ocurre en otros países u organismos internacionales, dispone de una gran variedad de actores, fuentes de financiación e instrumentos de cooperación. Esta diversidad supone en cierto modo una ventaja comparativa, porque permite una actuación directa de muchos órganos de la Administración central, autonómica y local, y de la sociedad civil, que pueden aportar sus conocimientos y establecer vínculos privilegiados con órganos equiparables, especialmente en aquellos países con los que España tiene especial afinidad histórica y cultural. Pero también supone un riesgo: limitar las actuaciones a proyectos sin coordinación suficiente, condenándoles a carecer de impacto y viabilidad.

Este riesgo debe siempre valorarse, teniendo además en cuenta que el ámbito de la reforma institucional es un ámbito con frecuencia íntimamente vinculado a los asuntos internos de un país, y que España debe en todo caso garantizar el cumplimiento del principio de unidad de acción en el exterior. Esta estrategia pretende *crear y consolidar instrumentos de coordinación* que permitan facilitar la valoración política de las actuaciones y asegurar su eficacia desde el punto de vista técnico.

Otro objetivo es que en los próximos años se *intensifiquen las actividades* de la Cooperación Española en el sector de la promoción de la democracia y del Estado de derecho. Esta estrategia afectará probablemente en mayor medida a la AEI que a otros ámbitos de la cooperación. Como órgano del Ministerio de Asuntos Exteriores encargado de la coordinación de las acciones de reforma institucional, y por su propio carácter de agencia estatal, es previsible que vaya dando cada vez una mayor prioridad a las actividades de reforma del Estado.

Pero además de las actividades directamente enfocadas a la reforma de instituciones, también los programas y proyectos de cooperación deberán tener en cuenta la dimensión horizontal de esta estrategia. En las distintas acciones, tanto

administraciones públicas como ONGD, deben intentar fortalecer las instituciones del Estado ya que sin un Estado eficaz es imposible promover el desarrollo.

6.2 Actividades de Cooperación financiadas y ejecutadas por la Administración General del Estado

6.2.1 El Ministerio de Asuntos Exteriores

El Ministerio de Asuntos Exteriores, y dentro de éste la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, son responsables de la dirección y coordinación de la política de cooperación para el desarrollo en los términos que fijan los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 23/1998 de 17 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Para ello, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica deberá arbitrar en el sector de promoción de la democracia y del Estado de derecho los mecanismos necesarios.

Las Estrategias país, que se elaborarán en los países prioritarios de la Cooperación Española, contendrán un capítulo sobre las líneas prioritarias de intervención que orienten las actividades que se desarrollen para la promoción de la democracia y el Estado de derecho. Estas actividades se basarán en los diagnósticos y propuestas de medidas que elaboren las embajadas y en las actuaciones que se aprueben en el marco de los programas regionales, cuando éstos se establezcan.

La Agencia Española de Cooperación Internacional diseñará *programas regionales para la promoción de la democracia y del Estado de derecho*. Su principal objetivo será dotar a la Cooperación Española en este sector de un marco de coordinación interorgánico e interinstitucional que dé coherencia a las actuaciones en cada país. En principio, se diseñará un programa para Iberoamérica y otro para los países árabes del Mediterráneo.

Los programas agruparán, con criterio selectivo, las actividades de la propia AEI y de otros actores de la Cooperación Española. En ellos se establecerán mecanismos de consulta y coordinación que permitan a los distintos actores desarrollar en los países seleccionados programas coherentes de promoción de la democracia y del Estado de derecho.

Deberán también disponer de *una base de datos*, que gestionará la AECL, en colaboración con los organismos públicos que lo deseen, que recoja información sobre los proyectos financiados por otros ministerios y administraciones públicas y, en la medida de lo posible, proyectos en el área de la gobernanza financiados por organismos internacionales y otras cooperaciones bilaterales. La base también deberá agrupar la información disponible sobre consultoría española en el ámbito de las reformas institucionales. La base de datos debería poder ser consultada en todo momento por todos los actores de la Cooperación Española. Disponer de información lo más completa posible constituye el primer paso para poder diseñar y planificar acciones en el ámbito de la Cooperación Española que tengan la necesaria coherencia.

Lo prioritario en los programas y otros instrumentos de coordinación es poder establecer una reflexión conjunta y una actuación ordenada en los países en los que intervenga la Cooperación Española en este sector, así como fijar criterios para la coordinación con otros donantes y la posición que se adopte en los organismos internacionales y bancos de desarrollo. En el marco de los programas que establezca la AECL en el sector de apoyo a la democracia y al Estado de derecho, podrán también alcanzarse acuerdos para la cofinanciación de actividades y proyectos de cooperación entre distintos organismos de la administración, administraciones públicas y otros actores de la Cooperación Española.

En el plazo de un año desde la aprobación de esta estrategia será elaborado y aprobado un programa regional en el ámbito de Iberoamérica y, en el plazo de tres, en el del Mediterráneo. En concreto, en Iberoamérica, la AECL trabajará en los siguientes ámbitos:

- Protección de los Derechos Humanos.
- Poder Judicial.
- Poder Legislativo.
- Fuerzas y cuerpos de seguridad.
- Reforma de la Administración y los Servicios Públicos.
- Municipalismo y descentralización.
- Administración financiera y tributaria.
- Instituciones de carácter social que permitan avanzar en la integración y en la participación de todos los sectores sociales.

- Partidos políticos.
- Apoyo a los procesos de integración regional.
- Sociedad civil, diálogo social y fortalecimiento institucional de los interlocutores sociales
- Pueblos indígenas.
- Igualdad entre mujeres y hombres.

No obstante, en el marco del Programa Regional que se constituya, y de acuerdo con los diagnósticos que puedan hacer las embajadas o las sugerencias de otros actores de la Cooperación Española en los sectores citados en el capítulo 5 de esta estrategia, la AECL podrá extender sus actividades a otros ámbitos.

Las *embajadas de España* juegan un papel clave en el diseño y de las acciones que financia o ejecuta la administración general del Estado. Las embajadas son los órganos de la administración mejor situados para valorar la situación política y económica en los países en desarrollo. El embajador coordina las actividades de cooperación de los distintos ministerios y asegura su coherencia. La embajada debe también realizar un informe valorando las acciones de reforma institucional que partan de otras administraciones públicas, o de ámbitos de la sociedad civil, y su envergadura, relevancia o impacto en la acción exterior de España lo justifique.

En el caso de que la Cooperación Española desarrolle actividades significativas en este sector, la embajada debería elaborar un *diagnóstico de la situación institucional del país* ante el que está acreditada. Dicho diagnóstico debería revisarse con una periodicidad al menos anual. El diagnóstico debería incluir una valoración de la situación de las instituciones políticas, jurídicas y administrativas del país y de cómo dicha situación afecta al ejercicio de los derechos fundamentales, las perspectivas de desarrollo y la situación de los más desfavorecidos. Asimismo deberán contener una valoración de la eficacia de los instrumentos de coordinación de la cooperación internacional, sobre el papel que España debe jugar en la coordinación de donantes, y del lugar de la cooperación bilateral española en este sector en relación a las necesidades del país y la cooperación que desarrollan otros países donantes. Deberían también incluir la propuesta de iniciativas concretas o la continuidad o el cese de las ya existentes.

Teniendo en cuenta este documento, la embajada deberá elaborar siempre un *informe* sobre toda propuesta de reforma institucional que implique cambios legislativos

en el país beneficiario o que por su sensibilidad política pueda afectar a la política exterior de España. Dichos informes deberán cubrir también las acciones en el ámbito de esta estrategia de la cooperación bilateral o de la cooperación multilateral cuya financiación consideren organismos públicos españoles, incluidos los proyectos que deban ejecutar ONGD u otros representantes de la sociedad civil en otros sectores, si su sensibilidad política lo justifica. El informe de la embajada debería facilitar criterios para que los ministerios u otras administraciones públicas adopten la decisión de aprobar o no proyectos de cooperación en el ámbito de la reforma institucional. Los informes se debatirán en los marcos de coordinación establecidos en los programas regionales para Iberoamérica y países árabes del Mediterráneo, cuando estos se constituyan.

La Oficina de Planificación y Evaluación desarrollará *una metodología de diagnóstico y de elaboración de indicadores* que sirvan de apoyo para la valoración e identificación de acciones por parte de las embajadas y sus OTC y de los demás actores de la Cooperación Española.

Además de las estrategias país, las *estrategias sectoriales* prestarán una especial atención a la reforma de instituciones y fortalecimiento de políticas en cada uno de los sectores prioritarios para la Cooperación Española.

6.2.2 El Ministerio de Economía

El Ministerio de Economía es, además del de Asuntos Exteriores, la principal fuente de financiación de la Cooperación Española. El Ministerio de Economía está jugando un importante papel en el ámbito de la reforma de las instituciones públicas de carácter económico, comercial y financiero, área en la que dispone de una amplia experiencia en España y en el exterior, con una larga tradición de financiación de actuaciones en países en desarrollo. El Ministerio de Economía, asegura la representación de España ante el FMI, el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo, que diseñan y fomentan importantes programas en el ámbito de la reforma de las instituciones.

El Ministerio de Economía, mediante las contribuciones voluntarias a estos organismos, y especialmente mediante la constitución de fondos fiduciarios, dirige servicios de consultoría españoles hacia ámbitos de interés preferente para nuestro país. Por otra parte, durante los últimos años la inversión de las empresas españolas se ha concentrado en varios países en desarrollo, especialmente en Iberoamérica. Estos

países necesitan reformar sus instituciones para poder ejecutar una política que asegure la presencia a largo plazo de la inversión internacional y garantice un crecimiento sostenido de sus economías. En este sentido, la Administración española, mediante sus propuestas y proyectos de reforma institucional, y a través del estímulo de la coordinación de la Cooperación Internacional, puede jugar un papel importante para crear sinergias con la acción de nuestras empresas que contribuya al desarrollo de países prioritarios para España.

Sin embargo, en el ámbito de la reforma institucional no hay áreas estancas. Instituciones clave para el Estado de derecho, como el poder judicial o la seguridad jurídica preventiva, es decir, la fe pública o el registro de la propiedad, tienen una influencia decisiva en las inversiones y en la actividad de las empresas. Además, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo no restringen su actuación a instituciones económicas y financieras únicamente.

El éxito de esta estrategia dependerá en gran medida de la existencia de una buena coordinación entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Asuntos Exteriores. La coordinación de ambos ministerios no sólo permitirá una mayor eficacia de las acciones bilaterales. Es también clave para que exista la mayor coherencia posible entre las acciones bilaterales y las multilaterales de la Cooperación Española. El *Ministerio de Economía y la Agencia Española de Cooperación Internacional* necesitan mantenerse informados y consultarse mutuamente sobre las posiciones e iniciativas que puedan ser adoptadas en sus respectivos ámbitos de intervención. Con el fin de mejorar y ampliar la información sobre las actividades de los bancos de desarrollo y otros organismos multilaterales de carácter financiero, en los que la Administración española está representada por el Ministerio de Economía, podrán arbitrarse procedimientos para una mayor coordinación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía, además de los ya existentes en ámbitos como las comisiones interministeriales FAD y FEV, especialmente en el marco de los *programas regionales* que se establezcan.

6.2.3 Otros ministerios

Varios proyectos de cooperación para la reforma de las instituciones son financiados y ejecutados por otros ministerios. En el futuro deberían integrarse en los programas regionales, y su contenido y objetivos debatidos en los instrumentos de

coordinación existentes y en los que se creen a partir de esta estrategia, aunque la financiación siga estando a cargo de los ministerios sectoriales.

Por otra parte, en muchos casos son funcionarios de la Administración integrados en los ministerios los encargados de la ejecución de las asistencias técnicas y asesorías para la reforma de las instituciones. En este sentido, la contribución de la Administración española a los programas de desarrollo institucional no es sólo financiera.

Hoy en día son muy frecuentes los contactos directos y los acuerdos entre distintos órganos de la administración pública y sus contrapartes en los países en desarrollo, especialmente en Iberoamérica. La existencia de esta colaboración directa es muy positiva para el desarrollo de esta estrategia, ya que, como ya se ha mencionado, los vínculos personales y la creación de relaciones de confianza entre instituciones concretas constituye un elemento indispensable para el éxito de los proyectos de reforma. Sin embargo, la actuación de la administración pública no es equiparable a la de la sociedad civil. El mero hermanamiento de instituciones y el establecimiento de relaciones internacionales no tiene por qué suponer un valor añadido en cooperación al desarrollo. La AECI y otros ministerios que financian proyectos de cooperación deben justificar, antes de apoyar la existencia de determinados vínculos entre administraciones públicas, la ventaja comparativa respecto a otros donantes y el impacto en términos de desarrollo de la intervención española. Para ello es indispensable que las propuestas que se presenten a la AECI y a otros ministerios, o las que éstos ya estén financiando, *presenten una memoria justificativa* en la que se explique qué razones, en términos de desarrollo, aconsejan financiar los proyectos en concreto, cómo se enmarcan estos en la estrategia, y cuáles son sus perspectivas de viabilidad a largo plazo.

6.2.4 Cooperación bilateral y cooperación multilateral

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en su informe sobre la Cooperación Española emitido el 9 de abril de 2002, pone de relieve que España dispone de una ventaja comparativa en el sector de la gobernanza, debido a su transición política y económica reciente y a sus vínculos culturales con ciertas áreas, como Iberoamérica. Dado que la contribución española presenta mayores ventajas para los países en desarrollo en este sector que en otros, el objetivo de esta estrategia es, como ya se

ha mencionado, que se incrementen las acciones de cooperación en materia de promoción de la democracia y del Estado de derecho. Para ello contempla tanto las acciones que España pueda desarrollar a través de su cooperación bilateral, como a través de los organismos multilaterales y bancos de desarrollo.

Además el impulso de actividades a través de la cooperación multilateral es importante por varias razones. En primer lugar, la Unión Europea, los organismos del sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales y organismos multilaterales, ejecutan grandes programas de reforma institucional. Si España desea transmitir su experiencia y capacidad a través de estos organismos, debe facilitar la presencia en los programas y proyectos de sus funcionarios y empresas de consultoría. Por otra parte, la estructura de la Cooperación bilateral española, en su situación actual, fija ciertas restricciones a un incremento masivo de acciones en el sector de la reforma institucional. Una parte muy importante de los fondos de las administraciones públicas españolas, tanto de la AECL como de la Cooperación Descentralizada, financian actividades de ONGD. Otra parte sustancial financia la condonación de la deuda o actividades empresariales a través de los créditos FAD o de los microcréditos. Por tanto, aunque en el futuro deberían crecer las acciones de la cooperación bilateral dedicadas a promover la democracia y el Estado de derecho, es importante perseguir también los objetivos de esta estrategia a través de la cooperación multilateral y multibilateral.

Para ello debe actuarse desde una doble perspectiva. Por una parte debe apoyarse la acción de las agencias multilaterales de cooperación en los países y sectores prioritarios para España, y muy en especial las ejecutadas por la Comisión Europea, que es quien administra la parte más importante de los fondos que España dedica a cooperación. España intentará que la Comisión desarrolle en Iberoamérica programas de reforma similares a los que ha ejecutado o ejecuta en Europa del Este o en los países del Mediterráneo.

Por otra, junto a la acción de la Cooperación Española para promover la reforma institucional en Iberoamérica debe perseguirse el objetivo de la negociación y firma de *acuerdos de asociación* entre países y organismos regionales iberoamericanos y la Unión Europea. Dichos acuerdos de asociación, como en el caso de los países de Europa del Este o de los árabes de Mediterráneo, constituyen una base contractual entre la Unión Europea y terceros países que otorga una perspectiva de continuidad

y a largo plazo a su integración en la economía mundial, y por tanto fija incentivos para las reformas institucionales.

Aunque cabe concebir que la Cooperación Española se especialice en ciertos sectores en los que por ausencia de competencias o limitación de su mandato no intervenga la Unión Europea u otros organismos multilaterales, como el sector de la seguridad del Estado, la Cooperación bilateral Española también debe intervenir en sectores en los que trabajan organismos multilaterales. *La creación de una base de consultoría especializada en reformas institucionales* en países en desarrollo a través de la cooperación bilateral puede tener un efecto multiplicador para la presencia de entidades y expertos españoles en los programas de los organismos multilaterales. La elevada participación de organismos públicos españoles en los programas de hermanamiento pre-adhesión de la Unión Europea con los países de Europa del Este revela que existe una importante demanda potencial de asistencia técnica española para las reformas en terceros países.

Por tanto, uno de los objetivos del diseño de los programas regionales para la promoción de la democracia y el Estado de derecho, y de los mecanismos de coordinación que se establezcan, además de la articulación de posiciones para la defensa de los objetivos de la política exterior en este sector, lo constituirá la identificación de áreas concretas en las que se puede promover la consultoría española a través de los bancos y organismos multilaterales. Para este último objetivo, será también muy útil la existencia de una base de datos informatizada de consultoría española, que pueda estar a disposición de los bancos multilaterales, la Comisión Europea y la propia cooperación bilateral, para acciones de asistencia técnica en el ámbito de la reforma del Estado.

Los actores de la *Cooperación Descentralizada* también intervienen en la cooperación multilateral. Así, en el ámbito de la Unión Europea, es frecuente que participen en programas de cooperación regional, transfronteriza o municipal en países en desarrollo. Además en algunos casos participan con medios financieros propios en programas de organismos multilaterales. Los acuerdos con dichos organismos, ante los que el Ministerio de Asuntos Exteriores asume la representación de España, para la ejecución de este tipo de cooperación deberían ser negociados a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y sus embajadas. Por otra parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de sus órganos centrales, o sus embajadas y representaciones

permanentes, debe informar con carácter regular a comunidades autónomas y otras entidades de la cooperación descentralizada de los programas y proyectos que se aprueben en los organismos multilaterales ante los que ejerce la representación del Estado, y en los que puedan participar, además de apoyar las gestiones que realicen para articular su cooperación a través de los organismos multilaterales.

6.3 La Cooperación Descentralizada

Debido a las competencias que ejecutan, y al hecho de que hayan establecido su estructura administrativa en una época relativamente reciente, las *comunidades autónomas* tienen amplia experiencia sobre reforma administrativa e institucional y sobre la gestión de modernos servicios públicos, como la educación y la sanidad que constituye un importante capital para la Cooperación al Desarrollo española. Por tanto, en el ámbito de sus competencias estatutarias, las comunidades autónomas pueden financiar y ejecutar con éxito muchas actividades de reforma de las instituciones.

Las *corporaciones locales* prestan una eficaz asistencia técnica en el sector del fortalecimiento municipal y de los servicios públicos. Como las comunidades autónomas, hoy en día encauzan su cooperación fundamentalmente a través de las ONGD. A su vez las ONGD ejecutan la mayoría de sus proyectos en comunidades de base local. Su principal objetivo es la prestación de servicios a los más pobres. La prestación de dichos servicios debe hacerse de forma que también se refuercen las instituciones locales del país beneficiario. Por ello sería deseable que cada vez en mayor medida los proyectos financiados por las corporaciones locales se vieran acompañados de iniciativas para el fortalecimiento para la administración municipal. A largo plazo sólo una administración local sólida puede garantizar la prestación de servicios públicos propios de los municipios y asegurar la viabilidad de una gran parte de los propios proyectos de cooperación.

El proceso de descentralización afecta tanto a la cooperación de las comunidades autónomas y corporaciones locales, como a la cooperación de la Administración General del Estado. Por ello es importante que, en el marco de los programas regionales que se establezcan en desarrollo de esta estrategia, se asegure una buena coordinación de las iniciativas de cooperación de todas las administraciones de base

territorial. La AECL y otros ministerios deberán informar y someter a debate en la Comisión Interterritorial o en los programas regionales los programas de reforma municipal o regional que financien o ejecuten. A su vez, la negociación y diseño con las autoridades locales de programas de reforma institucional cuya sensibilidad política o envergadura afecte a la política exterior de España, deberán canalizarse a través de las Embajadas de España.

Para promover una actuación coordinada de las distintas administraciones públicas esta estrategia contempla distintas instancias. La Comisión Interterritorial es informada con carácter regular del progreso en la ejecución de la estrategia y de los resultados de los ejercicios de evaluación. Además en el marco de programas regionales, la AECL establecerá instancias de coordinación y propuesta a las que los miembros de la Comisión Interterritorial, y otros órganos consultivos, administraciones públicas y actores de la Cooperación Española serán invitados a participar.

La AECL y las comunidades autónomas o corporaciones locales podrán firmar acuerdos en los que se prevea la financiación o ejecución conjunta de proyectos en el área de la promoción de la democracia y el Estado de derecho, o enmarcar dichas actividades conjuntas en los programas regionales que se articulen.

6.4 La sociedad civil

Partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales deben jugar un papel fundamental en el desarrollo de esta estrategia. La formación de una sociedad civil fuerte y vertebrada debe ser paralela a la constitución de un Estado eficaz y autónomo. La Cooperación Española por tanto debe financiar las actividades de estas asociaciones en los países en desarrollo. Como en el caso de otros actores, la financiación de programas y proyectos debe ir precedida de la articulación de una estrategia propia de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales que especifique claramente los objetivos de fortalecimiento de la sociedad civil y de desarrollo. El establecimiento de relaciones bilaterales en sí mismo no constituye un factor de desarrollo y no es suficiente para obtener financiación de la Cooperación Española. El objetivo de la cooperación a través de los partidos políticos es favorecer la emergencia de partidos sólidos, con amplios espacios de profesionalidad,

con capacidad de financiación y con la democracia interna necesaria para contribuir a la estabilidad política y al fortalecimiento de la democracia en los países en desarrollo.

Asociaciones empresariales y sindicatos que trabajan en proyectos de Cooperación Española, además de transferir conocimientos sobre organización interna y defensa de los intereses profesionales que les son propios, deben también transmitir una filosofía y técnicas de negociación orientadas a la formación de consensos sociales que permitan ejecutar los programas de reforma del Estado y de la economía necesarios para el desarrollo.

España es uno de los países del mundo que mayor porcentaje de fondos de cooperación oficial administra a través de ONGD. Las *ONGD* no sólo pueden tener un acceso directo a los grupos de población más desfavorecidos. También incorporan en su acción valores de democracia, tolerancia y libertad y contribuyen a la organización de las comunidades locales. Aunque la democracia y el Estado de derecho constituyen el marco adecuado para la participación real y la defensa de los intereses sociales de los ciudadanos, la participación de los más desfavorecidos muy a menudo es muy limitada en los países en desarrollo. Es importante por tanto que el diálogo político y diplomático de las embajadas de España tenga también en cuenta la necesidad de dar cobertura a las actividades de las ONGD, y que éstas permanezcan en contacto con las embajadas, para hacerles llegar la situación de los grupos de población más pobres, de su participación política, y del respeto de sus derechos fundamentales.

Es muy importante que las ONGD, y las propias administraciones públicas que financian sus proyectos, evalúen en la fase de identificación las ventajas y desventajas desde el punto de vista institucional de su actividad, y que actúen en los marcos de coordinación de la Cooperación Española y de los propios países beneficiarios. Por su parte, aquellas ONGD con mayor actividad en las áreas de reforma institucional o de protección de los derechos humanos y libertades públicas, deberían integrar sus actividades en el marco de los programas regionales que se establezcan y sus proyectos ser dictaminados por las embajadas.

El concepto de sociedad civil no se agota en los sectores sociales citados. *Colegios profesionales, como los de los abogados, o asociaciones judiciales*, grupos de carácter

universitario, cultural o representantes de medios intelectuales, religiosos o de otra índole, pueden y deben jugar un papel muy importante en la difusión de aquellos valores que son necesarios para articular la sociedad civil en el marco de Estado de derecho.

Por su parte, las administraciones públicas que deban adoptar decisiones de financiación de actividades de la sociedad civil, es decir asociaciones empresariales, sindicatos, ONGD u otros, deberán asegurarse de que contribuyen efectivamente a la difusión de los valores que constituyen el eje de esta estrategia: democracia, Estado de derecho, cohesión y bienestar social y libertad económica.

6.5 Los órganos consultivos de la Cooperación Española

La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y el Consejo de Cooperación al Desarrollo son informados regularmente sobre la evolución de esta estrategia. Sus miembros serán invitados a participar en los programas regionales y en las reuniones de los grupos de coordinación interinstitucional que se constituyan. Asimismo, les será transmitido para su conocimiento y debate un *Informe anual* elaborado por la Oficina de Planificación y Evaluación que sintetice los informes elaborados por los órganos encargados de la gestión de los programas y de las embajadas.

Por otra parte, en el marco de los programas regionales para Iberoamérica y para los países árabes del Mediterráneo, se articularán los mecanismos de coordinación que se consideren necesarios. Además, cabe prever que será necesaria la existencia de un grupo de trabajo convocado por la Oficina de Planificación y Evaluación, en el marco de los previstos en las normas de creación de los órganos consultivos de la Cooperación Española, que siga la evolución de esta estrategia y que asegure la coherencia de las actuaciones en los diversos programas regionales.

