
DESARROLLO Y DEMOCRACIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

JUAN PABLO DE LAIGLESIA*

RESUMEN

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

ABSTRACT

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

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

RÉSUMÉ

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

Las teorías sobre democracia y desarrollo en las ciencias sociales

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

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

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

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

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

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

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

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

La democracia como paradigma de la cooperación internacional

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

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

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

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

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

El sector prioritario de apoyo a la gobernabilidad democrática

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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