



25 años de Cooperación Española
con América Latina y el Caribe
Conclusiones Encuentros

Gobernabilidad Democrática

Cartagena de Indias, Colombia
21-22 de octubre de 2014



A. Presentación

La Cooperación Española tiene una larga trayectoria de apoyo al sector de la Gobernabilidad Democrática en América Latina, constituyendo uno de los sectores que caracteriza y da entidad a la política española en cooperación para el desarrollo desde sus inicios. Por diferentes factores (políticos, culturales, históricos o lingüísticos), España ha adquirido un rol de relevancia en cooperación al desarrollo precisamente por su contribución a este sector, especialmente orientado hacia latinoamericana.

El examen a la Cooperación Española de 2011 por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y su seguimiento en 2014, así lo acreditan e insta a los actores centrales de nuestra cooperación a definir una mejor estrategia y desarrollar un mayor liderazgo en la ayuda internacional en el ámbito del desarrollo institucional, en áreas específicas como la reforma judicial, la descentralización, la administración fiscal o la reforma de los sistemas de seguridad y orientado hacia países de renta media (PRM).

La trayectoria de la Cooperación Española en este sector presenta también, características particulares que afectan indudablemente al modelo de ayuda que se ha desarrollado y al impacto de la misma. España, no sólo ha alcanzado una posición reconocida como país comprometido con el desarrollo a nivel internacional, sino que ha puesto a disposición de los países en desarrollo, especialmente hacia América Latina y el Caribe, su propia experiencia como país que ha experimentado un profundo cambio político, económico y social; trayectoria que se suma al potencial que le aportan los diferentes lazos que tiene con muchos de los países hacia los que se orienta esta ayuda. El apoyo de la Cooperación Española al sector de la Gobernabilidad Democrática se ha focalizado tradicionalmente en el fortalecimiento de ciertas instituciones públicas, fundamentalmente las relacionadas con el funcionamiento del Estado de Derecho, la administración pública y con los gobiernos locales. Las actuaciones que le han dado contenido han sido, además, básicamente técnicas y lideradas y gestionadas por entidades públicas españolas.

La cooperación en este sector ha estado liderada, fundamentalmente, por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en tanto institución responsable de la programación, diseño, gestión y coordinación de la mayor parte de las actuaciones en materia de Gobernabilidad Democrática del conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española.

Una de las singularidades esenciales que se han venido identificando en el trabajo en materia de Gobernabilidad Democrática es la complejidad del mismo, debido a las numerosas áreas temáticas que abarca, la multiplicidad de actores (institucionales y de la sociedad civil) involucrados en las intervenciones de la Cooperación Española en los países socios y la necesidad de acompañar en procesos de fortalecimiento institucional de capacidades.

En el marco de la celebración de los 25 años de creación de la AECID, se ha desarrollado en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias (Colombia) el Encuentro de 25 años de Gobernabilidad Democrática con el objetivo de reflexionar sobre cómo apoyar a los gobiernos de América Latina y el Caribe para afrontar de forma más eficaz los principales desafíos en este sector.

B. Desarrollo del Encuentro



El Encuentro “25 años AECID, Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe” se desarrolló los días 21 y 22 de octubre de 2014, en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias (Colombia), dónde se analizaron los principales retos en la región, repasando la trayectoria de la Cooperación Española en sus principales líneas de intervención, así como de los instrumentos y las modalidades que caracterizan a este sector. Se dedicó una sesión específica a la ayuda prestada a los procesos de construcción de la paz.

Los objetivos perseguidos en el Encuentro han sido:

- Examinar la trayectoria de la Cooperación Española en el sector en el nuevo contexto de relaciones internacionales políticas y económicas.
- Extraer aprendizajes que sirvan para definir un mejor posicionamiento de la CE.
- Identificar la forma más idónea de apoyar los procesos de mejora de la gobernabilidad democrática, planteando los subsectores y los instrumentos que pueden tener un mayor impacto en el desarrollo.

Para ello, se ha contado con un amplio elenco de representantes institucionales, tanto de España como de América Latina y el Caribe, combinando la presencia autoridades políticas, académicos y responsables de agencias de desarrollo.

Al final del Encuentro se han obtenido los siguientes resultados: un mejor conocimiento del recorrido de la cooperación al desarrollo en el sector y caracterizar líneas y/o esquemas de posicionamiento que sirvan para definir la estrategia de la Cooperación Española para los próximos años.

Mesa 1. El estado de la Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe

La democracia en América Latina y el Caribe ha traído consigo numerosos cambios. Las sociedades han enfrentado simultáneamente, y en un espacio de tiempo relativamente corto, transformaciones económicas, políticas y sociales de envergadura. La democratización ha conferido a los ciudadanos de la región más libertad para expresarse, para elegir a sus dirigentes, para organizarse políticamente y para acceder a la información sobre la gestión de sus gobernantes y, al mismo tiempo, espera resultados positivos y sostenibles en cuanto a la mejora de sus condiciones de vida.

En este proceso, la ciudadanía está adquiriendo progresivamente mayor importancia. Cada vez con más fuerza, los ciudadanos se reúnen en torno a grupos claramente definidos que buscan incidir activamente en aspectos de su propio desarrollo.

En esta primera mesa se han identificado los principales desafíos de los países de América Latina y el Caribe en el ámbito político, abordando los problemas relacionados con la calidad de la democracia, con los vínculos entre los ciudadanos y la política, con la calidad de las políticas o con el funcionamiento del Estado de Derecho y, en lo que se refiere al plano económico y social, reflexionando acerca de la persistencia de la desigualdad y de cómo superarla. También se ha discutido sobre el reto que suponen los problemas de gobernabilidad para el desarrollo de la región.

El debate parte con un acercamiento conceptual. Se coincide que la clave de la Gobernabilidad Democrática es el buen funcionamiento de las instituciones a través de la seguridad jurídica y de la democracia representativa. Se establece que cinco son los fenómenos actuales que marcan los retos en esta materia:

1. La nueva relación Sociedad-Estado,
2. Las nuevas demandas de la sociedad (sociedades más exigentes hacia sus gobernantes y mejor informadas),
3. El crecimiento, que no es lo mismo que desarrollo,
4. La incertidumbre por la crisis económica, y el fenómeno del populismo; y
5. El fenómeno de globalidad coordinada hacia países vecinos.

Frente a estos retos, se resalta que los fundamentos de la democracia son: el respeto y promoción de los principios éticos, la profesionalidad de los servicios públicos, el respeto a la ley, la cultura de la libertad, el pluralismo, la garantía de las minorías, la justicia social, la división de poderes, las elecciones competitivas, la alternancia en el poder y el equilibrio entre los partidos y los individuos. Por lo que, en base a estos fundamentos, habrá que realizar las reformas necesarias para adaptar los conceptos clásicos de democracia a los nuevos tiempos y cambiar la comprensión actual de nuestros ordenamientos, la defensa de los Derechos Humanos frente al poder y las violaciones sistemáticas de éstos, la renovación rotunda de los Parlamentos y la adaptación de la administración y del poder judicial, reforzando la idea de que donde no hay Estado no hay democracia.

De igual modo, se subraya que los cambios que van a tener impacto en la democracia de la región se concentra en:

- Aparición de la convergencia ideológica, que establece que la mayoría de la población no se ubica en la derecha o en la izquierda, sino que opta por gobiernos que atienden a sus necesidades. Hay un nuevo consenso en la región de lo que significa el “Buen Gobierno” que se refleja en: i) elecciones libres y transparencia frente a la corrupción, ii) políticas sociales robustas que tengan un impacto en la pobreza y desigualdad, y iii) políticas presupuestarias coherentes que, asegurando los equilibrios macroeconómicos, amplíen y profundicen la calidad de las políticas sociales.
- Transformación de la representación política. Es decir, existe una crisis de los mecanismos tradicionales de representación. Los partidos ya no ostentan el monopolio de la representación política. Existen nuevas representaciones a través de una sociedad civil muy activa pero, a la vez, muy fragmentada; en los que los medios de comunicación y las redes sociales se configuran como nuevos medios de expresión.
- Renovado interés en pactos políticos amplios y reformas políticas.

- Agotamiento de los marcos institucionales y creciente vaciamiento del Estado de Derecho, relacionado con la percepción de inseguridad en América Latina de gran parte de los ciudadanos, lo que aumenta la disposición a apoyar medidas de abuso de autoridad.
- Intensa proliferación de demandas sociales, ya que las clases medias (cada más numerosas), defienden la calidad de los servicios públicos. Reclaman resolución de problemas que van desde la baja recaudación a la calidad de los servicios de gestión pública.

Con todo ello, la agenda de trabajo para hacer frente a estos retos incluirá el impulso para buscar consensos, reforzar los mecanismos de democracia representativa, reformar los sistemas políticos contra la corrupción, y atacar la inseguridad (y la percepción de ésta) y la fiscalidad (con una reforma fiscal progresiva).

Seguidamente se introduce la experiencia de la cohesión social y gobernabilidad desde la óptica de las instituciones especializadas de la región, donde América Latina y el Caribe se configura, pese a la estabilidad democrática que la ha caracterizado durante las últimas décadas, como la región más desigual del mundo. Esta paradoja, desigualdad elevada y persistente, lleva a cuestionar si puede considerarse como una democracia real y qué papel puede jugar la democracia para la reducción de dichas desigualdades.

El concepto clave es la cohesión social como fin de las políticas, ya que éstas deben ir orientadas a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, y también, como un medio para el logro de mejores resultados en crecimiento económico, atracción de inversiones y seguridad jurídica. Se debe promover, por tanto, el diálogo social inclusivo a largo plazo, con una efectiva voluntad política y que refleje los derechos de los ciudadanos, fomentándose avances en la región, en el sentido de reducir los niveles de pobreza extrema, mejorar los datos macroeconómicos y las políticas fiscales.

Por otro lado, se aborda la perspectiva de la democracia centrada en los derechos y en la ciudadanía, señalándose que la ciudadanía es el centro y el sujeto de derechos y fundamento de la democracia. La interacción entre ciudadanos y partidos políticos debe impulsar que el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales se expandan, se renueven y actualicen según las condiciones actuales. Por lo que es importante escuchar las demandas y reclamos de la ciudadanía cada vez más empoderada y tomar en cuenta cómo los ciudadanos evalúan el funcionamiento de las instituciones y su desempeño.

Algunos logros destacables son las reformas legales y constitucionales llevadas a cabo por los Estados, la inclusión social y el desarrollo humano. A lo largo de estos años se ha avanzado en la democratización de la región, el apoyo a la democracia ha sido mayoritario obteniendo un promedio de 58-56%. Sin embargo, ese apoyo registra altos niveles de insatisfacción en la región. Por lo que se concluye que entre las recientes transformaciones sociales destaca la reducción de los altos niveles de vulnerabilidad y el crecimiento de las clases medias, pero sigue siendo América Latina, la región con mayor desigualdad del mundo y con un alto grado de desconfianza en los servicios públicos y en las decisiones políticas. Cada vez es mayor el empoderamiento de los ciudadanos que se movilizan y manifiestan para expresar su insatisfacción, constatándose una desafección muy pronunciada entre los colectivos sub-representados (jóvenes, minorías étnicas mujeres, etc.).

Mesa 2. El papel de la Cooperación Española en el apoyo a la Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe

Se analiza en esta mesa la trayectoria de la Cooperación Española en lo que se refiere al apoyo a determinados subsectores de la Gobernabilidad Democrática, a los instrumentos y las modalidades con los que se ha trabajado, con el fin de realizar un aprendizaje conjunto, tanto desde las perspectivas de las instituciones receptoras de ayuda, como desde las oferentes. Todo ello, con la voluntad de aprender de la experiencia, para mejorar el apoyo que desde la ayuda al desarrollo en general, y de la Cooperación Española en particular, se puedan realizar a este sector.

En esta primera mesa¹⁰ se abordó la Gobernabilidad desde la perspectiva de los subsectores en los que se ha intervenido, identificando la relación específica con el desarrollo en la región y señalando los aspectos destacables de la trayectoria desarrollada hasta ahora en lo que se refiere al apoyo internacional en general y, más concretamente, el de la Cooperación Española. Especialmente, se revisan los subsectores de justicia y Estado de Derecho, de seguridad y construcción de paz, de fiscalidad, de fortalecimiento y mejora de la administración pública y de construcción de ciudadanía y participación ciudadana. Asimismo, se plantea cuáles son los desafíos para la futura cooperación en cada uno de los subsectores y cómo se pueden proyectar.

La experiencia en la política de seguridad ciudadana en Nicaragua puso de relieve que la función preventiva estriba en el acercamiento de la policía a la ciudadanía, la generación de confianza y el trabajo desde el enfoque de desarrollo humano y desde las necesidades de cada territorio.

El trabajo policial, actor clave de la seguridad del Estado, está basado en un modelo de seguridad ciudadana “preventivo-proactivo-comunitario”, donde todas las instituciones trabajan por un mismo objetivo: contribuir a la seguridad desde, por y para la comunidad. Esta labor se lleva a cabo también desde el enfoque territorial, ya que los planes desarrollados tienen su fundamento en las necesidades de los distintos territorios, con los planes de trabajo de cada comunidad. Papel fundamental en el proceso es el que juegan los jóvenes. Con ellos se trabaja desde la perspectiva de prevención, teniendo como referencia también el enfoque de desarrollo humano y la formación en valores.

En lo que respecta al subsector justicia y Estado de Derecho en América Latina y el Caribe, se destacó que la democracia, la buena gobernanza de las instituciones y la garantía de los derechos fundamentales, constituyen la base del desarrollo humano y sostenible y son, asimismo, condición esencial para la construcción del Estado de Derecho. En este sentido, resulta fundamental apoyar las reformas de un sistema judicial que apunten a fortalecer un poder judicial profesional e independiente y el acceso a la justicia en condiciones de igualdad de toda la ciudadanía, integrando especialmente a los grupos y colectivos en situación de vulnerabilidad (niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad e indígenas).

Los debates de la Agenda de Desarrollo post 2015 han hecho referencia al papel que debe desempeñar el Estado como garante del cumplimiento, respeto y reconocimiento de los Derechos Humanos y se ha previsto que se cree un nuevo objetivo de desarrollo relativo a la Gobernabilidad.

Se resaltó que el trabajo en el subsector de justicia se ha basado fundamentalmente en la colaboración para el intercambio de experiencias y buenas prácticas. Entre los ámbitos de actuación destacan los relacionados en materia de justicia, a través de diversas organizaciones internacionales (Unión Europea y todos los organismos y programas de Naciones Unidas), el auxilio judicial en materia penal y civil, la gestión de las relaciones de la Administración del Estado con las diferentes confesiones religiosas y, por último, la coordinación de la participación del Ministerio de Justicia de España en proyectos internacionales. Seguidamente, se mencionó la participación de dicho ministerio y de otras instituciones del sector, como el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y el Consejo General de la Abogacía, entre otras, en la construcción del Estado de Derecho en dos grandes ámbitos de actuación, como son: el apoyo al fortalecimiento institucional y las reformas legislativas en el ámbito procesal.

Como muestra de los resultados de las actividades en las que el Ministerio de Justicia ha intervenido, se destacó la experiencia en el desarrollo de un sistema de apostilla electrónica¹¹ y el intercambio de legislación y buenas prácticas relacionadas con la protección de los menores víctimas de abusos sexuales y la explotación sexual.

10 Mesa a). Subsectores y ámbitos de intervención: Estado de Derecho, Participación Ciudadana, Administraciones Públicas y Fiscalidad.

11 Iniciativa que impulsa la aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación en el ámbito de la legalización única.

De cara al futuro y en base a las competencias del Ministerio de Justicia y de la experiencia acumulada, los retos a los que se enfrentarán se encauzan por el apoyo a las reformas de legislativas, la modernización de la justicia, así como a una mayor participación de dicho Ministerio en la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB). En relación a la actividad legislativa, España tiene experiencia adquirida en la regulación de la protección de las víctimas de delitos. Si bien la colaboración se podrá centrar también en la creación de registros jurídicos de personas o de bienes, así como en la creación de un sistema de protección de los derechos fundamentales o de la defensoría jurídica del Estado, a través de la Abogacía General del Estado.

Por otro lado, parece fundamental, la aplicación de las nuevas tecnologías a la Administración de Justicia. En España se están llevando a cabo iniciativas que pueden ser compartidas con los países de América Latina y el Caribe, en los que en algunos de ellos hay experiencias en desarrollo como son: i) el sistema de grabación de salas de vistas, denominado e-Fidelius, ii) el sistema LexNET, multiplataforma de intercambio seguro de información, iii) el Portal de la Administración de Justicia (PAJ); y iv) el Expediente Judicial Electrónico (EJE).

Por último, se resalta la participación en la COMJIB, puesto que esta organización constituye un importante foro de debate y de intercambio, entre los países que la conforman que, además, facilita la armonización legislativa y la construcción de un espacio jurídico común.

Entre las líneas prioritarias aprobadas, el Ministerio de Justicia tiene voluntad de participar de forma activa en la línea de modernización y nuevas tecnologías, incluido IberRed¹².

12 IberRed permite el contacto informal de los puntos de contacto de Ministerios de Justicia, Cortes Supremas y Fiscalías Generales del ámbito iberoamericano, para resolver problemas prácticos de cooperación internacional.



Por otra parte y en lo relacionado a la construcción de ciudadanía y participación ciudadana, se reconoció que desde la sociedad civil se ha colaborado en la promoción de la participación activa de ciudadanos en la definición de una democracia real basada en la participación y en la rendición de cuentas. En estos 25 años, las ONGD se han fortalecido y han contribuido a fortalecer las capacidades de las organizaciones locales, movimientos locales y asociaciones de los diferentes contextos en los que actúan. Participan activamente en los procesos de construcción de paz y promoción del desarrollo, intensificando el trabajo de la ciudadanía política para incidir en la definición, implementación y seguimiento de políticas públicas con los socios, para dar respuesta a la lucha contra la pobreza y las desigualdades.

El trabajo de las ONGD en estrecha alianza con las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe, ha sido clave para los resultados alcanzados en los procesos de democratización y fortalecimiento de las democracias participativas.

De especial importancia ha sido la participación de las mujeres en el proceso de construcción de nuevas normas para avanzar en el empoderamiento y salir de su exclusión social. Se destacó la presencia significativa de las mujeres en los procesos de reforma del Estado y en la elaboración de políticas públicas que luchan contra la pobreza y reducen las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales.

El trabajo en el ámbito local a través del fortalecimiento de instituciones locales, municipios o planes de desarrollo local, también se configuran como cauces de participación ciudadana, así como la colaboración con los medios de comunicación ciudadana independientes, ya que ellos impulsan procesos de transformación social, defensa de los Derechos Humanos, control ciudadano y construcción de ciudadanía y gobernabilidad.

Se destacó la importancia de la construcción de una ciudadanía política y social con incidencia política. Se ha contribuido y promovido el derecho a participar activamente en la construcción de políticas pública en cada contexto. En este sentido, se enfatiza el aporte del enfoque intercultural en las acciones realizadas. Impulso del enfoque basado en derechos, lo que ha llevado a la inclusión de grupos de población tradicionalmente excluidos, así como a fortalecer a los sujetos de responsabilidades y las capacidades de las instituciones del Estado.

Se remarcó también la importancia del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de paz, fundamentalmente en el trabajo de apoyo a las víctimas de los conflictos y sus organizaciones.

Se insistió en que el derecho a participar es fundamental para un enfoque de desarrollo basado en los Derechos Humanos, por ello es necesario promover medidas concretas que hagan efectiva dicha participación. En definitiva, se han de implementar mecanismos dirigidos a favorecer la organización social y el empoderamiento de la ciudadanía para asegurar que las personas sean las protagonistas de su propio desarrollo y tengan el derecho y la capacidad de exigir responsabilidades a las autoridades encargadas de tomar decisiones y a quienes las implementan. La participación debe reforzarse con cauces y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas¹³.

De otro lado, en relación al fortalecimiento y mejora de la administración pública, se puso de relieve su contribución del Instituto Nacional de Administración (INAP) de España al fortalecimiento institucional en América Latina y el Caribe. Del pasado se subrayó que la formación como simple transferencia de conocimiento no es suficiente, por ello en el presente se ha pasado a fomentar el intercambio y la gestión del conocimiento.

Asimismo, se considera que se debe tener presente que: i) los gestores públicos no prestan servicios al cliente, sino que garantizan derechos y libertades, es decir, que prestan democracia y toda actividad de cooperación se debe impregnar de esta idea, ii) la innovación social ligada a la participación ciudadana y al conocimiento, es la fórmula

13 Se necesita crear instituciones públicas inclusivas, transparentes, eficaces e innovadoras con el acceso universal a los servicios públicos y a una justicia independiente.

que llevará a repensar la acción pública y la movilización de los ciudadanos en un contexto de puesta en común de experiencias y aprendizajes con organizaciones privadas y sociales, y iii) la infraestructura ética no sólo se forja con leyes de transparencia o códigos de conducta, sino con hacer ver qué se quiere y cumpliendo las leyes.

Por otra parte, en la segunda mesa¹⁴ se analizaron las estrategias, modalidades e instrumentos utilizados por distintas agencias que han intervenido en la región en este sector, tratando igualmente de identificar el valor de lo realizado, así como los elementos a corregir, con el fin de mejorar las intervenciones en el futuro, promoviendo un mayor impacto en el desarrollo.

Desde el punto de vista de las instituciones que trabajan en América Latina y el Caribe, se destacó significativamente el papel que ofrecen las nuevas tecnologías en la mejora de la Gobernabilidad Democrática. Mejora que se plasma en cómo se llega a la gente. El cambio de era ha forzado a cambios culturales y administrativos profundos. Sin embargo, las instituciones aún no están preparadas, no están adaptadas. Se configuran, además, como nuevos instrumentos de participación ciudadana. Por lo que debe existir un cambio de actitud por parte del Estado para hacer frente a una nueva realidad social y cultural en la región, atendiendo a lo que ofrecen las nuevas tecnologías. Se insistió en la necesidad de pensar nuevas formas de desarrollo desde una escucha activa y de la implementación de herramientas interactivas en procesos comunicativos (el 43% de la población en América Latina y el Caribe son internautas frente al 78% en EE.UU.). En la región, millones de personas participan de forma activa, solicitando, reclamando o buscando mecanismos de participación.

Las grandes plataformas se están fragmentando y focalizando hacia las necesidades que demandan los ciudadanos. Los gobiernos deben de acompañar los procesos de cambio por lo que necesitan innovar. Es necesario, por tanto, un cambio de actitud, escuchar las críticas, a través de una comunicación bidireccional. Desde estas instituciones están tratando de generar espacios activos de participación. Un buen ejemplo de ello es la creación de un laboratorio de ideas en las que se invita a aportar aquellas relacionadas con nuevas formas de gobernar. O bien, invitando a las comunidades poblacionales a volcar sus necesidades y a los gobiernos a dar respuesta. El resultado es la co-creación con los ciudadanos (laboratorios ciudadanos) de nuevas formas de gestión pública. En este sentido, la cooperación tiene mucho que aportar, invitando a la gente a que exprese sus ideas y construyendo soluciones reales a los tiempos actuales.

Por otro lado, las experiencias de las distintas agencias de cooperación en la región vinieron marcadas por los casos de la Agencia Alemana de Cooperación GIZ y de la Agencia Estadounidense USAID.

El enfoque de gobernabilidad ha dejado de ser el objetivo principal de los programas de la GIZ (menos programas con enfoque único de “Buen Gobierno”), pero se ha mantenido como objetivo transversal, junto a otros sectores como educación, protección ambiental y uso sostenible de recursos naturales. La multiplicidad de proyectos y programas y, derivadas de éstas, las numerosas dificultades para negociar proyectos relacionados con el sector de la Gobernabilidad, conlleva la concentración de su actividad a nivel de proyectos regionales, considerados más eficaces, eficientes y de alta incidencia política.

La Agencia Alemana destacó también la existencia de un auge de demanda de nuevas formas y modalidades de cooperación sur-sur y cooperación triangular, que obliga a redefinir el clásico paradigma norte-sur, poniendo de manifiesto un nuevo enfoque de desarrollo con una visión más global.

Asimismo, planteó la necesidad de trabajar en plataformas y redes, creando espacios más amplios y con mayor apertura, constituyéndose así en gestores de plataformas; resaltando el incremento de modalidades de co-gestión y co-financiamiento entre los distintos actores.

14 Mesa b). Estrategias e instrumentos de trabajo para fortalecer la Gobernabilidad Democrática.

Por su parte, la Agencia Estadounidense USAID opta por rediseñar el enfoque estratégico para tener dos objetivos claros, como son: i) mejor participación ciudadana e inclusión y ii) necesidad de formar líderes e instituciones más responsables. Si bien ahora su trabajo está más enfocado a la rendición de cuentas.

Destacó la importancia de diversas modalidades e instrumentos, tales como:

- sistemas locales, con reforzamiento de los actores locales e implementadores que trabajan con los actores en juego,
- integración como principio de democracia en todos los sectores (salud, educación, entre otros), los cuales han estado obstaculizados por la falta de líderes responsables y de una mayor transparencia,
- desarrollo económico con enfoque de inclusión, que busca fortalecerse para llegar a la población más vulnerable; y
- realización de evaluaciones de impacto y desempeño¹⁵.

En otro orden de ideas, se reflexionó sobre las dificultades que el sector de la Gobernabilidad ha tenido siempre para encajarse en los planteamientos internacionales relacionados con la eficacia y la calidad de la ayuda al desarrollo. Fundamentalmente esto ha sucedido así por dos factores: las dificultades para poder definir adecuadamente qué se entiende por Gobernabilidad Democrática y, por las dificultades para identificar adecuadamente el vínculo más directo entre los diferentes subsectores de la gobernabilidad y el desarrollo.

En este sentido, las dificultades del sector para aplicar algunos de los principios de consenso en torno a la calidad de la ayuda han venido definidas por:

- La dificultad de aplicar la coherencia de políticas en relación a este sector y sobre todo su desligamiento respecto a la política exterior.
- La dificultad para aportar resultados de desarrollo.
- La dificultad para definir adecuadamente el alineamiento y la apropiación.
- La complejidad para darle valor al recurso técnico que caracteriza a este sector más que al recurso financiero.

Sin embargo, del contexto actual dos elementos pueden servir para situar de una forma mucho más adecuada este sector en el debate internacional del desarrollo y de la calidad de la ayuda como son: el debate actual de la Agenda de Desarrollo post 2015, que está fracturando los consensos existentes y generando nuevos planteamientos en relación con la agenda de desarrollo y con la calidad de la ayuda, y el grupo de países de renta media (PRM) que están obligando a repensar algunas ideas ya establecidas.

Los PRM están orientando la forma de hacer cooperación, situando el sector de la Gobernabilidad Democrática en otras coordenadas. En primer lugar, porque la justificación de la ayuda con los PRM sitúa en los bloqueos o trampas del desarrollo en el centro, así como el papel de los PRM en la resolución de problemas globales y en la provisión de bienes públicos regionales. Y en ambos elementos, la piedra angular es el papel de las instituciones políticas para desbloquear, aliviar y proveer cambios para el desarrollo. Por otra parte, los PRM están aportando al debate algunos elementos innovadores, como son la horizontalidad y el beneficio mutuo, el liderazgo del receptor, la superación de la gestión por resultados y su sustitución por el concepto mucho más flexible de las capacidades instaladas y la optimización de recursos.

Todos estos aportes se condensan en la denominada cooperación iberoamericana y especialmente en las nuevas

¹⁵ En los últimos años se están dedicando más fondos y destinando en torno al 3% fondos de programación para estas evaluaciones. Las evaluaciones de desempeño están basadas en entrevistas e impresiones de los equipos de proyecto, se hace una cada 5 años y son de carácter obligatorio.

modalidades de la ayuda donde la cooperación sur-sur, la cooperación triangular o la cooperación regional adquieren una centralidad relevante. Y en este nuevo esquema, en el que el sector de la Gobernabilidad encaja de forma mucho más idónea y natural. La cooperación técnica y el intercambio de conocimientos, la cooperación selectiva en torno a problemas nodales en los que las capacidades institucionales son clave y la negociación política en torno a problemas comunes o compartidos se convierten en elementos esenciales en estos nuevos estándares de la cooperación.

La Cooperación Española y su evolución en este sector ejemplifican bien este tránsito. En general, se señalaron algunas características de esta cooperación: flexible y adaptable a las instituciones, además de fragmentada, basada en el recurso técnico más que en el financiero, apoyada en múltiples actores españoles, y con alta capacidad de incidencia política basada en sus ventajas en lo que se refiere al diálogo político. Además, durante años con escasa teorización. Posteriormente la teorización se realizó sin aprovechar adecuadamente el aprendizaje de una trayectoria de más de 25 años. Y finalmente, muy apoyada en redes institucionales que contribuyeron a multiplicar y amplificar sus acciones. Los centros de formación han sido esenciales en este aspecto.

Por último, se expuso la experiencia de México en el nuevo escenario del desarrollo. Se evidencia que han llevado a cabo algunas reformas impensables años atrás, gracias a la cooperación internacional. Los países no tienen capacidad para hacer frente a las reformas por sí solos. En estos momentos, los desafíos que tienen los gobiernos es el ponerse al lado de la sociedad civil a la hora de tratar los problemas como la corrupción y la mejora de la transparencia, puesto que los movimientos sociales están llegando a momentos inéditos de gran fortalecimiento. Con la AECID trabajan con un fondo mixto de cooperación hispano-mexicano, en el que uno de los sectores prioritarios es el de Gobernabilidad Democrática y existe vinculación del sector privado, a través de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD) y se ha implementado otros instrumentos como la cooperación triangular.



Mesa 3. La construcción de la paz y la Cooperación Española. El apoyo a la paz y la seguridad en Centroamérica y en Colombia

España desarrolló un papel destacado como país donante a finales de la década de 1980 cuando asumió un compromiso político de primer orden con los procesos de paz en Centroamérica y con la resolución del conflicto armado en esa región. Sin duda, ese fue el inicio de lo que podría denominarse la política de cooperación al desarrollo, aunque en aquellos años la ayuda se llevó a cabo de acuerdo a unos patrones singulares, de difícil encaje, en los parámetros esenciales de la ayuda al desarrollo a nivel internacional, definida fundamentalmente por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

La estrecha vinculación entre España y los países centroamericanos, en materia de cooperación queda sobradamente reflejada cuando se analiza el peso que tienen los recursos españoles sobre el total de ayuda recibida. Del mismo modo, la región centroamericana ha sido, es y previsiblemente será, uno de los principales destinos de la Cooperación Española. Durante el último cuarto de siglo, la cooperación en la región ha promovido desde la construcción de infraestructura para servicios básicos, hasta proyectos de generación de ciudadanía, cohesión social y fortalecimiento institucional de los países socios. Sin embargo, la reconfiguración de los intereses y necesidades nacionales, la presencia de nuevos aliados regionales, y la emergencia de nuevos actores internacionales con un fuerte impacto sobre la arquitectura de la ayuda internacional, imponen desafíos a las estrategias que España utiliza para brindar apoyo en Centroamérica.

En el caso de Colombia, la presencia de la Cooperación Española ha estado dirigida a promover el fortalecimiento del Estado de Derecho, la garantía plena de los Derechos Humanos, la reducción de la impunidad y el acceso a la justicia, así como la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación de las víctimas y garantías de no repetición, el desarrollo de acciones preventivas y la transformación de imaginarios, y prácticas culturales violentas. En tal sentido, en esta mesa se analizó el apoyo de la Cooperación Española a estos dos procesos paradigmáticos en materia de gobernabilidad democrática y construcción de la paz, y se abordó singularmente la trayectoria y los desafíos planteados en cada uno de estos contextos, poniendo de relieve los aprendizajes concretos que es posible extraer de estas experiencias.

Se partió con el reconocimiento del papel de la Cooperación Española en el apoyo a los procesos de integración centroamericana y su valor como una cooperación solidaria y estratégica. Así como la necesidad de seguir teniendo presencia en Centroamérica y en el proceso de paz de Colombia.

Para el caso centroamericano, se realizó un repaso del conflicto armado, configurado como crisis de carácter regional con incidencia hemisférica y global. La búsqueda de la paz en la región nació de la convicción de que la pacificación es requisito fundamental para la consolidación democrática, el desarrollo y la aspiración de convertir a Centroamérica en importante protagonista en la geopolítica mundial. El proceso de paz llevado a cabo, conocido por los Acuerdos de Esquipulas, fue exitoso puesto que buscaba el cese del fuego, la búsqueda de una paz firme y duradera, y el escenario propicio para la institucionalización de la democracia, gracias a la construcción de confianza.

Durante los Acuerdos de Paz, se demostró que no podría haber paz sin democracia. Las decisiones, implementadas simultáneamente, se constituyeron en acciones positivas, se establecieron plazos para el cumplimiento de los compromisos, teniendo en cuenta las asimetrías de los países, y de éstos, se construyeron metas para poder ser verificadas. Lo principal era el cese del fuego, parar la guerra y construir confianza para poder avanzar hacia la paz. De los Acuerdos de Esquipulas nace la concepción de “seguridad democrática”, debido a que se crearon instancias con propósitos determinados en el marco de un ejercicio de principios democráticos.

Se constató que el proceso de paz no hubiera tenido posibilidades de éxito, si además de involucrar a muchos sectores y actores, no se hubiera contado con el apoyo incondicional de los países amigos, el apoyo de América Latina y el Caribe, a través del Grupo Contadora; y el respaldo de Europa, principalmente a través de España.

La Cooperación Española se configuró, por tanto, como un socio estratégico en la construcción de la paz, la gobernabilidad democrática y la integración regional en Centroamérica. Ejemplo de ello, es el Plan de Cooperación Integral con Centroamérica, que nace en 1984.

En la historia reciente, la relación entre España y Centroamérica se ha profundizado hasta el punto que la región cuenta hoy con el Fondo España - SICA, instrumento hecho a medida para contribuir de forma más estratégica con los objetivos de desarrollo de la Centroamérica post-conflicto, en países en los que las razones estructurales que les llevaron a la guerra, no han podido ser cortadas de raíz. Pese a que el apoyo de la Cooperación Española fue fundamental en los procesos de paz en Centroamérica, aún hoy esta colaboración sigue siendo necesaria de cara a afrontar los nuevos retos a los que Centroamérica se enfrenta, como son:

- la necesidad de un nuevo discurso que unifique los propósitos hacia el desarrollo económico y social con equidad,
- el fortalecer la visión regional compartida y estratégica (priorizando los ejes de desarrollo estratégico establecidos en el SICA),
- la construcción de confianza (no puede existir Estado de Derecho si hay desconfianza y aunque parte de ésta puede alcanzarse con el fortalecimiento institucional también la política está presente),
- el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Regional¹⁶: prevención de violencia, seguridad ciudadana y la confianza en las instituciones responsables de administrar justicia, y
- el fortalecimiento del Estado para poder fortalecer la institucionalidad y poder atender las cada vez mayores demandas de la población.

Se destacó el papel relevante de la Cooperación Española en materia de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, como parte artífice del proceso de consolidación democrática, del Estado de Derecho y de la institucionalidad asociada a un pasado reciente. Además, se puso de manifiesto que, fruto de los esfuerzos conjuntos, se progresa en el fortalecimiento de los servicios civiles, de las políticas e instituciones de justicia y seguridad, de las herramientas de planificación del desarrollo, y de algunos de los mecanismos de participación y fortalecimiento de la sociedad civil. Se destacó también el apoyo por parte de España en la última década, a los programas regionales como mecanismo innovador y muy valioso en términos de eficacia de la ayuda.

En este sentido, se remarcó el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica y el Fondo España-SICA, puesto que ambos constituyen una rica y compleja experiencia en materia de Gobernabilidad Democrática, lo que ha fortalecido el compromiso de España con los objetivos de desarrollo centroamericanos promoviendo la apropiación de instrumentos regionales de desarrollo, así como el alineamiento y la armonización de los socios de la región.

En lo que respecta a la experiencia colombiana, se contextualizó el papel de la cooperación internacional como herramienta clave de la política exterior de Colombia orientada a complementar los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental para contribuir en su posicionamiento internacional como un actor oferente de cooperación. En la actualidad, la cooperación internacional está llamada a desempeñar un papel trascendental en la consolidación de la paz de Colombia, complementando el presupuesto nacional para financiar los costes del posconflicto. En ese sentido, se puso de manifiesto que la cooperación debe responder a los principales retos de la coyuntura histórica que atraviesa el país y generar valor agregado, apoyando la consolidación del fondo para la paz, iniciativa que lidera España a través de los programas de:

¹⁶ España ha colaborado de manera intensa y permanente, sobre todo, en materia de cooperación policial internacional. Ejemplo de ello son los expertos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado Español quienes colaboran de manera activa con la Estrategia de Seguridad para Centroamérica (ESCA), del Sistema de Integración de Centroamericano (SICA) y de su Plan de Acción. En el proceso de desarrollo de la ESCA-SICA, España lidera el componente de “fortalecimiento institucional” y, de forma específica, los aspectos relacionados con la formación y la capacitación de las instituciones y organismos de seguridad pública y justicia.

- cooperación al desarrollo, estabilidad y paz; y
- democracia y derechos humanos.

La paz en Colombia supondrá un triunfo nacional, pero también una contribución muy importante para la estabilidad a nivel regional en América Latina y el Caribe y enviará un mensaje de esperanza a los países en conflicto a nivel global, aportando al fortalecimiento de la comunidad internacional en los valores y principios de paz y democracia.

Se resaltó que España ha estado ocupando una posición protagónica en la cooperación al desarrollo de Colombia, no tanto por la cantidad de los recursos invertidos en el país, sino, más bien, por la calidad de su planificación estratégica. En este sentido, cabe remarcar el nivel de conocimiento, experiencia y aprendizaje acumulado por la AECID en Colombia, lo que lo convierte en un actor cualificado y competente para fortalecimiento y desarrollo de capacidades¹⁷.

Se evidenció que el proceso de salida del conflicto armado, auspiciado por el proceso de negociación con la insurgencia colombiana, está en estos momentos a mitad de camino y se encuentra en el momento más difícil. Es por ello que la labor de la Cooperación Española, que en el pasado ayudó a desatar el proceso, ha de ser paciente en el momento actual, llevando a cabo un acompañamiento cercano a la mesa de negociación, un acompañamiento y apoyo a la sociedad civil y, en especial, a las víctimas. Esta experiencia no ha tenido referentes, puede ser importante para la solución de otros conflictos en el mundo, por lo que merece ser sistematizada.

Por último, se hizo un repaso de la actuación que lleva desarrollando la Cooperación Española a través de la Oficina de Cooperación Técnica de la AECID en el país. Presencia que viene justificada, en el sentido de que, además del conflicto armado que sufre el país, Colombia es el segundo país de América Latina en términos de inequidad.

El objetivo del Marco de Asociación País (MAP) en Colombia se ha asentado sobre la base de contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho para la prevención de conflictos y la construcción de paz, a través de iniciativas que promuevan el desarrollo humano sostenible, la igualdad de género, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la atención a los efectos de la violencia.

Dentro del MAP los sectores de intervención prioritarios son:

- La construcción de paz, a través del fortalecimiento del Estado de Derecho, la garantía plena de los Derechos Humanos, la reducción de la impunidad y el acceso a la justicia; así como la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación de las víctimas y garantías de no repetición, el desarrollo de acciones preventivas y la transformación de imaginarios y prácticas culturales violentas
- El género en desarrollo, en el sentido de posicionar la igualdad de género en la agenda de la cooperación internacional, así como a realizar acciones conjuntas con los donantes más activos y mejorar la coordinación en el territorio.
- El crecimiento económico para la reducción de la pobreza, a través de un modelo de crecimiento económico territorial incluyente, equitativo, sostenible y respetuoso con el medioambiente, sustentado en políticas económicas favorables a la competitividad y la productividad regional, a la reducción de la pobreza y la cohesión social y en los postulados del trabajo decente, para garantizar los derechos económicos a cada colombiano/a.
- El agua y saneamiento para garantizar el Derecho Humano al agua potable y al saneamiento básico.

¹⁷ Claro ejemplo de esta experiencia acumulada, fue cuando en el 2008, la AECID, junto con Suecia y el PNUD, promovió la creación del Fondo de Justicia Transicional (FJT) consistente en una estrategia de armonización y coordinación de la cooperación internacional en materia de verdad, justicia y reparación, que brinda apoyo político, técnico y financiero a distintas iniciativas nacionales y territoriales para el fortalecimiento institucional y la construcción de paz, sobre la base de los Derechos Humanos, con énfasis en las víctimas.

- La acción humanitaria. El conflicto armado y la situación de crisis humanitaria es permanente y recurrente. La atención, protección, recuperación temprana, y rehabilitación de la población afectada es y será fundamental para la garantía y restitución de sus derechos.

En definitiva, se identificaron dentro del apoyo al post-acuerdo, algunas líneas de acción en las que la Cooperación Española podría aportar un valor agregado como son: la garantía de los derechos de las víctimas, el apoyo a los procesos de justicia transicional, el apoyo a la elaboración e implementación de políticas públicas relevantes al proceso de paz, el apoyo y supervisión del proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), las reformas institucionales y la cultura de la paz.

Mesa 4. Nuevos retos para la Cooperación Española al desarrollo en el ámbito de la Gobernabilidad Democrática

La mejor forma de contribuir a la Gobernabilidad Democrática de los países de América Latina y el Caribe es a través del apoyo e impulso de los procesos de reforma política que permitan lograr un mejor rendimiento institucional y una mayor inclusión, en términos de ciudadanía, de grandes sectores de la población excluidos. Alcanzar un nivel adecuado de la calidad de la democracia es de vital importancia para los gobiernos, en cuanto que favorece la capacidad de transformar las preferencias e intereses de los ciudadanos en políticas justas y efectivas.

En lo que se refiere a los instrumentos de la cooperación, resulta especialmente necesario llevar a cabo una reflexión acerca de los nuevos instrumentos. El debate sobre la cooperación con países de renta media (PRM) ha puesto de relieve la necesidad de ir más allá de la forma tradicional de prestar la ayuda, basada en el formato de proyecto, que implica que además de aportar los recursos económicos, se trasladan también los recursos técnicos y con ellos el modelo político implícito. El debate de los PRM ha puesto de manifiesto la centralidad de las instituciones para el desarrollo y, por tanto, la potencialidad de instrumentos que superan la visión donante-receptor. En este sentido, la cooperación sur-sur o regional adquiere todo su potencial en relación a este sector, en el que resulta especialmente útil y necesario acceder al conocimiento de experiencias y soluciones técnicas. Asimismo, la cooperación triangular adquiere creciente interés –al igual que la cooperación delegada y la cooperación regional-, como espacio no sólo para generar sinergias, sino para abrir ventanas de oportunidad a procesos de cambio que difícilmente podrían darse en el plano nacional. Constituye, sin duda, una modalidad a potenciar.

A través de esta mesa se identificaron de forma más nítida y concreta los desafíos que debe enfrentar la Cooperación Española en su apoyo a este sector, tanto en el plano teórico, como en el operativo. Por ello, se plantearon reflexiones específicas en lo que se refiere a los principales retos políticos, económicos y sociales de los países de la región y que afectaron, por tanto, directamente a su Gobernabilidad Democrática. Además, esta reflexión se enriquece con un análisis del contexto internacional que está marcando la actual ayuda al desarrollo y la forma en la que el apoyo a este sector se inserta en ese nuevo panorama.

Así pues, se indicó que los grandes retos políticos de la humanidad del siglo XXI tienen que ver con el legado de la globalización, el estancamiento de las democracias, así como con las amenazas que se ciernen sobre ella. Es por ello que, hoy más que nunca, no se puede entender lo que sucede en América Latina y el Caribe sin tener en cuenta el contexto mundial. ¿Qué respuestas se observan en América Latina y el Caribe ante estos retos? Las respuestas se agrupan en cuatro planos conflictivos: identidad, ciudadanía, representación y concentración del poder.

La identidad sobre la base de replantear la definición tradicional referida al Estado-Nación. En el sentido de incluir las variables de etnia, religión, idioma o cultura, que van a intentar definir un nuevo mundo de relaciones políticas. La región está inmersa en una eclosión de propuestas explícitas integradoras de muy diferente matiz que compiten entre sí y, a veces, se desgastan inútilmente: MERCOSUR, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Alianza del Pacífico, etc. Pero

también se expresan proyectos novedosos multiétnicos y plurinacionales. Por otro lado, estaría la forma en la que se define la ciudadanía en un mundo que tiende a ser cada vez más cosmopolita. Tradicionalmente definida por los derechos amparados por el Estado, se afirma como una fuente con un potencial conflictivo enorme, al existir grandes núcleos de población marginalizada y flujos migratorios crecientes, ajenos a la misma.

El cuestionamiento del concepto de representación, tal y como se ha venido conociendo hasta hoy, supondrá la búsqueda de la puesta en marcha de nuevos mecanismos, a través de los cuales los individuos se hagan presentes y canalicen sus demandas y preferencias. En este sentido, las nuevas tecnologías de comunicación y de información, tendrán un papel fundamental y orientarán en gran medida el cambio. Sin olvidar, la relevancia que adquiere en todo ello el nuevo peso del populismo.

El último plano iría vinculado a la fuerte concentración del poder económico en muy pocas manos, lo que supone la descomposición del ideario del populismo democrático que creía estar asentado por tiempo indefinido. Esta plutocracia, cuyo poder se expande sin límite gracias a las nuevas tecnologías, será el centro de decisiones que va a afectar a millones de personas en un clima de incremento de la desigualdad, objetivo de movilizaciones y acciones de protesta cada vez más frecuentes, así como de políticas públicas muy diversas.

Sin embargo, dos retos destacan especialmente: los derivados de la ciudadanía y los aspectos referidos a la democracia representativa. En este sentido, el reciente informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aporta tres conclusiones de hacia dónde van los problemas de democracia representativa. En primer lugar, subraya que se debe mejorar la interacción entre ciudadanía y élite política. En segundo lugar, debido a los bajos niveles de confianza entre ciudadanía y partidos políticos, hay que revisar sus tipos de vinculación y diversificar las formas participativas. Y, finalmente, fortalecer la ciudadanía social requiere crear instituciones públicas inclusivas, transparentes y eficaces.

En las últimas décadas, el apunte sobre ciudadanía política ha puesto de manifiesto la persistencia de desigualdades en el ejercicio de los derechos políticos, como el derecho a votar y, en especial, a ser electo. Por tanto, se deben fortalecer los sistemas de Gobernabilidad Democrática participativa e incluyente que respondan mejor a las demandas ciudadanas. Asimismo, se deben promover liderazgos emergentes para el avance de los derechos de todas y todos, la participación y el empoderamiento ciudadano. En definitiva, habría que expandir mecanismos institucionales que den voz y participación a la ciudadanía en su interacción con el Estado, mayor transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas.

En el mismo orden de ideas, la discusión se extiende en torno a ciertas situaciones a tener en cuenta, como son:

- El agravamiento de la inseguridad y la violencia ciudadana que además del impacto avasallador en la población, desalienta o fragmenta, de forma excluyente la inversión externa y dificulta, inclusive, la cooperación internacional. Infecta la convivencia ciudadana, erosionando el Estado de Derecho.
- La delicada situación fiscal, en medio de extendidos síntomas de corrupción e impunidad. En los países donde más se exhibe, parece relacionarse con complicidades gubernamentales a diversos niveles y en muchas instituciones públicas, repercutiendo también en las relaciones internacionales de los países, ya que, por un lado, hace difícil la cooperación para fortalecer la institucionalidad pública y, por otro, configura una imagen poco confiable de cada país, como socio eficaz en políticas públicas regionales e internacionales.
- El surgimiento de la clase media (a partir del 2009 pasó a ser más numerosa que los pobres), la reducción continuada de la pobreza desde hace 13 años y, por fin, la consistente reducción de la desigualdad. El incremento de la clase media, aumenta la demanda de una mejor calidad de vida urbana con mejores servicios.
- La persistencia de problemas de pobreza y pobreza extrema, no resueltos y no atendidos debidamente.

Por todo ello, se debe promover la transparencia, entrega de cuentas públicas y la lucha contra la corrupción.

Por otro lado, se señala que la Gobernabilidad Democrática en la nueva agenda de cooperación internacional viene definida por tres aspectos: los alineamientos de la cooperación internacional hoy en día, las novedades vinculadas al desarrollo y la centralidad creciente en la agenda pública de la cooperación sur-sur¹⁸.

Existe una tendencia evolutiva de la gobernabilidad tradicional hacia la eficacia de la gestión política pública con un desarrollo humano sostenible, inclusión social, desigualdad, participación de actores del sur en un marco de gobernabilidad para el desarrollo humano. En este marco, la Cooperación Española ha trabajado en la calidad de la gobernabilidad en la región, en pro de la estabilidad democrática. En los países de renta media España ha mantenido su cooperación. Su actuación ha de estar centrada en la satisfacción en el ámbito de la calidad y en el conocimiento. En definitiva, debe sistematizar y dar a conocer ese conocimiento particular y único en el contexto internacional.

Por último, de cara al futuro se debe profundizar en la justificación de la intervención de la Cooperación Española en el sector de la Gobernabilidad Democrática, que vendría avalada por los avances en la Agenda internacional post 2015, en la que la sitúa el centro de los procesos de desarrollo.

La intervención en este sector, hasta ahora, viene justificada por los resultados obtenidos en los procesos de diagnóstico que preceden la aprobación del Marcos de Asociación del País (MAP), dado que en estos documentos estratégicos la Gobernabilidad Democrática aparece como demanda prioritaria de los países socios.

Cabe destacar que algunos desafíos relacionados con la Cooperación Española tienen que ver con la eficacia de las actuaciones y con los ejercicios de concentración geográfica y de especialización temática, como son:

- Avanzar en la delimitación conceptual y de enfoque entre gobernanza y gobernabilidad. Ambos conceptos suelen asimilarse entre sí. Sin embargo, la gobernanza suele aparecer más ligada a la acción de gobernar, a los medios, instrumentos y mecanismos políticos e institucionales sociales que organizan y tejen la acción de gobernar, la capacidad establecida para ejecutar y desarrollar las políticas o estrategias democráticas y de desarrollo. Mientras que el término gobernabilidad es más conceptual, más amplio y englobante, que integra los objetivos de equidad, de justicia, de reestructuración de una fiscalidad progresiva, de gestión sostenible del desarrollo, etc.
- Mejorar la congruencia y profundidad del proceso iniciado con la adecuada ponderación de las actuaciones realizadas y de los avances específicos conseguidos. Avanzar paralelamente en el proceso de re-institucionalización y de consolidación de una nueva presencia institucional y programática, acorde con el objetivo de hacer una contribución eficaz, oportuna y diferenciada.
- Mantener, adaptar y mejorar los espacios y mecanismos que favorecen o refuerzan una tendencia o característica que singulariza nuestro acompañamiento al desarrollo en la región. En este sentido, se debe aprovechar la ventaja comparativa de brindar apoyo diferenciado a las políticas y procesos de ALC, y al diálogo entre actores, al intercambio de conocimientos y experiencias, tanto en el plano nacional como en el ámbito territorial y local. Poner valor en los aportes brindados en el ámbito de la gobernanza local, la gobernabilidad de las ciudades y municipios.
- Afianzar el diseño y la gestión de estrategias y actuaciones en programas de gobernabilidad nacional y regional, con el fin de asegurar su integración.

18 Los alineamientos de la cooperación internacional en América Latina y el Caribe se han reducido, actualmente no llegan al 5% del total de AOD internacional. Se han introducido cambios internos entre donantes y receptores. La agenda viene marcada por tres novedades como son los nuevos actores, sectores e instrumentos vinculados al desarrollo, la ciencia, la tecnología, a las energías renovables y a la innovación. Y por último, la centralidad creciente en la agenda pública de la Cooperación Sur-Sur, que se ha intensificado en los últimos años.

C. Conclusiones



El Encuentro “25 años AECID, Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe” celebrado los días 21 y 22 de octubre de 2014 en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias (Colombia) ha servido para reflexionar sobre la trayectoria, situación actual y futuro de la Cooperación Española en el sector.

Trayectoria de la CE en materia de Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe

- La Cooperación Española en materia de Gobernabilidad Democrática mantuvo algunos rasgos distintivos en una primera etapa, como la orientación a la demanda de los países receptores de la ayuda, el peso de las administraciones públicas en la gestión (sobre todo en la identificación de proyectos), cierta fragmentación de proyectos y actividades y su orientación prioritaria hacia América Latina y el Caribe.
- Las intervenciones se realizaron sin una suficiente conexión entre la formulación teórico-estratégica acerca del tipo de ayuda, y las acciones y las prácticas llevadas a cabo. Con una definición estratégica se pudo haber tomado en cuenta la posición de partida de la Cooperación Española, sus activos y el contexto cambiante, tanto en lo que se refiere al contexto político, económico y social de los países socios a los que se destinó, como del contexto de la comunidad internacional en el debate de la ayuda al desarrollo.
- Existió una cierta dispersión de programas y proyectos, desarrollando acciones muy diversas en cuanto a los niveles de intervención (sistémico, de sector, organizacional o individual). En unos casos se priorizaron proyectos orientados a la definición de agendas políticas, acompañados de apoyo a instituciones de

planificación y/o de diseño de políticas. En otros casos, las intervenciones se centraron en apoyos técnicos puntuales consistentes en proyectos de fortalecimiento de una institución concreta o acción específica.

- De los aspectos caracterizadores de la Cooperación Española de esta etapa, se resalta como principal rasgo distintivo la flexibilidad para adaptarse al entorno y de comprender el contexto de América Latina, aunque resulten mejorables las herramientas y los procesos de seguimiento. Otro valor añadido de la Cooperación Española es la capacidad de articulación de actores. Asimismo, la inversión en redes de la sociedad civil ha sido fundamental para mantener apoyo social a causas que no pueden faltar en la agenda de la futura cooperación (género, participación ciudadana, enfoque de derechos, etc.)
- Por último, señalar que la Cooperación Española en materia de Gobernabilidad ha sido muy relevante en Centroamérica. Es difícil discutir el liderazgo. En la última década se han apoyado programas regionales, un mecanismo innovador y muy valioso en términos de eficacia de la ayuda. En el caso centroamericano, el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica y el Fondo España-SICA, son destacables.

El momento actual de la Cooperación Española en materia de Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe

El apoyo a la Gobernabilidad Democrática genera impactos distintos dependiendo de si se enfatiza en la idea de gobernabilidad o en la idea de democracia. Mientras la primera idea, derivada del enfoque institucionalista, pone el foco en la necesidad de contar con instituciones fuertes, estables y eficaces para el funcionamiento del mercado y, por tanto, para generar crecimiento y desarrollo (gobernabilidad democrática como instrumento para el desarrollo). La segunda idea, sustentada en el enfoque de desarrollo humano, concibe la democracia como una dimensión del desarrollo (gobernabilidad democrática como fin).

La formación y capacitación ha sido la acción más recurrente de la Cooperación Española en la mayor parte de los programas y proyectos de su intervención general en la región. Del pasado se ha aprendido que la formación como simple intercambio de experiencias no era suficiente, por ello en el presente se ha pasado a promover la gestión y transferencia del conocimiento.

En la actualidad nos encontramos con una oportunidad única de dotar a este sector de una clara y contundente definición estratégica, sumando los aspectos valiosos de la experiencia acumulada al impulso de renovación derivada de la apuesta por modernizar la Cooperación Española en general.

Esta necesidad de definición estratégica en este sector sigue siendo especialmente necesaria en estos momentos, ya que el resto de la comunidad internacional reconoce a España un valor añadido, precisamente por su experiencia en el sector de la Gobernabilidad Democrática, especialmente orientada hacia los países de renta media. En las actuales circunstancias, de cambios en la arquitectura de la ayuda, con la aparición de nuevos actores, nuevos esquemas, nuevas modalidades y nuevos desafíos, se hace imprescindible definir estratégicamente el apoyo que España pueda brindar al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe.

Los países de renta media están aportando al debate algunos elementos innovadores, como son la horizontalidad y el beneficio mutuo, el liderazgo del receptor, la superación de la gestión por resultados y su sustitución por el concepto mucho más flexible de las capacidades instaladas y la optimización de recursos.

La cooperación en el sector de la Gobernabilidad Democrática debe significar hoy la transformación del Estado y de la Administración en pro de satisfacer las necesidades sociales, de servicios públicos de mayor calidad, de colaborar con su entorno, de impulsar a los ciudadanos a que actúen en el ámbito público, de contar con las personas como protagonistas del cambio y de tener un verdadero liderazgo público.

La ayuda al desarrollo se debe revisar y poner en valor, fundamentalmente en lo que se refiere a:

- El apoyo en la cooperación técnica y en el conocimiento especializado, lo que favorece el trabajo a través de modalidades como la cooperación sur-sur y la cooperación triangular.
- La promoción de espacios compartidos para promover la armonización, la concertación y la cooperación de políticas, así como la integración; la cooperación regional desde esta óptica se convierte en modalidad idónea para promover estos espacios. Los organismos iberoamericanos, por ejemplo, constituyen espacios especialmente idóneos para llevar a cabo esta cooperación.

Es necesario avanzar en la reforma del Estado, en lo relativo a:

- Política fiscal: las crisis fiscales y monetarias han puesto de relieve la existencia de graves debilidades en relación a los instrumentos de protección contra los desequilibrios fiscales.
- La descentralización, que implica un notable incremento de transferencias y capacidades, gasto público y ampliación de la cobertura de servicios esenciales hacia los gobiernos subnacionales. Aunque se siguen observando serias deficiencias en relación a la mejora de los servicios prestados y en cuanto a una verdadera democratización y participación ciudadana en la gobernanza local.
- La seguridad ciudadana y justicia, en cuyo ámbito es necesario asumir la visión de seguridad como un bien público (local y global) en el que participan tanto la sociedad civil como los actores estatales.
- Y, la gestión por resultados, centrada en favorecer la transparencia, la participación ciudadana en las políticas públicas, así como la eficiencia y eficacia de la acción pública.

Proyección a futuro de la CE en materia de Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe

- Los principales retos de la Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe pasan por preservar y fortalecer las libertades políticas y sociales conquistadas, eliminando los déficits de ciudadanía social y vencer la pobreza, la desigualdad y la exclusión.
- Se debe seguir fortaleciendo la capacidad de respuesta de las instituciones públicas a las demandas de los ciudadanos mediante mecanismos innovadores de participación y en ampliar y diversificar la representación –de forma que refleje mejor la heterogeneidad de las sociedades–. En definitiva, fortalecer la ciudadanía requiere desarrollar instituciones públicas participativas, inclusivas, transparentes y eficaces.
- Es necesario reforzar el empoderamiento de la sociedad civil, tomando en especial consideración a las mujeres y a los grupos y colectivos en situación de vulnerabilidad.
- En Colombia se necesita seguir construyendo bases sólidas para una paz estable y duradera. La Cooperación Española debe continuar apoyando este reto desde la misma posición protagónica y solidaria que hasta ahora ha ocupado, y que hoy es vital que la consolidación de la paz. La paz es la condición necesaria para el desarrollo, y por tanto, el conflicto es la ausencia total de pacto y acuerdo. En este sentido, los pactos deben encauzarse desde instituciones sólidas, lo que conduce a que el post-conflicto deba incluir elementos de reconciliación y gobernabilidad.