

## Promoción de la Democracia durante el Gobierno de Rodríguez Zapatero 2004-2008

### Democracia "En Contexto"

La publicación de FRIDE Democracia "En Contexto", proporcionará información sobre los acontecimientos internacionales de actualidad relativos a la democratización y analizará las implicaciones para las políticas de la comunidad internacional.

### FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Cuanta más y mejor democracia, cuanta más libertad, justicia, igualdad y paz, menos terrorismo, menos hasta su desaparición definitiva.<sup>1</sup>

La política exterior en España fue, desde el comienzo de la legislatura, una causa más de división entre los principales partidos políticos, y lo seguirá siendo en el período de campaña electoral ante las elecciones generales del 9 de marzo de 2008. Una de las cuestiones centrales de este debate ha sido la forma del compromiso español con el apoyo a los valores democráticos en el mundo.<sup>2</sup> Sin embargo, en el artículo que sigue no se tratarán las diferentes políticas de partido ni los candentes debates que han surgido a partir de posiciones muy divergentes y potencialmente controvertidas en relación a la democracia. Se tratará de hacer una revisión global de las cifras de la promoción de la democracia durante la administración de Rodríguez Zapatero 2004-2008; a través de éstas, se tratará de ver tanto

<sup>1</sup> Ver Alianza de Civilizaciones, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, noviembre de 2005, p. 39, [www.mae.es](http://www.mae.es).

<sup>2</sup> Algunos de los aspectos políticos más controvertidos en este sentido en estos cuatro años de administración socialista han sido tema central de otras publicaciones de FRIDE. Ver también "Política exterior y derechos humanos del Gobierno español 2006-2007. ¿Hasta dónde llega el compromiso con los derechos humanos en el exterior?", Amnistía Internacional, 2007.

el progreso como las debilidades de los programas de promoción de la democracia en España.<sup>3</sup>

## La Ayuda Oficial al Desarrollo y la Promoción de la Democracia

Tanto la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en general, como los fondos dedicados a la promoción de la democracia en particular (en la línea presupuestaria "Gobierno y Sociedad Civil") aumentaron exponencialmente en los años de gobierno de Rodríguez Zapatero. Como se ve en la tabla a continuación, la

AOD en 2006 ascendió a 0,32% del PNB, y el Gobierno español quiere alcanzar el 0,50% en 2008.<sup>4</sup>

El presupuesto para financiar y cofinanciar proyectos y programas de desarrollo a través de organizaciones internacionales también aumentó. En 2004 fue de 11.465.260 €, ascendiendo en 2005 a 32.925.592 € (8,09% de AOD) y en 2006 a 52.219.970 €. <sup>5</sup> Según nos adelantaron en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) en abril de 2007, y como aparece en la tabla anterior, la AOD para 2007 ascendería a un total de 4.000 millones de euros aproximadamente.

Este ascenso hace de España el octavo donante en términos absolutos, como se puede ver en la tabla a continuación, en la que se percibe el desarrollo de la AOD desde 2005 a 2006 en algunos países europeos de referencia.

### Porcentaje neto del PNB dedicado a la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA)

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p	2008p
Porcentaje	0,30	0,26	0,23	0,24	0,27	0,32	0,42	0,50
Cantidad	1.907,85	1.817,18	1.736,05	1.985,01	2.428,36	3.038,46	4.200	5.509

(Fuente: 2001-2005 PACI seg 2005; 2006 OCDE. Fuente: CE COM (2007) 163, p.7).

Países	2006	AOD/RNB %	2005	AOD/RNB %	Variación 2006/05	Variación 2006/05 %
Reino Unido	10.044	0,52	8.663	0,47	1.381	0,16
Francia	8.324	0,47	8.067	0,47	257	0,03
Alemania	8.247	0,36	8.112	0,36	134	0,02
Países Bajos	4.343	0,81	4.115	0,82	228	0,06
Suecia	3.161	1,03	2.705	0,94	456	0,17
<b>España</b>	<b>3.028</b>	<b>0,32</b>	<b>2.429</b>	<b>0,27</b>	<b>600</b>	<b>0,25</b>
Italia	2.926	0,2	4.096	0,29	-1.171	-0,29
Dinamarca	1.780	0,8	1.697	0,81	83	0,05
Portugal	312	0,21	303	0,21	8	0,03

<sup>3</sup> Ver programa electoral del PSOE 2004, disponible en <http://www.iceta.org/progposoe.pdf>; ver también el Discurso del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, ante la Asamblea de Naciones Unidas, 21 de septiembre de 2004, disponible en <http://www.spainun.org/pages/viewfull/cfm?ElementID=>

<sup>4</sup> Ver "Senegal es un país prioritario para nuestra cooperación en el África subsahariana", en *La Vanguardia*, 3 de junio de 2006; ver también el discurso de presentación de los presupuestos del MAEC 2007 ante la prensa, por parte del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, [www.maec.es](http://www.maec.es).

<sup>5</sup> "Programas y proyectos", disponible en [http://www.aeci.es/03coop/03coop\\_sect/1multilat/1oii/index.htm](http://www.aeci.es/03coop/03coop_sect/1multilat/1oii/index.htm).

Este aumento de la AOD en la línea presupuestaria "Gobierno y Sociedad Civil", queda reflejado en el presupuesto de estos últimos cuatro años. Las mayores partidas dentro de los fondos dedicados a la democratización en 2006 fueron para la

"Organización e Instituciones para la Igualdad de las Mujeres" y el "Fortalecimiento de la Sociedad Civil", pero en general, todas las líneas presupuestarias aumentaron considerablemente.

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Gobierno y Sociedad Civil, no especificado</b>	<b>62.570.876</b>	<b>59.767.813</b>	<b>74.995.687</b>	<b>95.963.199</b>	<b>131.160.607</b>
Política/Planificación económica y de desarrollo	1.297.702	5.842.440	7.352.708	9.898.794	16.252.368
Gestión financiera sector público	459.712	904.593	709.113	593.803	2.721.676
Desarrollo legal y judicial	3.481.573	3.719.055	6.741.991	2.867.406	4.801.523
Administración pública	23.733.336	20.670.809	24.038.940	29.931.123	22.634.549
Fortalecimiento sociedad civil	17.110.103	13.950.398	16.689.474	17.569.130	32.429.601
Procesos electorales	404.150	50.000	420.515	2.552.588	2.704.961
Derechos Humanos	4.993.110	5.298.067	5.766.872	6.122.571	12.744.548
Desarrollo libertad de información	252.989	546.747	675.760	868.016	282.231
Organización e Instituciones para la igualdad de las mujeres	10.838.201	8.785.705	12.600.315	25.559.768	36.589.150
<b>Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad</b>	<b>32.949.445</b>	<b>31.547.107</b>	<b>33.907.055</b>	<b>16.036.112</b>	<b>17.891.339</b>

A nivel europeo, la competencia del Estado español, en términos de fondos para la democratización y el respeto hacia los derechos humanos, está especifica-

da en la tabla a continuación (cantidades en millones de euros):

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Reino Unido</b>	<b>279</b>	<b>362</b>	<b>364</b>	<b>493</b>	<b>458</b>
<b>Alemania</b>	<b>290</b>	<b>350</b>	<b>360</b>	<b>746</b>	<b>410</b>
<b>Suecia</b>	<b>191</b>	<b>195</b>	<b>355</b>	<b>334</b>	<b>410</b>
<b>Dinamarca</b>	<b>143</b>	<b>160</b>	<b>166,5</b>	<b>168</b>	<b>201</b>
<b>Holanda</b>	<b>75</b>	<b>64</b>	<b>42</b>	<b>158</b>	<b>467</b>
<b>España</b>	<b>63</b>	<b>60</b>	<b>75</b>	<b>96</b>	<b>130</b>
<b>Comisión Europea</b>	<b>48</b>	<b>87</b>	<b>83</b>	<b>103</b>	<b>103</b>
<b>Francia</b>	<b>86</b>	<b>81</b>	<b>62</b>	<b>54</b>	<b>52</b>

No obstante, a pesar de todos estos aumentos presupuestarios, diversos informes de evaluación de la política de cooperación al desarrollo española afirman que "la coherencia de las políticas sigue siendo el gran reto pendiente".<sup>6</sup> Según la ONG Oxfam

Internacional, a pesar de que España ha incrementado sustancialmente la ayuda al desarrollo, de ahí no se sigue que haya cumplido con los compromisos adquiridos con la Unión Europea. España ocupa el octavo puesto en la lista de los 22 países donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, sin embargo, y de acuerdo con esta ONG, el incumplimiento de los compromisos de armonización y coordinación sitúa a España en el

<sup>6</sup> Intermón Oxfam, "Cooperación Española 2004-2008. Cambio de rumbo", Estudios 21. Ver también OCDE Development Assistance Committee, DAC Peer Review of Spain 2007, Off-print of the OECD Journal on Development 2008.

contexto europeo de los países que menos donan, como Grecia, Italia y Portugal.<sup>7</sup> De esta manera, y solamente considerando los fondos dedicados a "Gobierno y Sociedad Civil", cuyas fuentes presupuestarias implican a ministerios, comunidades autónomas y ayuntamientos, la coordinación sigue siendo

uno de los retos pendientes de la política de cooperación española.<sup>8</sup>

La AOD bilateral bruta por sector y por contribuyente en la línea presupuestaria "Gobierno y Sociedad Civil" es la siguiente:<sup>9</sup>

Sector	AECI	MITC	Resto de la AGE	CCAA	EELL	Total sector
Gobierno y sociedad civil	82.126.610	3.271.703	8.155.550	42.070.813	13.427.269	149.051.945
Gobierno y sociedad civil, no especificado	70.985.000	3.271.703	5.325.158	38.239.871	13.338.373	131.160.607
Política/Planificación económica y de desarrollo	11.553.671	0	25.408	4.642.289	31.000	16.252.368
Gestión financiera sector público	193.995	1.699.827	0	605.000	222.854	2.721.676
Desarrollo legal y judicial	4.476.919	0	12.572	274.415	37.617	4.801.523
Administración pública	13.262.350	1.571.877	3.744.523	2.054.186	2.001.614	22.634.549
Fortalecimiento sociedad civil	15.211.930	0	7.050	13.755.173	3.455.448	32.429.601
Procesos electorales	2.684.961	0	0	20.000	0	2.704.961
Derechos Humanos	6.551.522	0	531.529	3.722.195	1.939.301	12.744.548
Desarrollo libertad de información	86.000	0	0	196.231	0	282.231
Organización e Instituciones para la igualdad de las mujeres	16.964.154	0	1.004.076	12.970.382	5.650.539	36.589.150
Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad	11.141.108	0	2.830.392	3.830.943	88.896	17.891.339

Asimismo, parte de este problema de coordinación es que el propio concepto de democracia y de derechos humanos se viene desarrollando desde hace unos años como concepto transversal a las cuatro dimensiones de la política exterior española: la dimensión bilateral, la dimensión europea, las organizaciones internacionales y la sociedad civil. En julio de 2007, la DGPOLDE presentó el primer borrador de la llamada "Estrategia Sectorial: Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional", que será aprobada por el parlamento en febrero de 2008, y editada un mes después. Dicha estrategia surge del consenso europeo sobre la construcción de la gobernabilidad, de 2003, conocido

como la Declaración de París<sup>10</sup> y que establece la necesidad de coordinación y armonización a nivel doméstico e internacional.

Según nos comentaron en la DGPOLDE, la estrategia establecerá el marco de las acciones para la política de promoción de la democracia por parte de los diversos sectores. Ésta contará con tres partes: 1) una parte conceptual en la que se relacionan las cuestiones de gobernabilidad con el empoderamiento

<sup>8</sup> Ver Meyer, Stefan, "La Cooperación Española para el Desarrollo: ¿Aspiraciones Hechas Realidad?", Documento de Trabajo nº 40, FRIDE, [www.fride.org](http://www.fride.org).

<sup>9</sup> Ver Seguimiento del PACI 2006, p. 230, disponible en [www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/La+AOD+espaola.+Estadsticas/](http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/La+AOD+espaola.+Estadsticas/)

<sup>10</sup> Ver Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París, 28 de febrero-2 de marzo de 2005, disponible en <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>.

<sup>7</sup> Ver "Crónica OD (Añad.). – La OCDE denuncia que la Ayuda Oficial al Desarrollo descendió un 5.1 % en el último año", en *Europa Press*, 3 de abril de 2007.

social, manteniendo vínculos con los instrumentos técnicos, pues de la cohesión social depende la construcción de ciudadanía y la articulación de derechos; 2) una parte que asesora la coordinación entre las diferentes instituciones que trabajan para la gobernabilidad, necesaria para una mayor eficiencia y eficacia de la ayuda; y 3) una última parte en la que se rompe con la lógica a largo plazo de la inversión para el desarrollo institucional a largo plazo, a favor de la repercusión de las políticas en la sociedad civil a medio plazo y la búsqueda de oportunidades de repercusión real en la esfera local. En suma, la estrategia ofrece un paraguas de legitimidad para la construcción de la gobernabilidad y constituye una carta de presentación para el establecimiento de comisiones mixtas con determinados gobiernos.

## Estructura institucional

La estrategia, como hemos visto, se enmarca en una estructura política e institucional relativamente diversificada, y por tanto complicada. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) es el principal encargado de la formulación política de los temas relacionados con la gobernabilidad, a través de la DGPOLDE, con la recientemente reestructurada Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) como su mecanismo de implementación. Pero a parte del MAEC, otros ministerios, comunidades autónomas y ayuntamientos también tienen programas concretos que se ocupan de la promoción de la democracia. Éstos no necesariamente están coordinados con los del MAEC, pero contribuyen al presupuesto de la AOD. Sería deseable una profunda colaboración entre todos estos organismos.

Al mismo tiempo, la línea presupuestaria de la AOD "Gobierno y Sociedad Civil" no es la única que se ocupa de programas de promoción de la democracia y del respeto hacia los derechos humanos a nivel del MAEC. Las Secretarías de Estado para

Iberoamérica y para la Unión Europea también contribuyen a este tipo de proyectos, además de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores que alberga la Dirección General de Naciones Unidas, Derechos Humanos y Organizaciones Multilaterales, que a su vez alberga la Oficina de Derechos Humanos, creada en 1983 y cuyo presupuesto se sitúa en torno a los 350.000 €. Esta oficina es dirigida por un nuevo Embajador de Derechos Humanos, quien en principio se encarga de la planificación y evaluación de la "promoción a la democracia y el Estado de derecho", independientemente de la AECID, pero con poderes transversales a las cuatro Secretarías de Estado del MAEC. Entre otras cosas, se dedica a organizar los cursos para la capacitación de observadores electorales y es el organismo que selecciona a los observadores para las misiones llevadas a cabo por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la UE. En la práctica, sin embargo, la falta de presupuesto de esta oficina le imposibilita gravemente tomar ese papel activo para el que fue creada. Frente a ésta, la AOD cuenta con más de 12 millones de euros sólo para proyectos relacionados con los derechos humanos. Casi 2 millones de euros son destinados a fundaciones y asociaciones dependientes de partidos políticos con representación parlamentaria de ámbito estatal para la promoción de actividades de "formación, consolidación y difusión del sistema democrático". De estas ayudas se benefician fundaciones como la FAES (PP) y la Fundación Pablo Iglesias (PSOE), pero también la Fundación Sabino Arana (PNV) y la Fundación Joseph Iria (ERC).<sup>11</sup> Sería deseable una mayor complementariedad, coherencia y publicidad en la asignación de recursos que responden a esta línea presupuestaria.

Como ya se ha comentado más arriba, en 2007 se aprobó la profunda reestructuración de la AECID a través de una reconstrucción de las divisiones sectoriales y geográficas. Los resultados de esta reestructuración podrán verse, por tanto, a lo largo de la

<sup>11</sup> Ver BOE núm. 195, Resolución 15451 del 25 de julio de 2007, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

siguiente legislatura, y será necesaria su evaluación. A pesar de constituir la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos una de las líneas transversales a la política de cooperación española, aún no existe un departamento que se ocupe globalmente de estos temas. Hasta ahora, éstos han sido tratados en forma de programas o proyectos concretos por parte de algunos departamentos geográficos, como el departamento de América Latina y el de la región mediterránea.<sup>12</sup> Las políticas de la AECID son evaluadas por la DGPOLDE y por la misma AECID, a través de sus comisiones mixtas, establecidas como organismos de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación, para las políticas de desarrollo y cooperación llevadas a cabo por diferentes actores, gubernamentales y no gubernamentales. Es la AECID la que las constituye, de manera que representa una planificación y evaluación interna de sus propias políticas. Sería necesario establecer indicadores de seguimiento y contratar un servicio externo para hacer la evaluación de las políticas implementadas por la AECID y otros organismos. Ante el reto de que España se sitúe a la cabeza en temas de políticas de cooperación, sería muy interesante apoyarse en ejemplos como el de Dinamarca, primer país de la Unión Europea que ha contratado un servicio externo para la evaluación de sus políticas de cooperación.

De todas formas, hay que tener en cuenta que la promoción de la democracia es parte del acervo político español, y ha constituido desde hace más de una década una de las metas prioritarias, común a todos los gobiernos y en continuo desarrollo, de la política exterior española. De esta manera, en 1998, una ley sobre cooperación internacional al desarrollo dispuso la base legal y la estructura conceptual para la promoción de la democracia. Esta ley enfatizó el apoyo a la promoción de la democracia y la consolidación de regímenes democráticos como uno de los objetivos de la política española de desarrollo, e incluía en sus prioridades temáticas el fortalecimiento de las insti-

tuciones democráticas y la sociedad civil.<sup>13</sup> Se estableció una guía para la promoción de la democracia en la estrategia de la política para el desarrollo en el Plan Director de 2001-2004. Y en 2003, la Estrategia para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho del MAEC definió como prioridad presupuestaria el apoyo a parlamentos, partidos políticos, sistemas judiciales, administración pública y sociedad civil.<sup>14</sup> La estrategia de la política para el desarrollo de 2001-2004 no definió la promoción de la democracia directamente como una prioridad temática, pero estableció una línea presupuestaria para la "participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno". En principio, esta línea contribuiría a la protección de los derechos humanos y al apoyo al Estado de derecho, al fortalecimiento de las estructuras democráticas de la sociedad civil a través del desarrollo institucional, la promoción de la igualdad de oportunidades y la protección de sectores vulnerables y la transparencia en la administración pública. La nueva estrategia para la política para el desarrollo en el período 2005-2008, incluía por primera vez la línea presupuestaria para la "gobernabilidad" como una prioridad transversal.

La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su adecuado funcionamiento de acuerdo con los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político... constituye una condición indispensable para el desarrollo.<sup>15</sup>

Se argumentó entonces que la nueva estrategia política para la gobernabilidad incorporaría iniciativas más rigurosas y sistemáticas para la promoción de la democracia. Sin embargo, como ya se ha mencionado anteriormente, la falta de coordinación y una política

<sup>12</sup> Según el Plan Director 2005-2008, se quiso crear una Estrategia Regional de la Cooperación Española para los Países del Mediterráneo, que incluyera el reforzamiento de las sociedades civiles. Sin embargo, parece no haber sido creada aún.

<sup>13</sup> Ver Ley 23/1998 de 7 de julio de 1998, Cooperación Internacional para el Desarrollo; Boletín Oficial del Estado, 8 de julio de 1998.

<sup>14</sup> Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2003

<sup>15</sup> Ver: Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, p. 36.

más dirigida al proceso constituía un fallo de la política de cooperación al desarrollo española que al final de la legislatura estaba aún por resolver.

## Prioridades del Gobierno español

La Alianza de Civilizaciones (AC), seguidora de o complementaria a la iniciativa del Diálogo de Civilizaciones del Presidente Jatamí, ha sido presentada como la iniciativa de más alto nivel de este último Gobierno español.

La Alianza de Civilizaciones pretende despertar la conciencia mundial sobre los riesgos de que se eleve un muro de incompreensión entre Occidente y el mundo árabe e islámico y que el anunciado y temido "choque de civilizaciones" pueda hacerse realidad.<sup>16</sup>

Por su quizás excesivo enfoque en el *Islam* y *Occidente*, sin embargo, suscita la impresión de ser una alternativa positiva a la teoría del choque de civilizaciones.<sup>17</sup> Esto, unido a la aparente asimetría entre los actores estatales, y su respeto por los derechos humanos y la promoción de la democracia, le hace correr el riesgo de acabar siendo no más que un intercambio cultural y educativo, sin consecuencias políticas en el medio plazo. A pesar de ello, tuvo un amplio apoyo en Oriente Medio y en la ONU, y se desarrolló finalmente como una iniciativa multilateral de esta última.<sup>18</sup> Después del I Foro de la Alianza de Civilizaciones, celebrado en enero de 2008, de hecho, se sacaron adelante doce acuerdos para acciones concretas, entre las que destaca un fondo para promover el empleo de los jóvenes en Oriente Próximo y otro para impulsar películas que promuevan los valores de

la Alianza. Ya están comprometidos 200 millones de dólares<sup>19</sup> para una iniciativa que en el largo plazo sí podría tener resultados políticos positivos. Además, desde que se lanzó la AC, se ha creado en España toda una serie de "casas culturales" que promueven el diálogo y el intercambio cultural: la "Casa Árabe"<sup>20</sup> y la "Casa Israel-Sefarad",<sup>21</sup> la "Casa África" y la "Casa Asia".<sup>22</sup> Esta última es una de las que mejor funciona, habiendo organizado seminarios, conferencias y cursos, entre los que destaca el Diálogo Oriente-Occidente. Sería deseable una mayor estructuración temática, e incluso estratégica, de estas casas.

Asimismo, cabe destacar que la iniciativa se constituyó como respuesta integral al cambio en la política exterior del Gobierno socialista, que tuvo varios ejes:

- Una aproximación más multilateral a los problemas internacionales.
- Una vuelta a la política continental, con el consiguiente alejamiento de Estados Unidos y una vuelta a América Latina y al Mediterráneo como ejes políticos tanto de España como de la Unión Europea (UE).
- La concentración de los efectivos de las fuerzas de seguridad del Estado en operaciones de paz apoyadas por organismos internacionales, como son los casos de Haití,<sup>23</sup> Líbano y Afganistán, por sólo mencionar tres.

<sup>19</sup> Ver "El Foro de la Alianza de Civilizaciones se cierra con doce acuerdos sobre acciones concretas y 200 millones de dólares comprometidos", en *Europa Press*, 27 de enero de 2008. Ver también "El I Foro de Civilizaciones se cierra con 12 acuerdos y una inversión de 134 millones de euros", en *El País*, 16 de enero de 2008.

<sup>20</sup> "Moratinos destaca el espíritu de la Alianza de Civilizaciones que inspira Casa Árabe", en *El Mundo*, 18 de enero de 2007.

<sup>21</sup> "España/Israel – Moratinos y Livni presentan mañana oficialmente la nueva Casa Separad-Israel en Madrid", en *Europa Press*, 7 de febrero de 2007.

<sup>22</sup> Ver [www.casaasia.es](http://www.casaasia.es).

<sup>23</sup> Curiosamente, el contingente formaba parte de uno más amplio hispano-marroquí, lo cual muestra que el interés era, además de la búsqueda del multilateralismo, una mejor relación con el reino vecino. Además, cuando en febrero de 2006 se retiraron las tropas, se pudo poner en duda el compromiso español con la protección de la democracia; ver *El País*, 10 de febrero de 2006. Unido a todo esto, a pesar de que Haití se convirtió en un país prioritario de la ayuda al desarrollo española, sólo se le concedió una magra cantidad de 4,1 millones de euros para el período comprendido entre 2004 y 2006.

<sup>16</sup> Ver Alianza de Civilizaciones, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, noviembre de 2005, p. 5, [www.mae.es](http://www.mae.es).

<sup>17</sup> Ver Huntington, Samuel P., "Clash of civilizations", en *Foreign Affairs*, verano de 1993.

<sup>18</sup> Ver "Alianza de Civilizaciones", Informe del Grupo de Alto Nivel, Naciones Unidas, 13 de noviembre de 2006.

En realidad, esta nueva orientación sólo se vio reflejada de manera relativa en las prioridades regionales de las políticas de promoción de la democracia de la administración española. Las dos mayores variaciones se dieron, primero en el hecho de que la ayuda a la promoción de la democracia, que en 2003 incluía "gobierno y sociedad civil" y "prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad", en 2006 sólo incluía la primera línea; y segundo, en la cantidad de dinero destinada a las diferentes regiones.

	2003	2006
América Latina	50,40%	59%
Europa	29,30%	4,75%
Mediterráneo / Norte de África	7,10%	15%
África subsahariana	5,50%	16%
Asia y Oceanía	4%	5,25%

En estos años tuvieron lugar los siguientes cambios:

- Se duplicó la ayuda a la región del Mediterráneo / Norte de África, que pasó de 7,3 millones de euros a casi 21 millones de euros en 2006.
- Se triplicó la ayuda al África subsahariana. La ayuda total de la AECI a esta región pasó de 33 millones de euros a 90 millones de euros en 2006, y se espera que llegue a los 120 millones de euros en 2008,<sup>24</sup> con diferentes programas entre los que se encuentra el programa de seminarios avanzados para Países Menos Avanzados.<sup>25</sup> En el caso del África subsahariana hay que tener en cuenta el presupuesto destinado a las organizaciones multilaterales que operan en la región, que también ha ascendido exponencialmente.
- La ayuda a Europa del Este se redujo a una sexta parte. Esto se debió en parte a que la cantidad destinada a esta región en 2003, que llegó a ser de 30 millones de euros, correspondía en su mayoría a operaciones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por el Ministerio de Defensa en Kosovo y

Bosnia-Herzegovina. La ayuda destinada a "Gobierno y Sociedad Civil" en 2006 ascendía a 6,65 millones de euros.

- También cabría mencionar el ligero aumento de la ayuda en temas de promoción de la democracia en el caso de América Latina. Aunque proporcionalmente no ha sido un cambio tan importante como los previamente mencionados, la cantidad invertida es considerable. La inauguración de un secretariado permanente de la Comunidad Iberoamericana en 2005, sin embargo, no menciona en sus documentos la promoción de la democracia.<sup>26</sup> Esto es preocupante en una región donde los populismos parecen estar en auge, y donde el Gobierno ha apoyado de una manera u otra a regímenes controvertidos como en la Venezuela de Chávez, la Cuba de Fidel, la Bolivia de Morales y el Ecuador de Correa, aunque los dos últimos son países prioritarios de la cooperación al desarrollo española y reciben ayudas directas para la mejora de su gobernabilidad.

En Asia, la AECI se ha concentrado en algunos países concretos. En 2006, la AECI dio 1,2 millones de euros a Camboya, 400.000 de los cuales fueron destinados a género y desarrollo. En 2007 la cantidad se dobló, con una inversión de 3 millones de euros.

*Tanto en nuestro diálogo político como en nuestra cooperación con Asia serán de obligada referencia los planteamientos de la defensa de los derechos humanos, resolución pacífica de conflictos y apoyo a la legalidad internacional (...) A largo plazo, sólo una efectiva política democrática incentiva la estabilidad social y política que pretende alcanzar nuestra política de cooperación hacia esos países.<sup>27</sup>*

Una de las diferencias cruciales de España con la mayoría de los demás países europeos sigue siendo su orientación hacia países de renta media-baja, como

<sup>24</sup> Plan África, 2006-2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

<sup>25</sup> Ver Plan Director 2005-2008, p. 74.

<sup>26</sup> Ver Gratius, Susanne, "La Cumbre Iberoamericana de Salamanca: ¿de una comunidad cultural a una alianza política?", Comentario FRIDE, noviembre de 2005, [www.fride.org](http://www.fride.org).

<sup>27</sup> Ver Plan de Acción 2005-2008, "España hacia Asia y el Pacífico", disponible en [http://www.mae.es/NR/rdonlyres/42286736-D493-4D69-8FC3-7A340B2E0F33/0/plan\\_accion\\_asia2005.pdf](http://www.mae.es/NR/rdonlyres/42286736-D493-4D69-8FC3-7A340B2E0F33/0/plan_accion_asia2005.pdf).

se puede ver en la tabla a continuación. Sin embargo, en los últimos años los fondos a países menos adelantados se ha triplicado, pasando de un 11,9 % en 2003 a un 33 % en 2006.<sup>28</sup>

Países por tipo de renta	2004	2005	2006
Renta media-alta	6,79%	6,50%	8,40%
Renta media-baja	60,16%	58,70%	52,60%
Renta baja	19%	5,90%	6%
Países menos adelantados	13,97%	28,90%	33%

Según el Plan Director 2005-2008, un 70 % de la AOD se destinaría a países prioritarios. Pero, además, el número de países prioritarios decreció de 32 en 2004 a 23 en 2005, y ha permanecido en 23 hasta 2007. El mayor énfasis ha sido puesto en países en post-transición donde los desafíos se relacionan con la promoción de una mejor "cualidad" de la democracia. De hecho, sólo cinco estados del África subsahariana fueron identificados como países prioritarios, concretamente, Angola, Cabo Verde, Mozambique, Namibia y Senegal, y esto a pesar del lanzamiento del Plan África.

De todas formas, el Gobierno de Zapatero declaró que África iba a ser una nueva prioridad y sugirió que los aumentos presupuestarios se destinaran mayoritariamente a esta región.<sup>30</sup> De hecho, el ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, hizo dos viajes a África durante esta legislatura, en diciembre de 2005 y en enero de 2008. Nunca antes un ministro de Asuntos Exteriores español había pasado tanto tiempo en la región. Además, se creó la llamada "Casa África" en Las Palmas, en el marco de la AC, con el fin de aumentar el diálogo y el intercambio cultural. En mayo de 2005, se anunció un

<sup>28</sup> Ver Seguimiento del PACI 2004 (p. 33) y 2006 (p. 21), donde se especifica el porcentaje de la AOD por nivel de renta del país receptor de la ayuda.

<sup>29</sup> Seguimiento del PACI 2006, p. 165-210, <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/La+AOD+espaola.+Estadsticas/>. En color los países prioritarios que reciben mayores ayudas en temas de gobernabilidad y sociedad civil.

<sup>30</sup> Moratinos, Miguel Ángel, "El compromiso ético y político con África", ARI, Real Instituto Elcano, Madrid, 20 de diciembre de 2005.

### Cantidad presupuestada para la partida "Gobierno y Sociedad Civil" en los países prioritarios en los años de Gobierno del PSOE:<sup>29</sup>

Países prioritarios	2004	2005	2006
Angola	497.530	1.194.049	965.975
Argelia	132.041	509.309	1.441.061
Bolivia	9.184.638	4.823.342	7.116.294
Cabo Verde	315.049	683.136	771.801
Rep. Dominicana	4.958.052	2.371.038	1.746.435
Ecuador	3.414.957	3.269.029	4.754.802
El Salvador	4.262.892	4.488.314	5.862.473
Filipinas	0	200.000	1.747.917
Guatemala	4.690.564	5.001.096	8.319.020
Haití	1.030.688	1.241.149	1.254.214
Honduras	3.017.926	5.948.249	3.287.466
Marruecos	4.196.281	3.457.883	6.272.462
Mauritania	335.820	305.633	2.531.838
Mozambique	431.120	1.199.923	1.935.179
Namibia	169.746	387.273	0
Nicaragua	2.565.191	4.569.474	4.185.726
Territorios Palestinos	4.457.619	7.765.629	5.393.421
Paraguay	473.441	717.497	1.941.868
Perú	3.526.733	6.857.057	5.252.705
Población Saharaui	236.828	626.460	656.822
Senegal	334.572	1.370.175	1.936.091
Túnez	34.607	100.000	1.204.456
Vietnam	41.240	489.867	885.725
<b>Total</b>	<b>48.307.535</b>	<b>57.575.582</b>	<b>69.463.751</b>

Plan de Acción para la Cooperación con África, en el que España se comprometía a apoyar generosamente los procesos de democratización en el continente, pero ponía en función del respeto a los derechos humanos la relación política bilateral con cada Gobierno, de acuerdo con las pautas marcadas por las Directrices.<sup>31</sup> Sin embargo, una de las principales razones para este plan era el enorme problema que supone para España el constante flujo de inmigración desde este continente.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Ver "Libro Plan África 2006-2008", disponible en <http://www.mae.es/NR/rdonlyres/2931C11A-CA1D-4A45-B928-7C1FFD0B5000/0/LIBROPLANAFRICA.pdf>, p. 49.

<sup>32</sup> Ver "Moratinos: 'La Prioridad de África en la política española es irreversible'", en *El Mundo*, 26 de enero de 2008.

Con relación a esto último, hay que distinguir los fondos destinados por país o región a la promoción de la democracia, y la posible condicionalidad a determinados países para recibir otros tipos de ayudas y/o privilegios comerciales. España se ha opuesto tradicionalmente al uso de la condicionalidad. En el Plan Director 2005-2008 se hace referencia al compromiso reforzado, comprometido con los principios y los valores inherentes a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho como elementos fundamentales en el diálogo político y como **condición esencial del mismo**.<sup>33</sup> Es una condicionalidad al diálogo, y del diálogo dependen las concesiones de ayudas al desarrollo. La Ley de 1998 no hace mención a esta estrategia, y estipula que la ayuda oficial al desarrollo se destina a países en base a cuatro criterios: niveles de pobreza, incidencia de conflicto, prioridades de la política exterior española y el compromiso de los Estados receptores a cumplir con las metas de desarrollo estipuladas.<sup>34</sup> El programa anual para la cooperación internacional de 2005 añadía un quinto criterio: la existencia de un tratado de cooperación bilateral entre España y el posible Estado receptor.<sup>35</sup> Si se relacionara de manera correcta la afirmación sobre la condicionalidad al diálogo político con la necesidad de existencia de un tratado de cooperación bilateral para la concesión de ayudas, no sería difícil llegar a la conclusión de que las ayudas están condicionadas al respeto de los valores democráticos y los derechos humanos, como se ha mencionado con anterioridad. Sin embargo, siempre hace falta ese paso intermedio.

En la práctica, no se llega a aplicar esta condicionalidad. Se espera que el diálogo político sirva para la apertura de regímenes en su camino hacia la democratización. Como decía un diplomático español: "la política exterior española es con frecuencia indulgente con algunos regímenes, y esto es así por miedo a que las políticas se parezcan demasiado a las ameri-

canas. No hay políticas de promoción de la democracia *contra* ningún Gobierno". De todas formas, las prioridades geográficas para la ayuda al desarrollo en el período 2001-2004 contaban que casi la mitad de los 32 países identificados no habían firmado o ratificado importantes pactos o convenciones de derechos humanos.<sup>36</sup> Para el período 2005-2008 la proporción de países prioritarios que no habían firmado dichas convenciones cayó a un tercio, 7 de los 23 países prioritarios.<sup>37</sup> Hay que tener cuidado, sin embargo, con escudarse en la formalidad de ratificar tratados o convenciones como símbolo *real* de apertura democrática o de respeto a los derechos humanos. Puede ser un primer paso, pero éste debe ser vigilado. De nada sirve una firma sin acción, ni un premio sin victoria.

La falta de condicionalidad se ha visto en el incremento o la continuación de ayudas y programas en algunos países como Marruecos, Túnez, Libia, Arabia Saudita, Guinea Ecuatorial, Cuba, Venezuela y China, entre otros, de cuya voluntad de democratización quizás se pueda dudar. De interés adicional sería la observación del proceso de la AOD española anual en algunos de estos países.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Ver Plan Director 2005-2008, pp. 26-27.

<sup>34</sup> Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de 7 de julio, BOE N° 162, 8 de julio de 1998.

<sup>35</sup> Plan Anual de Cooperación Internacional 2005, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

<sup>36</sup> Albania, Cabo Verde, Cuba, Guinea-Bissau, Mauritania, Nicaragua, República Dominicana, Serbia y Montenegro, Túnez, Santo Tomé y Príncipe y Vietnam.

<sup>37</sup> Mauritania, Nicaragua, República Dominicana, Túnez, Cabo Verde, Senegal y Vietnam.

<sup>38</sup> Estas cifras deben ser relativizadas en su interpretación geoestratégica, pues puede llevar a una cierta distorsión el que se incluyan los créditos FAD y las condonaciones de deuda que pudieran haber sido decididas en años diferentes y con Gobiernos diferentes. Las cifras han sido recopiladas de los Seguimientos del PACI 2004, 2005 y 2006, países prioritarios, preferentes y de atención especial. Ver <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentacin/#sec2B>

País / territorio	AOD 2004	AOD 2005	AOD 2006
Irak	22.836.573	154.206.438	153.104.993
Nigeria			108.782.970
Marruecos	47.936.120	43.242.423	69.022.399
Colombia	19.495.578	37.537.354	58.128.209
Bolivia	43.689.012	53.648.644	43.065.245
Argelia	24.959.901	13.828.577	65.243.044
Egipto	15.942.123	22.917.557	26.419.431
Población saharai	11.750.436	13.152.788	19.603.272
China	47.418.930	43.128.088	46.737.410
Cuba	13.334.723	12.249.549	13.995.440
Túnez	9.807.351	7.914.202	16.232.551
Guinea Ecuatorial	14.391.735	19.226.207	11.974.244
Sudán	6.336.636	7.820.008	10.561.495
Mauritania	9.654.450	13.040.801	10.330.454
Venezuela	2.799.510		7.888.984

En 2007, España ocupó la presidencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europeas (OSCE). El área de concentración de la OSCE no había sido nunca de interés primordial para España, de manera que la presidencia podía haber supuesto la apertura de nuevas relaciones con el este, nuevos campos de inversión, pero también nuevas regiones a las que llevar su ayuda al desarrollo. Esta última ha seguido siendo muy limitada. Se abrió durante este año una embajada en Astana (Kazajstán) y había planes de abrir otra en Bakú (Azerbaiyán). Se trata de dos países con regímenes autoritarios blandos, cuyo camino hacia la democratización está aún por ver, pero ricos en recursos energéticos. La presión que España pudo ejercer en el momento de su presidencia fue limitada, pues había que tratar de mantener contentos a todos los Estados miembros de la organización. Sin embargo, su pasividad en relación a asuntos de derechos humanos y democracia en la órbita de la ex Unión Soviética fue mayor de la esperada. El creciente interés energético español unido a su relativa debilidad frente a Rusia, impidieron una política de acción, que se vio reducida a una de reacción.<sup>39</sup> La controvertida presidencia

<sup>39</sup> Esto fue mayormente debido a la falta de apoyo de la sociedad civil, como también denuncia Amnistía Internacional en relación

kazajstana de la OSCE en 2010 fue negociada por España durante la reunión presidencial que se celebró en noviembre de 2007 en Madrid, después de que ya hubiera habido un acuerdo para que ésta fuera en 2011, bajo revisión de ciertos órganos de la organización. En resumen, los resultados de la presidencia fueron más pobres de los esperados.

## Conclusión

En el contexto de las elecciones generales que han de celebrarse en marzo de 2008, y en torno a la aprobación de la nueva estrategia sectorial de gobernabilidad, es necesaria una revisión realista de los resultados de las políticas llevadas a cabo en los últimos cuatro años. Sin tratar de ser un informe completo y en profundidad de las políticas de promoción de la democracia, este artículo ha intentado clarificar algunos extremos y llegar a algunas conclusiones, que sirvan para la mejora de una política de cooperación en continuo progreso.

Como ya se mencionó a lo largo del artículo, el acervo común a la política exterior española en torno a la estabilización y al desarrollo político hacia la democracia, es uno de los activos más fuertes de la política de este país. El valor añadido que supone la transición española en términos de experiencia y empatía en los diferentes procesos de democratización merece una atención muy especial. El aumento continuo de recursos dedicados específicamente a la gobernabilidad debe ser aprovechado, continuado, pero también mejorada su asignación y la evaluación de sus resultados.

Sería muy aconsejable una revisión de la coherencia y la coordinación entre políticas llevadas a cabo por diferentes organismos y a través de presupuestos distintos. La concentración geográfica de la AOD no es en sí misma negativa, sino que responde a una venta-

a la exclusión de la Sociedad de Amistad ruso-chechena de un evento público que se realizó en septiembre de 2007, gracias a las presiones rusas; ver Amnistía Internacional, "Política exterior y derechos humanos del gobierno español 2006-2007. ¿Hasta dónde llega el compromiso con los derechos humanos en el exterior?", 2007.

ja comparativa del Estado español en algunos países y/o regiones. Sin embargo, las inversiones bilaterales en Oriente Medio y en África, por no hablar de Asia Central y Extremo Oriente, siguen siendo escasas, al menos, en temas relacionados a la democracia y a los derechos humanos, y esto a pesar del Plan África y otras iniciativas. En Oriente Medio, por ejemplo, hay algunos proyectos que se centran en el desarrollo local, pero la AECI se centra principalmente en proyectos que ya están en marcha, y esto sólo cuando el

Gobierno en particular hace una petición de intervención. La falta de implicación en esta región del mundo hace palidecer la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones, pues ésta centra sus esfuerzos principalmente en esta región, como foco de conflictos de potencial proliferación. Por el contrario, la apertura de vías de comunicación con regímenes autoritarios o semi-autoritarios debe servir, de hecho, para avanzar en el largo y complejo camino hacia democracias consolidadas y estables.

Kimana Zulueta Fülcher

---

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org).

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org).

# [www.fride.org](http://www.fride.org)

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)