

VOL.2_nº1_2007_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Sumario_

01 MIGUEL J. AGUDO, JUAN J. GARCÍA E JUAN L. LARA (Centro de Estudios Andaluces), «*A participación autonómica ante os órganos da Unión Europea: plasmación na reforma estatutaria andaluza*»._**02_ ELVIRO ARANDA** (Universidad Carlos III de Madrid), «*A lei de defensa nacional e a participación de España en operacións de mantemento da paz*»._**03_ SANDRA LEÓN-ALFONSO E MÓNICA FERRÍN** (Escola Galega de Administración Pública), «*A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel*»._**04_ VICENZO PAVONE** (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), «*Bioteconoloxías e cambio social: dereito · saúde ou dereito a estar sans? Enxeñería xenética, biomedicalización e elección individual*»._**05_ JOSÉ ÁNGEL SOTILLO** (Universidad Complutense de Madrid), «*A política española de cooperación para o desenvolvemento: na procura da maioría de idade*»._**06_ CARLOS TEJO** (Universidade de Santiago de Compostela), «*A axenda global de desenvolvemento. Capacidades e límites no sistema internacional de axuda*»._**07_ empresarial: da desconfianza á lúa de mel?**»._**RECENSIONES 01_ MIGUEL ANXO BASTOS** (Universidade de Santiago de Compostela); Villoria, M. 2006. *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis._**02_ SANTIAGO LAGO** (Universidade de Vigo); León-Alfonso, S. 2006. *The political economy of fiscal decentralization. Bringing politics to the study of intergovernmental transfers*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

VOL.2_nº1_2007. Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Consello Editorial

_PRESIDENTE

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO.
Director da Escola Galega de Administración Pública e catedrático de Socioloxía [Universidade da Coruña].

_DIRECTOR

RAMÓN BOUZAS LORENZO.
Profesor titular de Ciencias Políticas e da Administración [Universidade de Santiago de Compostela].

Comité Científico

_Área de Ciencias Políticas

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.
Profesor titular de Ciencias Políticas e da Administración [Universidade de Murcia].

_Área de Ciencias da Administración

SALVADOR PARRADO DÍEZ.
Profesor titular de Ciencia Política e da Administración [UNED].

_Área de Dereito Administrativo

JULI PONCE SOLÉ.
Profesor Titular de Dereito Administrativo [Universidade de Barcelona].

_Área de Dereito Constitucional

EVA SÁENZ ROYO.
Profesora axudante de Dereito Constitucional [Universidade de Zaragoza].

_Área de Economía

SANTIAGO LAGO PEÑAS.
Profesor titular de Economía Aplicada [Universidade de Vigo].

_Área de Socioloxía

FABRIZIO BERNARDI.
Profesor titular de Socioloxía [UNED].

_ Administración & Cidadanía publícase cunha periodicidade semestral. Ademais dos dous números anuais, *Administración & Cidadanía* ofrece un número anual de contido monográfico.

_ Administración & Cidadanía está dispoñible en formato impreso e electrónico, en lingua galega e castelá. Así mesmo, conta cunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.

_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

EDITA:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

TRADUCCIÓN E REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Interlingua Traduccions, S.L.

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Deseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL:


A revista *Administración & Cidadanía* non se responsabiliza das opinións vertidas nos presentes artigos desta publicación. Estas opinións son estritamente responsabilidade exclusiva do seu autor ou os seus autores.

Sumario



_ ARTIGOS	[7-141]
_ Miguel J. Agudo, Juan J. García e Juan L. Lara (Centro de Estudios Andaluces), « A participación autonómica ante os órganos da Unión Europea: plasmación na reforma estatutaria andaluza ».	[9-21]
_ Elviro Aranda (Universidad Carlos III de Madrid), « A lei de defensa nacional e a participación de España en operacións de mantemento da paz ».	[23-47]
_ Sandra León-Alfonso e Mónica Ferrín (Escola Galega de Administración Pública), « A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel ».	[49-75]
_ Vincenzo Pavone (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), « Bioteclonoxías e cambio social: dereito á saúde ou dereito a estar sans? Enxeñería xenética, biomedicalización e elección individual ».	[77-92]
_ José Ángel Sotillo (Universidad Complutense de Madrid), « A política española de cooperación para o desenvolvemento: na procura da maioría de idade ».	[93-112]
_ Carlos Teijo (Universidade de Santiago de Compostela), « A axenda global de desenvolvemento. Capacidades e límites no sistema internacional de axuda ».	[113-130]

_ Javier Uncetabarrenechea (Universidade do País Vasco), «A crecente relación entre as Nacións Unidas e o mundo empresarial: da desconfianza á lúa de mel?».	[131-141]
_ RECENSIÓNS	[143-152]
_ Miguel Anxo Bastos (Universidade de Santiago de Compostela): Villoria, M. 2006. <i>La corrupción política</i> . Madrid: Editorial Síntesis.	[145-148]
_ Santiago Lago (Universidade de Vigo): León-Alfonso, S. 2006. <i>The political economy of fiscal decentralization. Bringing politics to the study of intergovernmental transfers</i> . Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.	[149-152]
_ SUMMARY	[153-155]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[157-158]
_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN	[159-160]



Artigos

A participación autonómica ante os órganos da Unión Europea: plasmación na reforma estatutaria andaluza



& *Resumo/Abstract: A atribución de competencias soberanas por parte dos Estados á Unión Europea xera importantes distorsións naqueles estados membros con sistemas politicamente descentralizados ou estados compostos, como é o caso de España e a súa estrutura autonómica. Desde o punto de vista da UE, os suxeitos membros son os estados soberanos, e por tanto eles son os responsables da execución do Dereito Comunitario.*

O proxecto de Tratado polo que se institúe unha Constitución para Europa contemplaba unha serie de disposicións nas que a posición e relación das rexións respecto da Organización xa se recoñecía no Dereito orixinario de xeito máis profundo.

A Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas tamén selou dous acordos aceptados por todas as comunidades autónomas que melloran substancialmente o sistema existente. A principal novidade achegada por estes acordos é que lles permiten ás comunidades autónomas participar directamente nalgúns reunións do Consello de Ministros da Unión Europea mediante un representante autonómico que dependerá funcionalmente da representación permanente española no órgano comunitario.

Paralelamente a este proceso, o Estado autonómico está a vivir unha etapa de actualización a través das reformas dos estatutos de autonomía, entre eles o andaluz. Neste contexto, é esencial ter en consideración a presenza da vontade das Comunidades para reafirmaren as políticas europeas de carácter horizontal, así como de cohesión económica, social e territorial.&

& *Palabras clave: Unión Europea, Comunidade Autónoma, Andalucía, Constitución, Estatuto de Autonomía, reforma, participación*

1. A UNIÓN EUROPEA E AS REXIÓNS: UNHA RELACIÓN DIFÍCIL

A atribución do exercicio de competencias soberanas por parte dos estados membros a unha organización internacional, a Unión Europea, mediante a cal flúe o proceso de integración europea, xera distorsións non-desprezables dentro dos estados membros con sistemas politicamente descentralizados ou estados compostos, como é o caso de España e a súa estrutura autonómica. Referímonos aos problemas que atinxen á distribución competencial e, especificamente, ás canles de participación política das rexións na atribución e exercicio das devanditas competencias que poden posiblemente ser articuladas, así como aos problemas prácticos na súa aplicación¹.

Seguindo a terminoloxía dominante, as relacións entre a organización e as rexións ou entes políticos descentralizados do estado composto (as comunidades autónomas no noso caso) pódense dividir en dous grupos xerais. En primeiro lugar temos as relacións de tipo ascendente, que abranguen todas as formas que teñen as comunidades autónomas de participaren na toma comunitaria de decisións. Este tipo adoita ser subdividido en interno ou externo, dependendo de que a devandita participación se dea en órganos puramente internos do Estado ou a través da presenza ou contacto con algunha das institucións comunitarias (Comisión, Comité das Rexións, Consello de Ministros)². En segundo lugar atopamos as chamadas relacións descendentes, que atinxen á execución interna do Dereito Comunitario por parte das comunidades autónomas, aspecto amplamente reflectido nunha asentada xurisprudencia constitucional no noso país³.

Un feito determinante que cómpre ter presente no estudo destas cuestións é o que ata agora foi indiferenza xurídica por parte da UE respecto das implicacións competenciais da súa actividade no ámbito interno dos estados membros. Efectivamente, desde o punto de vista desta organización internacional, os suxeitos membros dela son os estados soberanos e, polo tanto, a eles compételles a execución do Dereito Comunitario do xeito que consideren oportuno na fase descendente; todo o demais será considerado cuestión interna dos estados. É dicir, a indiferenza descrita nace dos principios de responsabilidade última dos estados e da súa autonomía institucional advertidos polo Tribunal de Luxemburgo⁴. O mesmo acontece na fase ascendente ou de toma de decisións, onde o Estado membro é o suxeito propiamente decisivo na armazón institucional, na que as rexións atopan un asento case anecdótico e consultivo no Comité das Rexións (CdR).

Ora ben, isto vén xustificando non só polo feito de que o responsable internacional último sexa en todo caso o Estado, quen, como corolario, ten garantida a súa autonomía interna, senón tamén, e de maneira moito máis relevante na nosa opinión, pola propia lóxica da arquitectura institucional e de actuación comunitaria na que, sendo a efectividade un principio fundamental, non semellou articulable ata o de agora un sistema de toma de decisións no que deban intervir centos de entes rexionais con moi diversos graos de poderes e aspiracións políticas⁵.

Por último, non hai que desprezar o compoñente das chamadas *capacidades administrativas*⁶, que fai referencia ás diferenzas existentes en canto a poder de orzamento, organizativo e formación humana entre as diversas rexións da Unión Europea, aspecto que analizaremos máis adiante en referencia específica á Consellería de Asuntos Autonómicos da Representación Permanente de España ante o Consello. Este factor de capacidade e eficien-

cia agrava as súas diferenzas no nivel rexional e é outro motivo importante para os receos respecto do papel da Europa das rexións na xestión do proceso europeo de integración.

En calquera caso, e xunto ao dito, estas relacións xuntan os aspectos puramente técnico-xurídicos antes bosquexados con enormes tensións político-ideolóxicas sobre a concepción do Estado-nación (incluído o debate sobre un suposto dereito de autodeterminación para pobos que non están sometidos a ningún tipo de dominación colonial ou dereito de secesión ata o de agora inexistente no Dereito Internacional), así como innumerables conflitos políticos internos para os que a UE non é o foro de tratamento axeitado pola súa propia natureza de organización internacional creada e sustentada por eses mesmos estados soberanos, cuxa lexitimidade ou funcionalidade é a miúdo cuestionada, sen esquecer que os obxectivos que se lle atribúen á organización distan, polo momento, de alcanzar estas cuestións⁷. Non obstante, todo isto non impide que a relevancia do tema non deixe de advertirse en todas as esferas políticas e institucionais, tanto comunitarias como nacionais.

No 2001 a Comisión Europea publicou o Libro Branco sobre a Gobernanza, documento de grande importancia para tomarlle o pulso á cuestión a nivel comunitario. Nel súxírese o «recoñecemento» dunha sorte de «vía de feito» para as rexións, que consistiría na intensificación de contactos e mecanismos de consulta entre a Comisión e as rexións de xeito previo á elaboración e discusión dos seus proxectos, especialmente no caso de rexións con poderes legislativos no ámbito da política rexional e de cohesión territorial⁸. Malia que esta vía, que se xeneralizou desde entón, non parece, no entanto, satisfacer as necesidades de decisión política das comunidades autónomas en todos os ámbitos da súa competencia⁹. Ademais, como sinala Jáuregui, pola súa falta de institucionalización esta vía depende totalmente da vontade política da Comisión¹⁰.

O proxecto de Tratado polo que se institúe unha Constitución para Europa (TCUE) contemplaba unha serie de disposicións nas que a posición e relación das rexións respecto da organización eran recoñecidas no Dereito orixinario de xeito máis profundo¹¹. Non obstante estas estipulacións, referidas fundamentalmente á aplicación dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade e ao dereito de acceso ao Tribunal de Xustiza da UE estaban fortemente condicionadas pola actuación dos estados.

Outras propostas foron avanzadas de cara a variar a indiferenza comunitaria neste aspecto e desbordar as vías dispoñibles ata o de agora. Porén, probablemente debido ás razóns institucionais e políticas antes expostas, a situación non cambiou substancialmente. Centrándonos na fase ascendente das relacións entre as comunidades autónomas e a UE, poderíase establecer que dentro da participación exterior, é dicir, nas mesmas institucións comunitarias, non parece que as vías actualmente existentes vaian afondar no presente estadio político-xurídico da integración comunitaria. Destas vías (participación de facto na Comisión, asento no CdR ou participación no Consello de Ministros), consideramos que a máis frutífera de cara a un futuro próximo, e aquela na que os actores rexionais deberían centrar a súa atención e esforzos, é a participación individual nas delegacións estatais segundo o art. 203 TCE.

Esta forma de participación, así como case todas as demais, continúa estando sometida ao Dereito estatal e á coordinación e ordenación por parte do Estado (SSTC do 29 de outubro de 1992 e do 26 de maio de 1994). Agora ben, nos últimos anos producíronse avances na lexislación española ao noso xuízo moi significativos e que reforzaron considerablemente a eficacia da participación das comunidades autónomas no Consello de Ministros da UE.

2. A PARTICIPACIÓN NO CONSELLO DE MINISTROS: UN INSTRUMENTO CON FUTURO

O 9 de decembro do 2004 un órgano de participación interna, a Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas (CARCE¹²), sela dous acordos aceptados por todas as comunidades autónomas: un relativo á «Consellería para Asuntos Autonómicos na Representación de España ante a Unión Europea e sobre a participación das Comunidades Autónomas nos Grupos de Traballo do Consello da Unión Europea» e outro «Sobre o Sistema de Participación das Comunidades Autónomas nos Grupos de Traballo do Consello da Unión Europea» que melloran substancialmente o sistema xa existente desde 1996¹³.

A principal novidade achegada por estes acordos é que lles permiten ás comunidades autónomas participar directamente nalgunhas reunións do Consello de Ministros da Unión Europea mediante un representante autonómico que dependerá funcionalmente da representación permanente española no órgano comunitario. Segundo se extrae do propio texto dos acordos, «enténdese pola devandita representación a incorporación á delegación española nas reunións de determinadas formacións do Consello dun membro, con rango de conselleiro ou membro dun Consello de Goberno autonómico, que represente as comunidades autónomas nos asuntos que afecten as súas competencias».

Como é lóxico, as comunidades autónomas só poderán participar na representación do Estado naqueles asuntos en que exerzan competencias. Concretamente participan nas seguintes formacións do Consello:

- EPSSCO: Emprego, Política social, Sanidade e Consumidores,
- AGRIPESC: Agricultura e Pesca,
- MA: Medio Ambiente,
- EXC: Educación, Xuventude e Cultura.

Esta participación autonómica consiste, como xa se adiantou, na inclusión dentro da representación permanente española no Consello de Ministros dunha Consellería de Asuntos Autonómicos en representación das comunidades autónomas. A consellería está integrada por dúas persoas ou conselleiros, nomeados por proposta consensuada das 17 comunidades autónomas, os cales deberán proceder da estrutura política autonómica e ter rango de conselleiro ou ser membro do Goberno dunha das comunidades autónomas, solución moito máis acertada ca a anterior representación por diplomáticos, cuxa sensibilidade polos asuntos autonómicos non era necesariamente a máis axeitada. Estes dous postos de representación son rotatorios entre as 17 comunidades e elíxense cada 3 anos. En calquera caso, cómpre insistir en que a Consellería de Asuntos Autonómicos está adscrita organicamente ao Ministerio de Administracións Públicas e funcionalmente ao Ministerio de Asuntos Exteriores e Cooperación Internacional, é dicir, está plenamente integrada na representación española.

Este tipo de representación das comunidades autónomas no Consello, inspirado no modelo de representación dos *Länder* austríacos¹⁴, e que pode chamarse directa porque lles permite incluír un conselleiro autonómico con dereito a uso da palabra na legación española (é dicir, con poder para expresar a posición do Estado en temas da súa competencia), réxese por uns obxectivos e uns principios recollidos na lei que se inspiran na necesidade de garantir a unidade e coherencia da acción exterior dentro da marxe de manobra máis ampla posible para as comunidades autónomas nos seus ámbitos competenciais.

Efectivamente, o principio fundamental deste mecanismo de representación, como xa se pode intuír, non é outro que o de unidade, que implica un criterio de non-contradición entre os distintos actores que representan o Estado e ten, como veremos posteriormente, importantes consecuencias na práctica. Outros destes principios son o de lealdade na actuación, coresponsabilidade, representación conxunta (tanto para os consellos de ministros como para os comités ou órganos auxiliares que sexan necesarios, especialmente no Comité de Representantes Permanentes ou COREPER e unicamente dentro da súa primeira formación —COREPER I—, encargada das cuestións máis técnicas como pesca, transportes, telecomunicacións, medio), responsabilidade do Estado pola actuación común e, finalmente, o uso da palabra por parte dos conselleiros autonómicos.

O principio de unidade de representación é a pedra angular do sistema, que se manifesta na necesidade de acadar unha posición común por parte das comunidades autónomas antes de poder expresarse no seo da representación española. Isto é, se as 17 comunidades autónomas non conseguen un acordo sobre cal debe ser a posición do Estado que, non o esquezamos, están a representar, os conselleiros autonómicos non poderán expresar a posición autonómica.

A xeración deste tipo de consensos e acordos é se cadra un dos aspectos máis interesantes do mecanismo. Así, a información proveniente do Consello é reunida pola Consellería de Asuntos Autonómicos e enviada ás 17 comunidades autónomas, as cales terán un período de tempo (en ocasións moi limitado) para procesar a información, formularlle á Consellería a súa posición e acadar unha posición común ao respecto. En termos prácticos trátase da transmisión diaria de enormes cantidades de información dun alto nivel técnico ás diferentes comunidades autónomas, as cales, non obstante, non sempre están preparadas tecnicamente para responder en prazo¹⁵. É dicir, no momento actual de desenvolvemento do mecanismo encontrámonos ante unha vía que ofrece amplas posibilidades de cumprir eficazmente os obxectivos lexítimos das comunidades autónomas e sobre a que elas expresaron unha valoración positiva unánime¹⁶, malia que aínda falta a rodaxe e a preparación humana necesaria por parte das propias comunidades autónomas para alcanzar o seu máximo aproveitamento.

Dentro do mecanismo atopamos outros puntos que terían de mellorar, como por exemplo a participación nos grupos de traballo do Consello de Ministros. Estes grupos son comités de tipo moi técnico nos que a diario se leva a cabo o verdadeiro labor lexislativo comunitario. Poderíase dicir que a inmensa maioría das decisións que lles interesan ás comunidades autónomas se toman neste tipo de comités ou grupos de traballo, nos que se realiza a verdadeira negociación técnica para a posterior ratificación formal polo Consello. Neles pode participar a Consellería de Asuntos Autonómicos, se ben a súa posición parece ser demasiado feble para ser efectiva polo momento.

A Consellería de Asuntos Autonómicos pode participar mediante un representante técnico, pero na práctica debe procesar grandes cantidades de información en comités que se reúnen a diario e enviarlles esta información ás 17 comunidades autónomas, as cales, sufrindo á súa vez os problemas antes advertidos, deben formular as súas posicións en ocasións no prazo de poucas horas. Estas cuestións formulan algunhas dúbidas sobre a participación real nos termos actuais. Non obstante, parece que estes problemas poderían resolverse de forma relativamente doada e rápida mediante certas melloras no sistema de comunicación interna entre a Consellería e as comunidades autónomas. Do mesmo modo, suxeriuse que sería positivo satisfacer a imperiosa necesidade de maior preparación dos interlocutores dentro das comu-

nidades autónomas mediante, por exemplo, a creación de consellerías específicas para asuntos comunitarios europeos¹⁷.

En definitiva, o reto actual para a participación autonómica na fase ascendente do Dereito Comunitario, ou toma de decisións comunitaria, parece encontrarse na necesidade dunha maior concienciación e preparación específica por parte dos órganos políticos autonómicos dada a actual dispoñibilidade de medios axeitados a tal fin. Como podería influír nisto a projectada reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía actualmente en trámite nas Cortes?

3. A FORMULACIÓN DA REFORMA ESTATUTARIA ANDALUZA

De certo, a reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía¹⁸ debe dar resposta a esa necesidade da Comunidade Autónoma, ao tempo que pode ser unha boa base para dar un pulo máis cara á concienciación da Administración andaluza da importancia que a Unión Europea ten para o seu propio desenvolvemento.

De feito, o texto do novo Estatuto de autonomía para Andalucía inclúe, dentro do título IX, Relacións Institucionais da Comunidade Autónoma, todo un capítulo, o III, adicado ás relacións coas institucións da Comunidade Europea.

3.1. Principios xerais

Do art. 226 ao 235 do novo Estatuto séntase o marco de relacións entre a Comunidade Autónoma de Andalucía e as institucións da Unión Europea. Tal como sinala López Benítez ¹⁹, superada unha primeira interpretación moi estrita que entendía, sobre a base do art. 149.1.3 CE, que a relación coas institucións europeas unicamente se trataba a través do Estado e dos órganos estatais, o noso Dereito interno, seguindo as recomendacións da xurisprudencia constitucional, foi adoptando outra postura máis flexible e máis proclive á participación das instancias autonómicas nos procesos de decisión e aplicación do Dereito Comunitario.

Para empezar, sinala o mencionado autor, «o ámbito substantivo da competencia estatal sobre relacións internacionais reduciuse á potestade de subscribir tratados, de manter embaixadas e consulados e á consagración da responsabilidade internacional do Estado. Ademais, entendeuse que nun Estado descentralizado coma o noso, o ingreso nas instancias europeas non supoñía que, por iso mesmo, quedase alterado o marco interno de distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, apreciación esta última que facía necesario o deseño de mecanismos e técnicas imaxinativas que permitisen a participación das comunidades autónomas tanto na fase ascendente de formación do Dereito comunitario como na fase descendente de aplicación e desenvolvemento deste, xa que, de conformidade co Dereito Comunitario, só o Estado é quen actúa con personalidade xurídica internacional e quen posúe a capacidade para comprometer ante as instancias europeas o Reino de España».

O marco de relación vén definido, xa que logo, no artigo co que se inicia este capítulo, o 226, que establece que as relacións da Comunidade Autónoma de Andalucía con institucións da Unión Europea se rexerán polo disposto no presente Estatuto e no marco do que establece a lexislación de Estado.

A continuación, o Estatuto de autonomía para Andalucía define a actuación da Comunidade Autónoma na formación da posición do Estado ante a UE a dous niveis: nos asuntos que o afecten de forma directa a Comunidade Autónoma participará de forma bila-

teral²⁰, mentres que no resto ha facelo no marco dos procedementos multilaterais que se establezan, sempre de acordo á lexislación sobre a materia.

Cómpre subliñar que a posición expresada pola Comunidade Autónoma será determinante na formación da posición estatal se a cuestión tratada afecta as súas competencias exclusivas, ou se da proposta ou iniciativa europeas se poden derivar consecuencias financeiras ou administrativas de singular relevancia para Andalucía. En caso de que o Goberno do Estado non acolla esta posición, debe xustificalo ante a Comisión Junta de Andalucía-Estado.

3.2. Participación de Andalucía nos procesos de decisión da Unión

O novo texto estatutario sobe un nivel no grao de presenza da Comunidade Autónoma e prevé a participación de Andalucía nas decisións da Unión Europea, indicando que aquela participará nos procesos de decisión nas institucións comunitarias, directamente ou a través da representación do Estado, nos termos que sexan determinados legalmente. Pese a que non se configuran sistemas concretos de participación, avánzase no recoñecemento da Comunidade afirmando que o Estado está obrigado a informar a Junta de Andalucía das iniciativas, as propostas e os proxectos normativos e das decisións de tramitación na Unión Europea, así como dos procedementos que se sigan ante os órganos xudiciais europeos nos que España sexa parte, no que afecte o interese de Andalucía, consonte o establecido na norma estatal. A Junta de Andalucía poderá ademais dirixirle ao Estado as observacións e propostas que considere convenientes.

No mesmo sentido, establécese que a Junta de Andalucía participará nas delegacións españolas ante as institucións da Unión Europea na defensa e promoción dos seus intereses e para favorecer a necesaria integración das políticas autonómicas coas estatais e as europeas. Poderá participar especialmente ante o Consello de Ministros e nos procesos de consulta e preparación do Consello e a Comisión cando se traten asuntos da competencia lexislativa da Junta de Andalucía, nos termos que se establezan na lexislación correspondente, tal e como se tratou de forma máis exhaustiva no apartado 2.

Considérase mesmo a posibilidade de que, cando se traten asuntos relativos a competencias exclusivas da Junta de Andalucía, esta poida, logo de acordo e por delegación, exercer a representación e a presidencia destes órganos, atendendo ao previsto na normativa que resulte de aplicación²¹.

A pesar de que non se trata dun órgano de participación directa, é destacable a importancia de que o Estatuto reflecta que Andalucía terá tamén unha delegación permanente na Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa e promoción dos seus intereses ante as institucións e órganos desta, así como para solicitar información e establecer mecanismos de relación e coordinación con estes. Do mesmo xeito, prevese que a Junta de Andalucía promova a cooperación e estableza as relacións que considere convenientes para o interese xeral de Andalucía, coas rexións europeas coas que comparta obxectivos e intereses, impulsando a presenza das rexións na definición das políticas da Unión Europea.

3.3. Desenvolvemento, aplicación e control do dereito da UE

Nun terceiro nivel, podemos sinalar que a Junta de Andalucía desenvolverá e executará o dereito da Unión Europea nas materias da súa competencia, segundo o que estableza unha lei do Parlamento de Andalucía. Déixase así en mans do lexislativo autonómico a articulación do sistema que regule esta actividade por parte da Comunidade Autónoma. De establecer a

Unión Europea unha lexislación que substitúa a normativa básica do Estado, a Junta de Andalucía poderá adoptar a lexislación de desenvolvemento a partir das normas europeas.

Do mesmo xeito, o Parlamento de Andalucía participará no control dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade, para o cal será consultado previamente á emisión do ditame das Cortes Xerais sobre as propostas lexislativas europeas.

A Junta de Andalucía intervirá tamén nos procedementos ante o Tribunal de Xustiza da Unión Europea nos termos establecidos pola lexislación do Estado. Aínda que neste momento o Dereito Comunitario non o contempla, o novo Estatuto reflicte que a Junta de Andalucía terá acceso, cando proceda, ao Tribunal de Xustiza se o establece a lexislación comunitaria. Polo momento, no marco da lexislación vixente na materia, a Junta de Andalucía poderá instar o Estado e as institucións lexitimadas a iniciar accións ante o Tribunal de Xustiza da Unión Europea en defensa dos intereses da Comunidade Autónoma.

4. OUTRAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Como se expresou anteriormente, a necesidade de adaptar as normas estatutarias á nova situación do Estado español dentro do panorama europeo non é unha cuestión que afecte unicamente a Comunidade Autónoma andaluza. De feito, o resto de reformas dos estatutos de autonomía que as diferentes comunidades autónomas impulsaron e están a impulsar durante a actual lexislatura tamén recollen, dun modo ou doutro, as relacións institucionais cos distintos órganos da UE.

Neste sentido é interesante salientar tanto as reformas aprobadas dos estatutos de autonomía de Cataluña²² e da Comunidade Valenciana²³ como os que se están a tramitar actualmente nas Cortes Xerais, é dicir, o balear, o aragonés e o canario.

O que se refire dun xeito máis profuso ás relacións autonómicas coa Unión Europea é o Estatuto catalán, que recolle dunha forma semellante ao andaluz cuestións como o marco de relación autonomía-UE e a participación na vontade do Estado, así como a existencia dunha delegación da Generalitat ante a Unión Europea, as accións ante o Tribunal de Xustiza, o desenvolvemento e a aplicación do Dereito Comunitario ou a participación no control dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade.

Respecto da participación nas institucións e organismos europeos, a maior novidade achegada pola reforma do texto catalán é que se establece que a Generalitat, de acordo co Estado, participa na designación de representantes no marco da representación permanente deste ante a Unión Europea (artigo 187.3). Cómpre resaltar o feito de que un artigo similar foi suprimido do texto de reforma andaluz durante a súa tramitación no Congreso dos Deputados.

Tamén establece o novo texto estatutario catalán que a Generalitat ten que ser informada polo Goberno do Estado sobre as iniciativas de revisión dos tratados da Unión Europea e os procesos de subscrición e ratificación subseguintes, que o Goberno da Generalitat e o Parlamento deben dirixirilles ao Goberno do Estado e ás Cortes Xerais as observacións que coïden pertinentes para tal efecto, así como que o Goberno do Estado poida incorporar representantes da Generalitat nas delegacións españolas que participen nos procesos de revisión e negociación dos tratados orixinarios, e nos de adopción de novos tratados nas materias que afecten as competencias exclusivas da Generalitat (art. 185). O texto andaluz non conta cun artigo semellante, pese a que no capítulo III do título IX, adicado á acción exterior, si se establece de forma xeral que a Junta de Andalucía será previamente informada polo Estado dos

actos de celebración daqueles tratados e convenios internacionais que afecten directa e singularmente materias da súa competencia (art. 236).

En canto ao Estatuto de autonomía da Comunidade Valenciana, este inclúe un título VI dedicado ás relacións coa Unión Europea, que se compón dun só artigo, o 61, o cal regula aspectos básicos como a existencia dunha delegación do Goberno autonómico en Bruxelas e dunha rede de oficinas de promoción de negocios; a participación no control da subsidiariedade; a aplicación da lexislación comunitaria, etc. Como novidade prevese a creación dun comité valenciano para os asuntos europeos, órgano con carácter consultivo encargado de asesorar e realizar estudos e propostas para mellorar a participación nas cuestións europeas e formular accións estratéxicas da Comunidade Valenciana.

As propostas de reforma dos estatutos das Illas Baleares, Aragón e Canarias, presentadas polas respectivas autonomías ás Cortes Xerais durante o ano 2006, tamén inclúen numerosas referencias ás relacións coa UE. Nos dous primeiros casos, a través dun título específico, e no canario, nun título conxunto referido á acción exterior. En termos xerais, estas tres propostas axústanse basicamente, no referido ao ámbito da Unión Europea, ás reformas realizadas polos estatutos aprobados, é dicir, o catalán e o valenciano, así como ás achegas realizadas pola reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía.

5. CONCLUSIÓN

En resumo, vivimos un momento histórico idóneo para acadar unha mellor adecuación estrutural de Andalucía, así como do resto de comunidades autónomas, no ámbito da Unión Europea. Institución que, a través das súas políticas de cohesión, propiciou o espectacular aumento da riqueza das rexións españolas. Hospitais, estradas, universidades e moitas outras infraestruturas e equipamentos foron construídos grazas aos fondos europeos que fixeron visible nas comunidades autónomas o principio da solidariedade interterritorial que inspira a Unión Europea.

Neste sentido é básica a presenza da vontade das comunidades para reafirmar as políticas europeas de carácter horizontal, de cohesión económica, social e territorial, así como a disposición a emprender accións encamiñadas a reducir as diferenzas entre os niveis de desenvolvemento das diversas rexións coa finalidade de eliminar o atraso dalgunhas delas.

Con iso, Andalucía, coma o resto de comunidades autónomas, poderá continuar avanzando social, económica e culturalmente, integrada na organización política que posibilita, como endexamais ningunha outra o conseguira na historia, a existencia dunha sociedade na que mulleres e homes gozan das máis altas cotas de liberdade, igualdade e xustiza.

Notas

- 1 Sobre este aspecto existen numerosos traballos aos que modestamente se suma o presente, intentando achegar algunha conexión entre a panorámica dos medios de participación xa existentes, con especial atención aos considerados máis relevantes, e a actual reforma estatutaria en Andalucía. Outras perspectivas do tema en Rivero Ysern, J. L. 2004. «Reflexiones sobre la gobernanza europea», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 59; Alcaide Fernández, J. 2004. «Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El reino de España y las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 56; Alberti Rovira, E. 2003. «Les regions dins la nova Unió Europea: El llarg camí cap a una presencia directa de les regions dins la Unió Europea», *Revista catalana de dret públic*, 29; Roig Batalla, A. 1999. «La organización de los Estados miembros ante la integración europea: Algunas notas al hilo del proceso español», *Revista Vasca de Administración Pública*, 55; Roig Moles, E. 1999. «Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?», *Revista Vasca de Administración Pública*, 55.
- 2 Neste apartado, as oficinas exteriores das comunidades autónomas teñen representado ata o de agora un importante papel como puntos de contacto e *lobbying* en Bruxelas.
- 3 Véxase SSTC 252/1988, 258/1988, 76/1991, 236/1991, 79/1992 e 146/1996, entre outras.
- 4 Artigo 6.3 TUE sentenzas do TXCE *Internacional Fruit Company* de 1971, *Comisión c. Países Baixos* do 25 de maio de 1982, *Comisión c. Bélxica* do 14 de xaneiro de 1988, *Alemaña c. Comisión* do 12 de xuño de 1990 e *Comisión c. Italia* do 17 de xaneiro e 13 de decembro de 1991.
- 5 En sentido parecido, véxase Fuente Cabero, I. 2005. «La participación de las Comunidades autónomas en la Unión Europea», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 7 (85).
- 6 Gil Ibáñez, A. 2002. *Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las regiones en el ámbito de la Unión Europea. Especial atención al Comité de las Regiones*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos, Universidade San Pablo-CEU, 6.
- 7 Artigo 2 TCE e TUE.
- 8 COM (2001) 428 final, de xullo do 2001.
- 9 É necesario advertir que a participación na Comisión se realiza a través de representantes autonómicos incluídos en comités de execución e control da Comisión mediante acordos realizados entre o Estado e as comunidades autónomas desde 1997. Véxase López Escudero, M. 2003. «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», en Martín Rebollo (dir.), *Derecho Público de Cantabria*. Santander: Parlamento de Cantabria; e Fernández Pérez, B. 2004. «Comunidades Autónomas y “comitología”: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», *Boletín de la Universidad de la Rioja*, 12-13.
- 10 Véxase Jáuregui, G. 2005. «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, 31 (140).
- 11 Véxase Carrasco Durán, M. 2005. «La repercusión de la integración en la Unión Europea en la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», en Terol Becerra, M. J. (coord.). *El Estado Autonómico in fieri*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública (78 e ss.).
- 12 Véxase Calonge Velázquez, A. 2002. «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.)», *Revista de Estudios Autonómicos*, 2-3.
- 13 R. D. 2105/1996, do 20 de setembro.
- 14 Conferencia impartida por Manuel García Guirado, conselleiro de Asuntos Autonómicos da REPER de España ante o Consello de Ministros no marco do Seminario: Andalucía y la Unión Europea, organizado polo Centro de Estudios Andaluces o 29 de maio do 2006 (pendente de publicación).
- 15 *Ibidem*.
- 16 Véxase Carmona Contreras, A. M. 2005. «La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto Andaluz», en Terol Becerra, M. J. (coord.). *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 168-169.
- 17 Véxase a conferencia impartida por Manuel García Guirado, *cit. supra*.
- 18 Para un coñecemento exhaustivo do proceso de reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía, véxase Agudo Zamora, M., García Blesa, J. e Lara Vila, J. L. 2005. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Contexto e Inicio», *Colección Temas de Actualidad*, 3. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces; Agudo Zamora, M., García Blesa, J. e Lara Vila, J. L. 2006. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria», *Colección Temas de Actualidad*, 11. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- 19 López Benítez, Mariano, en «Las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma (Comentario de urgencia a la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía)», conferencia impartida co gallo das Xornadas sobre a Reforma do Estatuto de Autonomía para Andalucía, organizadas polo Instituto Andaluz de Administraciones Públicas e celebradas en Córdoba o 11 de outubro do 2006.
- 20 Para López Benítez o punto máis conflitivo de toda a regulación que establece o capítulo III do título IX está na previsión de mecanismos de bilateralidade. Se a afección bilateral exclusiva se refire ás competencias exclusivas de Andalucía, sinala o devandito autor, «a proposta de Estatuto está a modificar claramente o sistema que trazan as normas anteriormente salientadas. Máis aínda, se como expresa o apartado 3.º deste mesmo art. 227, “a posición expresada pola Comunidade Autónoma é determinante para a formación da posición estatal se afecta as súas competencias exclusivas”. A adopción destes mecanismos bilaterais para fixar a vontade do Estado na formación das normas e decisións comunitarias –presentes non só na proposta andaluza, senón na xeneralidade dos que xa se tramitaron ou están a tramitarse– non só identifican indebidamente competencias exclusivas autonómicas con competencias que unicamente interesan ou afectan a unha Comunidade Autónoma concreta –suposto moi difícil de atopar–, senón que na medida en que disgregan e tallan os

mecanismos multilaterais previstos ata o de agora en tantos instrumentos bilaterais como comunidades afectadas, dificultan extraordinariamente a formación dunha posición común do Estado ante as instancias comunitarias».

21 López Benítez (op. cit.) entende que «do Acordo do 30 de novembro de 1994, debe ser subliñado

- Que o sistema de participación que establece este Acordo non rexe para todas as materias, senón unicamente para as englobadas nas Conferencias Sectoriais de Emprego, Política Social, Sanidade e Consumidores; Agricultura e Pesca; Medio; e Educación Xuventude e Cultura. O resto de materias segue o sistema de participación consagrado polo Acordo de 1994.
- Que o representante autonómico non representa só a súa Comunidade Autónoma, senón que defende a posición común adoptada polas Comunidades Autónomas na Conferencia Sectorial respectiva.
- Que a responsabilidade última das negociacións e da súa conclusión corresponderá en todo momento ao xefe da delegación.

Fronte ao exposto, o sistema que propón o art. 230.2 do PREA é ben distinto, porque retorna a mecanismos de bilateralidade: “cando se refira a competencias exclusivas da Junta de Andalucía, a participación prevista no apartado anterior [isto é, a que se realiza ante o Consello de Ministros e ante os órganos consultivos e preparatorios do Consello e da Comisión,] permitirá, logo de acordo, exercer a representación e presidencia destes órganos”. Non é que o Dereito Comunitario se opoña a isto, pero si é verdade que a instauración destes mecanismos de bilateralidade que o PREA propón altera profundamente a situación existente, condiciona as solucións que ao respecto poida adoptar o Estado e dificulta, en último termo, a participación das propias Comunidades Autónomas, ao ser previsible que o sistema se xeralice nos restantes Estatutos».

22 Lei orgánica 6/2006, do 18 de xullo, da reforma do Estatuto de autonomía de Cataluña.

23 Lei orgánica 1/2006, do 10 de abril, da reforma da Lei orgánica 5/1982, do 1 de xullo, do Estatuto de autonomía da Comunidade Valenciana.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudo Zamora, M. (coord.). 2007. *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Agudo Zamora, M., GARCÍA BLESA, J. e LARA VILA, J. L. 2005. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Contexto e Inicio», en *Colección Temas de Actualidad, número 3*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Agudo Zamora, M., GARCÍA BLESA, J. e LARA VILA, J. L. 2006. «La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria», en *Colección Temas de Actualidad, número 11*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Alberti Rovira, E. 2003. «Les regions dins la nova Unió Europea: El llarg camí cap a una presencia directa de les regions dins la Unió Europea», en *Revista catalana de dret públic*, n.º 29.
- Alcaide Fernández, J. 2004. «Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El reino de España y las comunidades autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 56.
- Calonge Velázquez, A. 2002. «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.)», en *Revista de Estudios Autonómicos*, n.º 2-3.
- Carmona Contreras, A. M. «La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto Andaluz», en Terol Becerra, M. J. (coord.). 2005. *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Carrasco Duran, M. «La repercusión de la integración en la Unión Europea en la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», en Terol Becerra, M. J. (coord.). 2005. *El Estado Autonómico in fieri*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Fernández Perez, B. 2004. «Comunidades Autónomas y “comitología”: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», en *Boletín de la Universidad de la Rioja*, n.º 12-13. Logroño.
- Fuente Cabero, I. 2005. «La participación de las Comunidades autónomas en la Unión Europea», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 7, out.
- Gil Ibáñez, A. 2002. *Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las regiones en el ámbito de la Unión Europea. Especial atención al Comité de las Regiones*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, n.º 6.
- Lopez Escudero, M. «Las Comunidades autónomas en la Unión Europea», en Martín Rebollo (director). 2005. *Derecho Público de Cantabria*, Santander.
- Jáuregui, G. 2005. «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», en *Revista catalana de dret públic*, n.º 31.
- Rivero Ysern, J. L. 2004. «Reflexiones sobre la gobernanza europea», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 59.
- Roig Batalla, A. 1999. «La organización de los estados miembros ante la integración europea: Algunas notas al hilo del proceso español», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, set.-dec.
- Roig Moles, E. 1999. «Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, set.-dec.

A lei de defensa nacional e a participación de España en operacións de mantemento da paz



& *Resumo/Abstract: No novo escenario estratéxico mundial a política de defensa e seguridade española, así como os labores asignados ás Forzas Armadas, cambiaron substancialmente. A LO 5/2005 da Defensa Nacional pretende darlle resposta a este novo escenario. Novos obxectivos de defensa e novas misións para as Forzas Armadas que constitucionalmente requiren que reflexionemos sobre as seguintes preguntas:*

Está cambiando o concepto de Defensa Nacional?

Intégranse as misións de paz no estranxeiro nas previsións do artigo 8 da CE?

Que caracteriza as misións de paz que autoriza o Congreso dos Deputados?

Esas tres preguntas son o obxecto central deste artigo. As respostas danse desde o convencemento de que unha nova política de defensa e seguridade necesita de renovar conceptos e ideas obsoletos polo tempo.&

& *Palabras clave: defensa, seguridade, Forzas Armadas, misións de paz*

1. INTRODUCCIÓN

Modernizar a organización e o funcionamento dos medios humanos e materiais cos que o Estado conta para a defensa, así como incorporar á nosa lexislación as operacións das Forzas Armadas no estranxeiro, son as cuestións básicas que deron lugar á nova Lei Orgánica de Defensa Nacional¹.

Nos vinte e cinco anos transcorridos desde a aprobación da Lei Orgánica sobre Criterios Básicos da Defensa Nacional e a Organización Militar de 1980, producíronse importantísimos cambios a nivel nacional e internacional que debe ter en conta a nosa política de defensa e a actividade dos nosos exércitos².

Na esfera internacional, nos últimos quince anos as condicións estratéxicas cambiaron substancial e radicalmente: por unha banda, produciuse a desaparición dos bloques que sustentaban a estratexia de guerra fría; por outra, aparecen novas formas de violencia e inestabilidade. En definitiva, novos riscos e novas ameazas á paz e á seguridade que fan que a reacción de defensa e seguridade tamén deba cambiar³. Nesta liña debe situarse a chamada *Revolución dos Asuntos Militares (RMA)* que se desenvolve en ambientes militares, académicos e políticos norteamericanos na década dos noventa e que propón un profundo cambio nas formas de operar dos exércitos derivado da aplicación das novas tecnoloxías e a consecución de armamento máis sofisticado. A inicios do 2000 a RMA empézase a substituír ou complementar, segundo se vexa, pola «*Transformación*» que entende que a estratexia militar debe ter en conta tamén a realidade social e política das sociedades occidentais. Por iso, o almirante Terán Elice deféndeala como o «proceso mediante el cual las Fuerzas Armadas se adaptan a los requerimientos tecnológicos, políticos, sociales, operacionales y tácticos del siglo XXI⁴».

Non menos importantes foron os cambios que se produciron no ámbito nacional. Desde mediados da década dos oitenta o noso país foise incorporando a organizacións e alianzas internacionais de seguridade e defensa que están asumindo responsabilidades en política exterior e de seguridade común, polo que é obrigado reorganizar a nosa defensa nun campo máis amplo de colaboración e cooperación con outros países socios desas organizacións⁵. De tal xeito que, como veremos, a nosa política de defensa está cada vez máis unida á política exterior e esta vai condicionar en gran medida as decisións de carácter estratéxico militar.

Nesta nova situación, parece evidente a necesidade de incorporar na lexislación uns procedementos máis claros e definidos para a participación dos exércitos en procesos de xestión de crises internacionais. Misións de paz que están nos convenios e tratados internacionais e que por iso vinculan a España pero que ata agora non atopaban un bo encaixe na lexislación interna e o funcionamento das institucións.

Aínda que nos últimos anos se fixeron honrosos traballos sobre estas materias⁶, quizais aínda falte afrontar a defensa e as FAS desde o Dereito Constitucional cunha disposición máis positiva e integradora no sistema da nosa Constitución. Os constitucionalistas seguimos o ronsel dunha tradición equivocada consistente en evitar a regulación das Forzas Armadas e a Defensa Nacional. Como se dixo en máis dunha ocasión, razóns de carácter histórico, sociolóxico e ata, eu diría, antropolóxico, impediron que se fixese unha reflexión coa suficiente distancia e afastada de prexuízos que tanta falta lle fai a una organización pública da importancia das Forzas Armadas e o exercicio do dereito deber de contribución á defensa común. Abonda con lembrar episodios históricos onde a actuación do «poder militar» se impuña ao poder civil, ou como o devandito poder provocaba situacións de excepcionalidade.

de e de limitación ou restrición dos dereitos dos cidadáns para comprender a falta de condicións para esa reflexión sosegada e apartada de prexuízos.

Agora, logo de vinte e sete anos de democracia constitucional. Agora que podemos dicir que a democracia e o Estado de Dereito están consolidados en España, coido que estamos xa afastados dabondo desas «pantasma» como para poder facer esa reflexión. Se ademais necesitamos unha actualización e modernización non só dos nosos exércitos, senón tamén da lexislación e a cultura que lles dá cobertura ás súas moi honrosas misións, creo que é o momento axeitado para este tipo de traballos.⁷

Tres grandes cuestións pretendo abordar:

- Primeira. Analizar se o concepto de Defensa Nacional que inspirou ao Constituínte español ao redactar as poucas mencións indirectas que dela hai no Texto Fundamental se viu afectado polas novas circunstancias xeoestratéxicas internacionais.
- Segunda. Ver como as novas misións que se lles asignan ás FAS afectan a distribución de competencias que teñen os órganos constitucionais para a dirección da política militar e de defensa, en particular as atribuídas ao Parlamento e ao Goberno.
- Terceira. Analizar que se entende por operacións de paz e como se desenvolven. O que a nova LO 5/2005 da Defensa Nacional chama misións das Forzas Armadas fóra do noso territorio.

1. ESTAMOS A ASITIR A UN CAMBIO DO CONCEPTO DE DEFENSA NACIONAL?

Para poder responder á pregunta temos que ter en conta dúas cuestións previas de non pouca importancia. A primeira refírese á idea mesma de Defensa Nacional e a necesidade de a analizarmos no contexto histórico adecuado. A segunda consiste en non esquecer que na Constitución non existe o concepto de Defensa Nacional, aínda que, como veremos, se poida inferir dos artigos 8 e 30.1 CE.

Como dicía, a Defensa Nacional é un concepto histórico que se vai consolidar nas revolucións liberais do XVIII para conseguir poñer a función da defensa en mans dos parlamentos en tanto que representantes lexítimos da soberanía nacional⁸.

O xeneral Díez Alegría apunta tres liñas para a evolución do concepto de Defensa Nacional⁹.

A liña da Revolución Francesa, na que se consolida a idea de «Nación en Armas» para facer referencia a como se defende a Nación. A defensa non é xa cousa só do Rei senón que é unha obriga de todos os cidadáns que conforman a Nación e, polo tanto, a defensa exprésaa o suxeito que manifesta a soberanía nacional: o Parlamento¹⁰.

A segunda liña preséntase no século XX ao xeneralizarse a idea de que a defensa debe estar baixo un mando único. Ata ese momento os exércitos estaban separados (Exército de Terra, Armada e Exército do Aire). Para iso créase un Departamento do Executivo que unifique esas tres forzas (Ministerio da Guerra e Mariña, Misterio de Defensa, etc.). Esta unificación que se desenvolve na lexislación europea tamén se consolida no modelo presidencialista estadounidense, quizais dun xeito máis doado, cando se lle confire ao presidente o grao de comandante en xefe das FAS e con iso queda dada a unificación dos exércitos.

A terceira liña que leva á consolidación do concepto de Defensa Nacional, en palabras de Díez Alegría, foi a transformación dun concepto clásico da doutrina militar pouco «simpáti-

co» que dicía que a guerra se fai «con toda a potencia da nación». É o concepto de guerra total que fai referencia a que nesa situación todas as actividades da Nación se ven afectadas pola situación e, xa que logo, hai que activar todos os resortes da sociedade. Por iso, Defensa Nacional vai alén do que se pode entender por política militar¹¹.

Como dicía ao comezo, na Constitución non existe unha definición de Defensa Nacional. Existe o recoñecemento da concentración dos exércitos para constituír as FAS e as misións que teñen encomendadas (art. 8 CE). Tamén existe unha mención á defensa no artigo 30.1 CE, que recoñece o dereito e o deber dos españois a defenderen España. Pero non debemos esquecer que o que aquí se recoñece é un dereito deber dos cidadáns, recollido no título dedicado aos Dereitos Fundamentais. Con todo, a Defensa é un interese estratéxico do Estado que afecta os cidadáns pero tamén e, especialmente, os poderes públicos e a Administración.

Por iso, a primeira definición do que debemos entender por Defensa Nacional tivémola no artigo 2 da xa derogada LO 6/1980, do 10 de xullo, de Defensa Nacional e Organización Militar, que dicía: «La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución».

Doutra banda, no artigo 4.2 desa mesma Lei dicíase que a política de defensa estaba conformada fundamentalmente pola política militar, que consistía en determinar a organización, preparación e actualización do potencial militar constituído polos tres exércitos.

Así pois, defensa e política militar son cousas distintas que aparecen especialmente entrelazadas. A Defensa Nacional é un deber de todos os españois e reclama todos os medios humanos e materiais do Estado. As FAS son o alicerce básico da Defensa Nacional e, por extensión, conforman os recursos humanos e materiais máis importantes para que o Estado poida desenvolver unha política de Defensa Nacional, que non ten por que comprometer a todos os cidadáns.

No novo marco estratéxico internacional no que nos movemos, un concepto de defensa que poña todos os seus esforzos exclusivamente en capacidades para reaccionar ante as agresións efectivas á soberanía, unidade territorial ou preservación da Constitución quedou obsoleto¹². Nese novo contexto xeoestratéxico é moito máis adecuado falar de Seguridade e Defensa. Desá forma pode construírse un novo modelo onde se entende a Defensa Nacional como un elemento esencial, pero non único, da Seguridade Nacional. A política de Seguridade e Defensa entenderíase como a posta en común tanto no ámbito interno como internacional dos recursos civís e militares necesarios para facer fronte aos riscos, ameazas e agresións que socaven o Estado democrático de Dereito¹³.

Por iso, a idea de defensa que se desprende do artigo 2 da nova LO de Defensa Nacional do 2005 parécese moito máis adecuada, por canto identifica uns fins da defensa moito máis integrados nunha constitución moderna e recoñece novos obxectivos derivados do noso contexto histórico e político: «La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades y de la garantía, independencia e integridad territorial

de España. Así mesmo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España».

A política de defensa organízase para garantir dúas importantísimas funcións: unha de carácter interno, a protección do conxunto da sociedade española e o seu réxime político constitucional; e outra de carácter internacional, consistente en contribuír á preservación da paz e a seguridade internacionais. Para iso, as Forzas Armadas son un suxeito fundamental. No exercicio das súas competencias as devanditas forzas desenvolven misións de seguridade e defensa de España e contribúen á paz mundial nas accións que, consonte as organizacións internacionais, se lle atribúan¹⁴.

A conclusión é ben clara. Desde o meu punto de vista si se está a producir unha importante evolución do concepto de Defensa. Da idea de Defensa Nacional clásica estamos pasando á de Seguridade e Defensa, concepto este máis «aberto» que recoñece a necesidade de que a protección de España se teña que organizar desde uns parámetros máis internacionalizados do que ata agora se fixo. Esta defensa haina que articular desde a cooperación cos nosos aliados, no marco das organizacións internacionais e as súas «estratexias» de defensa da paz e desde o convencemento de que as novas ameazas se presentan de forma moito máis asimétrica e difusa e a nosa reacción operativa ten que favorecer unha organización e unha disposición operativa dos nosos exércitos máis envorcados no campo da intelixencia e o desenvolvemento da tecnoloxía¹⁵.

Seguridade e Defensa é un novo concepto que desenvolveron as políticas da UE a partir da constatación de que a seguridade na posguerra fría cambiou substancialmente. A UEO en 1995 publica un moi interesante documento chamado «Seguridade Europea: un concepto Común» que apunta os novos riscos para a seguridade: conflitos armados froito de disputas fronteirizas, violación dos dereitos das minorías, proliferación de armas de destrución masiva, terrorismo internacional, crime organizado, narcotráfico e inmigración ilegal e riscos ambientais de orixe radioactiva¹⁶. Nesta situación a seguridade converteuse nunha noción moito máis difusa e complexa que require dunha política militar, tamén outras políticas, que debe desenvolverse nun plano supranacional e con plena contribución ás estratexias internacionais. Nese sentido, a defensa colectiva ten que comprometerse coa política de «Seguridade Global» e debe facelo desde o máis escrupuloso respecto dos principios da legalidade internacional e das garantías de preservación de modelo democrático¹⁷.

Logo pasamos de entender a Defensa como un recurso para a protección da poboación, a soberanía e o territorio do Estado a outro máis moderno que, sen descartar estes, actúa en dous planos: un interno, para o que a defensa é a última razón para preservar o sistema político, os valores e principios constitucionais e os dereitos e liberdades dos cidadáns, e que se debe despreñar de conformidade coas decisións de poder civil; outro externo, para o que a defensa e os seus recursos militares cada día serven máis para colaborar cos nosos socios e aliados na consolidación da seguridade internacional, e que debe facerse de acordo coas previsións do Dereito internacional.

2. TEÑEN ACOMODO AS OPERACIÓNS DE PAZ NO ESTRANXEIRO NO MARCO DAS FUNCIÓNS ENCOMENDADAS CONSTITUCIONALMENTE ÁS FORZAS ARMADAS?

Para responder a esta pregunta desenvolverei o meu argumento a partir de dúas ideas base: a primeira, que nos aclare como se recolleron as FAS na Constitución Española de 1978; a segunda, como debemos entender constitucionalmente as misións encomendadas ás FAS.

A regulación constitucional das FAS está no artigo 8:

«1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución».

Creo que este recoñecemento constitucional, aínda que a algúns lles pareceu escaso, é suficiente e sitúa a organización militar nunha posición adecuada¹⁸: aquela que indica que o desenvolvemento da organización e funcionamento das Forzas Armadas se debe facer mediante unha Lei Orgánica de conformidade coa Constitución. Regulación que me parece adecuada posto que, para empezar, creo que serve para pasar páxina do clásico e espero que superado debate entre o carácter institucional ou administrativista das Forzas Armadas¹⁹. Non esquezamos que, como sinalou Cotino Hueso, «o debate proón, ao cabo, a supremacía da Constitución sobre as FAS e o Dereito Militar»²⁰.

Desde logo, o institucionalismo como recurso para soste a existencia dun Dereito «dos cuarteis», que lle dá cobertura a unha organización e un funcionamento da estrutura militar que non se atén á Constitución, os principios, valores, dereitos e liberdades nela recoñecidos, é inimaxinable nun Estado democrático e de Dereito que se sustenta sobre a vinculatoriedade de todos os poderes públicos e cidadáns ao que establece a Constitución e o resto do ordenamento xurídico (9.1. CE). Tampouco creo correcto utilizar a localización do precepto (Título Preliminar) para considerar as FAS unha institución básica do Estado²¹.

A tese que fala do carácter administrativo das FAS está representada na nosa doutrina prestixiosamente polo profesor López Ramón, que a sostén argumentado a partir do artigo 97 da CE, polo cal «el Gobierno dirige... la Administración civil y militar». Observa que deste precepto se deduce que existen dous grandes sectores de actuación da Administración sen que diso se deduzan dúas administracións, ao contrario, do artigo 103 despréndese unha idea unitaria da Administración²².

Esta é unha tese que ten máis acomodo ca o institucionalismo na Constitución; con todo, tampouco sería de todo correcta se con ela se quere dicir que só considerando o carácter administrativo das Forzas Armadas se garante a súa suxeición á Constitución.

Hoxe en día creo que este é un debate superado. As Forzas Armadas intégranse na organización Xeral do Estado que conforma a Constitución. Organízanse de acordo cunha normativa específica pero con pleno sometemento e de conformidade ao Texto Fundamental e aos seus principios (que determinan o modelo de Estado, 1.1, 9.3; que establecen como funcionan as administracións, 103 a 106, e que recoñecen as especialidades da FAS, subordinación e obediencia). Desenvolven as súas actividades baixo a dirección do poder político e a súa organización administrativa desprégase no ámbito do Ministerio de Defensa. Nesa liña o artigo 9 da nova Lei Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional establece que o Ministerio de Defensa

é o departamento da Administración Xeral do Estado ao que lle corresponde a preparación, o desenvolvemento e a execución da política de Defensa que determine o Goberno²³.

Máis aló das condicións nas que as FAS foron constitucionalizadas, e o marco de autoorganización que se lles conferiu, o que está claro é que o noso Estado, como todo sistema democrático, o que pretendeu é situálas na organización dos seus poderes e Administración, para que dunha vez por todas a organización militar forme parte do Estado democrático e de dereito²⁴. Para iso, reduciuse o espazo de autonomía funcional da organización militar e as súas funcións foron trasladadas a órganos de decisión política. Feito isto, a cuestión está en determinar como se realizou constitucional e legalmente a distribución de competencias en materia de administración militar e defensa entre os distintos órganos constitucionais que delas participan. Cuestión que ten especial interese nestes momentos de entrada en vigor da nova Lei de Densa Nacional e que desenvolverei máis adiante.

Pois ben, se a plena integración das Forzas Armadas no sistema xurídico constitucional foi un asunto recorrente, non menos recorrente e importante está a ser o que se xerou sobre as misións que se lle conferiron á devandita organización. Debate que nos últimos anos se intensificou coa participación das nosas Forzas Armadas en misións internacionais de mantemento da paz que se presentan como unha forma de dar resposta ao cambio espectacular que se produciu nas novas ameazas á paz, á estabilidade e á seguridade nacional e internacional. Os novos perigos fan necesario adaptar as capacidades operativas e as misións que se lles atribúen ás Forzas Armadas e, ao mesmo tempo, faise imprescindible un traballo de colaboración e cooperación con organismos internacionais e exércitos doutros países. Desde o punto de vista constitucional, esas novas misións necesitan dunha detallada explicación que as faga plenamente conformes coas previsións do artigo 8 da Constitución²⁵.

A doutrina está de acordo con que, logo de vinte e sete anos, o artigo 8 da CE necesita dunha interpretación que vaia alén do literal e os precedentes que deron lugar ao seu enunciado²⁶. Non se debe esquecer que este artigo, aínda que con algúns importantes cambios para facelo integrable a unha constitución democrática, se parece moito ao artigo 37 da Lei Orgánica do Estado de 1967 que dicía: «Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizarán la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional». Como é sabido, o artigo oitavo fala de «preservar la soberanía, la independencia de España, la unidad territorial y el ordenamiento constitucional». Como dicía, salvando a exclusión das Forzas e Corpos de Seguridade –agás a Garda Civil– como corpos militares e o cambio da referencia á preservación das institucións por protección ao ordenamento constitucional, existen grandes semellanzas²⁷. E, con todo, as cousas en materia de Defensa, como xa apuntei no punto primeiro deste traballo, cambiaron moito, tanto na localización das Forzas Armadas en España como nos compromisos adquiridos polo noso país en defensa a nivel internacional e, con iso, a necesaria participación das nosas Forzas Armadas.

Todo iso, sen entrar no escaso valor que ten a enumeración dalgunha función, v.gr. garantir o *ordenamento constitucional*, cando os únicos órganos encargados nun Estado democrático de Dereito de preservar o ordenamento constitucional son o Parlamento e os Tribunais (no noso caso o Tribunal Constitucional)²⁸. A defensa do ordenamento xurídico que fan as Forzas Armadas non pode ser un poder autónomo senón unha «reserva de forza» que se lles atribúe aos poderes civís para a súa aplicación en casos excepcionais de perigo para o sistema e de acordo coas previsións constitucionais e legais²⁹. O artigo 97 da CE recoñece que o

Goberno é o encargado de dirixir a política militar e a defensa do Estado. É dicir, as Forzas Armadas aparecen como «un poder-forza» de carácter instrumental ao servizo do poder civil, expresado aquí polo Executivo. Como sinalou o profesor López Ramón, «las Fuerzas Armadas carecen de toda autonomía para decidir el cumplimiento concreto de sus misiones (...) y además ni tan siquiera pueden negarse a cumplir la voluntad expresada por el órgano político al que corresponde el poder de disposición sobre ellas»³⁰.

Pero como dicía en liñas anteriores, as misións que se lles encomendan ás Forzas Armadas van máis aló da preservación da soberanía e independencia e a unidade territorial de España. Na actualidade a Defensa e Seguridade nacional e internacional requiren de compromisos para todos os cidadáns e, en particular, das Forzas Armadas, que irremediamente non se poden quedar na formulación literal do artigo 8 da CE. Sen dúbida, o sentido último de cantas accións de carácter nacional ou internacional se lles encomenden ás Forzas Armadas debe ter como pretensión última garantir o establecido no artigo 8, pero para iso requirense contribucións que ata hai non moito tempo eran difíciles de imaxinar e que nos levaron a repensar as previsións deste precepto.

Esa ampliación de funcións ten boa mostra na Directiva de Defensa Nacional 1/2004 cando di: «La presente Directiva tiene por objeto establecer las líneas generales de actuación de la política de defensa y las directrices para su desarrollo, con el fin de garantizar la defensa de España, colaborar a la seguridad de los españoles y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales».

É dicir, que a defensa de España implica tamén promover a paz, a seguridade e a estabilidade internacionais e para iso, evidentemente, a política militar debe prever as accións militares dos nosos exércitos fóra do noso territorio se así é preciso, de acordo coas previsións do Dereito Internacional. Moito máis se temos en conta que a Constitución no seu preámbulo declara a vontade da Nación de colaborar no fortalecemento dunhas relacións pacíficas entre todos os pobos da Terra. Por iso, como sinalou Pérez González, «la garantía de la soberanía e independencia y la defensa de la integridad territorial del Estado pueden exigir el despliegue de actividades con proyección exterior por parte de las Fuerzas Armadas, en el marco de una cooperación con otros estados o en el seno de organizaciones internacionales, universales (Naciones Unidas) o regionales (OTAN, UEO, Unión Europea). Actividades cuya base jurídico-constitucional se encuentra no solo en el citado artículo 8.1 (...) sino de otras disposiciones de la propia Constitución (artículos 63.3, 94.1 b, 96.1 y 97)»³¹. Con iso, o que estamos facendo, como facía o Libro Branco da Defensa Nacional, é asociar a «política de defensa» coa «política exterior», que é o que se corresponde cunha estratexia que entende a protección dos intereses nacionais nun contexto mundial³².

Todo isto sen esquecer que esas misións tamén contan coa cobertura nas Declaracións das Nacións Unidas e o resto de tratados e convenios de carácter rexional que España subscribiu e que de acordo cos artigos 94 e 96 da CE vinculan ao noso país. Como é sabido, a Carta das Nacións Unidas prohibe con carácter xeral o recurso á forza (art. 2.4). Pero tamén, esta Carta recoñece a lexítima defensa individual ou colectiva de acordo co Dereito Internacional e consonte unhas condicións e circunstancias específicas (art 51). Finalmente, tamén as Nacións Unidas recoñeceron a posibilidade de que baixo o seu mandato se leven cabo accións militares en casos excepcionais e con acordo do Consello de Seguridade (arts. 42 e 53)³³.

A recente Lei Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional vai pechar a cuestión co enunciado que lles dá aos artigos primeiro e segundo. Para o artigo primeiro, o obxecto da Lei é esta-

blecer as bases da organización militar conforme aos principios constitucionais. E será o artigo segundo o que determine cales son eses principios :

- Protección do conxunto da sociedade española;
- Defensa da constitución, os seus valores, principios e institucións;
- O pleno exercicio dos dereitos e liberdades;
- Garantir a independencia e integridade territorial de España;
- Contribuír á preservación da paz e seguridade internacional no marco dos compromisos internacionais contraídos polo Reino de España.

O enunciado dos fins da política de defensa que fai o artigo 2 da LO 5/2000 de Defensa Nacional presenta, desde o meu punto de vista, dous cambios importantes: o primeiro, que fronte á formulación «espiritualista» do artigo 8 da CE e o artigo 2 da LODNOM de 1980 de defensa da «unidade, soberanía e independencia de España» e a discutida «defensa da constitución» opta por unha declaración máis moderna e concreta de «protección del conjunto de la sociedad española, de los valores, principios e instituciones que la constitución consagra, del modelo de Estado y del ejercicio de los derechos y libertades». O segundo, que introduce como obxectivo da política de defensa «contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España». Declaración que, como xa dixen, recoñece unha evidencia como é a participación das FAS en operacións de paz como unha nova misión da nosas FAS³⁴. Misións que xa estaban a desenvolver as FAS desde hai máis de década e media e que, malia non ter un recoñecemento expreso na lexislación militar, tiñan unha perfecta cobertura legal coas previsións de Dereito Internacional ao que xa fixen referencia e do que falarei con máis detemento na epígrafe sexta deste traballo³⁵. Con todo, diso non podemos deducir que a súa regulación no dereito interno fose innecesaria, como quedou demostrado con máis dunha polémica que se suscitou sobre misións como a de Kósovo, Iraq ou Afganistán, onde quedaba pendente dun desenvolvemento interno cuestións como a autorización, o control e a definición desas misións, e que é o que liquidou a nova Lei Orgánica de Defensa Nacional. Tamén deste asunto terei oportunidade de abondar na epígrafe final do traballo.

3. A SUXEIÇÃO DAS FORZAS ARMADAS AO PODER CIVIL LEXITIMAMENTE EMANADO DA VONTADE SOBERANA DO POBO. AUSENCIA DUN PODER MILITAR NA CONSTITUCIÓN

Na Constitución Española de 1978 non hai declaración ningunha da que se poida conferir que o «poder militar» goza dunha organización e actuación independentes. Moi ao contrario, o poder militar queda subordinado ao poder civil, na mellor tradición liberal, cando o artigo 97 di que «el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado». Poder civil que se ve reforzado coa atribución ao Rei do mando supremo das Forzas Armadas (62. h.) e ás Cortes Xerais a potestade lexislativa e de control da política militar (66.2). É o que o profesor Blanco Valdés denominou «dirección política da defensa» en senso lato, que abarcaría non só a dirección da política de defensa, senón tamén a da política militar e o mando supremo das Forzas Armadas³⁶.

A pesar de que esa subordinación do poder militar ao civil está perfectamente definida constitucionalmente, e a lei de defensa nacional de 1980 así o recoñecía ademais de establecer as competencias de cada un deses tres poderes, o certo é que ao longo destes vinte e

cinco anos, froito dos cambios e das novas misións das FAS, así como a permanencia dunhas Reais Ordenanzas aprobadas o 28 de decembro de 1978 e de entrada en vigor o 1 de febreiro de 1979, que expuxeron non poucas dúbidas de constitucionalidade, se fixo necesaria unha actualización e ordenación das funcións que se lle confiren a cada un dos órganos constitucionais que interveñen na conformación das decisións militares³⁷.

Neste sentido a Lei 5/2005, do 17 de novembro, da Defensa Nacional é moi clara. Organízase cun primeiro título que se ocupa «De las atribuciones de los poderes del Estado», no que se recoñecen as funcións que se lle confire a cada un dos tres órganos constitucionais que teñen competencias: ao Rei, o mando supremo das FAS; ás Cortes Xerais, de carácter lexislativo, control e autorización; e ao Executivo, un detallado elenco de funcións atribuídas ao Goberno, ao presidente do Goberno e ao ministro de Defensa³⁸. Vexamos como participan estes poderes na dirección da política de Defensa.

3.1. O Rei como mando supremo das Forzas Armadas

Non me estenderei demasiado nunha cuestión que creo que foi amplamente analizada pola doutrina constitucional. No entanto, si é conveniente sinalar que toda ela estivo de acordo en que a forma de entender o significado de que ao Rei se lle atribúa o mando supremo das FAS debe facerse sempre desde a perspectiva da forma de goberno que recoñece o artigo 1.3 da CE cando di que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». É dicir, as funcións militares atribuídas ao Rei só teñen unha correcta explicación no marco das funcións que constitucionalmente se lle atribúen ao monarca dunha democracia constitucional³⁹.

Esa análise xurídica vai desembocar no valor meramente simbólico do mandato sobre as FAS atribuído ao Rei. Con todo, unha análise política do precepto constitucional tendente a reforzar o vínculo civil do poder militar non debe impedirnos ver que o feito de que o xefe do Estado sexa o mando supremo das FAS é unha forma máis de subordinación do exército ao poder civil do Estado. No sistema republicano o mando supremo das FAS atribuído ao presidente é unha garantía constitucional de subordinación do «poder militar» ao poder civil que se desprega recoñecéndolle ao presidente a cabeza cerimonial, xurídica e administrativa das FAS. Pero como dicía ao comezo desta epígrafe, nas monarquías parlamentarias as funcións do Rei non son as do presidente dunha república e por iso esas funcións se deben acomodar á posición que ocupa o monarca no Estado democrático.

Desde a consideración que a min me parece clara de que o mando supremo das FAS ten tan só un valor simbólico, construíronse polo menos dúas grandes teorías para integrar as funcións do Rei en materia militar no sistema constitucional⁴⁰.

Primeira, aquela que entende que nunha monarquía parlamentaria «o mando supremo das Forzas Armadas» non pode supoñer o seu mando efectivo, que constitucionalmente está atribuído ao Goberno (art. 97 CE). Por iso, todos os actos que se deriven da aplicación do 62.h CE teñen que ter o referendo dalgún membro do Goberno de acordo co establecido no 64.1 CE.

Pero é máis, de non ser así, quedaría desnaturalizada a posición constitucional do Rei no ámbito da monarquía parlamentaria; non se esqueza que o Rei é inviolable e irresponsable (art. 56.3 CE).

Logo ese mando desenvolve unha dirección simbólica e a súa posición estaría máis no plano da *autoritas* ca no da *potesta*. É dicir, o monarca dispón da máxima autoridade militar pero desprovista por completo de mando⁴¹.

Segunda, aquela que entende que nunha monarquía parlamentaria «o mando supremo das Forzas Armadas» o Rei exerceo desde un punto de vista político e desde outro xurídico. Desde o punto de vista político, ten un mando «eminente e indirecto» que exerce coa mediación doutros órganos que teñen o poder efectivo (Parlamento ou Executivo). Desde un punto de vista xurídico, exerce o mando como máximo oficial das FAS. É certo que esta faceta de mando é accesoria da primeira pero pode actuar como garantía en momentos excepcionais, posto que se o Rei non pode mandar co referendo do Goberno poderao facer como primeiro oficial e de acordo coas Reais Ordenanzas no caso de que o poder político do Goberno non poida expresarse. Como sinalou Satrústegui, quizais esta foi nas condicións en que o Rei interveu a noite do 23 de febreiro de 1981⁴².

3.2. As competencias das Cortes Xerais en materia de defensa

A participación do Parlamento na política de Defensa substanciouse historicamente mediante un «fino» debate entre este poder e o Executivo. Conflito que expresa dúas realidades ben distintas de como entender a devandita política: por unha banda a parlamentaria, que se manifesta mediante a discusión entre distintas posicións ideolóxicas e onde a difusión pública deses debates e as decisións tomadas son esenciais. Por outro, a do Executivo, que mostra a vocación para programar e executar políticas de seguridade coa reserva e segredo necesarios para non facilitarlles o «traballo» aos inimigos do Estado e a súa política de Defensa e Seguridade.

Esa disxuntiva está xa no Texto Constitucional cando o artigo 97 lle atribúe ao Goberno a dirección da administración militar e a defensa do Estado. E quedou constatada na LOD-NOM de 1980 cando o artigo 6 establecía⁴³: «Las Cortes Generales aprueban las leyes relativas a la defensa, los créditos presupuestarios correspondientes y ejercen el control de la acción del Gobierno y de la Administración Militar. Las Cortes Generales otorgan las autorizaciones previstas en el artículo 63.3 de la Constitución. Asimismo, conceden la autorización previa para los tratados o convenios internacionales de carácter militar, según lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución. Las Cortes Generales debatirán las líneas generales de la política de defensa y de los programas de armamentos con las correspondientes inversiones a corto, medio y largo plazo. Los efectivos totales de las Fuerzas Armadas y sus plantillas se ajustarán a las previsiones determinadas en las leyes especiales de dotación y a la Ley de Presupuestos, sin sobrepasar los límites que en ella se fijen».

Como sinalou Blanco Valdés, este é un artigo que fai poucas achegas ás competencias das Cortes Xerais en materia de Defensa⁴⁴. No primeiro parágrafo, límitase a enumerar as competencias que xa ten *ex constitutione*: función lexislativa en materia de defensa, aprobar os orzamentos de defensa, control da acción do Goberno e a Administración militar, autorización ao Rei para declarar a guerra e facer a paz e a autorización ao Goberno para subscribir convenios e tratados do 94 da CE.

No parágrafo segundo, parece que se crea unha competencia nova ao dicir que as Cortes Xerais debaterán as súas liñas xerais e dos programas de armamento cos correspondentes investimentos; así como que as leis especiais de dotación e la Lei de Orzamentos serán as que se teñan que axustar os modelos das FAS. Con todo, como tamén sinalou Blanco Valdés, isto non foi así, posto que os artigos 22 e 25 da mesma Lei desmentían esta competencia ao sinalar, respectivamente, que a composición e dimensión das FAS se derivaban do Plan

Estratéxico Conxunto (PEC) e que os efectivos totais das FAS se axustarán ao Obxectivo de Forza Conxunto (OFC), que aproba o Goberno⁴⁵.

A LO 5/2005 de Defensa Nacional regula as competencias da Cortes Xerais no artigo 4, que conta con dous apartados.

O primeiro, recolle as competencias xa previstas no artigo 6 da LODNOM de 1980, co coitado de non entrar na mención expresa a que se debía debater os programas de armamento cos correspondentes investimentos a curto, medio e longo prazo, e a determinación dos máximos dos efectivos totais das FAS, que se demostrou de imposible aplicación posto que eran materias que quedaban baixo a función de dirección política encomendada ao Executivo.

O segundo si que incorpora unha nova achega para as competencias parlamentarias. «En particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.»

Apartado segundo do artigo catro que se ten que interpretar en concordancia coas previsións do artigo 17 da mesma Lei que fai unha anotación das misións que requiren de «consulta previa y autorización del Congreso de los Diputados». Todas aquelas que se desenvolvan no exterior e que non «estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional». O mencionado artigo establece tamén un procedemento de urxencia (17.2) e outro de máxima urxencia (17.3) para cando as circunstancias requirisen unha participación de España nesas accións de forma rápida ou inmediata⁴⁶. Ademais, o artigo 19 sinala que estas misións no exterior deben cumprir certas condicións para poder realizarse: que se fagan con petición expresa do Goberno do Estado en cuxo territorio se desenvolvan ou estean autorizadas en resolucións do Consello de Seguridade das Nacións Unidas, ou acordadas por organizacións internacionais das que España forme parte, Unión Europea ou a OTAN no marco das súas competencias. Que cumpran os fins defensivos, humanitarios, de estabilización ou de mantemento e preservación da paz e que sexan conformes á Carta das Nacións Unidas e que non contradigan nin vulneren os principios do dereito internacional convencional subscrito por España.

Sen dúbida que a mención no artigo 17.1 á defensa de España ou o interese nacional como supostos nos que non se require que o Goberno solicite a autorización do Congreso dos Deputados vai ser motivo de debate e necesaria interpretación⁴⁷. Desde o meu punto de vista, desta forma o que se pretende é diferenciar entre o que en Dereito Internacional se están denominando misións de paz, que nos Acordos Petersberg serían todas aquelas que teñen fins defensivos, humanitarios, de estabilización ou de mantemento ou preservación da paz (verémolos na epígrafe cuarta), daqueloutras que se poñan en marcha para facer fronte a unha continxencia que poña en perigo e de forma directa a paz, a seguridade, a soberanía ou a integridade territorial de España. Na historia recente das intervencións militares das FAS, a participación en Kósovo, Afganistán, Haití ou O Salvador encadraríanse entre as primeiras e, xa que logo, necesitarían de autorización previa. Pola contra, a intervención na crise do illote de Perejil encadraríase no segundo suposto e, posto que estamos ante a defensa da integridade territorial de España, non necesitaría de autorización previa. É certo que o illote Perejil é territorio español e, polo tanto, esa acción non supoñía o envío de tropas fóra do noso país, pero poderían imaxinar accións militares que se desenvolvesen fóra do noso territorio e que por ter esa finalidade non necesitarían de autorización parlamentaria⁴⁸.

Como sinalaba máis arriba, a intervención do Congreso dos Deputados para autorizar as operacións no exterior das nosas FAS é unha competencia atribuída ao Parlamento sobre a que non faltou quen cuestionase a súa constitucionalidade. A formulación dos que así argumentaron foi que produciu unha suposta «invasión» do Parlamento das competencias do Executivo. Non se debe esquecer que o artigo 97 CE establece que o Goberno dirixe a Administración militar e a defensa do Estado; é dicir, que é ao Goberno a quen lle corresponde *ex constitutione* decidir sobre a política militar e de defensa e quen debe tomar as decisións máis axeitadas para a protección do Estado. Esta é unha tese que non comparto e que terei oportunidade de debater na epígrafe seguinte á hora de analizar as competencias do Executivo en materia Defensa.

3.3. O Goberno e a dirección da Defensa do Estado

Sen dúbida que dos tres órganos constitucionais que participan de competencias en materia de Defensa as do Executivo son as máis relevantes. O Constituínte así o quixo cando no artigo 97 lle atribúe ao Goberno a dirección e execución da defensa do Estado e a dirección da Administración militar.

Hai que empezar recordando que aínda que ese artigo 97 da CE deixa ben claro desde o principio a subordinación militar ao poder civil, teñen que pasar anos ata que, con diferentes reformas da LODNOM de 1980 realizadas na etapa 82 ao 86, o Goberno asuma de forma efectiva as rendas das FAS. Como se recordará, terá grande importancia a reforma da Lei de Defensa de 1984 que vai fortalecer o poder político do presidente do Goberno e do ministro de Defensa. Non menos relevancia tivo o R. D. 135/1984, do 25 de xaneiro, que transforma a Xunta de Defensa Nacional e a Xunta de Xefes de Estado Maior con grandes poderes de dirección militar ata ese momento en órganos asesores e consultivos do presidente e o ministro, ademais de crearse a figura do Xefe do Estado Maior da Defensa (XEMAD) como principal colaborador do ministro de Defensa.

A novidade en canto ás competencias do Executivo da LO 5/2005 está, desde o meu punto de vista, en dúas cuestións: a primeira, que clarificou as funcións atribuídas ao Goberno, ao presidente do Goberno e ao ministro de Defensa e mellorou as condicións nas que son desempeñadas, sobre todo as do presidente, creando o Consello de Defensa Nacional; a segunda, que lle atribuíu ao Goberno a competencia de acordar a participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional pero deixou nas mans do Congreso dos Deputados a autorización .

En canto ás funcións de cada un dos órganos do Executivo, como dicía, o máis relevante desta Lei é a clarificación das competencias do presidente do Goberno e o ministro de Defensa.

Ao primeiro correspóndelle a dirección da política de defensa e a determinación dos seus obxectivos, así como a dirección estratéxica das operacións militares en caso de uso da forza (art. 61 LODN). Por suposto, no marco da política de defensa é quen se encarga de formular a Directiva de Defensa Nacional, definir e aprobar os grandes obxectivos e formulacións estratéxico, a aplicación deses obxectivos e as liñas básicas de actuación das Forza Armadas, ordenar as misións destas, así como outras misións que se lle atribúan legal ou regulamentariamente. Para todo iso, o presidente do Goberno conta co asesoramento dun novo órgano: o Consello de Defensa Nacional, que segundo as previsións do artigo 8 da LODN «es el órga-

no colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa».

Ao segundo correspóndelle o desenvolvemento e a execución da política de defensa (7.1. LODN). Para iso, actúa asistindo ao presidente do Goberno na dirección estratéxica, dirixe a actuación das Forza Armadas baixo a dirección do presidente, determina e executa a política militar e dirixe como membro do Goberno a Administración militar de acordo co que dispoña o Consello de Ministros, así como outras misións que se lle atribúan legal ou regulamentariamente.

En canto a que é ao Goberno ao que se lle atribúe a competencia para acordar a participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional, como xa sinalaba no apartado anterior, este é un asunto que xerou certa discusión no trámite parlamentario da Lei referida, posto que a regulación resultante, segundo a cal o Goberno **acorda** e o Congreso dos Deputados **autoriza** a participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional, foi vista por algúns como unha invasión do Parlamento dunha competencia que lle está atribuída exclusivamente ao Goberno⁴⁹. Creo que non é así. En primeiro lugar, os artigos 4 e 5, onde se establece esta repartición de funcións entre o Parlamento e o Goberno, deben interpretarse en concordancia co artigo 17, que distingue entre operacións no exterior que estean directamente relacionadas coa defensa de España e aquelas que non o estean. Nas segundas é onde entran en xogo as previsións dos artigos 4 e 5 e hai acordo do Goberno e autorización do Parlamento; nas primeiras o Goberno poderá actuar directamente sen a necesidade de consulta previa nin autorización do Parlamento. Evidentemente esta distinción pode levarnos a equívocos. Podería chegarse a pensar que o lexislador quixo diferenciar entre misións de Defensa Nacional e misións que realizan as FAS no estranxeiro para cumprir os nosos compromisos internacionais, unha especie de misións «de relacións internacionais de carácter militar».

En coherencia co que apuntaba ao comezo deste traballo non podo estar de acordo con esa tese. Todas as misións que despregan as nosas FAS teñen un valor estratéxico para garantir a Seguridade e a Defensa do noso país, por iso son perfectamente recoñecibles coas previsións do artigo 8 da CE; o que sucede é que o lexislador quixo establecer un réxime xurídico de aprobación e control distinto para unhas e outras. Para as misións no estranxeiro que se deduzan dos nosos compromisos internacionais, coñecemento e autorización do Congreso dos Deputados; para o resto das operacións que estea directamente relacionadas coa defensa de España ou do interese nacional inmediato sen a necesidade desa consulta previa e autorización.

Doutra banda, non debemos perder de vista que o que fai o Goberno é pedir autorización, pero quen acorda a participación e como se vai organizar e desenvolver a devandita actuación militar no estranxeiro é o Consello de Ministros. O artigo 97 da CE recoñécelle ao Goberno a dirección da política militar, e iso supón que é el quen organiza e determina esa política pero nada impide que o Parlamento, que ademais expresa a soberanía nacional, se poida pronunciar para autorizar a súa posta en marcha. É unha opción que, consonte as previsións constitucionais, queda á disposición do lexislador e que é dun ou outro modo en función do seu criterio.

4. A INTERVENCIÓN DAS FORZAS ARMADAS EN OPERACIÓNS DE MANTEMENTO DA PAZ NO ESTRANXEIRO

Aínda que as operacións de mantemento da paz non contan cunha definición oficial recoñecida pola ONU, nas últimas dúas décadas consolidouse no dereito internacional o concepto de operacións «operaciones de mantenimiento de la paz para hacer referencia al despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las fuerzas implicadas, de una presencia internacional (normalmente de las Naciones Unidas o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones» (Suplemento de 1995, do «Programa para la Paz» de 1992 da Secretaría Xeral da ONU)⁵⁰.

Operacións que no *Informe Brahimi*, que presenta as conclusións do «Grupo de traballo sobre operacións de Paz» da ONU (agosto de 2000), veñen integradas nas *Operacións de Paz de ONU* que, segundo o devandito informe, están compostas por tres tipos de misións⁵¹:

- Misións de prevención de conflitos e establecemento da paz. As de prevención normalmente consisten en iniciativas diplomáticas e as de establecemento intentan poñerlle fin aos conflitos en curso, mediante instrumentos da diplomacia e a mediación. Poden intervir enviados de gobernos, de grupos de estados ou grupos extraoficiais.
- Misións de mantemento da paz. Consisten en accións para observar os cesamentos do fogo e a separación das forzas logo da guerra entre estados. Son accións complexas que incorporan moitos elementos militares e civís.
- Misións de consolidación da paz. Termo máis recente que se refire ás actividades realizadas ao final dun conflito para restablecer as bases da paz e ofrecer os instrumentos para construír sobre elas algo máis que a simple ausencia da guerra. Inclúe a reincorporación de ex-combatentes á sociedade civil, o fortalecemento do imperio da lei, o regreso do respecto aos dereitos humanos, a prestación de asistencia técnica para a consolidación da democracia e a posta en marcha dunha técnica de reconciliación e solución de conflitos⁵².

Pero este esquema para a pacificación coa intervención de forzas da ONU axiña quedou desbordado e tivo que ser ampliado para poder facer fronte a guerras civís, desastres humanitarios e conflitos entre estados. As Nacións Unidas tiveron que superar a súa idea clásica de mediar para salvagardar a paz, dar un paso máis e poñer en marcha misións de imposición, mantemento e consolidación da paz⁵³.

Esta idea das Nacións Unidas está cuberta no ámbito europeo coas chamadas *Misións Petersberg*, que pon en marcha a UE desde que o artigo J.1.2 do TUE establece que os obxectivos da PESC eran, entre outros: «(3) el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París»⁵⁴. As devanditas operacións son de intervención militar no estranxeiro con carácter humanitario, de rescate ou de mantemento da paz. Nun primeiro momento as contribucións militares estaban baseadas en decisións soberanas dos estados membros e non implicaban a creación de ningún exército europeo. O Consello celebrado en Helsinki a finais de 1999 aprobou o denominado Obxectivo Xeral de Helsinki ou *Helsinki Headline Goal 2003*, consistente na cre-

acción dunha forza de acción rápida cunha dimensión de entre 50 000 e 60 000 efectivos, que deberían estar en condicións de despregarse en sesenta día e manterse durante un mínimo dun ano. A devandita forza debería ser capaz de intervir rapidamente en misións de apoio á paz, tanto en misións de mediación como de interposición, podendo ata chegar á imposición. O prazo para ser efectiva esta Forza de Reacción Rápida estableceuse no ano 2003⁵⁵.

A experiencia europea en misións de paz destes anos e os cambios na situación internacional deron lugar a que novamente fose necesario revisar os obxectivos de Helsinki Headline Goal de 1999. Para iso xa se traballa nun novo obxectivo que debe estar operativo no 2010 e que debe ter en conta a nova Estratexia de Seguridade Europea, recollida no documento do Secretario Xeral/Alto Representante «Unha Europa segura nun mundo mellor»⁵⁶. O novo obxectivo basearase na interoperabilidade entre todos os estados membros nos campos das forzas, os materiais e as estruturas de mando xunto cunha maior capacidade de despregamento e de sustentabilidade das misións⁵⁷.

Tampouco debemos esquecer que a OTAN, tras a desaparición da Unión Soviética en 1991, comezou unha profunda reforma e incluíu por primeira vez as misións de paz entre os seus labores. Desde o cume de Roma de 1991 ata o cume de Washington de 1999 fóronse conformando os novos intereses estratéxicos da Alianza ata sinalar que a súa nova política de seguridade xa non é só de defensa colectiva senón que a amplía a tarefas de prevención de conflitos e xestión de crises. Novos pasos desta organización foron a ampliación do marco xeográfico de actuación da organización e o compromiso adquirido no Cume de Praga de 2002 para contribuír cos estados partes na loita contra o terrorismo, accións que comprenden catro áreas: as accións antiterroristas dos estados membros, a xestión colectiva da resposta ás agresións, as accións contraterroristas colectivas onde sexan necesarias e a cooperación militar coas autoridades civís⁵⁸.

Logo podemos observar como organizacións internacionais das que España é parte non só definiron as operacións de mantemento da paz senón que teñen entre os seus labores e a súa xa importante práctica de execución (Angola desde 1989, Namibia 1989-1990, Centroamérica desde 1989, en especial O Salvador e Guatemala, Camboia 1991 e 1993, antiga Iugoslavia 1992, Mozambique 1992-1994, Somalia 1992-1995 Xeorxia 1993, Haití 1993, Ruanda 1993-1995, Kósovo 1999, Timor Leste 1999, sen esquecer outras moitas como as de Kuwait e Afganistán)⁵⁹.

Polo tanto, para nós estas misións non deberían ser estrañas. Sen dúbida que non estaban na cabeza do constituínte ao redactar o artigo 8 da Carta Magna e sinalar as misións que terían encomendadas as Forzas Armadas, pero como tantas outras cuestións que teñen a súa orixe no devir dos tempos e as normas internacionais pasan a formar parte do noso ordenamento de acordo coas previsións do artigo 96 da CE, que como é de todos sabido establece que «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno». Creo que, ademais, ese tipo de misións tamén poderían engancharse coa declaración do preámbulo da Constitución cando declara a vontade da Nación de colaborar no fortalecemento dunhas relacións pacíficas entre todos os pobos da Terra.

A nova LO 5/2005 da Defensa Nacional, como xa sinalei na introdución deste traballo, ocúpase de forma especial destas misións das nosas FAS no exterior. Sinala como desde finais do século XX as nosas Forzas Armadas actúan fóra das nosas fronteiras como observadores, como forzas de interposición, de mantemento da paz e de axuda humanitaria. Ademais, pre-

cisa como estas misións non estaban recollidas na normativa de Defensa vixente ata esa data e como para que se poidan levar a cabo cun adecuado funcionamento dos nosos poderes políticos necesitaban do seu desenvolvemento na nova lei de Defensa. Estas misións coa LO 5/2005 da Defensa Nacional quedaron moito máis clarificadas.

Primeiro, recoñécese que entre os fins da política de Defensa de España está «contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España» (art. 2). É certo que, aínda que recoñecendo a importancia da declaración, non achega nada novo, posto que esta contribución á paz e á seguridade internacional vén xa establecida nos tratados, acordos e resolucións de que España é parte.

Segundo e dunha grande importancia. O artigo 15 enumera as misións das FAS e faíno en catro apartados que diferencian claramente entre misións tradicionais recollidas expresamente no artigo 8 da CE e que recolle no apartado primeiro; misións que se contraen para a seguridade e defensa de España e os seus aliados no marco dos tratados internacionais, que se regulan no apartado segundo, e onde estarían as operacións de mantemento da paz; misións de seguridade e benestar dos cidadáns en supostos excepcionais e en colaboración coas administracións públicas, previstas no apartado terceiro; e misións de evacuación de residentes españois no estranxeiro por situacións de inestabilidade dese país ou grave risco para as súas vidas ou intereses, no apartado cuarto. Misións que teñen que ver cun concepto máis extenso de Defensa vinculado á Seguridade e que, como estou mantendo, é perfectamente integrable na interpretación do artigo 8 da CE.

O artigo 15 ten que interpretarse en concordancia co 16, que se ocupa de detallar as operacións encomendadas ás FAS e onde se incorporan outras de especial interese para España como é o apoio ás Forzas e Corpos de Seguridade do Estado na loita contra o terrorismo, apartado c) e a resposta militar contra agresións que se realicen utilizando aeronaves con fins terroristas, apartado d). A interpretación concordada de ambos os preceptos sitúa as FAS en misións que transcenden o concepto clásico e restrinxido de Defensa Nacional e se compromete co que sinalabamos ao comezo deste traballo dunhas FAS que participan en misións de Defensa e Seguridade. De tal xeito que, ademais de reaccionar ante agresións internas ou externas á soberanía de España en sentido amplo do termo, tamén poderán intervenir en misións internacionais que teñan como misión a preservación da paz, ou participar cos Corpos de Seguridade o Estado ou Protección Civil contra situacións que poñan en perigo a seguridade⁶⁰.

En canto ás misións internacionais, temos que dicir que das previsións dese artigo 15 da nova Lei de Defensa Nacional se desprende a vontade do lexislador de establecer un réxime xurídico distinto entre misións de paz no estranxeiro, que veñen comprometidas pola nosa participación nos acordos e tratados internacionais (UN, UE e OTAN), e aquelas que se teñan que realizar para preservar a soberanía e independencia de España e a súa integridade territorial.

Se nos fixamos con detemento, o artigo 17 da Lei de Defensa Nacional distingue entre operacións no exterior que estean directamente relacionadas coa defensa de España ou do interese xeral e outras operacións. É dicir, que se está a facer unha «reserva de soberanía» para poder poñer en marcha accións militares no exterior de defensa de España que non teñan nada que ver coas de mantemento da paz. Misións excepcionais que deberían estar cubertas polo dereito de autodefensa do artigo 51 da Carta das Nacións Unidas e para as que o Goberno non necesitaría pedir a autorización do Congreso dos Deputados.

Doutra banda, estarían as operacións no exterior deseñadas e organizadas por organismos internacionais, que segundo a previsión do art. 15.2 son as de mantemento da paz, de estabilidade e axuda humanitaria, para as que o Goberno debe realizar consultas previas e solicitar a autorización do Congreso dos Deputados. Misións que para poder realizarse deben cumprir unha serie de condicións previstas no artigo 19 da nova Lei de Defensa Nacional: que se fagan a pedimento expreso do Goberno do Estado en cuxo territorio se desenvolva ou estean autorizadas en resolucións do Consello de Seguridade da ONU ou acordadas por outra organización internacional da que España sexa parte; que cumpran os fins defensivos, humanitarios, de estabilización ou de mantemento da paz e que sexan conformes coa Carta de ONU e non contradigan o Dereito internacional.⁶¹

De todo iso podemos concluír que o Lexislador do 2005, nunha hábil manobra, que ademais ten unha grande importancia, distinguiu entre as misións de Defensa Nacional encomendadas ás FAS para preservar os obxectivos tradicionais do artigo 8 da CE62 e as novas misións encomendadas aos nosos exércitos, resultantes da nova realidade e do Dereito Internacional. Desta maneira, esas novas accións militares, cando se teñan que realizar, teñen que contar con intervención previa do Congreso dos Deputados; pola contra, nas accións tradicionais para preservar a soberanía e independencia de España e a defensa da súa integridade territorial o Goberno seguirá actuando desde a libre disposición que lle confire o artigo 97 da CE.

CONCLUSIÓNS

As conclusións deste traballo deben traer a esta última páxina as respostas ás preguntas que nos faciamos ao comezo.

– Cambiou o concepto de Defensa Nacional?

Parece claro que si, posto que os cambios que se deron no mundo nestes anos requiren dunha política de defensa moito máis «aberta», que se despregue máis aló da política militar tradicional e acolla un concepto de seguridade e defensa compartido cos nosos socios e aliados internacionais.

– Como encaixar as novas misións encomendadas ás FAS na atribución de competencias que a Constitución lles atribúe ás Cortes Xerais e ao Goberno?

Como vimos, os artigos 4 e 5 da nova LODN establecen que o Goberno acorda e o Congreso dos Deputados autoriza a participación das FAS nas misións fóra do noso territorio. Estes artigos deben interpretarse en concordancia co artigo 17.1 da mesma Lei, que distingue entre operacións no exterior que afectan directamente a soberanía de España e aquelas que se fagan en cumprimento das nosas obrigas internacionais. Para as primeiras non fai falta autorización do Congreso dos Deputados, para as segunda si. Unhas e outras son operacións militares que contribúen á seguridade e defensa de España e por iso encaixan perfectamente no artigo 8 da CE. Porén, o lexislador quixo que as accións militares froito de obrigas internacionais as autorice o Parlamento e as que se poidan dar como resposta ante un perigo ao Estado ou a soberanía se mantéña a capacidade de decisión plena do Goberno. Estamos, xa que logo, ante unha reserva estratéxica para situacións de perigo directo aos intereses españois.

– Que se entende por operacións de paz?

Aínda que non existe unha definición oficial da ONU sobre que son as operacións de paz, tomei a do Informe Brahimi (agosto de 2000) que as cualifica como o «despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las fuerzas implicadas, de una presencia internacional (normalmente de las Naciones Unidas o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones». Que na UE desde a aprobación do TUE tamén se desenvolveron coa denominación de Misións Pertesberg.

Como dicía en liñas anteriores, son misións que encaixan nas previsións que o artigo 8 da CE lles encomenda ás FAS para garantir a seguridade e a defensa do noso país. Que se realizan para desenvolver as políticas de cooperación deseñadas por organizacións internacionais de seguridade e defensa das que forma parte España e que, ademais das previsións do artigo 8 CE, teñen acomodo no noso Texto Fundamental polas previsións dos artigos (94.1.b, 96.1 e 97).

Notas

1 As tres grandes leis recentemente aprobadas que deben modernizar as Forzas Armadas e a idea de Defensa Nacional son a Lei Orgánica 5/2005, do 17 de novembro, da Defensa Nacional. Publicada no BOE do 18 de novembro de 2005. Tamén se aprobaron recentemente a Lei 8/2006 de Tropa e Mariñeiría, e a Lei Orgánica 7/2007, do 2 de xullo, de Modificación das Leis Orgánicas 13/1985, do 9 de decembro, do Código Penal Militar, e 8/1998, do 2 de decembro, de Réxime Disciplinario das Forzas Armadas, e do Real Decreto-Lei 8/2004, do 5 de novembro, sobre indemnizacións aos participantes en operacións internacionais de paz e seguridade.

2 Torres, 2005: 63.

3 A Directiva de Defensa Nacional 1/2004 sinala que «el escenario estratégico de principios del siglo XXI se caracteriza porque, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad internacionales, han emergido otros nuevos, como el terrorismo de carácter transnacional y alcance global, con gran capacidad de infligir daño indiscriminadamente... Nos encontramos, pues, dentro de un nuevo escenario estratégico en el que la política de seguridad demanda planteamientos novedosos y cambios de mentalidad, de un modo especial en lo que se refiere a la gestión de crisis y resolución de conflictos y a la necesidad de adaptación de las Fuerzas Armadas a las circunstancias de cada momento». Vid.: Moskos, C., Williams, J. A. e Segal, D. 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces alter the Cold War*. Nova York: Oxford University Press.

4 Terán Elices, J. M. «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante un nuevo escenario estratégico», en la obra de VV. AA. 2007. *Panorama Estratégico 2006-2007*. Instituto de Estudios Estratégicos. Real Instituto el Cano. Páx. 34.

5 Como membros da Unión Europea estamos obrigados a impulsar a Política Común de Seguridade e Defensa da UE. En particular, o noso compromiso co Obxectivo Global de Helsinki 2010, así como a contribución ao desenvolvemento de Grupos Tácticos e o Plan de Acción Europea de Capacidades e a Axencia Europea de Defensa. Como membros da OTAN, participar no Compromiso de Capacidades de Praga e na Forza de Resposta. Por suposto, os compromisos que se derivan da nosa participación nas Nacións Unidas.

6 Véxase, por todos: Blanco Valdés, 1988; Cotino Hueso, 2002; López Ramón, 1987; Ramírez Jiménez, López Ramón e Fernández López, 1995; Domínguez-Berrueta, Fernández De Gatta Sánchez e Nevado Moreno, 1997; Revenga Sánchez, 2002.

- 7 Recentemente a Fundación Alternativas celebrou un Seminario sobre Forzas Armadas e Misións de paz no Estranxeiro. Zaragoza, 7 de xuño de 2007. Seminario y Jornadas 47/2007. Neste marco pode consultarse o traballo de Marrero Rocha, I. «Hacia unha nueva cultura de la defensa en España». Documento de traballo número 11/2007. www.falternativas.org.
- 8 A defensa na sociedade medieval estaba nas mans dos señores feudais e o Rei tiña que reclamar a acción destes para facer a guerra. No estado absoluto a defensa pasa ás mans do monarca e a soberanía en materia militar supón a capacidade deste para declarar a guerra e facer a paz. Para unha aproximación do concepto no dereito histórico español. Vid.: Muñoz Alonso, 1989: 73.
- 9 Díez Alegría, 1975.
- 10 O artigo 12 da DDHC de 1789 dicía: «La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano no necesita una fuerza pública; esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada.» Y es conocida la frase de Sieyes cuando, criticando los privilegios de algunos para no participar de la milicia, dijo: «que toda necesidad pública debe estar a cargo de todo el mundo y no de una clase particular de ciudadanos, y que es preciso ser tan ajeno a toda reflexión como a toda equidad para no encontrar un medio más nacional de completar y de mantener tal estado militar que se quiere tener.» (Sieyes, 1950: 79)
- 11 Vid.: Clausewitz, 1978; Bobbio, 2000.
- 12 Álvarez Verdugo, ao analizar o concepto de Defensa na UE, observa como aínda que é un termo que tradicionalmente se uniu á idea de integridade política e territorial do Estado na actualidade é aceptable que o uso da forza tamén se utilice noutras misións distintas ás antes citadas. A cuestión é se esas novas misións, humanitarias ou de mantemento da paz, son ou non novas funcións ou non son máis ca unha forma distinta de expresar a Defensa do Estado. En todo caso, esta autora observa como Defensa e Seguridade son conceptos que están estreitamente interrelacionados no Dereito Europeo desde o TUE. Vide: Álvarez Verdugo, 2004: 50.
- 13 Vide: Calvo Alberto, 2000: 147; Revenga Sánchez, 2002: 40.
- 14 Neste sentido é digno de resaltar que a Directiva de Defensa Nacional 1/2004 sinala entre as súas liñas de actuación: «1. La consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado».
- 15 Sobre esta cuestión pode consultarse o Anexo G, apartado I. Criterios Básicos da Defensa Nacional e a organización militar do Libro Branco da Defensa 2000, pp. 324-325.
- 16 Vid.: European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries, WEU Council of Ministers. Madrid. 14 de novembro de 1995.
- 17 Unha magnífica análise sobre Seguridade e Defensa na UE pode consultarse no libro de Álvarez Verdugo (2003: 28).
- 18 Para dicilo todo, tamén é certo que a outros lles pareceu moito. Así, no debate constituínte estableceuse unha forte polémica sobre a oportunidade de constitucionalizar as FAS e as súas funcións e, máis aínda, a conveniencia que fose no Título Preliminar. Baste recordar no debate parlamentario as emendas presentadas polos deputados Letamendía, Bandrés e Satrústegui, e a réplica que recibiron de Herrero de Miñón e Manuel Fraga en distintos momento dese debate.
- 19 Como adoita ser habitual nos debates dogmáticos e de contido marcadamente nominalistas, a lista de autores que se adscriben a unha ou outra postura é moi extensa. Por todos, sirvan os seguintes exemplos. Dentro do institucionalismo. Herrero De Miñón, 1980; Trillo Figueroa M. Conde, 1979; Elorriaga Fernández, 1981; García Labajo, 2002; Fernández Segado, 1996; López Ramón, 1987; Mozo Seoane, 1995.
- 20 Cotino Hueso, 2002: 93.
- 21 Moi ao contrario, como sinalou López Ramón, o artigo 8 da Constitución española de 1978 non proporciona, nin pola súa localización nin polo seu contido, ningún elemento xurídico que xustifique unha posición autónoma das Forzas Armadas. Antes ao contrario, o precepto establece importantes pautas limitativas. (López Ramón, 1997: 352.)
- 22 *Ibidem*. 377.
- 23 É certo que o artigo 117.5 da CE reconece a xurisdición militar no ámbito estritamente castrense como unha especialidade da unidade xurisdiccional, pero desde logo iso non pode ser utilizado para a non-aplicación de todos os dereitos procesuais constitucionalmente recoñecidos a toda persoa incura nun proceso xudicial.
- Tampouco xera ningún problema que o exercicio de certos dereitos fundamentais sometidos a reserva de lei para o seu exercicio por parte dos membros teña que facerse de acordo coas súas previsións legais específicas (Ordenanzas, ou Lei Orgánica correspondente). En todo caso, como é obvio, esa regulación específica sempre debe respectar o rango da lei de desenvolvemento e o contido esencial do dereito.
- 24 Domínguez-Berrueta e outros sinalan desde a consideración das FAS como «un poder público», que a súa vinculación positiva á Constitución fai que non se lles poida ver como un reduto autónomo que goce de especialidades e potestades inmanentes, co seu propio mundo de valores e regras de conduta, senón que os devanditos valores deben ser os recoñecidos constitucionalmente e o seu actuar debe encontrar xustificación e fundamentación no Texto Fundamental, onde o artigo 8 é tan só un precepto máis. (Domínguez-Berrueta, 1997: 103).
- 25 O xeneral Alonso Baquer fai unha moi atinada precisión referíndose ás misións de paz que desenvolven as nosas FAS; di: «lo primero que tiene claro es que nos referimos a misiones y no a atribuciones. No existe (...) un poder militar legitimado para atribuirse unas responsabilidades. Las responsabilidades, que sí existen, le llegan a las Fuerzas Armadas por la vía de la subordinación a los que sí es poder, por la vía del poder Ejecutivo sobre todo». (Alonso Baquer, 2001: 81.)
- 26 Por exemplo, o profesor López Ramón cando escribe o seu libro en 1987 preocupábase de estudar as misións encomendadas ás FAS e incorpora un apartado dedicado a funcións á marxe do artigo 8.1 da Constitución para facer referencia á súa participación en situacións de calamidade, grave risco, necesidade pública, etc. É dicir, misións de Protección Civil. Pero aínda que o noso vínculo con organizacións internacionais que podían demandarnos a nosa participación en misións de paz, o devandito autor non cae na conta de que os nosos exércitos tivesen que realizar estas misións. (López Ramón, 1987: 328.)
- 27 Sobre a relación entre Forzas Armadas e Forzas e Corpos de Seguridade, véxase Barcelona Llop (1997).

- 28 Nun Estado democrático cunha constitución normativa que conta cun órgano de control de constitucionalidade das leis a subsistencia está asegurada, polo menos formalmente, posto que o devandito órgano (TC) é o encargado da conformidade do Dereito á Constitución. Ademais, os nosos sistemas contan con instrumentos constitucionais extraordinarios para a defensa da constitución: Execución estatal de competencias previstas no 155 CE e as previsións dos estados de alarma, excepción e sitio do artigo 116 CE.
- 29 Herrero de Miñón sinalou que o suposto de anticonstitucionalidade máxima ao que se refire o artigo 8 non pode ser nunca interpretado en sentido material, senón nun sentido formal. Porque a constitucionalidade material lles corresponde no seu desenvolvemento aos poderes constituídos e na súa interpretación última ao Tribunal Constitucional. Se se dá un suposto de anticonstitucionalidade máxima debe entrar en xogo o artigo 116, que prevé os estados de alarma, excepción e sitio. Neste último poderá intervir o exército pero sempre baixo mando do Goberno e cos controis parlamentarios pertinentes. Herrero de Miñón, en *El País*, luns 23 de xaneiro de 2006.
- 30 López Ramón, 1987: 326.
- 31 Pérez González, 2002: 23. Tamén nesa liña outros autores: López Ramón (1991) e Fernández Segado (1996).
- 32 Libro Branco da Defensa Nacional 2000. 2000. Ministerio de Defensa: Madrid.
- 33 Sobre ese sustento xurídico destas misións pode consultarse o traballo do tenente coronel Zarrans Doméneche (2001: 95).
- 34 Creo que aínda que estas misións tiñan un perfecto encaixe na nosa lexislación, como sinalou Corrales Elizondo, unha normativa específica e expresa era conveniente para asegurar directrices xerais e insuficiencias que se estaban expoñendo. (Corrales Elizondo, 2002: 17)
- 35 España dá un paso adiante para participar en misións de paz en 1982 cando o ministro Pérez Llorca confirma a predisposición do Goberno de España a participar en UNTAG, que estableceran as resolucións 431 e 435 (1978) do Consello de Seguridade que pretendían poñerles fin aos conflitos angolano e namibio. Con todo, o fito na participación española nestas misións é o documento que o presidente do Goberno lle presenta ao Parlamento o 23 de outubro de 1984, *Líneas generales de la política de defensa, paz y seguridad* (DSCD II Lexislatura. Pleno, Sesión n.º 157.) que defenderá a participación española no esforzo conxunto da seguridade europea e a súa contribución á cooperación internacional a favor da resolución pacífica dos conflitos. Desde ese momento empézase a participar en misións como Angola, UNAVEM I e II e MONUA; Namibia UNTAG; Mozambique ONUMOZ, etc.
- 36 Vide Blanco Valdés, 1998: 118.
- 37 Vide Martínez Martínez, 1995: 501.
- 38 Súmome ás palabras do profesor Blanco Valdés cando sinala que a ordenación e a presentación dos distintos órganos constitucionais que teñen poder político sobre as FAS que aquí se fai non se corresponde co protagonismo real que teñen, senón co criterio de presentación constitucional. Xefe do Estado, Cortes Xerais e Executivo. (Blanco Valdés, 1998: 118)
- 39 Como sinalou Solozábal, *monarquía parlamentaria* é unha cláusula definitoria incorporada á nosa Constitución que permite delimitar o alcance xurídico dos institutos que integran a forma política monárquica. (Solozábal Echavarría, 1987: 76.)
- 40 Son consciente do valor que tivo a «teoría del mando efectivo militar del Rey» que sostiveron autores como Herrero de Miñón, Sánchez Agesta ou García de Enterría e segundo a cal o termo mando supremo do artigo 62 h deixa ver a vontade do constituínte de recoñecerlle unha autoridade especial ao Rei en tanto que xefe do Estado e símbolo da unidade de España. Por suposto que os seus actos nesta materia deben ser referendados polo Goberno. Sinalan estes autores que a posibilidade de que o Goberno, desconforme cos actos do Rei, dimita sempre actuará como un freo aos seus actos. Con todo, creo que esta tese nas súas tres variantes non é a máis axustada á necesidade de pleno sometemento do poder militar ao civil, xa que debe ser o Goberno quen deseñe a política militar e a dirixa e ao necesario distanciamento das decisións políticas que debe guiar a actuación do Rei. (Ferrero de Miñón, 1980:50; Sánchez Agesta, 1984: 225; García de Enterría, 1987.)
- 41 Tese que seguiu a lexislación de desenvolvemento constitucional e que segue a maioría da doutrina. Por todos vide: Blanco Valdés, 1998: 135-136; Aragón Reyes, 1990): 81-82.
- 42 Vide: Satrustegui, 2003: 26; Torres del Moral, 2001: 234.
- 43 É digno de apuntar que o proxecto de lei que presentou o Goberno para iniciar o trámite parlamentario desta lei non contaba co devandito artigo seis e, xa que logo, obviar as funcións parlamentarias en materia de Defensa. Cotino Hueso, tomando as palabras de Julio Busquets no seu libro *Militares y demócratas. Memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*, sinala que iso foi porque se tomou un vello proxecto que lles fora presentado ás Cortes de Franco en 1974. (Cotino Hueso, 2002: 314-315.)
- 44 Blanco Valdés, 1998: 138.
- 45 *Ibidem*. Páx. 140.
- 46 Ata a data da elaboración deste traballo puxéronse en marcha tres operacións das nosas FAS no exterior que requiriron autorización do Congreso dos Deputados. Primeira, Operación de Forzas Internacionais de Asistencia para a Seguridade en Afganistán (ISAF), cuxo labor era o mantemento da seguridade en Afganistán para que o Goberno central afgán e o persoal das Nacións Unidas puidesen realizar as súas actividades nunha contorna segura. Para a que se pediu autorización na Comisión de Defensa, na reunión do martes 9 de maio de 2006. Aínda que tamén se viu e debateu no Pleno da Cámara do xoves 11 de maio de 2006. Diario de Sesións do Congreso dos Deputados. Ano 2006. Número 569. Sesión 26. Segunda, Operación da Unión Europea na República do Congo (expediente 420/000059). Pedíuse autorización na Comisión de Defensa. Diario de Sesións do Congreso dos Deputados. Ano 2006. Número 590. Sesión 27, celebrada o martes, 30 de maio de 2006. É de destacar que neste caso xa non se levou ao Pleno. Terceira, Operación dun contingente militar español na Forza Provisional das Nacións Unidas en Líbano (FPNUL). (Núm. de Expediente 420/000070). Pedíuselle autorización ao Congreso dos Deputados en sesión plenaria o 7 de setembro de 2006. Sesión núm. 180.
- 47 A necesidade de autorización por parte do Congreso dos Deputados para o envío de tropas en operacións de paz xa preocupara a doutrina antes de se iniciar o proceso de aprobación da Lei 5/2005 da Defensa Nacional; non obstante, nesa doutrina nunca se expuxo que así tivese que ser salvo que estivésemos en supostos de modificación de tratados ou normas legais. Vide: Iglesias Velasco, 2003: 265.

- 48 Sería o caso dunha acción militar que tivesen que desenvolver os nosos exércitos para neutralizar unha situación de agresión armada por parte dalgún dos nosos veciños.
- 49 O Proxecto de Lei que presentou o Goberno ante o Congreso dos Deputados presentaba este asunto dunha forma substancialmente distinta. O artigo 4 establecía que era o Goberno quen debía **acordar** a participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional. Pola súa banda, o artigo 3 no seu apartado 2. b) conferíalle ao Congreso dos Deputados o **exame** con carácter previo á participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional. É dicir, o trámite parlamentario serviu para reforzar a intervención do Parlamento, que pasou de coñecer a iniciativa a autorizala. Boletín Oficial das Cortes Xerais. VIII Lexislatura. Serie A. Proxectos de Lei. 31 de marzo de 2005. Núm. 31.1. 131/000031.
- 50 A doutrina ensaiou distintas definicións para identificar este tipo de misións. Por todos, vide: Ramiro Brotons, 1982: 200; Pastor Ridruejo, 1999: 742.
- 51 Operacións que terían o seu enganche legal na declaración do artigo 1.1 da Carta de ONU que di: «Los Propósitos de Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz».
- 52 Informe Brahimi do Grupo sobre operacións para a Paz das UN. Publicado o 17 de agosto de 2000. A/55/305. S/2000/809.
- 53 Situación que levou a non poucos autores a propugnar que se debería facer unha distinción, ata nas resolucións que aproba o Consello de Seguridade das Nacións Unidas, para distinguir entre operacións consensuais e coercitivas, entre operacións de mantemento da paz e operacións de imposición da paz. Vide: Vacas Fernández, 2005: 226.
- 54 Vide: De Ayala, 2005; Pascual Mateo, 2005; Barbé Izuel, 2002: 24-39.
- 55 Sobre a evolución destas misións vide: Álvarez Verdugo, 2004: 235.
- 56 A Directiva de Defensa Nacional 1/2004 establece entre as súas directrices para o desenvolvemento da política de Defensa, no ámbito internacional: «1). Impulsar decididamente la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, mediante nuestro compromiso con el Objetivo Global de Helsinki 2010, nuestra contribución al desarrollo de los Grupos Tácticos y nuestra participación en el Plan de Acción Europeo de Capacidades y en la Agencia Europea de Defensa. 2). Participar activamente en las iniciativas de una OTAN ampliada y transformada, en particular en el Compromiso de Capacidades de Praga y en la Fuerza de Respuesta, con el fin de contribuir a la preservación eficaz de los conflictos y, en su caso, a la gestión de crisis.»
- 57 Fonte www do Ministerio de Defensa. www.mds.es/compendio.jsp. Na doutrina pode consultarse Ikonen (2005).
- 58 Vide: Cossío Capdevilla e Alonso Rodríguez, 2005. Arteaga, 2005.
- 59 Sobre as misións de paz desenvolvidas pola ONU pode consultarse a páxina www.un.org/spanish/peace/
- 60 Recentemente, no desenvolvemento deste artigo 16 c) da Lei de 5/2005, creouse a Unidade Militar de Urgencia (UME), que ten como misión a intervención en calquera lugar do territorio nacional cando o decida o presidente do Goberno, ou o ministro en quen delegue, para contribuír á seguridade e benestar dos cidadáns nos supostos de grave risco, catástrofe, calamidade ou outras necesidades públicas (art. 1). Resolución do 19 de xaneiro de 2006 da Subsecretaría, pola que se lle dá publicidade ao Acordo do Consello de Ministros polo que se crea a Unidade de Urgencias (UME). B.O.E. do 20 de xaneiro de 2006.
- 61 Desde 1988 existiron en España orientacións para organizar as misións de paz. Vide: «Orientaciones sobre las operaciones de mantenimiento de la paz» (OR-7-001). Resolución do Ministro de Defensa núm. 513/0034/694, do 30 de decembro de 1993.
- 62 CE Misións que de interpretar en sentido contrario o artigo 19 se definen como «misiones en el exterior que estén directamente relacionadas con la defensa de España o de interés nacional».

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Baquer, M. 2001. *Política de defensa española y las operaciones de mantenimiento de la paz*. AA.VV. Madrid: Edit. Nomos.
- Aragón Reyes, M. 1990. *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*. Madrid: Edit. Civitas
- Álvarez Verdugo, M. 2004. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*. Madrid: Edit Dykinson.
- Arteaga, F. 2005. «La seguridad Europea: OTAN y UE». AA.VV. *La gestión de la seguridad en el nuevo marco estratégico*. Madrid: Edit. Comares.
- Barbé Izuel, E. 2002. «Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y la política de seguridad y defensa común». AA.VV. *Política de seguridad en la Unión Europea*. Valencia: Edit. Tirant lo Blanch.
- Bobbio, N. 2000. *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Edit. Gedisa.
- Barcelona Llop, J. 1997. *Política y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Blanco Valdes, R. L. 1998. *La ordenación constitucional de la Defensa*. Madrid: Edit. Tecnos
- Clausewitz, C.V. 1978. *De la Guerra*. Madrid: Ediciones Ejército.
- Calvo Alberto, J. L. 2000. «Las fuerza armadas». AA.VV. *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*. Madrid: Edit. Comares.
- Corrales Elizondo, A. 2002. «El marco constitucional de las misiones de las Fuerzas Armadas». AA.VV. *El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*. Madrid. Ministerio de Defensa.
- Cossío Capdevila, A. e ALONSO RODRÍGUEZ, S. (2005). «Análisis de la participación de la Fuerzas Armadas Españolas en las operaciones de mantenimiento de la paz de distintas organizaciones internacionales y su control». *Revista Española de Control Externo*, n.º 19.
- Cotino Hueso, L. 2002. *El modelo constitucional de las fuerzas armadas*. Cuadernos y debates 144. Madrid: CEPC.
- De Ayala, J. A. 2005. «La política europea de seguridad y defensa». Núm. 104. *Política Exterior*.
- Díez Alegría, M. 1975. «El cambio en el gobierno de la defensa nacional». Núm. 52 *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*.
- Domínguez Berrueta, J. et al. 1997. *Constitución, Política y Fuerzas Armadas*. Madrid: Edit. Marcial Pons.
- Elorriaga Fernández, F. 1981. «El artículo 8 de la Constitución y la institución nacional de las FAS». *Estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Vol. IV.
- Fernández Segado, F. 1996. «Las Fuerzas Armadas». *Comentarios a la Constitución*. Dir. Oscar Alzaga. Tomo I. Madrid: Edit. Derecho Reunidas.
- García Labajo, J. M. 2000. «Reflexiones en torno a las bases de la organización militar». AA.VV. *Cuadernos de Estrategia Militar 116*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Herrero De Miñon, M. 1980. «El Rey y las Fuerza Armadas». Núm.7 RDP.
- Iglesias Velasco, A. J. 2003. *Las operaciones de mantenimiento de la paz*. Madrid: Edit. Universidad Autónoma de Madrid.
- Ikonen, A. M. 2005. «Política común de seguridad y defensa». Núm. 9.2º. *Revista de Derecho de la Unión Europea*.
- López Ramón, F. 1987. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. Madrid: CEPC.
- López Ramón, F. 1991. «Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas». AA.VV. *Homenaje al profesor García de Enterría*. Tomo III. Madrid: Citivas.
- Martínez Martínez, R. 1995. «Las Reales Ordenanzas ¿Una norma inconstitucional?» AA.VV. *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*. Madrid: Edit. Trotta.
- Mozo Seoane. 2002. «Las Fuerza Armadas y su ordenamiento jurídico». Núm. 65. *Revista Española de Derecho Militar*.
- Muñoz Alonso, J. M. 1989. *Derecho Administrativo Militar*. Madrid.
- Pascua Mateo, M. 2005. «Derechos Fundamentales y Fuerzas Armadas en la Unión Europea». Núm. 14. *Revista española de Derecho Europeo*.
- Pastor Ridruejo, J. A. 1999. *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*. Madrid: Edit. Tecnos.
- Pérez González, M. 2002. «Fundamentos jurídico-internacionales de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz». AA.VV. *El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*. Madrid: Edit. Ministerio de Defensa. Instituto de Estudios Estratégicos.
- Ramírez Jiménez, M. 1995. *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*. Madrid: Edit. Trotta.
- Remiro Brotons, A. 1982. *Derecho Internacional Público*. Madrid: Edit. Tecnos.

- Revenga Sánchez, M. 2002. *Seguridad Nacional y Derechos Humanos*. Madrid: Edit. Aranzadi.
- Sánchez Agesta, L. 1980. *Sistema político de la constitución española de 1978*. Madrid: Edit. Editora Nacional.
- Satrústegui, M. 2003. *Manual de Derecho Constitucional*. Director. López Guerra. Valencia: Edit. Tirant lo Blanch.
- Solozábal Echavarría, J. J. 1987. *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Madrid: Edit. Tecnos.
- Sieyes, E.J. 1950. *¿Qué es el estado llano?* Madrid: Edit. Instituto de Estudios Políticos.
- Torres Del Moral, A. 2002. «El Rey y las Fuerzas Armadas». AA.VV. *La monarquía parlamentaria*. Madrid: Edit. Congreso de los Diputados.
- Trillo Figueroa M. Conde, F. 1979. «Las Fuerzas Armadas en la Constitución española». Núm. 12 REP.
- Torres, M. 2005. «Condiciones de la política de seguridad y defensa en España». AA.VV. *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*. Madrid: Edit. Comares.
- Vacas Fernández, F. 2005. *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*. Madrid: Edit. Marcial Pons.
- Zarrans Doméneche, G. 2001. *El estatuto jurídico de una fuerza de apoyo a la paz*. AA.VV. *Problemas actuales del derecho internacional humanitario*. Valencia: Edit. Consuelo Ramón Chornet.

A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel*



& *Resumo/Abstract: Nos sistemas de goberno multinivel a distribución do poder entre os distintos niveis de goberno fai esvaecer a claridade de responsabilidades. De que maneira os cidadáns atribúen responsabilidades neste contexto? A primeira hipótese deste artigo é que, segundo as institucións autonómicas se consolidan, os individuos melloran a súa capacidade de asignar competencias entre as distintas administracións (hipótese de aprendizaxe). A segunda hipótese que contrastamos é a existencia dunha orientación política na atribución de responsabilidades. Analizamos se as orientacións políticas dos individuos teñen un efecto sobre a selección do nivel de goberno responsable dunha determinada política. Con datos da Comunidade Autónoma de Galicia, amosamos que o proceso de aprendizaxe se produce de maneira selectiva, é dicir, entre os individuos que están interesados en política ou entre aqueles cun nivel de formación alto. Noutras palabras, os cidadáns aprenden sobre o que lles interesa ou cando dispoñen previamente de certo nivel de coñecemento. A análise empírica sobre a hipótese de orientación política non proporciona evidencia empírica concluínte.*

& *Palabras clave: descentralización, claridade de responsabilidades, accountability*

INTRODUCCIÓN

O obxectivo deste traballo é analizar a atribución de responsabilidades nun sistema de goberno multinivel. Cando existe máis dun nivel de goberno con competencias na formulación e posta en funcionamento de políticas, as responsabilidades sobre os resultados das mesmas esvaécense. Neste contexto, son capaces os cidadáns de identificar correctamente o nivel de goberno responsable sobre os resultados das políticas?

A primeira hipótese que contrastamos neste estudo é a de aprendizaxe: segundo ela, ao longo do tempo os individuos melloran o seu coñecemento sobre as competencias de cada administración e, xa que logo, son máis capaces de atribuír responsabilidades correctamente. A segunda hipótese establece que a identificación do nivel de goberno responsable dos resultados das políticas está condicionada polas orientacións políticas dos individuos.

A relevancia deste tema de estudo radica na súa vinculación co funcionamento da democracia; en concreto, coa efectividade das eleccións como mecanismo de control e supervisión da actuación dos políticos por parte dos cidadáns. Para que os políticos sexan responsables polas súas accións ante os cidadáns, estes últimos deben coñecer primeiro «quen é responsable de que». De non ser así, a atribución de premios e castigos polos resultados das políticas pode ser aleatoria. Malia estas implicacións para o funcionamento da democracia, a investigación sobre a relación entre goberno multinivel e a atribución de responsabilidades políticas é escasa. Esta lagoa na literatura contrasta cos abundantes estudos sobre a claridade de responsabilidades noutras formas de poder dividido e os seus efectos sobre o voto económico¹.

O noso caso de estudo é a Comunidade Autónoma de Galicia, e os datos utilizados foron extraídos da enquisa *Institucións e Autonomía I*, realizada polo Centro de Investigacións Sociolóxicas no ano 1998 (CIS 2286/1998), e as dúas vagas da enquisa *Percepcións dos Cidadáns sobre a Situación de Galicia e a Administración Autónoma*, a cargo da Unidade de Investigación da Escola Galega de Administración Pública en xuño e decembro de 2006 (1.^a e 2.^a vaga EGAP 2006).

A estrutura do artigo é a seguinte: Na sección que vén deseguido revísanse os factores que, nun contexto institucional descentralizado, dificultan a atribución de responsabilidades e poñen en cuestión os beneficios atribuídos tradicionalmente á descentralización, en termos dun maior control da actuación dos políticos. Ademais, resúmense as principais contribucións deste estudo e preséntanse as hipóteses de traballo. Na sección terceira abordamos a contrastación empírica da hipótese de aprendizaxe. Para iso examinaremos se a capacidade dos cidadáns para identificar correctamente a administración responsable dun conxunto de políticas públicas se incrementou entre o ano 1998 e o ano 2006. No cuarto apartado levamos a cabo en dúas fases a análise empírica da hipótese da orientación política. Primeiro, de forma exploratoria, con datos tirados dunha primeira vaga de enquisas realizadas en Galicia en xuño de 2006 (1.^a vaga EGAP 2006). Os resultados obtidos permítenos reformular e concretar a hipótese, que contrastamos cos datos da segunda vaga, realizada en decembro de 2006 (2.^a vaga EGAP 2006). Finalmente, na última sección resumimos, a xeito de conclusión, os principais resultados.

2. ACCOUNTABILITY E ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

Os políticos son responsables ante os cidadáns (*accountable*) cando estes últimos sancionan nas eleccións as actuacións que os primeiros levaron a cabo no pasado. Para que este mecanismo funcione é fundamental que exista claridade de responsabilidades (Powell, 2000: 51)². É dicir, cómpre que os votantes sexan quen de establecer un vínculo causal entre as accións dos políticos e os resultados das mesmas. Ou, noutras palabras, deben posuír información completa.

Na práctica, o control dos políticos por parte dos cidadáns está debilitado por problemas de información incompleta ou asimétrica (risco moral). Unha das causas da existencia de información incompleta é que, para cada individuo, os custos de obter un mellor coñecemento sobre a actuación dos políticos superan os beneficios potenciais (Maravall, 1999: 159). Outra pode estar determinada polo contexto institucional. Nun sistema descentralizado, a responsabilidade sobre os resultados políticos está esvaecida entre os distintos niveis de goberno, o que fai máis difícil que os cidadáns sexan capaces de establecer un vínculo causal entre a acción dos políticos e os seus resultados. Este problema non só vén asociado ás estruturas descentralizadas ou federais, senón que aparece vencellado a calquera outra forma de poder dividido^{3,4}.

Por outra banda, as estratexias dos políticos tamén poden contribuír a debilitar o rendemento de contas ante os cidadáns. Cando existen problemas de información asimétrica, é dicir, cando parte da información queda oculta para os cidadáns, os políticos pódena utilizar no seu beneficio. O catálogo de excusas coas que os gobernos tentan desvincular as súas accións dos resultados é variado⁵, e unha das máis empregadas nun sistema descentralizado é a de trasladar a responsabilidade sobre o resultado dunha política a outro nivel de goberno (*blame-avoidance*) ou atribuírse méritos que non lles corresponden (*credit-claiming*). Como os individuos dispoñen de menos información ca os políticos, son incapaces de verificar as excusas proporcionadas polos seus representantes.

Os problemas de información incompleta e asimétrica nun contexto descentralizado poñen en cuestión o argumento de que a descentralización política ou fiscal crea as condicións para un maior control da actuación dos políticos. A descentralización asociouse a un fortalecemento da democracia, a través da ampliación dos mecanismos de participación e supervisión das actuacións políticas que afectan o eido subnacional (Downs, 1999: 94-99). Ademais, desde o federalismo fiscal desenvolveuse unha ampla teoría sobre como prevén a descentralización fiscal a sobreexplotación dos recursos por parte dos políticos (Tiebout, 1956; Buchanan, 1995; Weingast, 1995). Nestes modelos, as esferas de competencia aparecen divididas de forma nidia e cada nivel de goberno represéntase como un compartimento estanco. Emporiso, na práctica, a estrutura da descentralización non se corresponde con ese modelo, senón que existe unha grande interdependencia entre o goberno central e os subnacionais na formulación, posta en funcionamento e financiamento de políticas públicas⁶. Cando a responsabilidade sobre os resultados das políticas se atopa esvaecida entre diferentes administracións, as condicións para que as eleccións sexan un mecanismo efectivo de control dos políticos non se dan. Ademais, o descoñecemento non só debilita a capacidade dos cidadáns para facer que os políticos rendan conta das súas actuacións, senón que os fai máis vulnerables ante as estratexias de manipulación informativa dos seus representantes. Isto é algo que foi recoñecido na literatura especializada. Agora ben, mentres que se estudaron

amplamente os efectos doutras formas de división do poder sobre o rendemento de contas dos gobernos, a investigación tocante á relación entre a descentralización e a claridade de responsabilidades é escasa (Cameron, 2004; Cutler, 2003).

A contribución deste estudo á literatura sobre claridade de responsabilidades concrétese fundamentalmente en dous aspectos. En primeiro lugar, proporcionamos unha medida do coñecemento dos individuos sobre o reparto competencial nun contexto descentralizado. Nos traballos publicados acerca desta materia, habitualmente asúmese que algunhas características do contexto institucional debilitan a claridade de responsabilidades. Mais esa afirmación non vai acompañada dunha medición concreta dese efecto, senón que se infire da relación entre o contexto institucional e o rendemento electoral dos gobernos (Rudolph, 2003: 191). Daquela, mentres a principal variable dependente dos estudos sobre claridade de responsabilidades foi o voto, neste traballo a variable endóxena é un indicador da capacidade dos cidadáns para atribuír correctamente responsabilidades sobre os resultados das políticas públicas. Con este índice de acerto medimos o coñecemento obxectivo do reparto competencial entre distintos niveis de goberno.

En segundo lugar, este traballo explora de forma innovadora a capacidade dos cidadáns para aprender sobre a atribución de responsabilidades políticas nun sistema de goberno multinivel. Na literatura, a descentralización adoita aparecer como unha característica invariable e uniforme do contexto institucional. Non obstante, as competencias que xestiona cada nivel de goberno non son inamovibles, senón que se transforman a partir de novos traspasos de poderes entre as distintas administracións. Como integran os cidadáns o novo mapa competencial na súa atribución de responsabilidades políticas? Prodúcese un proceso de aprendizaxe sobre os novos poderes de cada nivel de goberno? En que período de tempo os individuos actualizan os seus coñecementos sobre as responsabilidades políticas de cada administración? Estas son as preguntas a partir das que elaboramos a primeira hipótese de traballo.

2.1 Hipótese

En primeiro lugar, queremos contrastar se existe variación ao longo do tempo nos índices de acerto relativos á atribución de responsabilidades. A nosa hipótese é que, a medida que pasa o tempo, os individuos son máis capaces de asignar correctamente competencias entre distintos niveis de goberno. Esta maior capacidade sería o resultado dun proceso de aprendizaxe dos cidadáns sobre a Administración autonómica e as súas competencias.

O Estado das Autonomías creouse a partir da descentralización política e administrativa dun Estado centralista. É probable que, durante os primeiros anos de funcionamento dos Estatutos de Autonomía, a visibilidade das administracións rexionais que se acababan de crear fose mínima. E isto non só por mor das limitadas competencias que tiñan asumidas, senón tamén porque os cidadáns non tiñan experiencia previa; é dicir, non estaban familiarizados con ese novo nivel de goberno. O proceso de aprendizaxe dos individuos está vinculado ao traspaso de competencias e ao afianzamento das institucións autonómicas. No momento en que se transfieren os servizos ás comunidades, xérase certo volume de información nos medios de comunicación que pode axudar a clarificar como quedan repartidas ao cabo as responsabilidades entre as distintas administracións. Ademais, a consolidación da administración autonómica implica unha maior visibilidade das súas actuacións por parte dos cidadáns a través, por exemplo, da aparición de actividades desenvolvidas polo Goberno autonómico nos medios de comunicación, ou da propia interacción dos individuos coa Administración auto-

nómica; ou sexa, a utilización dos servizos (educación, sanidade) que actualmente forman parte das competencias das comunidades autónomas.

Táboa 1. Cronoloxía das principais transferencias sobre o gasto*

CCAA	80	81	82	83	84	85	86	87	90	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
Andalucía			e		H,S		E												U
Aragón												E,S		e				H	U
Asturias											E,S			e				H,U	
Illas Baleares												E,S		e				H,U	
Illas Canarias				e		S	E			H					U				
Cantabria												E,S		e				H,U	
Castela e León											E,S				e			H,U	
Castela A Mancha											S	E		e				H	U
Cataluña	e	H,S					E						U						
Estremadura											E,S			e				H,U	
Com. Valenciana				e		E,S		H						U					
Galicia		e				S		E	H				U						
Madrid											E,S				e	U	H		
Murcia											E,S				e			H	U
Navarra									H,e,S						U				
País Vasco	e					E		H,S											
La Rioja												E		S	e			H,U	

*Entre 1991 e 1993 non se produciron transferencias importantes sobre o gasto // e= educación primaria e secundaria; E = educación universitaria; H = servizos sanitarios; S = servizos sociais; U = desemprego (formación ocupacional)

Fonte: Elaboración propia a partir de datos do Ministerio de Administraciones Públicas

No caso de Galicia, unha transferencia importante sobre o gasto produciuse en 1997, o último ano no que se descentralizou esta Comunidade, cando asumiu a competencia da xestión realizada polo Instituto Nacional de Emprego no eido do traballo, o emprego e a formación. Como se reflicte na Táboa 1, ata ese ano producíranse paulatinamente as transferencias das competencias asumidas no Estatuto de Galicia. No período que cobren as dúas mostras das que dispoñemos para o contraste das hipóteses (1998 e 2006), non se produciu ningún traspaso significativo en materia de gasto. De acordo coa nosa hipótese, durante o espazo de tempo que transcorre entre eses dous anos, os cidadáns galegos mellorarían o seu coñecemento das institucións rexionais como consecuencia da consolidación da Administración autonómica e da repetida interacción dos individuos cos servizos públicos que proporciona a súa Comunidade.

Unha posible obxección á utilización do lapso temporal 1998-2006 para avaliar os cambios na atribución de responsabilidades é que, durante ese período, non se produce traspaso ningún e, xa que logo, non se dá unha das posibles fontes de información dos individuos sobre a distribución competencial. Malia todo, cremos que, tanto a información espallada polos medios de comunicación verbo da actuación do Goberno autonómico en materias da súa competencia, como a experiencia individual cos servizos xestionados pola

Administración, son dúas fontes máis poderosas de coñecemento acerca da distribución competencial que a que deriva da información xerada no propio proceso de traspaso de competencias. Ademais, o traspaso de competencias pode dar lugar, se cadra, a máis confusión entre os cidadáns durante os primeiros anos en que o servizo comeza a estar xestionado pola Comunidade Autónoma⁷. Os individuos precisan dun tempo para aprender que o seu goberno autonómico asumiu novos poderes. No caso de Galicia, as principais transferencias sobre o gasto producíronse durante a segunda metade dos oitenta. Polo tanto, é probable que, desde os primeiros anos noventa, os cidadáns fosen incorporando aos poucos o novo mapa competencial ao seu coñecemento sobre o reparto de responsabilidades entre administracións. Cos datos dos que dispoñemos, poderemos saber se, efectivamente, se produce un incremento marxinal nese coñecemento durante o período 1998-2006⁸.

En definitiva, a primeira hipótese é a seguinte:

H₁: A medida que pasa o tempo, os cidadáns serán máis capaces de atribuírlles correctamente as responsabilidades aos distintos niveis de goberno.

En segundo lugar, estamos interesados en coñecer se as orientacións políticas dos individuos teñen un impacto sobre a asignación de competencias a distintos niveis de goberno. A nosa hipótese é que existe un cariz político na atribución de responsabilidades sobre as políticas. As orientacións políticas están integradas pola ideoloxía, a identidade ou o sentimento nacionalista dos individuos e constitúen filtros a través dos que se produce unha asimilación selectiva da información. É razoable pensar que estes filtros operan sobre variables que xogan un papel importante na selección do goberno responsable, como o partido político que goberna en cada administración (para o caso da ideoloxía), ou a identificación xeral dos individuos cun determinado nivel de goberno (relacionada coa identidade nacional ou o sentimento nacionalista).

A formulación desta segunda hipótese de traballo é tentativa, e nela simplemente enunciámos que existe un efecto das orientacións políticas do individuo sobre a atribución de competencias, sen concretalo nunha predición unívoca do impacto das variables sobre a selección do nivel de goberno responsable. A identificación do nivel de goberno competente sobre unha determinada política pública non se correspondería plenamente cun coñecemento obxectivo sobre a distribución de competencias, senón que estaría influída polas orientacións políticas do individuo.

Xa que logo, a segunda hipótese, neste caso de carácter exploratorio, é a seguinte:

H₂: A orientación política dos individuos ten un impacto sobre a atribución de competencias.

3. CONTRASTACIÓN DA HIPÓTESE DE APRENDIZAXE

3.1 Variable dependente

A capacidade dos individuos para asignar responsabilidades entre os distintos niveis de goberno mediuse mediante un índice de acerto. Este mide o número de políticas sobre as que os individuos son capaces de sinalar correctamente a administración responsable. O índice construíuse utilizando os cuestionarios CIS 2286/1998 e a 1ª vaga EGAP 2006.

O cuestionario do CIS e mais o da EGAP varían na formulación da pregunta⁹. Ademais, na enquisa do CIS 2286/1998 só hai unha opción de resposta para sinalar a administración responsable de cada política: o Goberno central, o Goberno autonómico ou o Goberno local.

Pola contra, na enquisa da EGAP, a resposta é múltiple e permíteselles aos entrevistados sinalaren máis dun nivel de goberno como responsable dunha determinada política pública.

O índice de acerto comprende as políticas públicas que son comúns nos dous estudos: educación, sanidade, seguridade, medio ambiente e vivenda¹⁰. Tendo en conta as diferenzas nas opcións de resposta, a codificación do índice varía entre mostras. Isto dá lugar a dificultades na comparación dos índices que cómpre ter en conta á hora de analizar os resultados. Nos datos do CIS os entrevistados obteñen puntuación de 1 se identifican a CA como «principal» responsable nas seguintes materias: educación, sanidade, ambiente e vivenda. A atribución de responsabilidades ao Goberno central ou local nestas mesmas políticas, ou ben responder «Non sabe»¹¹, codifícase co valor 0. En materia de seguridade, outórgaselles o valor 1 aos entrevistados que elixan o Goberno central como principal responsable; mentres que todas as demais eleccións se codifican co valor 0.

A codificación anterior non se lles pode aplicar aos datos de 2006. Se só se contemplasen os acertos das respostas nas que o entrevistado elixe un único nivel de goberno, cando se lles deu a posibilidade de escoller máis de un, é posible que se estivesen penalizando os individuos máis informados; é dicir, aqueles que precisamente seleccionaron dous niveis de Goberno porque saben que na xestión dunha política habitualmente intervén máis dunha administración¹². Noutras palabras, estaríase infravalorando o coñecemento na atribución de responsabilidades dos entrevistados. Por este motivo, decidimos que, ademais de outorgarlles 1 punto nos casos mencionados con anterioridade (1 punto cando se identifica o Goberno autonómico en sanidade, educación, vivenda e ambiente, e 1 punto cando se identifica o Goberno central como responsable da seguridade), codificamos cun valor de 0.5 as respostas nas que a responsabilidade sobre cada unha das políticas se lle atribúe ao Goberno autonómico e ao Goberno central.

O índice de acerto común é a suma dos índices para cada mostra e adopta valores desde 0 (non se atribúe a responsabilidade correctamente en ningún caso) ata 5 (atribúese a responsabilidade correctamente en todos os casos). A distribución de frecuencias do índice común e para cada unha das mostras expónse na Táboa 2. Pódese observar que a media de acerto non supera o valor 2, o que significa que os entrevistados acertan menos da metade das políticas sobre as que se lles pregunta. Se comparamos 1998 con 2006, observamos un lixeiro incremento na media do índice de acerto.

Táboa 2. Índice de acerto

	ÍNDICE COMÚN (Var. Dependente)		1998		2006	
	N	%	N	%	N	%
0	646	25,9	160	25,8	486	25,9
0,5	26	1,0			26	1,4
1	471	18,8	175	28,3	296	15,7
1,5	66	2,6			66	3,5
2	393	15,7	105	17	288	15,3
2,5	87	3,5			87	4,6
3	315	12,6	78	12,6	237	12,6
3,5	72	2,9			72	3,8
4	322	12,9	88	14,2	234	12,4
4,5	30	1,2			30	1,6
5	71	2,9	13	2,1	58	3,1
Total	2.500	100,0	619	100	1881	100
Media		1,82		1,67		1,88

3.2 Variables independentes

No noso modelo estatístico, a variable independente máis importante é a dicotómica de «Enquisa 2006», que ten un valor de 1 se o dato pertence á enquisa realizada en 2006 e de 0 se pertence á enquisa de 1998. Con esta variable pretendemos captar a variación no índice de acerto entre mostras de diferentes anos. De acordo coa hipótese de aprendizaxe descrita máis arriba, serían de esperar índices de acerto máis altos na enquisa do ano 2006 que na do ano 1998.

Outras variables independentes introducidas no modelo son o nivel de estudos, a situación de actividade do individuo e mais a súa idade. Estas características individuais determinan tanto o grao de acceso dos individuos a fontes directas de información e a atallos informacionais (Converse, 1964; Campbell et al., 1960; Bartels, 1996) como o nivel de información que poden adquirir. Saber o que ocorre en política é custoso, e por iso os individuos tenden a utilizar outras vías para obter información de forma máis eficiente (Popkin et al., 1976). Por exemplo, é previsible que os individuos ocupados dispoñan dun maior número de fontes de información sobre coñecemento político –a través do que oen ou discuten no seu lugar de traballo co resto dos compañeiros, especialmente se o tipo de traballo que realizan está directamente afectado por decisións políticas– que unha persoa que non traballa decotío. Por outra banda, ademais de ser un indicador de acceso á información, a variable de estudos rematados emprégase habitualmente como un factor explicativo do grao de sofisticación política (Benett, 1994; Luskin, 1990).

Tamén se incluíron como variables independentes as relacionadas coa motivación interna do individuo polos asuntos políticos: o interese pola política autonómica, nacional e local e o grao de información subxectiva (cómo de informado pensa o entrevistado que está sobre asuntos de política autonómica e local). A utilización de dúas bases de datos distintas limitou en gran medida o número de variables explicativas que poderíamos ter introducido no modelo.

3.3 Análise empírica

Para contrastar a hipótese unimos os datos da enquisa do ano 1998 e os do ano 2006 nunha mesma base (*pooled cross-section*). O modelo estatístico para contrastar a hipótese de aprendizaxe é o seguinte:

$$Y_{\text{índice}} = \beta_0 + \beta_1 \text{Enquisa 2006} + \beta_2 \text{Relación coa actividade} + \beta_3 \text{Estudos} + \beta_4 \text{Idade} + \beta_5 \text{Interese autonómico} + \beta_6 \text{Información autonómica} + e$$

Conforme á hipótese de aprendizaxe descrita máis arriba, serían de esperar índices de acerto máis altos na enquisa do ano 2006 que na enquisa do ano 1998; é dicir, o coeficiente da variable «Enquisa 2006» debería ser positivo e significativo. Cómpre termos en conta que o efecto desta variable sobre o índice de acerto pode ser o resultado da variación entre mostras dun e doutro ano na distribución de frecuencias dalgunhas variables explicativas. Por exemplo, a variable sobre información subxectiva amosa valores significativamente máis altos para o ano 2006; é dicir, os individuos considéranse máis informados ese ano que en 1998. O mesmo ocorre coa variable de interese sobre a política autonómica, que exhibe unha porcentaxe de respostas máis alta nas categorías de «moi» e «bastante» interesados na mostra do ano 2006. Para estudar se os efectos da «Enquisa 2006» sobre a dependente están correlacionados coas diferenzas entre mostras dalgunhas variables independentes, contrastamos o modelo econométrico por pasos. En primeiro lugar, introducimos as variables sociodemográficas (relación coa actividade, estudos e idade) e, deseguido, as variables de coñecemento (interese e información). Os resultados están recollidos na Táboa 3. Como se pode observar, mesmo introducindo as variables por pasos o coeficiente de «Enquisa 2006» é significativo e positivo nos catro modelos.

Na primeira regresión (1) soamente se incluíron as variables sociodemográficas do modelo (estudos, relación coa actividade e idade). As tres variables están correlacionadas significativamente coa variable dependente. Os pensionistas e mais as amas de casa acertan significativamente menos ca os ocupados, e o nivel de estudos está positivamente correlacionado co índice de acerto. Ademais, os datos semellan indicar que existe un limiar de idade, que oscila entre os 35 e os 59 anos, en que os individuos maximizan o seu coñecemento. Os grupos por embaixo desa marxe de idade amosan índices de acerto significativamente inferiores. Por riba dos 59 anos non existen diferenzas significativas no seu índice de acerto respecto ao grupo de referencia. A significatividade dos efectos mantense nas restantes regresións (modelos 2-4) para as variables de «relación coa actividade» e «estudos», por ben que a magnitude dos efectos é menor no modelo con todas as variables (regresión (4)). No último modelo, só resulta negativa e significativa a categoría de idade de 16 a 24 anos.

No modelo (2) introducimos a «variable de interese pola política autonómica» como variable independente. Os resultados manifestan que canto máis interesado pola política autonómica se mostre un individuo, maior é a súa capacidade para atribuír correctamente competencias entre distintos niveis de goberno. Por exemplo, o índice de acerto aumenta en 1,1 punto entre os individuos que teñen moito interese pola política autonómica respecto aos que manifestan estar «nada» interesados pola política da Comunidade Autónoma, individuos que foron tomados como categoría de referencia. Por outra banda, cando introducimos como variable explicativa o grao de información subxectiva dos individuos sobre a política autonómica (modelo (3)), observamos que esta variable tamén ten un efecto positivo e significativo sobre o índice de acerto. Se tomamos a categoría dos «nada informados» como

referencia, os individuos que se definen como «pouco», «bastante» e «moi informados» sobre política autonómica acertan en maior medida o nivel de goberno responsable sobre cada política pública. Tanto no modelo (2) coma no modelo (3) o efecto neto da variable «Enquisa 2006» segue a ser positivo e significativo cando se introducen na regresión as variables de «Interese» e «Información». Isto parece indicar que a aprendizaxe dos individuos (recollida no coeficiente da variable «Enquisa 2006») non é explicable unicamente en función das variables de «Interese» e «Información».

Táboa 3. Resultados dos modelos de regresión para a hipótese de aprendizaxe

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variable dependente: índice de acerto sobre a atribución de responsabilidades				
Enquisa 2006	0,184(0,071)***	0,197(0,071)***	0,170(0,070)**	0,182(0,071)**
Relación coa actividade				
<i>c: Ocupado</i>				
<i>Pensionista</i>	-0,425(0,129)***	-0,345(0,125)***	-0,392(0,127)***	-0,337(0,127)***
<i>Parado</i>	0,045(0,148)	0,119(0,142)	0,109(0,143)	0,142(0,141)
<i>Estudiante</i>	-0,194(0,155)	-0,223(0,153)	-0,144(0,153)	-0,180(0,153)
<i>Ama de casa</i>	-0,344(0,105)***	-0,268(0,104)**	-0,263(0,106)**	-0,238(0,106)**
Estudos c: Sen estudos				
<i>Primarios incompletos</i>	0,421(0,148)***	0,347(0,137)**	0,408(0,146)***	0,341(0,141)**
<i>Primarios completos</i>	0,615(0,128)***	0,513(0,121)***	0,506(0,130)***	0,456(0,126)***
<i>EXBII,ESO ou equivalentes</i>	0,792(0,150)***	0,604(0,145)***	0,628(0,153)***	0,527(0,148)***
<i>FPI</i>	1,374(0,203)***	1,128(0,203)***	1,174(0,209)***	1,042(0,209)***
<i>BUP,COU,PREU</i>	1,286(0,147)***	1,028(0,142)***	1,046(0,150)***	0,921(0,146)***
<i>FPII</i>	1,199(0,184)***	0,946(0,181)***	0,931(0,185)***	0,818(0,183)***
<i>Universitarios medios</i>	1,279(0,169)***	0,934(0,170)***	1,000(0,171)***	0,825(0,171)***
<i>Universitarios superiores</i>	1,619(0,166)***	1,259(0,162)***	1,292(0,170)***	1,120(0,166)***
<i>Doutoramento, posgrao</i>	2,263(0,410)***	1,816(0,400)***	1,989(0,380)***	1,739(0,378)***
Idade c: 45-59				
<i>16-24</i>	-0,489(0,162)***	-0,391(0,160)**	-0,384(0,159)**	-0,349(0,160)**
<i>25-29</i>	-0,281(0,153)*	-0,201(0,157)	-0,187(0,154)	-0,156(0,158)
<i>30-34</i>	-0,459(0,178)***	-0,361(0,171)**	-0,292(0,174)*	-0,271(0,171)
<i>35-44</i>	0,027(0,113)	0,044(0,110)	0,075(0,113)	0,070(0,111)
<i>60 e máis</i>	-0,107(0,117)	-0,108(0,113)	-0,072(0,115)	-0,095(0,114)
Interese c: Nada interesado				
<i>Pouco interesado</i>		0,541(0,096)***		0,414(0,099)***
<i>Bastante interesado</i>		0,794(0,096)***		0,565(0,105)***
<i>Moi interesado</i>		1,102(0,134)***		0,849(0,146)***

Información c:

Nada informado

<i>Pouco informado</i>			0,545(0,097)***	0,349(0,099)***
<i>Bastante informado</i>			0,923(0,109)***	0,611(0,119)***
<i>Moi informado</i>			0,900(0,220)***	0,521(0,225)**
Constante	1,187(0,143)***	0,747(0,141)***	0,736(0,153)***	0,586(0,151)***
N	2553	2514	2480	2458
R-squared	0,13	0,18	0,16	0,18
Método de estimación	MCO	MCO	MCO	MCO

C: categoría de referencia

Erro estándar robusto entre parénteses

* significativo ao 10%; ** significativo ao 5%; *** significativo ao 1%

O modelo (2) explica unha maior porcentaxe da variación da variable dependente que o modelo (3), o que parece indicar que a variable «Interese» ten maior capacidade explicativa do índice de acerto que a variable «Información». Isto pódese deber ao feito de que a variable «Información» reflicte a valoración subxectiva de cada individuo sobre o seu grao de coñecemento da política autonómica. Os individuos pódense enganar máis á hora de valorar o seu nivel de información que o seu grao de interese pola política. O interese é unha motivación interna e, coma tal, non está tan suxeita a erro na avaliación como pode ser o caso da información. Que a marxe de erro na determinación da información subxectiva sexa maior que no interese pode explicar que esta variable teña máis poder explicativo que a primeira¹³. Estes resultados correspóndense cos obtidos noutros estudos. Por exemplo, no traballo de Bennett (1994: 10) as variables con maior poder explicativo do coñecemento sobre política son a educación e o interese. O interese pola política tamén resulta o factor con máis capacidade de predicir a sofisticación política dos individuos no estudo de Luskin (1990: 344), por riba doutras variables como a relación coa actividade, a educación ou a intelixencia. A evidencia empírica parece indicar, en definitiva, que os individuos aprenden sobre aquilo que lles importa (Luskin, 1990: 348).

Se os individuos melloran o seu coñecemento sobre aquilo que lles produce interese, é posible que o proceso de aprendizaxe relativo á distribución das competencias entre administracións se producise de forma selectiva; é dicir, para certos grupos de individuos. Para contrastar esta hipótese, interaccionamos a variable de «Enquisa 2006» coas variables de «Información», «Interese» e «Estudos». Os coeficientes das interaccións captan se a mellora no índice de acerto no ano 2006 é diferente para individuos con distintos niveis de información, interese e formación. De acordo co argumento sobre a aprendizaxe selectiva, deberiamos observar que os coeficientes das interaccións son positivos e significativos. Os resultados amósanse na Táboa 4.

As variables utilizadas sobre interese e información da política son algo distintas ás utilizadas nas regresións da Táboa 3. A variable «Interese» é unha variable dicotómica que ten un valor de 1 para os individuos que se definiron como «moi» ou «bastante» interesados pola política nacional, autonómica e local; e de 0 para os que se definiron como «pouco» ou «nada» interesados neses tres eidos da política. A variable «Información» toma o valor 1 cando é unha variable dicotómica que ten un valor de 1 para os individuos que se definiron

como «moi» ou «bastante» informados sobre a política rexional e local; e de 0 para os que se declararon «pouco» ou «nada» informados sobre algún destes ámbitos de política¹⁴.

No modelo (1) interaccionamos a variable de «Interese» coa de «Enquisa 2006». Tomamos como categoría de referencia o grupo de individuos que se define como «nada» ou «pouco» interesados pola política. O resultado reflicte que no ano 2006 os individuos que se definen como «moi» e/ou «bastante» interesados pola política atinan máis sobre a atribución de responsabilidades que no ano 1998 (en concreto, o índice de acerto aumenta en 0,51 puntos). No modelo (2), de novo a categoría de referencia é o grupo de individuos que manifestan estar «nada» ou «pouco» informados sobre a política rexional e local. Os datos da táboa amosan que os individuos que se definen como «moi» ou «bastante» informados sobre a política rexional non presentan niveis de acertos maiores para 2006 que en 1998. Daquela, nese grupo non semella que se producise mellora ningunha no seu coñecemento sobre a distribución competencial durante o período 1998-2006. Por último, na regresión (3) interaccionamos a variable de estudos coa de «Enquisa 2006». Os resultados indican que os maiores incrementos no índice de acerto no ano 2006 danse nos individuos con maior nivel de estudos (universitarios medios e superiores), un efecto que supera ao da variable «Interese» na regresión (1).

Táboa 4. Cambios ao longo do tempo de interese e información

Variable dependente: índice de acerto sobre a atribución de responsabilidades			
	(1)	(2)	(3)
Enquisa 2006	0,028(0,090)	0,190(0,082)**	0,266(0,203)
Relación coa actividade			
<i>c: Ocupado</i>			
<i>Pensionista</i>	-0,383(0,133)***	-0,390(0,133)***	-0,366(0,134)***
<i>Parado</i>	0,093(0,148)	0,090(0,148)	0,130(0,148)
<i>Estudiante</i>	-0,161(0,154)	-0,159(0,154)	-0,123(0,156)
<i>Ama de casa</i>	-0,257(0,110)**	-0,272(0,110)**	-0,244(0,110)**
Estudios c: Sen estudos			
<i>Primarios incompletos</i>	0,389(0,152)**	0,402(0,152)***	0,952(0,252)***
<i>Primarios completos</i>	0,546(0,127)***	0,562(0,129)***	0,594(0,208)***
<i>EXBII,ESO ou equivalentes</i>	0,644(0,149)***	0,661(0,150)***	0,818(0,225)***
<i>FPI</i>	1,183(0,205)***	1,194(0,207)***	1,169(0,398)***
<i>BUP,COU,PREU</i>	1,081(0,146)***	1,103(0,147)***	1,110(0,245)***
<i>FPII</i>	0,992(0,183)***	1,005(0,184)***	1,009(0,287)***
<i>Universitarios medios</i>	1,030(0,168)***	1,037(0,170)***	0,559(0,308)*
<i>Universitarios superiores</i>	1,306(0,166)***	1,319(0,167)***	0,612(0,302)**
<i>Doutoramento, posgrao</i>	1,915(0,398)***	1,901(0,403)***	2,158(0,713)***
Idade c: 45-59			
<i>16-24</i>	-0,354(0,161)**	-0,370(0,162)**	-0,356(0,163)**
<i>25-29</i>	-0,148(0,153)	-0,178(0,154)	-0,191(0,155)
<i>30-34</i>	-0,328(0,177)*	-0,339(0,177)*	-0,312(0,178)*

35-44	0,133(0,114)	0,114(0,114)	0,133(0,113)
60 e máis	-0,087(0,121)	-0,085(0,121)	-0,091(0,122)
Interese c: pouco ou nada interesados	-0,005(0,128)	0,379(0,079)***	0,394(0,079)***
Información c: pouco ou nada informados	0,329(0,087)***	0,315(0,150)**	0,334(0,087)***
Interese * Enquisa 2006	0,511(0,151)***		
Información * Enquisa 2006		0,024 (0,174)	
Educación*Enquisa 2006			
Primarios incompletos			-0,770(0,309)**
Primarios completos			-0,045(0,251)
EXBII,ESO ou equivalentes			-0,226(0,265)
FPI			0,016(0,444)
BUP,COU,PREU			-0,019(0,271)
FPII			-0,003(0,329)
Universitarios medios			0,638(0,345)*
Universitarios superiores			0,885(0,,325)***
Doutoramento, posgrao			-0,474(0,794)
Constante	1,162(0,146)***	1,039(0,148)***	0,960(0,197)***
N	2436	2436	2436
R-squared	0,16	0,15	0,16

C: categoría de referencia

Erros estándar robustos entre parénteses

* significativo ao 10%; ** significativo ao 5%; *** significativo ao 1%

En resumo, os datos expostos na Táboa 4 indican que o efecto da aprendizaxe semella que se produciu para o grupo de individuos máis interesados pola política e para aqueles cun maior nivel de estudos.

Tocante á variable de información subxectiva, que existan máis individuos que se definen cun bo coñecemento sobre política non parece estar asociado a un proceso de aprendizaxe, pois eses grupos non mostran niveis de coñecemento máis altos para 2006¹⁵. A motivación interna dun individuo pola política é o seu interese, e este foi tradicionalmente utilizado como variable explicativa do grao de información política. Segundo un estudo de Luskin, a xente que está máis interesada en temas políticos capta en maior grado a información política que flúe ao seu redor (Chaiken, 1980; Petty e Cacioppo, 1979 [citados en Luskin, 1990: 335]), ao mesmo tempo que buscan e reflexionan en maior medida sobre esa información. Ademais, existe evidencia empírica de que a mellor forma de predicir a exposición dun individuo a nova información é o volume de información preexistente (Price e Zaller, 1993; Kinder, 2003: 380). Isto dá lugar a un círculo virtuoso en virtude do cal a información acumulada previamente orixina interese, que, á súa vez, incrementa a motivación por obter máis información. A dinámica refórzase porque os custos de asimilar nova información diminúen conforme o volume de información acumulada aumenta.

O círculo virtuoso pode explicar por qué o proceso de aprendizaxe sobre responsabilidades só tivo efectos de forma selectiva para o grupo de individuos con máis estudos e con máis

interese pola política. A diferenza do resto, aqueles foron quen de captar e assimilar en maior medida o volume de información existente sobre a política. Para estes individuos a consolidación da Administración non pasou desapercibida, nin tampouco pasaron por alto, no repetido uso dos servizos públicos, que a titularidade da competencia sobre a súa provisión cambiou de Administración. A maior visibilidade das institucións que acompaña ao afianzamento da Administración autonómica fíxose efectiva para os cidadáns que xa dispoñían dun bo coñecemento previo. Estes non resultaron ser os individuos que «se consideran» máis informados, senón os que amosan maiores niveis de interese pola política e un nivel de formación máis alto.

4. HIPÓTESE DA ORIENTACIÓN POLÍTICA

Existe ampla evidencia empírica de que as orientacións políticas dos individuos median o efecto da avaliación dos políticos sobre a decisión de voto. Por exemplo, nun estudo sobre o voto económico en España, Maravall e Przeworski (2001) descubren que a ideoloxía dos individuos modula o impacto da avaliación da economía sobre os resultados electorais do Goberno. Isto ocorre porque as opinións dos votantes sobre a actuación do Goberno en materia económica son o resultado dunha racionalización expost baseada nas preferencias ideolóxicas do individuo. As orientacións políticas, xunto con outros factores, median a relación entre a valoración da xestión do Goberno e o voto. Isto contraponse á idea, amplamente elaborada na literatura, de que o voto responde de forma automática á avaliación da xestión do Goberno (Key, 1966). Ademais, algúns autores sinalan que, na relación entre avaliación e voto, cómpre incorporar un nivel intermedio de decisión (Peffley, 1984; Nannestad, 2000). A idea é que os cidadáns teñen que chegar primeiro á conclusión de que «alguén» é responsable das condicións económicas e só despois poden decidir o seu voto. A identificación de responsabilidades é un dos pasos que media entre a valoración das políticas e a decisión sobre voto¹⁶.

O obxectivo nesta sección é explorar se as características políticas individuais teñen un impacto sobre ese nivel intermedio de decisión, no que o individuo identifica ao actor responsable dos resultados das políticas. En concreto, ao tratarse dun contexto de goberno multinivel, estamos interesados en analizar o impacto das orientacións políticas sobre a identificación do «nivel» de goberno responsable. Segundo a nosa hipótese, é probable que, como no voto, esa decisión tampouco sexa independente das orientacións políticas. O efecto pode ser directo ou estar vinculado á avaliación dos resultados. É dicir, as orientacións políticas poden transformar as valoracións sobre a xestión do Goberno (como manifestan os resultados de Maravall e Przeworski [2001] e Rudolph [2003, 2003a]), ou ter efectos directos sobre a identificación do nivel de goberno responsable. Ademais, o impacto pódese ver reducido ou intensificado dependendo da valoración das políticas¹⁷. Por exemplo, nun Estado descentralizado poden gobernar diferentes partidos políticos en distintos niveis de goberno. Neste contexto, cando a valoración dunha determinada política é positiva, é probable que o individuo tenda a atribuírle a competencia ao nivel político no que goberna o partido máis próximo á súa ideoloxía. Pola contra, se as valoracións son negativas, a tendencia será a responsabilizar ao nivel de goberno liderado polo partido ao que non se sente próximo ideoloxicamente. Neste caso, o efecto da ideoloxía estaría mediado pola valoración das políticas.

A identificación dos individuos cun determinado nivel de goberno tamén pode ter por si mesma –con independencia do partido que governe– efectos sobre a atribución de compe-

tencias, por máis que a dirección destes efectos sexa ambivalente. Por un lado, se cadra atribúenselle maiores competencias ao nivel de goberno co que se sente maior identificación, ao amosar máis atención polas actividades dese nivel político. Por outro lado, quen se sente máis identificado cun nivel de goberno pode sobredimensionar as actuacións da administración máis distante, ao percibir de forma tendenciosa o seu volume de competencias. Ou sexa, canto máis lonxe estea a actual distribución territorial de poder das súas preferencias, máis deformada será a súa percepción sobre o mapa competencial. Esta deformación concrétese na maior atribución de competencias ao nivel de goberno que menos competencias posuiría no modelo de Estado que prefiren.

En definitiva, os argumentos expostos nos parágrafos anteriores apuntan algunhas maneiras nas que as orientacións políticas poden ter efectos sobre a atribución de competencias. A análise empírica que desenvolvemos na seguinte sección contribuirá á concreción da relación entre as variables, ben que con certas limitacións. Non será posible contrastar o efecto da identificación partidista e a súa interacción coa valoración das políticas sobre a atribución de competencias por mor do contexto político no que se realiza a recollida de datos para 2006. Nese momento, o partido gobernante era o mesmo no nivel autonómico e no central¹⁸. Como non hai variación na ideoloxía dos partidos das distintas administracións, resulta imposible predicir o efecto da orientación ideolóxica do individuo sobre a identificación do Goberno responsable, ou pescudar se o impacto desta última é maior que o da identificación cun determinado nivel de goberno. A contrastación desta hipótese xeral nunha primeira mostra vai permitir formular hipóteses de forma máis concreta que contrastaremos con outros datos.

4.1. Análise empírica

4.1.1 Variables dependentes e independentes

As variables dependentes construíronse coa mesma pregunta que o índice de acerto, pero outorgando valor 1 cando a responsabilidade sobre unha determinada política se atribúe á CA (no caso da variable dependente de «atribución de responsabilidades á CA») ou ao Goberno central (no caso da variable dependente de «atribución de responsabilidades ao Goberno central») e 0 en todos os demais casos. Os datos corresponden ao ano 2006¹⁹. Non sendo necesaria a comparación con 1998, utilizáronse todas as políticas sobre as que se lles pide aos entrevistados que identifiquen o nivel de goberno responsable, de modo que a escala de cada variable dependente vai do 0 ao 7 (educación, sanidade, servizos sociais, seguridade, xustiza, transporte e vivenda²⁰).

As variables independentes pódense agrupar de dúas maneiras. Por unha banda, aquelas relacionadas coa sofisticación política (estudos, relación coa actividade, idade, información sobre política e interese pola política) e, por outra, as que representan orientacións políticas (situación na escala esquerda-dereita; situación no eixe nacionalista)²¹. Inclúese, ademais, a valoración das sete políticas incorporadas na variable dependente (valoración global). Por último, introdúcense as interaccións entre as valoracións das políticas e as categorías «esquerda» e «dereita», ademais de «moi nacionalista» e «pouco nacionalista», para explorar se a combinación entre valoracións e orientacións políticas inflúe na atribución de responsabilidades.

A partir da hipótese xeral, fixemos unha primeira exploración dos datos da 1ª vaga EGAP 2006, introducindo no modelo estatístico aquelas variables que consideramos factores rele-

vantes na atribución de responsabilidades. Logo de rematarmos esta primeira exploración, formulamos unha hipótese máis restrinxida, que contrastamos nunha 2ª vaga EGAP.

O modelo, polo tanto, sería o seguinte:

$$Y_{\text{atribución de responsabilidades á CA}} = \beta_0 + \beta_1 \text{Valoración global} + \beta_2 \text{Estudos} + \beta_3 \text{Relación coa actividade} + \beta_4 \text{Idade} + \beta_5 \text{Información sobre política} + \beta_6 \text{Interese pola política} + \beta_7 \text{Situación na escala esquerda-dereita} + \beta_8 \text{Situación na escala nacionalismo} + \beta_9 \text{Esquerda*valoración} + \beta_{10} \text{Dereita*valoración} + \beta_{11} \text{Moi nacionalista*valoración} + \beta_{12} \text{Nada ou pouco nacionalista*valoración} + e$$
$$Y_{\text{atribución de responsabilidades ao goberno central}}^{22} = \beta_0 + \beta_1 \text{Valoración global} + \beta_2 \text{Información sobre política} + \beta_3 \text{Interese pola política} + \beta_4 \text{Situación na escala esquerda-dereita} + \beta_5 \text{Situación na escala nacionalismo} + \beta_6 \text{Esquerda*valoración} + \beta_7 \text{Dereita*valoración} + \beta_8 \text{Moi nacionalista*valoración} + \beta_9 \text{Nada ou pouco nacionalista*valoración} + e$$

4.1.2. Primeira vaga de 2006 (xuño 2006): Exploración dos datos

a) Variable dependente: atribución de responsabilidades á CA

Os resultados do modelo de regresión lineal, onde a variable dependente é a atribución de responsabilidades ao goberno autonómico, preséntanse na Táboa 5. O coeficiente positivo e significativo da variable de «valoración global» indica que mellores valoracións implican unha maior atribución de responsabilidades á CA. Ningunha das interaccións entre as variables de orientación política e valoración global son significativas, polo que o efecto das orientacións políticas sobre a variable dependente non cambia en función de como se avalíen as políticas. Emporiso, si resultan significativos os efectos das variables de localización dos entrevistados no eixe esquerda-dereita. Así, aqueles que se sitúan máis á esquerda da escala ideolóxica tenden a atribuírlles significativamente máis responsabilidades ás CC. AA. que os que se sitúan no centro; pola súa banda, os que manifestan ser de dereitas atribúenlle a responsabilidade á CA en menor medida que os do centro. A ideoloxía inflúe, xa que logo, na atribución de responsabilidades, independentemente de como se valoren as políticas. Unha posible explicación destas diferenzas entre votantes de «esquerda» e votantes de «dereita» podería ser a existencia de preferencias distintas sobre o modelo de Estado nestes dous colectivos. Os votantes de esquerda preferirían un Estado máis descentralizado (e esa preferencia habíase traducir nunha maior atribución ao nivel autonómico). Pola contra, os votantes de dereita serían máis partidarios dun goberno menos descentralizado, que os levaría a outorgarlle menos importancia ao nivel autonómico²³. Daquela, habería un axuste das súas percepcións ás preferencias políticas, que levaría implícita esta «sobreatribución» de responsabilidades ao nivel de goberno polo que senten maior apego.

Táboa 5. Resultados da hipótese de orientación política primeira vaga (Goberno autonómico)

Variable dependente: atribución de responsabilidades á CA	
Valoración das políticas	0,054(0,028)*
Estudos c: Estudos primarios completos e básicos	
<i>Sen estudos e primarios incompletos</i>	-0,307(0,210)
<i>FPI</i>	0,778(0,232)***
<i>Bacharelato, BUP, COU, PREU e FPII e III</i>	0,156(0,175)
<i>Universitarios medios, superiores e Doutoramento</i>	0,375(0,204)*
Relación coa actividade c: Ocupado	
<i>Ama de casa</i>	-0,076(0,202)
<i>Estudante</i>	0,026(0,239)
<i>Parado</i>	0,447(0,277)
<i>Pensionista</i>	-0,519(0,233)**
ICADE c: 35-44	
<i>16-24</i>	-1,177(0,263)***
<i>25-29</i>	-0,248(0,229)
<i>30-34</i>	-0,934(0,255)***
<i>45-59</i>	-0,406(0,199)**
<i>60 e máis</i>	-0,261(0,259)
Información sobre política central, autonómica e local	0,064(0,041)
Interese por política central, autonómica e local	0,046(0,029)
Situación na escala de esquerda-dereita c: Centro	
<i>Esquerda</i>	0,469(0,189)**
<i>Dereita</i>	-0,380(0,207)*
Situación na escala de nacionalismo c: Algo nacionalista	
<i>Moi nacionalista</i>	-0,048(0,185)
<i>Nada ou pouco nacionalista</i>	0,094(0,153)
Esquerda * valoración	-0,091(0,059)
Dereita* valoración	-0,009(0,063)
Moi nacionalista * valoración	0,060(0,056)
Nada ou pouco nacionalista * valoración	-0,002(0,050)
Constante	1,958(0,290)***
N	1.128
R-squared	0,095
Método de estimación	MCO

C: categoría de referencia

Erros estándar entre parénteses.

* significativo ao 10%; ** significativo ao 5%; *** significativo ao 1%

Por último, agás a «idade», non parece que os factores sociodemográficos teñan un peso excesivo na explicación da variación da variable dependente²⁴. Polo que atinxe ás variables de «Información» e «Interese» sobre as políticas central, autonómica e local, non están correlacionadas de forma significativa coa variable dependente ao introducir as demais variables independentes no modelo²⁵.

b) Variable dependente: atribución de responsabilidades ao Goberno central

Na interpretación dos datos presentados na Táboa 6 cómprenos ser moi cautelosos e ter en conta o escaso nivel de varianza explicada (0,045). Elimináronse da regresión as variables sociodemográficas, xa que en ningún dos casos correlacionan significativamente coa variable dependente, nin cambian os coeficientes das variables de forma apreciable se se introducen no modelo. Das variables de sofisticación política que se conservan, só é significativo o efecto do interese pola política. Pola contra, deixa de ter relevancia no modelo a valoración das políticas.

Respecto ás variables que representan as orientacións políticas dos individuos, os entrevistados de dereitas concédenlle máis responsabilidades ao Goberno central que os de centro, o que apoia o argumento de que os individuos elixen o nivel de goberno ao que máis próximos se senten. Malia todo, a interacción entre «valoración» e «dereita» é negativa e significativa, cando sería de esperar un signo positivo; é dicir, que o efecto positivo da categoría «dereita» sobre a dependente ha incrementarse canto mellor se valoren as políticas. Os que na escala de nacionalismo se sitúan nas posicións de «nada nacionalista» tamén tenden a atribuírle máis responsabilidades ao Goberno central. Isto pódese deber a que os menos nacionalistas teñen un maior nivel de identificación con ese nivel de goberno. A significativa interacción entre «valoración» e «moi nacionalista» reforzaría precisamente ese argumento. Os que valoran mellor as políticas e son moi nacionalistas tenden a atribuírle menos responsabilidades ao Goberno central, porque este é o nivel de goberno que «menos» prefiren.

Táboa 6. Resultados da hipótese de orientación política primeira vaga (Goberno central)

Variable dependente: atribución de responsabilidades ao Goberno central	
Valoración das políticas	0,036(0,024)
Información sobre política central, autonómica e local	0,051(0,035)
Interese por política central, autonómica e local	0,061(0,025)**
Situación na escala de esquerda-dereita c: Centro	
<i>Esquerda</i>	-0,086(0,165)
<i>Dereita</i>	0,417(0,180)**
Situación na escala de nacionalismo c: Algo nacionalista	
<i>Moi nacionalista</i>	0,186(0,162)
<i>Nada ou pouco nacionalista</i>	0,349(0,134)**
Esquerda * valoración	0,015(0,052)
Dereita* valoración	-0,101(0,055)*
Moi nacionalista * valoración	-0,121(0,049)**
Nada ou pouco nacionalista * valoración	0,024(0,044)
Constante	0,782(0,207)***
N	1.128
R-squared	0,045
Método de estimación	MCO

C: categoría de referencia

Erros estándar entre parénteses.

* significativo ao 10%; ** significativo ao 5%; *** significativo ao 1%

O argumento que elaboramos para explicar os resultados obtidos nesta primeira análise consiste, fundamentalmente, en vencellar a ideoloxía e mais o sentimento nacionalista dos individuos con distintas preferencias sobre o modelo de organización territorial do Estado. Asumimos que as preferencias sobre a organización territorial se reflicten no grao de identificación co Goberno autonómico e central, o que afecta, asemade, á atribución das competencias. A lóxica sería a seguinte: as orientacións políticas están vinculadas a un determinado grao de identificación cun nivel de goberno e os individuos tenderán a sinalar como goberno responsable aquel co que máis identificados se senten. Podemos concretar a relación entre as orientacións políticas e a atribución de responsabilidades nas seguintes hipóteses:

H₁: Canto máis de esquerda se é, máis se tende a atribuírle as responsabilidades á CA.

H₂: Canto máis de dereita se é, máis se tende a atribuírle as responsabilidades ao Goberno central.

H₃: Canto máis nacionalista se é, máis se tende a atribuírle as responsabilidades á CA.

H₄: Canto menos nacionalista se é, máis se tende a atribuírle as responsabilidades ao Goberno central.

H₅: Os efectos da ideoloxía e do sentimento nacionalista sobre a dependente vanse incrementar canto mellor se valoren as políticas públicas.

Verbo desta última hipótese (H₅) esperamos, por exemplo, que o efecto de ser moi nacionalista sobre a atribución de responsabilidades ao Goberno autonómico sexa maior canto mellor sexa a avaliación das políticas.

4.1.3. Segunda vaga de 2006 (decembro 2006): contrastación das hipóteses

Replicamos o modelo de regresión utilizado nos apartados anteriores para contrastar as nosas hipóteses. Neste caso, a pregunta do cuestionario a partir da que se crea a variable dependente segue a ser a identificación do goberno responsable sobre cada un dos servizos públicos. Agora ben, a formulación das respostas é distinta, pois só se pode elixir unha única opción entre Goberno central, autonómico e local²⁶.

a) Variable dependente: atribución de responsabilidades á CA

Os datos corroboran parcialmente algunhas das hipóteses elaboradas tras a análise dos datos da primeira vaga. A hipótese sobre a ideoloxía cúmprese nunha dirección. Os entrevistados de dereita, tal e como ocorría na vaga anterior, atribúenlle menos responsabilidades ao Goberno autonómico (H₂) que os de centro, en concordancia coas súas preferencias por un modelo de Estado menos descentralizado; é dicir, cun maior peso do nivel nacional. Porén, as predicións da hipótese non se cumpren respecto aos individuos que se sitúan na parte esquerda da escala ideolóxica (H₁), pois os datos manifestan que estes responsabilizan á CA en «menor» medida que os do centro.

A quinta hipótese (H₅) só se cumpre de forma parcial respecto á variable de sentimento nacionalista. Os resultados amosan que os individuos máis nacionalistas atribúen máis responsabilidades ao Goberno autonómico canto mellor valoran as políticas, o que se corresponde coas predicións da H₅. Pero os nada ou pouco nacionalistas tamén responsabilizan en maior medida ao Goberno autonómico canto mellor valoran as políticas, cando o que sería de esperar é que o coeficiente da interacción fose negativo²⁷.

Por último, en relación coas variables sociodemográficas, estas non varían substancialmente respecto aos resultados da vaga anterior, agás nalgunhas categorías²⁸. O interese cons-

titúe ademais, neste caso, un factor explicativo da variación na atribución de responsabilidades á CA, a diferenza da vaga anterior. Canto máis interese polas tres esferas políticas se posúe, máis responsabilidades se lle atribúen ao Goberno autonómico.

Táboa 7. Resultados da hipótese de orientación política segunda vaga (Goberno autonómico)

Variable dependente: atribución de responsabilidades á CA	
Valoración das políticas	-0,030(0,026)
Estudos c: <i>Estudos primarios completos e básicos</i>	
<i>Sen estudos e primarios incompletos</i>	-0,844(0,235)***
<i>FPI</i>	0,141(0,250)
<i>Bacharelato, BUP, COU, PREU e FPII e III</i>	0,668(0,164)***
<i>Universitarios medios, superiores e Doutoramento</i>	0,119(0,198)
<i>Relación coa actividade c: Ocupado</i>	
<i>Ama de casa</i>	-0,282(0,186)
<i>Estudiante</i>	0,126(0,256)
<i>Parado</i>	-0,273(0,235)
<i>Pensionista</i>	0,150(0,247)
Idade c: 35-44	
<i>16-24</i>	-0,881(0,250)***
<i>25-29</i>	-0,237(0,221)
<i>30-34</i>	-0,033(0,229)
<i>45-59</i>	0,532(0,193)***
<i>60 e máis</i>	-0,037(0,242)
Información sobre política central, autonómica e local	0,055(0,034)
Interese por política central, autonómica e local	0,110(0,027)***
Situación na escala de esquerda-dereita c: Centro	
<i>Esquerda</i>	-0,349(0,184)*
<i>Dereita</i>	-0,436(0,176)**
Situación na escala de nacionalismo c: Algo nacionalista	
<i>Moi nacionalista</i>	-0,184(0,199)
<i>Nada ou pouco nacionalista</i>	0,227(0,168)
Esquerda * valoración	-0,053(0,056)
Dereita* valoración	-0,093(0,058)
Moi nacionalista * valoración	0,136(0,061)**
Nada ou pouco nacionalista * valoración	0,120(0,054)**
Constante	1,819(0,278)***
N	1.059
R-squared	0,142
Método de estimación	MCO

C: categoría de referencia

Erros estándar entre parénteses.

* significativo ao 10%; ** significativo ao 5%; *** significativo ao 1%

b) Variable dependente: atribución de responsabilidades ao Goberno central

Os resultados da análise non apoian as hipóteses H_1 , H_2 , H_3 e H_4 . Respecto á H_5 , os datos mostran que só se cumpre de maneira parcial para a variable de sentimento nacionalista. A interacción entre «valoración» e moi «nacionalista» é significativa e de signo negativo, como no caso da vaga anterior, o que se axusta á predición da hipótese. Con todo, o coeficiente da interacción entre a categoría de «nada» ou «pouco» nacionalistas e a valoración das políticas tamén é negativo, mentres que, de acordo coa H_5 , debería manifestar un signo positivo. Futuras exploracións son necesarias para comprobar se se trata dun fenómeno illado, propio da mostra coa que tratamos, ou se hai inconsistencia entre a hipótese formulada e a análise empírica. En vagas posteriores trataremos de resolver esta dúbida, replicando de novo o modelo utilizado nesta análise, que presenta unha capacidade explicativa moi baixa (non chega ao 2% da variación da dependente).

Táboa 8. Resultados da hipótese de orientación política segunda vaga (Goberno central)

Variable dependente: atribución de responsabilidades ao Goberno central	
Valoración das políticas	0,038(0,026)
Información sobre política central, autonómica e local	0,038(0,034)
Interese por política central, autonómica e local	-0,011(0,026)
Situación na escala de esquerda-dereita c: Centro	
<i>Esquerda</i>	0,231(0,182)
<i>Dereita</i>	0,028(0,175)
Situación na escala de nacionalismo c: Algo nacionalista	
<i>Moi nacionalista</i>	0,189(0,195)
<i>Nada ou pouco nacionalista</i>	0,159(0,167)
Esquerda * valoración	-0,077(0,056)
Dereita* valoración	0,059(0,057)
Moi nacionalista * valoración	-0,166(0,061)***
Nada ou pouco nacionalista * valoración	-0,141(0,054)***
Constante	2,114 (0,231)***
N	1.059
R-squared	0,017
Método de estimación	MCO

C: categoría de referencia

Erros estándar entre parénteses.

* significativo ao 10%; ** significativo ao 5%; *** significativo ao 1%

RESUMO E CONCLUSIÓNS

Neste documento de traballo exploramos dous aspectos sobre a asignación de responsabilidades nun contexto descentralizado. En primeiro lugar, estudamos se a capacidade dos cidadáns de asignar correctamente as competencias sobre cada política varía ao longo do tempo. Os resultados da análise mostran que o proceso de aprendizaxe dos cidadáns sobre as competencias das distintas administracións se produce de maneira selectiva. É dicir, os cidadáns aprenden e melloran o seu coñecemento ao longo do tempo sobre aquilo que lles interesa e cando dispoñen de certo nivel de coñecemento previo ou de certa capacidade para integrar nova información.

En segundo lugar, estudamos se as orientacións políticas dos individuos teñen efectos sobre a identificación do nivel de goberno responsable de cada política pública. Unha primeira análise de tipo exploratorio amosa que aqueles individuos que se sitúan en posicións á esquerda da escala ideolóxica adoitan sinalar ao Goberno autonómico como responsable nun maior número de políticas que os que se sitúan no centro, mentres que os que se identifican con posicións á dereita atribúenlle á Administración rexional un menor número de competencias. Por outro lado, a atribución de competencias ao Goberno central diminúe entre aqueles individuos que valoran moi ben as políticas e que se senten bastante ou moi nacionalistas, e aumenta entre os que se sitúan á dereita da escala ideolóxica.

A explicación que elaboramos para entender os resultados desta primeira análise sérvenos para reelaborar a hipótese inicial e concretar a dirección dos efectos das variables de orientación política. O noso argumento é que a preferencia dos individuos cun determinado nivel de goberno é o mecanismo causal que explica o efecto da ideoloxía e o sentimento nacionalista sobre a designación da administración competente. O cariz político, polo tanto, prodúcese porque o individuo lle atribúe a competencia ao nivel de goberno co que máis se identifica.

A análise estatística con datos dunha segunda vaga de enquisas realizadas pola EGAP en decembro de 2006 non parece corroborar as hipóteses formuladas a partir dos datos obtidos na primeira análise. Os datos de sucesivas enquisas en 2007 determinarán a validez das implicacións derivadas das primeiras hipóteses ou, como apuntan os resultados da segunda vaga, a necesidade de reelaborármolas.

En conclusión, as contribucións máis importantes deste traballo pódense resumir en dous aspectos: en primeiro lugar, desde a creación do Estado das Autonomías producíronse numerosas modificacións da distribución competencial entre niveis de goberno en materia de gasto e de ingresos. Malia todo, os estudos sobre a atribución de responsabilidades e as súas variacións ao longo do tempo neste complexo mapa competencial foron practicamente inexistentes ata a data. Este traballo representa unha primeira contribución a esa análise mediante a elaboración dunha hipótese sobre a capacidade de aprendizaxe dos individuos e a presentación da correspondente evidencia empírica. Non obstante, os problemas de comparabilidade das mostras e as poucas observacións das que dispoñiamos para o ano 1998 lastraron o proceso de contrastación da hipótese, ao limitar enormemente o conxunto de variables introducidas no modelo estatístico. De cara a investigacións futuras, é necesario mellorar substancialmente os datos, de tal xeito que sexa posible contarmos cun conxunto máis amplo de variables para un maior número de anos.

En segundo lugar, este documento tamén proporciona un argumento teórico de carácter exploratorio sobre a existencia dunha orientación política na identificación do nivel responsable de goberno sobre cada política pública. As hipóteses desta segunda análise teñen unha natureza preliminar e a súa validez está suxeita a nova contrastación empírica. A pesar disto, o traballo indutivo realizado ao desenvolver os argumentos sobre a relación entre as variables de orientación política e a identificación do nivel de goberno responsable pode servir como hipótese de traballo en futuros estudos que exploren o impacto das orientacións políticas sobre a atribución de responsabilidades.

Notas

* Agradecemoslles a Miguel Caínzos e Carmen Voces a súa contribución na elaboración deste artigo.

1 Powell e Whitten, 1993 ; Leyden e Borrelli, 1995; Royed et al., 1994; Lowry, Alt e Ferree, 1998; Anderson, 2000.

2 Desde esta perspectiva, as eleccións consisten principalmente nun mecanismo de control retrospectivo da actuación dos políticos. En palabras de Ferejohn (1986: 6): «Se asume que los votantes evalúan a los políticos en el gobierno de acuerdo con la gestión de las políticas y no tanto en función de las promesas que realizan durante la campaña electoral». Este suposto contrasta co de voto prospectivo, segundo o cal os individuos votan pensando no mellor candidato logo de escoitar e comparar as promesas de cada un deles (Manin, Przeworski e Stokes, 1999).

3 A capacidade dos cidadáns para asignar responsabilidades sobre os resultados das políticas pode estar afectada por outros factores institucionais. Por exemplo, pode resultar máis complicado distribuír responsabilidades entre os diferentes partidos que forman parte dunha coalición de goberno. O mesmo pode ocorrer cando as cámaras alta e baixa do Congreso ostentan maiorías de distinta cor política.

4 Powell e Whitten (1993) e Leyden e Borrelli (1995) exploran a relación entre os resultados económicos e as súas consecuencias electorais en diferentes contextos institucionais. Nas súas análises empíricas mostran que, cando a responsabilidade de goberno aparece esvaecida (debido, por exemplo, á existencia de gobernos de coalición ou á falta de cohesión no voto dos partidos no goberno), os resultados da economía están menos relacionados cos resultados electorais. Ou, expresado doutro xeito, cando non existe claridade de responsabilidades, os gobernos son máis capaces de illarse das consecuencias electorais das súas decisións sobre economía. Porén, noutro estudo, Royed et al. (2000) encontran que a claridade de responsabilidades non é unha variable significativa para explicar o voto económico e conclúen que os resultados económicos teñen máis efectos nos gobernos de coalición ca nos gobernos dun só partido.

5 Atópase unha tipoloxía de excusas e xustificacións políticas en McGraw (1990). Véxase tamén McGraw et al. (1993) e Weaver (1986).

6 Por exemplo, nun estudo sobre quince países que formaban parte da Unión Europea, amósase que as funcións ou os servizos que son desempeñados conxuntamente por diferentes niveis de goberno son numerosos, polo que «es difícil establecer líneas claras de división de las diferentes jurisdicciones a cargo de los servicios en los niveles subcentrales» (Pola, 1999).

7 Por exemplo, no ano 1998 preguntóuselles aos residentes das Illas Baleares cal era o nivel de goberno responsable sobre a educación. Pouco máis da metade dos que responderon seguían identificando o Goberno central como responsable, aínda que o Goberno balear recibira as competencias sobre educación durante os dous anos previos (Ver Táboa1).

8 É posible que o incremento marxinal sexa maior na primeira metade dos noventa que durante o período que analizamos, pero non dispoñemos de datos para contrastalo.

9 No caso do estudo 2286/98, a pregunta que se lles fixo aos entrevistados foi a seguinte: «Según su opinión personal, ¿quién es el principal responsable -el gobierno central, el gobierno autonómico o su municipio- de que las cosas vayan bien o mal en cada una de las siguientes cuestiones?». Na 1.ª vaga EGAP 2006, cambiase substancialmente a formulación da pregunta. Pregúntaselles aquí unicamente pola xestión das políticas: «Por lo que usted sabe, ¿quién se encarga de gestionar los siguientes servicios o asuntos públicos?».

- 10 Aínda que se pregunta pola atribución de responsabilidades en transporte nos dous estudos, non se incorporou no índice, por mor da inconcreción sobre o tipo de transporte e a conseguinte dificultade para restrinxir a responsabilidade a un único nivel de goberno.
- 11 A categoría «Non contesta» eliminouse como casos perdidos para a construción de todos os índices.
- 12 Por exemplo, en sanidade, a competencia do Goberno central en sanidade exterior, coordinación xeral e lexislación básica, e as competencias das CCAA en desenvolvemento lexislativo e execución.
- 13 Outra interpretación destes resultados podería ser simplemente que os individuos, en realidade, miden ben o seu nivel de información, pero a variable de información está correlacionada coa de interese. A correlación entre ambas variables é moderada (0.47).
- 14 Estas variables tamén se utilizaron nas regresións da Táboa 3 e os resultados non se modificaron (resultados que non foron incluídos neste artigo).
- 15 O incremento da porcentaxe de individuos que se senten máis informados sobre política pode ser parcialmente explicado pola existencia dun maior volume de información sobre política autonómica nos medios de comunicación durante un período no que as institucións autonómicas se foron consolidando. O volume de información producida fai que os individuos expostos a ela, aínda que sexa superficialmente, teñan unha enganosa familiaridade que os leva a pensar que están máis informados do que en realidade están. Isto explicaría por qué maiores niveis de coñecemento subxectivo non se corresponden con incrementos no coñecemento obxectivo.
- 16 Fiske e Taylor, 1991; Sigelman e Knight, 1985, citados en Rudolph, 2003. Tamén Sánchez-Cuenca, 2003.
- 17 É posible que a valoración tamén inflúa nas orientacións políticas, aínda que iso non o estudamos aquí.
- 18 O mesmo ocorre para 1998, ano no que gobernaba o Partido Popular no Goberno central e na Comunidade Autónoma.
- 19 Ao seleccionarmos as variables de orientación política, o tamaño da mostra para o ano 1998 reducíase notablemente, facendo imposible a análise.
- 20 Exclúese o funcionamento da economía, xa que non se lles pediu aos entrevistados que proporcionasen a súa valoración.
- 21 As variables continuas de ideoloxía e nacionalismo (escala de 0 a 10, onde 0 é «extrema esquerda»/«nada nacionalista» e 10 «extrema dereita»/«moi nacionalista») recodificáronse da seguinte maneira: para a variable de ideoloxía, os valores de 0 a 3 agrupáronse na categoría «Esquerda»; de 4 a 6 na categoría «Centro»; e de 7 a 10 na categoría «Dereita». Para a variable de nacionalismo, os valores de 0 a 3 clasificáronse como «nada nacionalistas»; os de 4 a 6 «algo nacionalistas»; e os de 7 a 10 «moi nacionalistas».
- 22 No modelo definitivo non foron incluídas as variables sociodemográficas, porque ningún dos modelos previos mostraban unha correlación significativa coa variable dependente. A omisión desas variables non provoca cambios importantes nos efectos do resto de variables independentes.
- 23 Así parece confirmarse se temos en conta estudos anteriores. Por exemplo, nos estudos do CIS 2603 e 2610 de maio e decembro de 2005, respectivamente, apúntase unha relación entre a situación na escala esquerda-dereita e o modelo de Estado preferido («Le voy a presentar ahora algunas de las formas alternativas de organización territorial del Estado en España. Dígame, por favor, con cuál está usted más de acuerdo: un Estado con un único gobierno central sin autonomías; un Estado con CCAA como en la actualidad; un Estado en el que las CCAA tengan mayor autonomía que en la actualidad; un Estado en el que se reconociese a las CCAA la posibilidad de convertirse en estados independientes»). Os que se colocan á esquerda na escala prefiren un Estado máis descentralizado (canto máis á esquerda, maior nivel de descentralización se require, pasando da categoría «un Estado en el que las CCAA tengan mayor autonomía que en la actualidad» a «un Estado en el que se reconociese a las CCAA la posibilidad de convertirse en estados independientes», canto máis se separan do centro). Pola contra, os de dereitas prefiren un Estado igual ca o actual ou menos descentralizado (son os que se sitúan arredor do 6 os que optan, en maior medida, pola categoría «un Estado con un único gobierno central sin autonomías»).
- 24 Todos os grupos de idade lle atribúen menos responsabilidade á CA ca o grupo de referencia (35-44), aínda que só de maneira significativa para os de 18-24, 30-34 e 45-59. O resto das variables sociodemográficas non son significativamente distintas das categorías de referencia, agás para aqueles que cursaron FPI e os universitarios (atribúenlla en maior medida á CA ca os de estudos primarios incompletos e básicos), polo que a estudos se refire, e os pensionistas (atribúenlla en menor medida á CA), cando son comparados cos ocupados.
- 25 Cando «información total» e «interese total» se toman en consideración como únicas variables independentes, os coeficientes son positivos e significativos. Efectivamente, a variable dependente está moi relacionada co índice de acerto da hipótese de aprendizaxe –moitas das políticas en cuestión son competencia da CA– e, como lembraremos, había maiores niveis de acerto canto maior interese e información.
- 26 Vólvese á formulación da enquisa do CIS 2286, utilizada na primeira hipótese.
- 27 É posible que estas diferenzas respecto á mostra anterior se deban a cambios na distribución das variables de situación nas escalas de esquerda-dereita e nacionalismo para a segunda onda. Sería necesario realizar unha análise máis pormenorizada para determinar con precisión cales son os efectos deste cambio na distribución das variables.
- 28 Na variable de estudos, as categorías «Sen estudos primarios e primarios incompletos» e «Bacharelato, BUP, COU, PREU e FP II e III» mostran coeficientes significativos que se incrementaron notablemente (aínda que non cambian de signo). A categoría de universitarios deixa de ter un coeficiente significativamente distinto do da categoría de referencia. Polo que se refire á idade, o grupo dos de 45-59 anos segue a amosar unha atribución significativamente diferente ao de 35-44, pero cun coeficiente positivo e lixeiramente máis alto que na onda anterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, C. 2004. «Economic Voting and Multi-level Governance: An Individual-level Analysis». Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Canadá.
- Anderson, C. J. 2000. «Economic Voting and Political Context: a Comparative Perspective». *Electoral Studies*, 19, pp. 151-170.
- Barreiro, B. 1999. «Justificaciones, Responsabilidades y Cumplimiento de promesas».
- Bartels, L. M. 1996. «Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections». *American Journal of Political Science*, 40, pp. 194-230.
- Bennett, L. M. 1994. «Changing Levels of Political Information in 1988 and 1990». *Political Behavior*, 16, pp. 1-20.
- Buchanan, J. 1995. «Federalism as and Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform». *Publius*, 25, pp. 19-27.
- Carlsen, F. 2000. «Unemployment, Inflation and Government Popularity - are there partisan effects?». *Electoral Studies*, 19, pp. 141-150.
- Cheibub, J. A. & Przeworski, A. 1999. «Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes» en Przeworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B. (Eds.) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cutler, F. 2004. «Government Responsibility and Electoral Accountability in Federations». *Publius*, 34, pp. 19-38.
- Downs, W. M. 1999. «Accountability Payoffs in Federal Systems? Competing Logics and Evidence from Europe's Newest Federation». *Publius*, 29, pp. 87-110.
- Ferejohn, J. 1986. «Incumbent performance and electoral control». *Public Choice*, pp. 5-25.
- Franklin, C. H. & Jackson, J. E. 1983. «The Dynamics of Party Identification». *The American Political Science Review*, 77, pp. 957-973.
- Kinder, D. R. 2003. «Communication and Politics in the Age of Information» en Sears, D. O., Huddy, L. & Jervis, R. (Eds.) *Oxford Handbook of Political Psychology*. Nova York: Oxford University Press.
- Key, V.O. 1966. *The Responsible Electorate*. Nova York: Vintage.
- Leyden, K. M. & Borrelli, S. A. 1995. «The Effect of State Economic Conditions on Gubernatorial Elections: Does Unified Government make a Difference?». *Political Research Quarterly*, 48, pp. 275-290.
- Lupia, A. & McCubbins, M. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What they Need to Know?* Nova York: Cambridge University Press.
- Luskin, R. C. 1990. «Explaining Political Sophistication». *Political Behavior*, 12, pp. 331-361.
- Maravall, J. M. 1999. «Accountability and Manipulation» en Przeworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B. (Eds.) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mcgraw, K. M. 1990. «Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications». *British Journal of Political Science*, 20, pp. 119-131.
- Mcgraw, K. M., Timpone, R. & Bruck, G. 1993. «Justifying Controversial Political Decisions: Home Style in the Laboratory». *Political Behavior*, 15, pp. 289-308.
- Nannestad, P. & Paldam, M. 2000. «Into Pandora's Box of Economic Evaluations: a Study of the Danish macro VP-function, 1986-1997». *Electoral Studies*, 19, pp. 123-140.
- Page, B. I. & Jones, C. C. 1979. «Reciprocal Effects of Policy Preferences, Party Loyalties and the Vote». *The American Political Science Review*, 73, pp. 1071-1089.
- Peffley, M. 1984. «The Voter as Juror: Attributing Responsibility for Economic Conditions». *Political Behavior*, 6, pp. 275-294.
- Peffley, M., Feldman, S. & Sigelman, L. 1987. «Economic Conditions and Party Competence: Processes of Belief Revision». *The Journal of Politics*, 49, pp. 100-121.
- Pola, G. 1999. «A Comparative View of Local Finances in EU Member Countries: Are There any Lessons to be Drawn?» en Fossati, A. & Panella, G. (Eds.) *Fiscal Federalism in the European Union*. Londres: Routledge.
- Popkin, S., Gorman, J. W., Phillips, C. & Smith, J. A. 1976. «Comment: What Have You Done for me Lately? Toward an Investment Theory of Voting». *The American Political Science Review*, 70, pp. 779-805.
- Powell, B. G. & Whitten, G. D. 1993. «A Cross - National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context». *American Journal of Political Science*, 37, pp. 391-414.

- Powell, G. B. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven: Yale U.P.
- Price, V. & Zaller, J. 1993. «Who Gets the News? Alternative Measures of News Reception and their Implications for Research». *Public Opinion Quarterly*, 57, pp. 133-164.
- Roch, C. H. & Poister, T. H. 2006. «Citizens, Accountability and Service Satisfaction. The influence of Expectations». *Urban Affairs Review*, 41, pp. 292-308.
- Royed, T. J., Leyden, K. M. & Borrelli, S. A. 2000. «Is "Clarity of Responsibility" Important for Economic Voting? Revisiting Powell and Whitten's Hypothesis». *British Journal of Political Science*, 30, pp. 190-215.
- Rudolph, T. J. 2003. «Institutional Context and the Assignment of Political Responsibility». *The Journal of Politics*, 65, pp. 190-215.
- Rudolph, T. J. 2003a. «Who's Responsible for the Economy? The Formation and Consequences of Responsibility Attributions». *American Journal of Political Science*, 47, pp. 698-713.
- Sánchez-Cuenca, I. 2003. «How can governments be accountable if voters vote ideologically?» CEACS, Working Papers.
- Tiebout, C. M. 1956. «A Pure Theory of Local Expenditures». *The journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- Weingast, B. R. 1995. «The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development». *Journal of Law, Economics and Organization*, 11, pp. 1-31.

Bioteecnoloxías e cambio social: dereito á saúde ou dereito a estar sans? Enxeñería xenética, biomedicalización e elección individual



& *Resumo/Abstract: No 2003, Adele Clarke afirmou que o mundo occidental está a experimentar un fenómeno social, político e cultural cada día máis dominante definido como biomedicalización. Este fenómeno estaría trasformando o concepto de saúde nunha responsabilidade individual que se ten que realizar a través dun mellor acceso ao coñecemento, ao autocontrol e ao consumo libre e individual de produtos e servizos médicos. Máis recentemente, Alan Petersen afirmou que existe un fenómeno contemporáneo de xenetización dos conceptos de saúde, reprodución e identidade, que podería favorecer a difusión dun reduccionismo xenético. A interacción combinada de biomedicalización e xenetización, pola súa vez, parece reforzar a difusión de novas políticas públicas sanitarias, baseadas na demanda dos consumidores, a opción individual dos enfermos e un novo e controvertido dereito a «estar san». De feito, a interacción destes factores podería dar lugar a novas formas de discriminación xenética, cuxo risco en última instancia sería o apoio ao chamado proceso de selección de «eugenesis débil». Malia as dimensións políticas e sociais, os enfoques actuais á regulación das novas bioteecnoloxías médicas baséanse xeralmente ou en consideracións bioéticas, normalmente limitadas a cuestións normativas e a dereitos individuais, ou en consideracións técnicas, polo xeral limitadas a xerar directrices profesionais para garantir un estándar internacional de alta calidade dos produtos biomédicos. Esta proposta de relatorio, pola contra, suxire que é urxente e necesario ampliar o enfoque normativo das comisións de bioética para incluír novas percepcións derivadas de estudos empíricos sobre o impacto social e político dunha difusión a grande escala das novas tecnoloxías biomédicas.&*

& *Palabras clave: bioteecnoloxía, cambio social, políticas de saúde, biomedicalización, xenetización*

1. INTRODUCCIÓN

Nun libro publicado recentemente en Italia, Massimiano Bucchi (2006) puxo en evidencia dun xeito ousado o fracaso esencial das tentativas baseadas nas comisións de bioética ou en comités de expertos técnicos para xestionar eficazmente tanto os dilemas sociais como as novas modalidades de participación que acompañan o avance das novas biotecnoloxías. Bucchi sostén que a natureza mesma das cuestións, dos actores implicados e das modalidades de participación que se bosquexaron nos últimos anos fan necesario, en primeiro lugar, o recoñecemento do papel que a política na súa definición máis ampla, baseada en democracia, participación e formulación de políticas, pode desenvolver efectivamente neste eido. En segundo lugar sostén que a mesma política, para desenvolver mellor esta nova tarefa, precisa un proceso de revisión que a faga capaz de acoller con maior eficacia as instancias participativas e deliberativas de novos suxeitos. Á luz desta análise, a crecente proliferación das diferentes comisións de bioética, tanto a nivel nacional como internacional, acompañada da tendencia dos actores políticos a ampararse detrás de declaracións de principio morais ou relixiosas, asume un interese politicolóxico máis marcado aínda. Tamén porque, máis que da variedade das posturas éticas, esta repugnancia por afrontar a cuestión politicamente deriva da crecente difusión dun modelo de xestión da interacción entre ciencia, tecnoloxía e saúde baseado esencialmente en argumentos de tipo ético-xurídico e centrado en cuestións de consenso, privacidade e dereitos individuais.

O desenvolvemento deste tipo de xestión nace da necesidade de facer fronte aos enormes cambios que os progresos das biotecnoloxías médicas e reprodutivas produciron no campo das políticas sanitarias e farmacéuticas. Efectivamente, o descubrimento do ADN e o seu sucesivo mapeamento cambiaron radicalmente o enfoque diagnóstico e terapéutico, desprazando a atención do tratamento *expost* das patoloxías ao estudo das causas xenéticas que xeran ou que facilitan o seu desenvolvemento. Ademais das grandes expectativas, a apertura destas fronteiras cognitivas xerou tamén problemas éticos moi profundos ligados á clonación humana, á produción e ao uso dos embrións e aos riscos de discriminación que levan consigo os tests xenéticos.

Por outra banda, as dinámicas de investigación e de produción típicas das novas biotecnoloxías favoreceron a aparición de novas formas de desenvolvemento tecnolóxico caracterizadas por unha interacción especial entre ciencias naturais, tecnoloxía e informática. Nestas novas formas, a ciencia creou unha sinerxía inédita con empresas biotecnolóxicas e casas farmacéuticas, onde universidades e centros de investigación participan activamente nas dinámicas de comercialización e de beneficio das empresas coas que colaboran. Así, o mundo da ciencia ligado ás biotecnoloxías perdeu progresivamente a súa tradicional aura de neutralidade e de dedicación desinteresada ao benestar común. Este cambio na percepción pública da ciencia xerou ao mesmo tempo unha nova problematización da relación entre ciencia e política, provocando unha esixencia de maior información e participación por parte das diferentes asociacións de consumidores e pacientes.

No artigo que segue, ante todo, vou intentar delinear as dinámicas que levaron á adopción dos dous modelos actuais de xestión da ciencia e tecnoloxía, un baseado en presupostos tecnocráticos e outro centrado en cuestións éticas. Despois de presentar as súas limitacións, tratarei de ilustrar as razóns que hoxe suxiren a necesidade de integrar os debates éticos nunha avaliación das implicacións sociais e políticas das biotecnoloxías.

Posteriormente, tratarei de aplicarlle este novo enfoque ao sector médico-sanitario, facendo ver como as novas biotecnoloxías están a causar unha redefinición do concepto de dereito á saúde ata incluíren, en certo sentido, o dereito a estar sans. E finalmente, tratarei de delinear os elementos básicos dun novo modelo de xestión da ciencia e da tecnoloxía que se centra nas cuestións sociais e políticas. Retomando a cuestión da participación e da representación, ao final tratarei de amosar como este modelo de xestión ten a vantaxe de manter un elevado nivel de eficacia na toma de decisións, semellante ao modelo tecnocrático, sen ter que renunciar aos grandes niveis de participación característicos do modelo bioético.

2. TECNOCRACIA FRONTE A BIOÉTICA

Xa desde o comezo dos anos noventa, a complexidade das implicacións éticas e o crecente desexo de maior participación pública na xestión da ciencia e da tecnoloxía puxeron en crise o sistema tecnocrático tradicional baseado na colaboración entre actores políticos e expertos do sector. Posteriormente, cara á metade da década, este cambio cultural da relación entre ciencia, política e cidadáns favoreceu a institución de comisións de bioética nas que científicos, xuristas e filósofos podían discutir as diferentes implicacións éticas das novas tecnoloxías co fin de propoñerlles solucións aos actores encargados do procedemento lexislativo. Non obstante, a causa da grande complexidade técnica destas tecnoloxías e das diverxencias morais irreconciliables que a miúdo bloquean as comisións de bioética, o modelo tecnocrático constitúe aínda hoxe en día o sistema máis difundido de xestión das biotecnoloxías (Bora e Abels, 2005). A natureza das biotecnoloxías e as formas específicas do seu recente desenvolvemento, polo tanto, orixinaron que o debate se diversificase seguindo ben un percorrido técnico-xurídico, ben un especificamente moral-filosófico.

No primeiro caso detéctase a tendencia a considerar que o progreso da ciencia é capaz de dar respostas ás preguntas suscitadas con anterioridade por ela mesma. Neste caso a participación redúcese ao mínimo e as problemáticas tenden a ser afrontadas e resoltas a través dunha perspectiva puramente técnica, que se pon como obxectivo o de garantir a calidade, a eficacia e a seguridade dos produtos e a profesionalidade dos actores implicados (Véxase OCDE. 2005. *Guidelines for the Licensing of Genetic Inventions used in healthcare*; ou OCDE. *Guidelines for quality assurance in molecular genetic testing*, que será publicado no 2007).

Este tipo de xestión baséase na idea de fondo de que os cidadáns rexeitan os progresos da ciencia por ignorancia ou desinformación. Porén, tras un exame máis atento esta concepción faise insostible. Por exemplo, nos anos cincuenta, o coñecemento ou a información científica dos cidadáns sen dúbida estaban moito menos difundidos e coidados do que o están hoxe en día, pero isto non lle impediu á ciencia obter un apoio social enorme, e ademais acrítico, no nome do progreso e do benestar. Polo tanto, non hai garantías de que unha maior participación ou unha maior información científica fagan os cidadáns menos críticos sobre as implicacións das novas biotecnoloxías. Pola contra, se se pode deducir unha inferencia das últimas análises levadas a cabo nos diferentes países europeos, é que os cidadáns, aínda que estean lonxe dun coñecemento profundo e técnico das últimas aplicacións da tecnoloxía, en todo caso amósanse máis informados, interesados e conscientes do que eran mesmo hai só uns quince anos. Ademais, noutros sectores que tamén presentan niveis de complexidade técnico-científica elevados, como as políticas enerxéticas, os cidadáns e os actores políticos son chamados continuamente a participar e a tomar decisións sen suscitar a ira funesta dos expertos e dos profesionais.

O problema real consiste en que a ciencia e a tecnoloxía, ou mellor aínda a tecnociencia, como se le recentemente para subliñar a conexión cada vez máis estreita entre as dúas disciplinas, perderon aquela aura de progreso obxectivamente positiva da que, con razón ou sen ela, gozaran case desde finais da década dos oitenta. Este cambio débese principalmente a dous factores relacionados entre si: en primeiro lugar, ciencia e tecnoloxía amosaron cada vez con maior claridade que forman parte dunha armazón social moi complexa na que os factores de beneficio, mercado e desenvolvemento económico emerxen con nitidez. Sen dúbida, non se pode falar dunha ciencia totalmente ao servizo de intereses e lóxicas de produción, venda e mercado, pero polo menos é posible atopar unha clara correlación entre produción científica e actores e sectores de mercado en crecemento, que transformou a ciencia nunha actividade económica guiada polo mercado. É válida, sen dúbida, a definición de ciencia post-académica cando máis da metade dos recursos de investigación a nivel mundial son distribuídos por sociedades multinacionais e cando algunhas universidades dispoñen dun orzamento comparable ao dalgunhas pequenas multinacionais. Por outra banda, existe unha diferenza substancial entre buscar a sustentabilidade económica e financeira de determinados proxectos de investigación e iniciar proxectos de investigación debido á súa rendibilidade potencial e futura, baseándose en estudos de mercado. Neste contexto delinéase unha desaparición progresiva dunha comunidade científica homoxénea e separada do resto da sociedade, tamén porque os mesmos científicos empregan os instrumentos mediáticos para exercer presións na opinión pública e nos suxeitos políticos.

No segundo caso, aquel no que o debate segue o percorrido filosófico-moral, a discusión a miúdo permanece ligada a unha valoración *a priori* de normas morais universais, como por exemplo en relación coa definición do concepto de vida ou co do status do embrión. Disto derívanse con frecuencia debates de natureza abstracta que chegan rapidamente a un *impasse*, facilitando a adopción dunha actitude de *laissez-faire* ou a promoción de solucións caracterizadas ideoloxicamente e fortemente restritivas. Ademais, o debate bioético amosou a forte tendencia a enmarcar as cuestións e os problemas case exclusivamente en termos de promoción e de defensa dos dereitos e das liberdades individuais (Petersen, 2006b: 483). Por outra banda, xunto a unha xenetización progresiva da medicina, estase a afirmar unha nova concepción da sanidade baseada no «dereito a elixir» (*right to choose*). Por desgraza este último dereito, pilar crucial dos debates de bioética, corre o risco de se transformar involuntariamente nunha restrición do dereito á vida dos demais a través de formas de reprodución selectiva (Nelly, 2005; Ward, 2005). Mesmo fronte ás problemáticas suscitadas polo nacemento de bases de datos xenéticos, o debate bioético concentrouse case exclusivamente no tema do consentimento informado. Dentro do debate bioético, as cuestións ligadas ás relacións de poder entre ciencia e sociedade, ás implicacións políticas e económicas dun desenvolvemento arrastrado polas biotecnoloxías, e ás características culturais específicas de cada sociedade son literalmente ofuscadas por este enfoque individualista, fortemente normativo e limitado á busca e á aplicación de principios abstractos e universais (Evans, 2002). Neste modelo, aínda que a participación é moi ampla, a eficacia das comisións é limitada tanto polo risco de choques ideolóxicos coma pola incapacidade substancial de afrontar as implicacións das biotecnoloxías desde un punto de vista tanto social como político.

En ambos os dous casos, a política –entendida non só como actividade institucional senón tamén, e sobre todo, como contexto decisional e enfoque interpretativo– tende a non se responsabilizar, delegando eleccións que en cambio lle son propias. O coñecemento científico,

aínda que exacto e avanzado, constitúe unha condición necesaria pero non suficiente para determinar eleccións normativas e xurídicas. Por outra parte, a transposición non-mediatizada destes coñecementos científicos a un debate meramente ético e filosófico centra a atención nas implicacións éticas e descoida as cuestións sociais e políticas.

3. CARA A UN NOVO ENFOQUE SOCIAL E POLÍTICO

Os límites mostrados polos modelos tecnocráticos ou ético-filosóficos provocaron recentemente unha reflexión sobre a necesidade de integrar os debates nunha avaliación das consecuencias sociais e políticas das biotecnoloxías. No seu recente traballo, Francis Fukujama (2002) sostén que as novas biotecnoloxías poderían provocar tanto o nacemento de novos dereitos de tipo xenético como a adopción de novos valores políticos e de novas áreas de creación de políticas. Esta perspectiva parece estimular a adopción dun enfoque social e político. Este enfoque pódese definir como social en canto consciente de que a difusión crecente dalgúns produtos biotecnolóxicos, como a *screening* preimplantación, a clonación terapéutica e os tests xenéticos pre sintomáticos, poden levar á formación e á difusión de novos modelos de comportamento social, de novos principios relacionais, de novas eleccións reprodutivas e de novas prioridades colectivas.

Así mesmo, pódese definir como político porque está centrado no xeito en que as institucións poderían actuar e nos valores meramente políticos que as novas tecnoloxías poderían xerar ou poñer en discusión. Ante todo penso nas prioridades de intervención e de gasto dun goberno relativas, por exemplo, á elección entre investigación xenética ou ao tratamento tradicional das enfermidades. Ademais, e é este o segundo problema político, a difusión das biotecnoloxías podería inducir tamén á revisión dalgúns valores clásicos da tradición liberal democrática occidental. Refírome, por exemplo, á loita contra calquera forma de discriminación e ao dereito á igualdade de oportunidades claramente posta en perigo por un reduccionismo xenético crecente.

Un enfoque social e político non mide as implicacións das biotecnoloxías en abstracto, en relación a principios morais universais, senón en concreto, é dicir, en relación co contexto social e político no que estas tecnoloxías foron aplicadas ou están a piques de selo. Por conseguinte, a finalidade non consiste en establecer se unha tecnoloxía determinada é eticamente aceptable, senón en comprender que consecuencias sociais e políticas produciu ou podería producir a súa aplicación a grande escala. Dado que, en efecto, a mesma tecnoloxía pode ter consecuencias moi diferentes segundo o contexto no que é introducida, o enfoque social e político céntrase nunha avaliación das biotecnoloxías tanto anterior como posterior á súa difusión no contexto social.

Por exemplo, desde un punto de vista ético, a *screening* preimplantación a miúdo é considerada polémica porque implica a elección, en función das súas características xenéticas, dun embrión específico para a súa implantación no útero e a conseguinte destrución dos embrións restantes. Se, como no caso da doutrina católica, o embrión goza do status dunha persoa auténtica, daquela a súa destrución configúrase como un acto de homicidio. Neste caso a *screening* preimplantación, analogamente ao homicidio, sería eticamente inaceptable. Se pola contra, como no caso dunha visión laica e segrar, o embrión non goza dun status semellante ao dunha persoa, entón a *screening* preimplantación orientada a fins terapéuticos resultaría lícita.

Nun enfoque social e político, a análise non se centra no status moral do embrión nin na licitude da súa selección ou destrución, senón nas consecuencias potenciais dunha difusión a grande escala da *screening* preimplantación. Por exemplo, isto último podería inducir tamén as parellas que non teñen problemas de esterilidade a recorrer á fecundación artificial para poder elixir o embrión que se achega máis ás súas preferencias. Ou ben podería incentivar comportamentos que tenden a separar a reprodución da sexualidade, ou novas formas de discriminación relativas á dotación xenética dos individuos, ao seu sexo/xénero ou á cor da pel. Por outra banda, de igual xeito podería promover tamén unha maior difusión de prácticas adoptivas ou novas formas de parentela e proxenitoriedade. Dado que no mundo occidental a unión biolóxica entre pais e fillos posúe un valor cultural ao que é difícil renunciar, no estado actual esta tecnoloxía está a potenciar máis a selección euxeñética ca a adopción (Rothman, 2002).

Da mesma maneira, os tests xenéticos presintomáticos, é dicir, os tests que identifican as predisposicións xenéticas de individuos sans ao desenvolvemento de patoloxías hereditarias, poden producir consecuencias moi diversas. Por unha parte poden estimular a promoción de novos estilos de vida, atentos á prevención, á alimentación sa e ao exercicio físico e, ao mesmo tempo, un aumento das políticas sociais que miran a reducir sensiblemente os factores de risco ambientais, como a contaminación. Por outra banda, de xeito semellante, poden estimular un crecemento do consumo de fármacos e de tratamentos médicos preventivos (GeneWatch, 2004) e o desenvolvemento de fármacos que proporcionen os mesmos beneficios ca un réxime equilibrado unido ao exercicio físico (OCDE. 2002. *Biotechnology and Healthy Ageing*). No caso específico do primeiro test xenético comercializado, o do cancro de mama, aínda que se trata exclusivamente dun índice de probabilidades de predisposición á patoloxía, nos últimos oito anos nos Estados Unidos provocou moitísimas mastectomías preventivas (Morando, 2004).

Aínda que a grande maioría dos produtos biotecnolóxicos médicos e reprodutivos non alcanzou aínda a fase de comercialización, isto non significa que as biotecnoloxías non produciran xa consecuencias significativas. Como se anticipou, as biotecnoloxías, como calquera tipo de innovación, de feito empezan a ter consecuencias xa na fase do desenvolvemento, antes da comercialización. As expectativas e promesas futuras, no caso das biotecnoloxías médicas, tiveron e teñen aínda un papel crucial, tanto nas políticas de innovación e desenvolvemento (Van Lente e Rip, 1998) como nas sanitarias (Clarke et al., 2003). Por límites de espazo, a continuación, tratarei de presentar polo menos algunhas das implicacións da revolución biotecnolóxica actual.

Ante todo, un novo produto biotecnolóxico fomenta expectativas de progreso terapéutico e de duración da vida que teñen un impacto notable no trazado de futuras políticas sanitarias e de investigación. Segundo o informe da OCDE sobre o envellecemento san (2002), as expectativas ligadas á investigación sobre as estaminais e á terapia xénica están a influenciar moitísimo as perspectivas de intervención no campo do transplante de órganos, na rexeneración de órganos lesionados e ata no campo da redución e da contención do cancro.

En segundo lugar, as perspectivas abertas por un novo produto biotecnolóxico poden estimular a aparición de novas interpretacións de conceptos comúns como saúde, identidade, reprodución e participación. Os tests xenéticos presintomáticos, por exemplo, están a provocar un cambio sensible do concepto de saúde, desprazando o enfoque das políticas sanitarias do servizo público á responsabilidade individual (Clarke et al., 2003; Conrad,

2005). A interacción entre técnicas de mapeamento do xenoma humano aplicadas a poboacións humanas e o aumento de reivindicacións étnicas e nacionalistas están a producir un fenómeno novo e complexo, definido como «biopolítica das identidades», no que o concepto de raza inclúe elementos culturais e étnicos, mentres que o concepto de *identidade étnica* incorpora elementos xenéticos e biolóxicos. Esta nova interacción provocou un *boom* de vendas de tests xenéticos utilizados coa finalidade de establecer as características biolóxicas dos propios proxenitores ou de defender «cientificamente» reivindicacións de tipo étnico (Skinner, 2006).

No ámbito económico e financeiro, as biotecnoloxías médicas atraeron enormes cantidades de recursos, subtraéndolles a sectores análogos pero baseados en tecnoloxías tradicionais. O National Institute of Health inviste en biotecnoloxías médicas máis do dobre do que inviste en total en cancro, SIDA, diabetes e Alzheimer (NIH budget proposal 2007, 6 de febreiro de 2006). O sector biotecnolóxico converteuse recentemente no sector onde se concentran a maior parte dos investimentos da Comisión Europea (Revista Oficial da Unión Europea, Título 8 - Investigación, 8 de marzo de 2005).

No ámbito político, as biotecnoloxías atópanse no centro de novos intereses, mobilizando apoios, suscitando preocupacións e a miúdo fomentando hostilidades. O caso da investigación sobre as células estaminais embrionais en Italia é emblemático porque causou novas agregacións políticas capaces de sobrepoñerse á división tradicional entre centro-dereita e centro-esquerda. Os católicos, por exemplo, están distribuídos case por igual entre centro-dereita e centro-esquerda, pero no caso do referendo sobre a procreación asistida apoiaron case na súa totalidade a proposta do centro-dereita, o que orixinou o fracaso do quórum. Por outra parte mesmo os científicos, dos que esperaríamos que se manifestasen unidos na defensa da liberdade de investigación, dividíronse. En efecto, algúns deles fundaron o Comitato Scienza e Vita en apoio da lei restritiva aprobada polo goberno de centro-dereita.

No ámbito social as biotecnoloxías están a provocar a aparición de novas formas de participación. Á parte da mobilización política dos científicos, nun sentido ou noutro, os debates europeos recentes sobre os diferentes modelos de xestión da ciencia e da tecnoloxía rexistraron un crecemento notable na participación de asociacións de consumidores, pacientes e investigadores (Bucchi, 2006; Bora e Abels, 2005). Nalgúns casos, como o da distrofia muscular, a sinerxía entre unha asociación de pacientes, os medios de comunicación e algúns grupos de científicos non só provocou o nacemento dun verdadeiro centro de investigación especializado (Généthon), senón que se converteu tamén nun acontecemento mediático (Kaufmann, 2004).

A recente participación nos eidos social e político por parte dos científicos, acompañada dunha implicación paralela dos cidadáns nas dinámicas de laboratorio, demostra de forma elocuente canto cambiou a identidade da comunidade científica non só na percepción externa senón tamén na propia autopercepción. Os científicos e os investigadores séntense actores plenamente lexítimos dentro do proceso público de toma de decisións, mentres que igualmente lexitimados se senten os cidadáns interesados en solicitar ou rexeitar o desenvolvemento de determinados produtos tecnocientíficos. Isto deu vida a un auténtico sistema de coprodución científica e tecnolóxica que representa, sen dúbida, un paso cara adiante respecto do marco tecnocrático afastado e pouco transparente baseado na suposta neutralidade da ciencia.

O que parece evidente de xeito inmediato é que, por mor dunha desconfianza atávica respecto á política debida a unha contraposición tradicional entre saber e poder, falta na comunidade científica a conciencia de que as novas tecnoloxías producen consecuencias sociais e políticas, ademais de éticas e culturais, que a mesma ciencia non é absolutamente capaz de comprender e xestionar. Por exemplo, o fracaso comercial en Europa dos produtos xeneticamente modificados, que non se debe tanto ao temor pola saúde ou ao prexuízo como á pouca familiaridade deste tipo de produtos respecto aos costumes europeos culturais e sociais ligados aos alimentos, recórdanos que con frecuencia a ciencia e a tecnoloxía menosprezan elementos culturais fundamentais que non teñen nada que ver con prexuízos atávicos ou ignorancias endémicas. A participación dos científicos no debate e nas dinámicas públicas de toma de decisións é, sen dúbida, un acontecemento positivo e necesario, pero require que os actores da tecnociencia abandonen un enfoque tecnocrático e acepten as regras do espazo público baseado no pluralismo, a diversidade, a negociación e o compromiso. Exactamente como fan os actores que participan no espazo público noutros sectores como as pensións, os salarios, os transportes ou a educación.

4. DO CASO Á ELECCIÓN: O DEREITO A ESTAR SANS

Nesta sección tratarei de describir como as biotecnoloxías xa están a provocar un cambio radical no concepto de saúde, sanidade e responsabilidade individual. Un estudo recente levado a cabo nos Estados Unidos amosa como se está a producir naquel país un fenómeno de «biomedicalización» do concepto de saúde e do sistema sanitario. A biomedicalización é «un proceso a través del cual algunos aspectos de la vida que anteriormente estaban fuera de la jurisdicción médica gradualmente se incluyen en ella» (Clarke et al., 2003:162). Esta diferénciase do fenómeno tradicional da medicalización porque, en primeiro lugar, é provocada polos novos desenvolvementos da biomedicina e, en segundo lugar, está a transformar o coitado da saúde en «una responsabilidad individual que se ha de gestionar permanentemente a través de la actualización del conocimiento, del autocontrol, de la prevención, de la evaluación de los riesgos y del consumo autogestionado de servicios y productos biomédicos» (Clarke et al., 2003:163). Este proceso de cambio comporta implicacións económicas, sociais e culturais notables. En primeiro lugar, precisamente está a ampliar a xurisdición médica no sentido de que varios aspectos da vida humana considerados sociais con anterioridade, como a timidez, a beleza ou a prestancia sexual, agora son reformulados como problemas médicos. Isto levou a algúns produtos, como a Viagra, o Paxil ou a hormona para o crecemento, que escalan ata os primeiros postos de vendas no mercado americano, a encontrar unha poboación de consumidores moi superior á que sería de esperar por razóns clínicas.

En segundo lugar, a biomedicalización está sostendo con forza unha reificación da saúde. O sector farmacéutico nos Estados Unidos creceu nos últimos anos a un ritmo do 8 por cento anual. De xeito análogo, os gastos sanitarios incrementáronse ata acadar o 13 por cento do Produto Interior Bruto. As cifras e os datos europeos, especialmente en Gran Bretaña, non están lonxe das dos Estados Unidos (OCDE Health Data 2006). En terceiro lugar, por mor das dinámicas específicas de produción e comercialización das biotecnoloxías médicas, os grandes investimentos públicos no sector distribúen na colectividade unha boa parte dos custos de desenvolvemento mentres, a causa das empresas *spin-off* e do sistema de patentes, os beneficios permanecen con frecuencia nas arcas das empresas e dos laboratorios privados que finalmente colocan o produto no mercado. A este proceso de socialización dos custos

úneselle unha redución paralela dos investimentos públicos na investigación ordinaria médica e científica, ademais dunha permanente política de cortes ao sistema sanitario público. Esta escaseza de fondos, ao mesmo tempo, obriga a universidades e centros de investigación a confiar cada vez máis no financiamento privado, con grave prexuízo da liberdade de investigación e do desenvolvemento de tecnoloxías que non son inmediatamente rendibles pero que, non obstante, son necesarias.

Finalmente, o grande interese económico das empresas farmacéuticas impulsa tanto o mercado privado coma o sistema sanitario público a consumir ou a adoptar cada vez máis rapidamente os novos produtos, a miúdo sen ningún tipo de avaliación da relación entre custos e beneficios. No informe da OCDE sobre o envellecemento san (2002) aparece con claridade que máis da metade do enorme aumento dos custos do gasto sanitario é debida á difusión das novas tecnoloxías médicas, mentres que a mellora das condicións xerais de saúde da poboación só se lle pode atribuír ao progreso tecnolóxico nunha parte mínima (10%), na que as biotecnoloxías médicas ata o de agora representaron un papel totalmente insignificante.

Ao mesmo tempo, cooptando as clases medio-altas en formas cada vez máis novas de tratamento biomédico e diagnóstico e excluindo as menos favorecidas sobre a base dos custos e do limiar cognitivo de acceso, a biomedicalización está a reforzar a estratificación social e a xerar dinámicas de discriminación. Moi pronto o sistema político podería verse inducido a reavaliar a importancia dos factores biolóxicos nos procedementos de toma de decisións. Por un lado podería, por exemplo, liberalizar o desenvolvemento, o acceso e a comercialización dos produtos biotecnolóxicos baseándose en criterios económicos e políticos ligados ao liberalismo. Isto comportaría a implantación gradual en Europa dun sistema como o americano, tolerante cara a formas extremas de diferenciación social e proclive a considerar tamén a posibilidade de novas formas de eugenésia liberal. En efecto, en abril do 2006, o NIH aprobou oficialmente o financiamento dun proxecto de investigación orientado a desenvolver novas formas de «mellora xenética», xustificando esta elección baseándose nos argumentos clave da eugenésia liberal (N. Agar, 2004; Pavone, 2004).

Por outra banda, a tradición europea de estado social podería tratar de delimitar os efectos discriminatorios potencialmente relacionados con algunhas destas biotecnoloxías a través dun proceso de inclusión gradual nos servizos ofrecidos polo sistema sanitario nacional. Esta pasaxe, non obstante, abriría novos escenarios, xa que, de seren incluídos no sistema sanitario nacional os servizos de *screening* preimplantación, de tests xenéticos en individuos asintomáticos e a terapia xénica, os gastos crecerían desmesuradamente. Por conseguinte, o Estado estaría obrigado a elixir non só que tecnoloxías incluír senón tamén cando, como, en que medida e a que grupos de pacientes destinalas. Este proceso non sería novo porque é típico de calquera tecnoloxía médica nova, pero a énfase da biomedicina na prevención xenética das enfermidades podería ter efectos inéditos.

En efecto, as biotecnoloxías médicas están a cambiar a cara tanto da prevención como da terapia. Por un lado, coa excepción da investigación sobre as estaminais, desprazaron a énfase da medicina preventiva das actividades externas, como a alimentación correcta e o exercicio físico, á selección ou reprogramación xenética, alimentando o soño dunha medicina personalizada (Royal Society, 2005). Pese a que as enfermidades con base xenética son cada vez máis o resultado da interacción entre ambiente e perfil xenético, estase a difundir a idea de que é máis eficaz e razoable previr o nacemento de individuos de risco ca atopar solucións para curar a aqueles que xa desenvolveron a enfermidade. A longo prazo, esta nova énfase

na prevención xenética podería provocar unha menor atención dos factores ambientais e as terapias tradicionais (Bucchi, 2006). Noutras palabras, estase pasando dun sistema sanitario fundado na distribución de tratamentos sanitarios a outro centrado na promoción dun estándar de saúde universal caracterizado por unha «ausencia» ideal non só de enfermidades, senón tamén de factores de risco (Clarke et al., 2003: 184).

Por outra banda, estas tecnoloxías tamén están a influenciar o enfoque científico e clínico. En efecto, a maior parte delas son solucións que buscan problemas, no sentido de que a miúdo se desenvolven de xeito oposto ás medicinas tradicionais. Mentres que a medicina tradicional identifica unha patoloxía e, a través de tests clínicos, trata de atopar solucións, a biotecnoloxía médica desenvolve a miúdo primeiro a solución e logo busca unha patoloxía á que é aplicable potencialmente, co fin de xustificar o seu financiamento e o seu desenvolvemento (Lassen, 2006). E dado que os propios sistemas de control clínicos sobre os que se basea calquera experimentación son desmontados progresivamente, faise difícil testar a súa eficacia real nun número axeitado de pacientes (Morando, 2004).

Dentro deste contexto, quero chamar a atención sobre a progresiva afirmación da existencia dun **dereito a estar sans**. Nunha achega recente, Buchanan subliñou como a transición dunha concepción da saúde baseada xeneticamente no caso (*chance*) a outra baseada xeneticamente na libre elección individual (*choice*) tería consecuencias moi relevantes no noso concepto de saúde e de enfermidade (Buchanan et al., 2000). A defensa da liberalización dos produtos de enxeñería xenética baséase precisamente no concepto de libre elección, o cal se apoia nun novo e polémico dereito a estar san. Este xa non é o dereito relativamente antigo e moi coñecido a ser curados pola colectividade en virtude das propias achegas e da propia cidadanía, senón un dereito a existir e vivir non só sen a necesidade de tratamentos e sen a acción correctiva da medicina, senón mesmo libres de riscos de tipo xenético. Ao mesmo tempo, este dereito xera outros dereitos análogos como o dereito a elixir ou modificar o patrimonio xenético dos fillos antes da implantación, de forma que nazan sans. O punto importante é que este novo dereito á perfección física xa non se exercita en relación co Estado, que en teoría non debería estar implicado, senón fronte á Natureza, coma se esta tivese capacidades e obrigas xurídicas en relación cos seus «asociados». Actualmente o nacemento de nenos con defectos de matriz xenética xa non é considerado un acontecemento desafortunado que mesmo forma parte da orde natural, senón case unha grosería, unha falta, un acto ilícito que a Natureza, sen ter dereito a iso, realiza respecto á comunidade humana. Ademais, a presenza de defectos xenéticos ou de predisposicións xenéticas a sufrir certa enfermidade convértese en criterio de discriminación entre vida e non-vida, coma se a vida humana, o percorrido completo da vida humana, se puidese reconducir exclusivamente ás calidades corpóreas do individuo. É dicir, parece que a eventual incapacidade de integración ou autorrealización do home na sociedade ten de ser atribuída completamente aos impedimentos físicos ou mentais que o individuo posúe e non ao feito de que a colectividade da que o individuo forma parte non sexa capaz de aceptalo e acollelo dignamente, ou non estea disposta a iso.

A pesar de que este dereito hipotético a estar sans se basea na defensa da liberdade de recorrer aos produtos de enxeñería xenética, está asumindo formas moi diversas segundo o contexto social e político en que se difunde. Unha sociedade individualista e liberal como a estadounidense está a asumir a forma dun dereito individual á libre entrada no mercado dos produtos de enxeñería xenética (Ágar, 2004; Buchanan, 2000; Mehlmann, 2003). Pola con-

tra, outras sociedades europeas, máis atentas ás responsabilidades colectivas e á importancia do estado social, están a asumir a forma dunha reivindicación ao sistema sanitario público para que proporcione gratuítamente, ou polo menos cofinancie, unha serie de servizos xenéticos, como precisamente a *screening* preimplantación ou prenatal. Nalgunhas investigacións levadas a cabo pola Sociedade Italiana de Xenética Humana (2002) observouse nestes últimos tempos que Italia se atopa entre os primeiros países de Europa en consumo de tests xenéticos prenatais. Malia que máis dunha terceira parte destes tests non está motivada clinicamente, estes están a crecer actualmente ao ritmo do 40 por cento.

Chégase así a un paradoxo insidioso: por un lado as novas biotecnoloxías xenéticas, a través da énfase nos riscos xenéticos e a monitoraxe perenne, están a derrubar a barreira ontolóxica entre individuo san e individuo enfermo; de feito existen só individuos de alto risco e de baixo risco, pero todos potencialmente «enfermos». Esta nova identidade pon a cada individuo fronte á necesidade dun autocontrol continuo e unha busca de solucións, catapultándoo cara a unha nova e permanente identidade dun paciente e consumidor potencial (Polzer et al., 2002). En consecuencia, o paciente-san (*healthy sick*) medicaliza unha variedade cada vez máis ampla de condicións e reclama o acceso aos produtos biotecnolóxicos en nome do dereito a estar san. É dicir, o dereito a liberarse non só de eventuais enfermidades cando estas tivesen que manifestarse, senón mesmo dos riscos xenéticos ligados a estas patoloxías, nun esforzo continuo e frustrante de achegarse a un modelo ideal de saúde, libre de calquera tipo de sufrimento e preocupación: un dereito que o paciente san reclama tamén, e con maior razón, para os propios fillos antes e despois do nacemento. Esta tensión perenne cara á perfección comporta custos sociais enormes, xa sexa soportados polo sistema sanitario público ou endosados completamente ao libre mercado.

5. NOTAS CONCLUSIVAS

A aparición de novos dereitos, o cambio do sistema sanitario do concepto de saúde, a difusión de novos comportamentos e costumes, os límites do gasto público e as novas prioridades de intervención amosan como é necesario e urxente integrar os debates de natureza ética e técnica nunha avaliación das implicacións sociais e políticas das novas biotecnoloxías médicas e reprodutivas. A complexidade e a natureza destas implicacións maniféstanse, ademais, na gran variedade de actores implicados. Á parte dos actores políticos e dos conglomerados científico-industriais, as novas biotecnoloxías inclúen tamén na lista de depositarios a actores que non sempre están en primeiro plano noutros sectores de xestión das políticas públicas (EU Commission Report, 2004: 23-28). Refírome, por exemplo, ás asociacións de pacientes, que con frecuencia representaron tamén un papel activo no desenvolvemento e no financiamento de diferentes proxectos de investigación recollendo fondos privados ou orientando a axenda política con accións de *lobbying*. Tamén as asociacións de consumidores –especialmente no campo dos produtos OXM– entraron recentemente no debate, amosando un interese notable en participar e en monitorizar, pedindo unha voz en capítulo e exercitando tamén elas accións de *lobbying*.

Por conseguinte, é evidente que calquera modelo de xestión da ciencia e da tecnoloxía, debido á variedade de cuestións e de actores implicados, debe ser orientado cara á maior participación posible. A mesma natureza das tecnoloxías en cuestión, dada a rapidez con que proceden as investigacións e a enorme incerteza técnica que cada unha destas tecnoloxías leva consigo, fai inadecuado o modelo tecnocrático baseado na fiabilidade científica (Bora e

Abels, 2005). A necesidade de elaborar modelos de ampla participación, non obstante, induciu os actores implicados a elaborar modelos de xestión centrados nas cuestións éticas, creando diferentes comisións de bioética, nacionais e internacionais. Sen negar a súa importancia, a natureza mesma das crenzas morais, xeralmente universais e non-negociables, produciu debates abstractos e moi conflitivos, a miúdo ata inconclusos, amosando a inadecuación dos modelos de xestión baseados no intento de atopar directrices éticas universais.

En consecuencia, o modelo tecnocrático continúa a ser hoxe en día o máis difundido, malia que agora evolucionou cara a unha versión máis moderada en que as esixencias participativas se resolven a través de diversos intentos de implicar os cidadáns, coa esperanza de que aumentando o coñecemento poida diminuír a desconfianza e aumentar a confianza. Aos dous modelos aquí mencionados estáselles a engadir un terceiro, baseado en principios liberais. Este modelo sostén a liberalización total das biotecnoloxías coa convicción de que o mercado pode determinar autonomamente tanto un incentivo correcto á investigación como unha difusión correcta destas tecnoloxías na sociedade (Agar, 2004). Este modelo, non obstante, parte do presuposto de que as cuestións éticas ligadas á difusión das biotecnoloxías son un problema privado no que o Estado non ten dereito a intervir. Ademais, o modelo liberalista non só considera que as biotecnoloxías non alteran os principios da nosa sociedade actual, senón que mesmo constitúen a súa realización lóxica. Porén, aínda en caso de que estas biotecnoloxías se limitasen ao libre mercado sen implicar as institucións públicas, é difícil pensar que polo menos en Europa non se crease un efecto *spillover* que do sector privado chegase ao público.

Por outra banda, toda nova tecnoloxía incorpora o modelo social de prioridades nas que foi concibida –mesmo a máis banal como, por exemplo, o avisador automático que advirte o condutor da necesidade de abrochar o cinto de seguridade–. Deste xeito, cando eliximos politicamente aumentar o financiamento a unha investigación que se fixa como obxectivo alongar a expectativa de vida debemos, así mesmo, decidir a que outros sectores subtraer fondos e apoio. Prescindindo das cuestións morais ou técnicas que subxacen ao desenvolvemento das diferentes tecnoloxías, estas son eleccións que esixen a formulación dunha visión política clara baseada en obxectivos e prioridades claramente políticos. Polo tanto, sempre que se debe decidir sobre a introdución de novas tecnoloxías no mercado cómpre avaliar tamén a visión do mundo que toda tecnoloxía, como símbolo e vehículo, encarna e contribúe concretamente a realizar. Así pois, por esta razón é necesario e urxente comprometerse en estudos de impacto social e político que verifiquen en que medida a difusión destas tecnoloxías xa altera hoxe a visión do mundo que politicamente pretendemos defender e a sociedade que sobre ela se construíu.

Fronte a esta situación, o informe 2005 do PRIME (*Policy for Research and Innovation in the Move towards the European Research Era*) suscita xustamente a cuestión sobre o tipo de coñecemento que novos modelos participativos de xestión poden e deben empregar. Un enfoque máis atento ás implicacións sociais e políticas das biotecnoloxías podería recorrer aos recursos da investigación social e permitir que todos os depositarios participen no debate, desde os produtores aos investigadores, desde as asociacións de pacientes e consumidores aos diversos actores políticos. Por un lado, un rexistro baseado nun coñecemento social e político garante, de feito, un elevado nivel de participación porque representa potencialmente unha plataforma común a todos estes actores e consente unha reflexividade moito máis ampla. Por outro lado, de forma análoga a canto acontece noutros sectores de formulación

de políticas –da enerxía aos transportes, ao medio– permite unha elaboración de respostas concretamente políticas, poñendo fin ao actual illamento e irresponsabilidade da política. Finalmente, facilita o abandono das barricadas doadas levantadas con frecuencia por algúns partidos e confesións relixiosas, amparándose nas certezas morais, e por investigadores e produtores farmacéuticos, amparándose nas certezas técnico-científicas. Rompendo a dialéctica ríxida entre prohibir e permitir, este rexistro podería, finalmente, implicar nas dinámicas públicas tamén os produtores farmacéuticos, pedíndolles que asuman unha actitude responsable respecto ás consecuencias sociais dos seus produtos e que participen concretamente na elaboración de políticas públicas realmente capaces de garantir tanto o respecto á investigación como aos principios sociais de solidariedade, igualdade e non-discriminación.

BIBLIOGRAFÍA

- Agar, N. 2004. *Liberal Eugenics: in defence of a human enhancement*. Maldon Mass: Oxford Blackwell.
- Bora, A. e Abels, G. 2005. *PRIME Report on Public participation, Stake Holders and Expertise*. Bielfeld University.
- Bowring, F. 2004. *Science, Seeds and Cyborg: Biotechnology and the appropriation of life*. Londres: Verso.
- Bucchi, M. 2006. *Scegliere il mondo che vogliamo*. Boloña: Il Mulino.
- Buchanan A.; Brock, W.; Daniels, N. e Wikler, D. 2000. *From Chance to Choice: Genetics and Justice*. Nova York: Cambridge University Press.
- Bunton R. e Petersen, A. (Eds.). 2005. *Genetic governance: Health, risk and ethics in the biotech era*. Londres e Nova York: Routledge.
- Clarke, A. et al. 2003. «Biomedicalisation: technoscientific Transformations of Health, Illness and US biomedicine», en *American Sociological Review*, Vol. 68 nº 2 (161-194).
- Conrad, P. 2005. «The Shifting Engines of Medicalization». *Journal of Health and Social Behavior*, 46 (3-14).
- Thacker, E. 2005. *The global genome: biotechnology politics and culture*. Cambridge, Mass., Londres: The MIT Press.
- Evans, J. 2002. *Playing God? Human Genetic Engineering and the rationalisation of public bioethical debate*. Chicago e Londres: Chicago University Press.
- Fukujama, F. 2002. *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnologies*. Londres: Profile Books.
- Gaskell, G. e Bauer Martin, W. 2001. *Biotechnology 1996-2000: the years of controversy*, Londres: Science Museum.
- GeneWatch. 2004. *Human Genetic Testing and the influence of pharmaceutical industry*, parliamentary briefing No. 4, setembro de 2004 (sitio web de Genewatch).
- Lassen, J. e Jamison, A. 2006. «Genetic Technologies Meet the Public - The discourses of concern». *Science, Technology and Human Values*, vol. 31, no. 1 (8-28).
- Lewontin, R. 2000. *It ain't necessarily so – The Dream of Human Genome and other illusions*. Londres: Granta Books.
- Kaufmann, A. 2004. «Mapping the human genome at Généthon laboratory: the French Muscular Distrophy Association and the politics of the gene», en Gaudillière, J. e Rheinberger, H. (Eds.). *From molecular genetics to genomics: the mapping cultures of twentieth-century genetics*. Londres: Routledge (129-157).
- Kelly, S.E. 2005. «'New' genetics meets the old underclass: Findings from a study of genetic outreach services in rural Kentucky», en Bunton, R. e Petersen, A. (Eds.). *Genetic governance: Health, risk and ethics in the biotech era*. Londres e Nova York: Routledge (137-51).
- Mehlman, M. J. 2003. *Wondergenes: Genetic Enhancement and the Future of Society*. Indiana University Press: Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Morandi Sabina 2004. *Test Genetici: che fine ha fatto la scienza?* Paper presentado al Primo Congresso Internazionale del Consiglio dei Diritti Genetici – Scienza e Società, 16-17 de outubro de 2004, Florencia.
- Pálsson, G. 2004. «Decoding relations and disease – The Icelandic Genetic Project», en Gaudillière, J. e Rheinberger, H. (Eds.). *From molecular genetics to genomics: the mapping cultures of twentieth-century genetics*. Londres: Routledge (180-201).
- Parthasarathy, S. 2004. «Regulating Risks: Defining Genetic Privacy in the United States and Britain», en *Science, Technology and Human Values*, Vol. 29, Nº 3 (332-352).
- Pavone, V. 2004. «Sogni ed incubi dell'eugenetica liberale». *La Rivista del Mulino*, 2 (355-366).
- Polzer, J. et al. 2002. «Blood is thicker than water: genetic testing as citizenship through familial obligation and the management of risk». *Critical Public Health*, Vol. 12, Nº 2 (153-168).
- Rothman, B. K. 2002. *The Book of Life – a personal and ethical guide to race, normality and the implications of the Human Genome Project*. Nova York: Beacon Press.
- Rothstein, M. e Rothstein, J. 2006. *State Genetic Nondiscrimination Laws: A report to the Institute on Biotechnology of the Human Future*, publicado on-line no sitio www.thehumanfuture.org/commentaries/commentary_rothstein.html, Chicago-Kent College of Law Illinois Institute of Technology.
- Royal Society. 2005. *Personalised Medicine: Hopes and Realities*. Londres: The Royal Society.
- Sanz-Menéndez L. e Cabello, C. 2000. «Expectations and learning as principles of shaping the future», en Brown, N.; Rappert, B. e Webster, A. (eds.). *Contested Futures: A Sociology of Prospective Science and Technology*. Aldershot: Ashgate Press (229-249).

- Shakespeare, T. 1998. «Choices and rights: Eugenics, genetics and disability equality». *Disability and Society*, 13(5) (665-81).
- Skinner, D. 2006. «Racialized Futures: Biologism and the Changing Politics of Identity». *Social Studies of Science* Vol. 36, No. 3, (459-488).
- Stuart, T.E. e Ding, W.W. 2006. «When do scientists become entrepreneurs? The social structural antecedents of commercial activity in the academic life sciences». *American Journal of Sociology*, Vol. 112, No. 1, (97-144).
- Van Lente, H. e Rip, A. 1998. «Expectations in technological developments: An example of prospective structures to be filled in by agency», en Disco, C. e van der Meulen, B.J.R. (eds.). *Getting New Technologies Together*. Berlín, Nova York: Walter de Gruyter (195-220).
- Ward, L. 2005. «Whose right to choose? The new genetics, prenatal testing and people with learning disabilities», en Bunton R. e Petersen, A. (eds.). *Genetic governance: Health, risk and ethics in the biotech era*. Londres e Nova York: Routledge (121-35).
- Willis, E. 2005. «Public health and the 'new genetics'», en Bunton, R. e Petersen, A. (eds.). *Genetic governance: Health, risk and ethics in the biotech era*. Londres e Nova York: Routledge (155-69).

A política española de cooperación para o desenvolvemento: na procura da maioría de idade



& *Resumo/Abstract: A cooperación para o desenvolvemento converteuse nunha das áreas máis importantes da política exterior española. O estudo desta área debe realizarse no contorno dos profundos cambios e transformacións que viviu a sociedade española nos últimos trinta anos, así como no contorno da sociedade internacional. Ata hai pouco tempo era frecuente xustificar as carencias e debilidades da política española de cooperación para o desenvolvemento en función da súa xuventude; hoxe xa alcanzou a maioría de idade. Na súa etapa final, se tivésemos que resumir nunha frase a filosofía que pretende levar a cabo o Goberno socialista en materia de política de cooperación, esta sería a de pasar dunha política de axuda a una política de desenvolvemento. Hoxe é innegable que a cooperación para o desenvolvemento forma unha das partes esenciais da política exterior española e que, co paso do tempo, se mellorou cuantitativa e cualitativamente a súa situación.&*

& *Palabras clave: cooperación internacional, cooperación para o desenvolvemento, política exterior, España*

1. A COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN CONTEXTO

En datas nas que recordamos o noso recente pasado (cambio de réxime tras a morte de Franco, transición á democracia, da pobreza á riqueza, plena incorporación á vida internacional, integración na Unión Europea) e esa especie de salto que deu España desde o século XIX ao século XXI, o obxectivo deste artigo é examinar unha das mellores mostras de evolución da vida política española, como é a cooperación para o desenvolvemento.

A cooperación para o desenvolvemento converteuse nunha das áreas máis importantes da política exterior española. A súa posta en escena combina a presenza dunha multiplicidade de actores, tanto públicos (Administración central do Estado, comunidades autónomas, entes locais) como privados (organizacións non-gobernamentais –ONG–, sindicatos, empresas, universidades, etc.),¹ así como unha variada gama de actividades que superan a tradicional axuda financeira e técnica (conversión de débeda por educación, apoio a orzamentos, microcréditos, etc.).

Antes de comezar o tratamento desta cuestión resulta necesario abordar, coas ferramentas que fornece a ciencia política e, sobre todo, as relacións internacionais, o contexto da súa orixe e evolución. En efecto, o estudo da política de cooperación para o desenvolvemento debe realizarse no contorno dos profundos cambios e transformacións que viviu a sociedade española nos últimos trinta anos.

Cunha firme vontade por recuperar o tempo perdido durante corenta anos de ditadura e séculos de atraso con respecto aos nosos veciños europeos,² desde 1975 ata agora España pasou dunha ditadura –ao mando dun xeneral que morreu ordenando penas de morte–, o illamento (que se bautizou como autarquía), a combinación de desenvolvismo con pobreza política e a condena internacional, a unha situación que foi considerada por moitos como un modélico exemplo de transición. (Demais está dicir que os devanditos exemplos modélicos non existen.)

Aínda que non existe case ningunha polémica nin debate sobre o asunto, o actual xefe de Estado –o Rei Juan Carlos– foi designado no seu momento polo propio xeneral Franco como unha especie de sucesor para garantir o «franquismo sen Franco». Pero afortunadamente, o Rei abrazou a causa da democracia e conseguiu, xunto ao primeiro presidente democrático, Adolfo Suárez, non só o milagre de pasar da ditadura á democracia sen ningún custo para os xestores da primeira senón, ademais, poñer en marcha unha serie de importantes transformacións.

No ámbito das relacións exteriores, esa transformación pasaba por remodelar e poñer ao día unha política exterior propia dun país democraticamente avanzado e con capacidade de influencia na vida internacional, así como por realizar moitas e importantes tarefas pendentes. Se cadra a primeira era recuperar a normalidade, no sentido de restablecer relacións diplomáticas cun conxunto de países cos que «a España de Franco» non mantiña relacións. Por suposto, aquí estaban todos aqueles países que o réxime franquista acusaba de seren parte do complot xudeu-masónico-comunista, principal inimigo de quen (como Franco) loitara contra o comunismo baixo a bandeira da cruzada (co beneplácito, claro está, da xerarquía católica). Entre estes países estaba, por certo, a antiga Unión Soviética e os seus «satélites» por todas as partes do mundo; pero tamén estaba México, con quen as relacións non se restableceron ata o 28 de marzo de 1977, porque non só recibira milleiros de refuxiados da guerra civil española senón que lle mantivera o recoñecemento ao Goberno republicano.

Pero outros asuntos prioritarios reclamaban tamén a atención da diplomacia española. Entre eles sobresa a integración na Unión Europea, que implicou un longo e difícil proceso de negociacións que culminou recentemente, o 1 de xaneiro de 1986, co ingreso de España como membro de pleno dereito. Entre tanto, a seguridade e a defensa tiveron como cuestións preferentes a incorporación á Organización do Tratado do Atlántico Norte (OTAN). Esta incorporación cristalizouse o 30 de maio de 1982, logo dun proceso curto pero intenso –que inclúe o rexeitamento á entrada por parte do Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e o esperpéntico intento de golpe de estado do 23 de febreiro de 1981–, cando o encargado de negocios en Washington entregou o documento de adhesión, convertendo a España no socio 16.º da OTAN. A continuidade na OTAN pasou, con todo, polo traumático referendo do 12 de marzo de 1986, no que por escasa marxe gañou o sí, garantindo a permanencia ata os nosos días.³

Outro asunto prioritario foi a revisión das relacións cos Estados Unidos,⁴ dos que eramos máis servos que socios, a teor do que se descubriu detrás dos Acordos de 1953, que lle daban toda clase de facilidades ao exército da superpotencia, en plena efervescencia da Guerra Fría, aínda que en España se falase, por exemplo, da existencia de bases militares de utilización conxunta.

Tamén cómpre salientar a incorporación a toda unha serie de organizacións internacionais e foros multilaterais, especialmente os que tratan cuestións vinculadas á protección dos dereitos humanos e as liberdades fundamentais, dos que España quedara excluída, pois eran claramente contraditorios co propio réxime español. Paga a pena lembrar, porén, que a existencia do réxime franquista non constituíu un obstáculo para o seu ingreso na ONU en 1955, aínda que non tanto, como é obvio, por méritos propios, senón polo xogo das entón dúas superpotencias.

Así mesmo, había que reordenar tamén as relacións con algúns dos considerados socios preferentes do franquismo: os países árabes (máis por sintonía de Franco con algúns xeques ca pola relación real entre os pobos) e América Latina, denominada daquela Hispanoamérica, que nos primeiros momentos do franquismo vencedor da guerra civil se intentou recuperar como parte do Imperio perdido. Como sinalou nalgunha oportunidade o profesor Roberto Mesa, a España franquista mantiña relacións con eses dous grupos de países baixo a etiqueta de políticas de substitución, posto que o réxime tiña imposibilitada a relación plena con outros países ou organizacións internacionais. Había, xa que logo, que volver construír unha relación efectiva cos nosos veciños do Mediterráneo (especialmente con Marrocos) e con América Latina, para dotalas de contido real.

O anterior explica as inmensas enerxías que tivo que dedicar o conxunto da acción exterior española para poñerse ao día tras o lastre que supuxo o franquismo. Sen ter en conta ese contexto, resulta difícil comprender como e cando aparece a política española de cooperación para o desenvolvemento. Pero ás circunstancias políticas sinaladas anteriormente hai que engadirllas aquí outra cuestión básica. A pesar dalgunhas décadas de desenvolvemento, logo da apertura e liberalización auspiciadas por organismos internacionais a partir de 1959, España era ata finais dos anos setenta un país pobre e moi atrasado en moitos aspectos. É certo que, con moitas dificultades, axiña se gañou terreo; mais un dato pode resultar interesante para reflectir cal era a situación: ata 1978 España estaba na lista de países do Banco Mundial susceptibles de recibir fondos para contribuír ao seu desenvolvemento e ata 1981 non deixou de ser considerado un país receptor de axuda internacional.

Polo tanto, a política de cooperación e axuda ao desenvolvemento hai que situala baixo estes parámetros de recuperación democrática, crecente protagonismo na escena internacional e lanzamento económico, que teñen lugar desde fins dos anos setenta. A ese conxunto de elementos hai que engadirlle o compromiso dos sucesivos gobernos democráticos por poñer en marcha a solidariedade española cara a aqueles países en situación máis desfavorecida, así como o crecente apoio da sociedade española para consolidar e aumentar esa solidariedade.

2. PRINCIPIOS E POSTA EN ACCIÓN DA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA O DESENVOLVEMENTO⁵

Primeira etapa: os principios da axuda ao exterior (1975-1982)

O referente normativo máis importante para poñer en marcha a solidariedade internacional española atópase no preámbulo da Constitución de 1978, que reflicte a vontade de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra».

Con todo, un feito que cómpre ter en conta (enfocado desde a dualidade dun país que busca o crecemento da súa economía e que as súas empresas fagan negocios no exterior, así como poñer en marcha as primeiras manifestacións da axuda ao desenvolvemento) é que en 1976 se adopta unha norma que intenta combinar entrambos os aspectos –por estraño que hoxe pareza– ao regular os chamados créditos Fondo de Axuda ao Desenvolvemento (FAD) e convertelos nun dos principais instrumentos da cooperación española. Esta norma deu lugar desde entón a moitas críticas, posto que parece pouco coherente que se promova a internacionalización das empresas españolas cos mesmos cartos que serven para axudar a outros países. Tamén desta orixe vén un dos pecados capitais da cooperación española, a saber, que os créditos FAD estivesen vinculados á compra de bens e servizos de empresas españolas para realizar proxectos de cooperación nos distintos países axudados. O texto da norma non deixa demasiadas dúbidas respecto diso, posto que o Real Decreto-Lei 16/1976 (de ordenación económica, medidas fiscais de fomento da exportación e do comercio exterior) establece no seu artigo 7.º a creación de «un Fondo de Ayuda Oficial al Desarrollo destinado a la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado español a otros estados e instituciones públicas extranjeras, así como a instituciones financieras intergubernamentales. Dichos créditos y ayudas están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles. Excepcionalmente podrán considerarse créditos y ayudas de carácter financiero no ligado».

Non obstante, desde comezos dos anos oitenta puxéronse en marcha distintas iniciativas para activar a axuda española, sendo un dos seus primeiros destinos Centroamérica. Para esa rexión, daquela en pleno conflito, a política española destinou boa parte dos seus activos (por primeira vez, España envía tropas para Operacións de Mantemento da Paz, os «cascos azuis», ou mete presión para que os seus veciños europeos –España aínda non era membro da Unión Europea– fagan oír a súa voz e estean presentes apoiando os esforzos rexionais de paz, democracia e desenvolvemento), elaborando o primeiro plan integral de cooperación.

Segunda etapa: institucionalización e consolidación (1982-1996)

Data importante foi o 28 de outubro de 1982. Ese día prodúcese o triunfo do PSOE, que gobernará, con Felipe González á cabeza, ata 1996. Tanto polo período durante o que este partido se mantén no goberno como polo seu compromiso de activar unha política de cooperación para o desenvolvemento digna de tal nome, os esforzos realizados dan os seus froitos. Son tempos estes nos que vai aumentando considerablemente o número de Organizacións Non-Gubernamentais de Desenvolvemento (ONGD), que se converterán non só en actores sobre o terreo (a súa principal misión) senón tamén en protagonistas clave da política de cooperación para o desenvolvemento, ao actuaren como grupo de presión sobre distintas administracións públicas, e especialmente sobre o Goberno.

Durante este período, tanto o Congreso dos Deputados como, sobre todo, o Senado encargáronse de elaborar as principais liñas de acción orientadoras do labor do Goberno na posta en escena do sistema español de cooperación e axuda internacional. Unha tarefa primordial neste sentido era dotar a Administración das institucións e órganos, xunto aos recursos financeiros, necesarios para poñela en marcha. Deste impulso político proveu a creación da Secretaría de Estado de Cooperación Internacional e para Iberoamérica (SECIPI) –establecida polo Real Decreto 1485/1985– e, especialmente, a Axencia Española de Cooperación Internacional (AECI) –organismo autónomo adscrito ao Ministerio de Asuntos Exteriores, creado polo Real Decreto 1527/1988–, como encargadas da decisión política e a xestión da cooperación española. Ao mesmo tempo, creáronse mecanismos para lograr a coordinación entre os distintos departamentos e actores implicados na axuda ao desenvolvemento. En efecto, é a mesma norma que «creaba» a AECI, que tamén daba vida á Oficina de Planificación e Avaliación, que só en datas recentes fixo honra ao seu nome.

Continuando con esta posta a punto da administración da cooperación española, no ano 1987 elaborouse o primeiro Plan Anual de Cooperación Internacional. Estes plans anuais presentados polo Ministerio de Asuntos Exteriores eran aprobados polo Goberno unha vez tramitados pola Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (que fora creada como órgano de apoio á coordinación da Administración por Real Decreto 451/1986).

E é xustamente a partir desta posta a punto da administración da cooperación onde encontran a súa orixe algúns dos acontecementos que minguaron as potencialidades da cooperación española. Por unha banda, as tensións constantes entre o departamento de Asuntos Exteriores (personificado no corpo de diplomáticos, como principais xestores desta actividade exterior) e o de Comercio/Economía (personificado no corpo de técnicos comerciais do Estado), baixo cuxo poder está a xestión dos créditos FAD. Esta tensión plasmouse no que se chamou a bicefalía da cooperación española, que é un dos principais lastres desta política. A iso haille que engadir que, á calor do proceso de descentralización que fixo de España un país «case» federal, algunhas comunidades autónomas aspiraron a ter a súa propia actividade de cooperación, non só xa como manifestación da súa solidariedade senón como un instrumento de acción exterior. Aínda que esta aspiración choca, en principio, cun dos preceptos da Constitución española (o artigo 149.1, que establece que o Estado ten competencia exclusiva sobre as relacións internacionais), parece que os feitos sobrepasaron a norma posto que hoxe boa parte das comunidades autónomas, e todo tipo de entes locais, teñen algún tipo de participación na axuda exterior. Como consecuencia diso, non só aumentou a presenza de actores implicados senón que, ao mesmo tempo, tornou máis difícil as tarefas de coordi-

nación, o que case sempre leva consigo a falta de eficacia e eficiencia no desenvolvemento desta tarefa.

No marco dos organismos consultivos da política e xestión da cooperación española, hai que destacar o Consello de Cooperación para o Desenvolvemento, creado polo Real Decreto 795/1995,⁶ como órgano de participación dos diversos axentes sociais implicados nesta materia. É un dos resultados que se obtiveron das manifestacións e acampadas ante diversos organismos oficiais, a través das cales unha gran parte da sociedade española, especialmente a xuventude, reivindicaba o aumentou da axuda española para que chegase ao 0,7% do Produto Nacional Bruto; porcentaxe que, malia os compromisos subscritos polos partidos políticos en campaña electoral, aínda non se conseguiu.

Dado que, pola propia natureza desta actividade, a cooperación non se pode expoñer dunha forma illada, será necesario –alén da relación bilateral entre doador e receptor– que a cooperación española se vincule á doutros protagonistas do sistema internacional de axuda ao desenvolvemento. Aquí é preciso destacar tres feitos: a) a presenza española en organismos e entidades internacionais dedicados a contribuír ao desenvolvemento, o que dá lugar á cooperación multilateral, en especial dentro dos organismos do sistema de Nacións Unidas (tanto nos de carácter financeiro: Fondo Monetario Internacional e Grupo Banco Mundial; como os non-financeiros: FAO, UNESCO, UNICEF, PNUD, entre outros); b) a incorporación de España na Unión Europea, o que leva á súa participación tanto no orzamento comunitario dedicado á cooperación para o desenvolvemento, como na cota coa que participa no Fondo Europeo de Desenvolvemento (que financia as accións en países de África, o Caribe e o Pacífico, cos que a Unión Europea ten un acordo de asociación); e c) o ingreso de España, o 3 de decembro de 1991, no Comité de Axuda ao Desenvolvemento (CAD), club no que están os principais doadores mundiais,⁷ representados polos responsables das súas axencias de cooperación, e a través do cal se intentou harmonizar algunhas das prácticas de cooperación así como poñer en común doutrinas e establecer consensos sobre a mellora das axudas ao desenvolvemento.

Terceira etapa: unha política de cooperación conservadora (1996-2004)

Este avance considerable, aínda que non exento de críticas –algunhas das cales xa se sinalaron–, tivo o seu límite durante este período, pois foi baixo o goberno do Partido Popular, que tivo nas súas mans os destinos de España entre 1996 e o 2004, cando se aprobou a Lei de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento (Lei 23/1998).⁸ Esta norma recolle en boa medida toda a experiencia anterior, pero sen dúbida achega unha serie de importantes novidades. Esta cumpría un obxectivo básico, como é o de dotar a política española de cooperación dun marco regulador integrado, aínda que –por suposto– non acababa automaticamente cos defectos e carencias desa política. De feito, en boa medida, a lei institucionalizaba prácticas xa existentes neste ámbito, sen poñerlle fin a algún dos seus principais defectos. Ademais, a lei non pechaba portas senón que creaba un marco normativo xeral que debería ser logo desenvolvido. E é precisamente aquí, neste espazo que a lei deixaba, onde a discrecionalidade do Goberno –apoiado nunha maioría parlamentaria– puido manobrar, deixando o seu sinal na forma de xestionar a cooperación. Quizais por iso as ilusións, esperanzas e expectativas que espertou a lei pronto se viron frustradas.

Vexamos máis detidamente algúns aspectos básicos desta lei. Nela dise que «La política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa

en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior» (art. 3); así mismo, establécese que as prioridades desa política «(...) responderán a los objetivos de la política exterior del Estado» (art. 5). Pero a raíz do que se enuncia no resto do articulado, é posible falar dunha Lei que trata as accións de cooperación «no marco das súas respectivas competencias», facendo alusión esa apostila a que cada departamento manterá as súas competencias neste ámbito, expresión que aparece de forma reiterada ao longo do texto e que adquire particular importancia nos artigos 17 e 25. Iso supón que cada departamento mantén o control sobre un ámbito particular da cooperación, polo que diminúe a eficacia do conxunto das accións.

No artigo 17 refírese ao Ministerio de Asuntos Exteriores, que é o «responsable de la ejecución de la política exterior del Estado, [y] es también el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior». Parece, xa que logo, haber un celo extremo en vixiar o cumprimento do artigo 149.1.3 –que reserva como competencia exclusiva do Estado as relacións internacionais– e non tanto en garantir a coherencia e coordinación –que a propia lei establece no seu artigo 4.º– ao interior da propia Administración Xeral do Estado, en canto á definición de principios e a realización de feitos. E iso a pesar de que o secretario de Estado encargado destes asuntos anunciaba o 28 de xuño de 2000, ao informar sobre os obxectivos e prioridades do Goberno en relación á política española de cooperación para o desenvolvemento, que «o órgano fundamental desa colaboración será o Consello Superior de Política Exterior, que coordinará as actividades de todos os departamentos e órganos da Administración, de modo que a política de cooperación para o desenvolvemento obedeza aos principios de coherencia, concentración e eficacia, como parte esencial da política exterior de España». En efecto, o Consello de Política Exterior, que tivo a súa primeira reunión o 26 de xullo de 2000, non parece ser o mecanismo adecuado para atender as demandas de coherencia e coordinación na política española de cooperación para o desenvolvemento.

Pola súa banda, o artigo 25 refírese á AECE como «el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales». Polo tanto, pese a que a lei reordena o disperso panorama da toma de decisións en política de cooperación, segue preservando o ámbito competencial previo á norma e mantén o poder de economía onde máis importa, no diñeiro. Así, o artigo 28, peza clave da lei, ao tratar o financiamento e execución bilateral, escenifica a bicefalia da cooperación española ao recoñecer que xunto ao Ministerio de Asuntos Exteriores, o Ministerio de Economía e Facenda xestiona os recursos «con cargo a los cuales se instrumentarán créditos concesionales en los términos internacionales vigentes en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial». O avance prodúcese con respecto aos créditos destinados a programas e proxectos de desenvolvemento social básico, cuxos «recursos serán administrados conjuntamente» por ambos os ministerios.

Polo que se refire ao obxectivo do Goberno en materia de cooperación para o desenvolvemento, no debate de investidura do 25 de abril de 2000, Aznar dicía que «a nosa crecente axuda ao desenvolvemento debe ir acompañada do apoio á extensión da democracia e as liberdades, do rigor da utilización dos fondos, da liberalización e da apertura económica; estas son as bases para un desenvolvemento sustentable». O ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué continuaba con esta argumentación ao intervir ante a Comisión de Asuntos

Exteriores do Congreso, o 6 de xuño: «Quero destacar que a loita contra a pobreza será obxectivo principal da nosa axuda, así como a promoción da igualdade entre mulleres e homes e a sustentabilidade ambiental. En canto ás prioridades sectoriais atenderase a cobertura de necesidades sociais básicas, o investimento en capital humano, a promoción do tecido económico e das infraestruturas, a participación social e o desenvolvemento institucional, así como a prevención de conflitos e construción da paz»; argumentos nos que insistiría na súa comparecencia ante a Comisión de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento o 22 de xuño.

Non convén, con todo, pasar por alto a exposición que o ministro Piqué realizou uns meses máis tarde ante a Comisión de Asuntos Exteriores, cando presentou o Plan Estratégico de Acción Exterior. Nel incluíanse sete obxectivos, e o quinto referíase ao compromiso con «un mundo globalizado y solidario, y, por tanto, una política que queremos que esté al servicio de la internacionalización de la economía española (...) Pero hay otro ámbito, además, que en este terreno es esencial, y cada día lo va a ser más, que es el de la cooperación al desarrollo, y en este sentido la política de cooperación al desarrollo da prioridad al desarrollo económico y social de los países sobre la base de nuestra propia experiencia». O ministro empregara parecidos termos, aínda que de forma máis poética, na conferencia que impartiu na Universidade Internacional Menéndez Pelayo algúns días antes: «importante insistir en que política exterior, relacións comerciais, investimento estranxeiro, acción cultural, cooperación ao desenvolvemento, axuda humanitaria, son os fíos con que se tecen as teas das nosas relacións co resto do mundo».

Se hai unha dimensión na que insistiu o Goberno do Partido Popular é na da promoción e defensa dos dereitos humanos; aínda que aquí tamén, respectando por suposto tan loable intención, os resultados non son os proclamados. Na súa presentación do «Informe de Política Exterior e Dereitos Humanos do Goberno español 2001», o resumo de Amnistía Internacional non podía ser máis demoledor: «A balanza española: soben os intereses económicos, baixan os dereitos humanos».

Esa ligazón entre a defensa dos intereses económicos e a política de cooperación é básica para interpretar a acción dos gobernos presididos por Aznar. Cando interveu no Foro Ambrosetti, o 7 de setembro de 2001, manifestouno de maneira moi clara: «A redución da pobreza e o desenvolvemento absolutamente nada ten que ver con poñerlles impostos ás mercadorías ou aos libres movementos de capitais. Precisamente o único medio coñecido para vencer a pobreza é a globalización do comercio, os investimentos e o coñecemento». É obvio que toda a política de cooperación, como toda política governamental decidida polo presidente Aznar, estaba impregnada do espírito do liberalismo. Guión do que, por suposto, non se apartan un chisco os membros dos seus gobernos. Así, a ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, quen ocupou o cargo desde o 10 de xullo de 2002 substituíndo a Piqué, tras afirmar «pero certamente non menos importante ca os valores anteriores, queremos proxectar a solidariedade», non ten recato en dicir «pero ademais de proxectar os nosos valores, debemos dicir sen ningún tipo de complexo que a nosa política exterior ten tamén como obxectivo promover os nosos intereses». É máis, na súa intervención ante a Comisión de Asuntos Exteriores, o 24 de setembro de 2002 sinalou o seguinte obxectivo: «Propóñome que o embaixador sexa verdadeiramente o xerente principal dos asuntos de España en cada país, isto é, o principal responsable de defender e impulsar os nosos intereses, para a sociedade sen dúbida, para os empresarios en particular».

Ese discurso, xunto co descenso na calidade da axuda, a perda de credibilidade e, por suposto, circunstancias internas da sociedade española, levou a unha diminución constante da confianza dos cidadáns na política de cooperación e a un descenso en canto ao apoio que os cidadáns manifestaban noutras materias. Un reflexo desa situación ofréceo a enquisa recollida no barómetro do Real Instituto Elcano, que en novembro de 2002 mostraba que en canto á axuda e a cooperación internacional as opinións están claramente divididas entre quen consideran que deberían aumentarse (45%) e quen consideran que deberían manterse (44%). Ata un numeroso grupo de persoas e organizacións subscribiron un manifesto, publicado o 11 de xullo de 2001 baixo o título «Ante la contrarreforma del sistema de ayuda: por una cooperación al desarrollo efectivamente orientada a combatir la pobreza», no que se sinalaba –entre outras cousas– a crecente presenza nas decisións sobre a axuda de intereses alleos aos que deben rexer neste campo de acción pública, o abandono que na práctica se fixo do mandato que a Lei lle impón ao conxunto de actores e instrumentos da axuda desde unha política coherente e planificada e a ruptura do clima de diálogo entre os actores da axuda.

Ademais dunha certa mercantilización da axuda, outro dos asuntos que condicionou a axuda ao desenvolvemento durante o período de goberno de Aznar foi a supeditación de moitos asuntos, incluído o que aquí tratamos, á loita contra o terrorismo; asunto que, como se sabe, forma parte traxicamente da recente historia española.

Cuarta etapa: a revitalización da política de desenvolvemento (2004-...)

Precisamente, as accións do Goberno de Aznar tras os atentados terroristas en Madrid, do 11 de marzo de 2004, foron parte das causas ás que se lle atribúe a derrota electoral do Partido Popular tres días máis tarde, data na que o PSOE –conducido por José Luis Rodríguez Zapatero– recupera o Goberno, aínda que esta vez sen maioría absoluta.

No seu discurso de investidura, o 15 de abril, Rodríguez Zapatero explicaba as liñas mestras do seu Goberno en política exterior: «É hora de recuperar un consenso que nunca debeu romper. Un consenso que, por esta orde, debe deixar claro un convencido compromiso europeo; debe situar en Latinoamérica e o Mediterráneo os nosos centros de atención preferente; debe manter cos Estados Unidos unha relación de países socios e amigos baseada na lealdade e a franqueza recíprocas (...) Neste marco, a Constitución Europea supón un fito no progreso e benestar, en cuxa implantación e desenvolvemento estamos empeñados os europeos desde hai xa cincuenta anos. Convencido de que o que é bo para Europa é bo para España, o Goberno fará canto estea na súa man para asegurar que o proxecto de Constitución Europea se aprobe antes de que conclúa a presidencia irlandesa e poida asinarse en Madrid, como –en homenaxe ás vítimas do atentado do 11 de marzo– previron todos os estados europeos. Marrocos esixe e merece unha atención preferente e unhas relacións que busquen o entendemento profundo. Así vou expoñerlle ás autoridades marroquí na visita que realizarei nos próximos días».

Así mesmo, contestándolle ao líder do Partido Popular, Mariano Rajoy, Rodríguez Zapatero afirmaba: «Sacaremos a España da foto das Azores. Manteño a palabra dada sobre as tropas en Iraq. Non permitiremos que se poña en cuestión o noso firme compromiso coa seguridade internacional e na loita contra o terrorismo. España asumirá as obrigas internacionais que lle corresponden, pero farao sempre cun requisito, a decisión previa de Nacións Unidas que nos obriga a iso. A participación das forzas armadas españolas en misións no

exterior acordarase coa participación do Parlamento». E ante a pregunta de Gaspar Llamazares, de Izquierda Unida, Rodríguez Zapatero sostíña que as tropas españolas volverían antes do 30 de xuño (Diario de Sesións do Congreso dos Deputados, Pleno, n.º 2, do 15 de abril de 2004 e Diario de Sesións do Congreso dos Deputados, Pleno, n.º 3, do 16 de abril).

O 17 de abril Rodríguez Zapatero xura como presidente do Goberno ante o Rei Juan Carlos. E asumido o Goberno, os cambios na Administración non se fixeron esperar. O Real Decreto 553/2004, do 17 de abril, reestruturou os departamentos ministeriais creando o Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación; e o Real Decreto 558/2004, do mesmo día, nomeaba os ministros do Goberno, sendo Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé o ministro de Asuntos Exteriores e de Cooperación.

Mediante o Real Decreto 562/2004, do 19 de abril (BOE n.º 96, do 20 de abril), aprobábase a estrutura orgánica básica dos departamentos ministeriais. O Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación quedaba coa seguinte estrutura básica: unha Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores e para Iberoamérica; unha Secretaría de Estado para a Unión Europea; unha Secretaría de Estado de Cooperación Internacional;⁹ e unha Subsecretaría de Asuntos Exteriores e de Cooperación. En tanto, a Dirección Xeral de Comunicación asumía as funcións da Dirección Xeral da Oficina de Información Diplomática. Pero a través do Real Decreto 1416/2004, do 11 de xuño (BOE n.º 142, do 12 de xuño), modificábase e desenvólviase a estrutura orgánica básica do ministerio.

A decisión máis relevante do presidente Rodríguez Zapatero tomouse de forma inmediata. Nunha declaración institucional pronunciada na Moncloa, ás 18.30 horas do 18 de abril de 2004, o presidente do Goberno –acompañado pola vicepresidenta primeira, Fernández de la Vega, o ministro de Defensa, José Bono, e o xefe do Estado Maior da Defensa, Moreno Barberá– comunica que as tropas españolas en Iraq «regresarán no menor tempo e coa maior seguridade posible». Rodríguez Zapatero recordou que ese compromiso o asumiu en marzo de 2003 e que o fai en función de que «non é previsible que se vaia adoptar unha resolución da ONU que se axuste ao contido ao que quedou condicionada a nosa presenza en Iraq». Así mesmo, comprometeuse a que o Goberno español «seguirá apoiando firmemente a estabilidade, a democratización, a integridade territorial e a reconstrución de Iraq» e que «manterá a condición de España como aliado fiel dos seus socios». E o 21 de maio, o xeneral José Muñoz, xefe do Continxente de Apoio ao Regregamento Español, comunicáballe ao ministro Bono que acababa «de cruzar a fronteira de Kuwait o último soldado español». Pouco despois, Bono comunicáballe a Rodríguez Zapatero: «Presidente, cumprida a túa orde. Todos os soldados españois están fóra de Iraq». A retirada produciuse en pleno agravamento do conflito, incluíndo ataques ao destacamento español, cuxa resposta causou vítimas entre a resistencia iraquí, e con graves acusacións ao exército dos Estados Unidos por torturar prisioneiros. A presenza das tropas españolas, que comezou coa chegada do buque *Galicia* ao porto de Um Qasr o 9 de abril de 2003, saldábase así con 11 militares mortos, ademais dos dous xornalistas (Anguita e Couso) asasinados.

Entrando no terreo da política de cooperación, o ministro Moratinos na súa comparecencia ante a Comisión de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento anunciaba o 8 de xuño que a intención do Goberno era duplicar a achega española á Axuda Oficial ao Desenvolvemento (AOD) antes de que concluíse a presente lexislatura. A AOD pasaría así duns 1705 millóns de euros (que representan o 0,24% do Produto Interior Bruto) a algo máis

de 5000 millóns no 2009 (Diario de Sesións do Congreso dos Deputados, Comisións, n.º 41, do 8 de xuño).

Ademais, Rodríguez Zapatero anunciou o compromiso do seu Goberno co multilateralismo activo e eficaz, e unha mostra diso foi a incorporación á iniciativa da Alianza contra a Fame e a Pobreza. De feito, Zapatero participou, o 20 de setembro en Nova York, na reunión de países que forman parte desa iniciativa, lanzada en xaneiro de 2004 polos presidentes Lula (Brasil), Lagos (Chile) e Chirac (Francia), xunto ao secretario xeral da ONU, Kofi Annan. No seu discurso, Zapatero reiterou o compromiso de incrementar a axuda oficial ao desenvolvemento, duplicándoa nos catro anos de legislatura, para alcanzar o 0,5% do PIB e así chegar o máis rapidamente posible ao 0,7%. Tras proclamar que «reducir a pobreza é unha obriga urxente» e apoiar medidas como a democratización das institucións, a mobilización da opinión pública e mecanismos innovadores para financiar a loita contra a fame e a pobreza, sinalaba tamén a importancia de facilitar o fluxo internacional das remesas dos emigrantes, así como posibles vías para o seu tratamento como fonte de desenvolvemento. Tamén se referiu ao tema da débeda, manifestando o compromiso de activar operacións de troco de débeda por iniciativas de desenvolvemento social, especialmente no campo da educación primaria.

No plano multilateral, e para destacar a importancia desta cuestión como parte da acción exterior do Estado, tanto o presidente do Goberno como o Rei Juan Carlos defenderon o multilateralismo, a Alianza de Civilizacións e a aposta por mellorar a cantidade e calidade da axuda, con motivo da reunión que ao abeiro das Nacións Unidas levou, en setembro de 2005, a Nova York a moitos xefes de Estado e de Goberno para revisar –sen moito optimismo– os resultados de cinco anos de aplicación dos Obxectivos do Milenio.

Xa que logo, se tivésemos que resumir nunha frase a filosofía que pretende levar a cabo o goberno socialista en materia de política de cooperación, esta sería a de pasar dunha política de axuda a unha política de desenvolvemento.

3. POLÍTICA E XESTIÓN DA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Tendo mencionado xa cales son os mecanismos de decisión política (Congreso dos Deputados, Goberno, Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) e de xestión (Axencia Española de Cooperación Internacional, coas súas «antenas», as Oficinas Técnicas de Cooperación), realizarase aquí un repaso sobre os principais instrumentos que fan operativa a axuda no marco do que regula a Lei de Cooperación.

Que dúbida cabe de que o principal instrumento é o Plan Director da Cooperación Española. O artigo 8.2 da Lei de Cooperación defíneo como o «elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo», o cal «se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese periodo, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación».¹⁰

Houbo ata agora dous Plans Directores. O primeiro, elaborado polo Goberno do Partido Popular, abarcaba os anos 2001-2004, de forma que a ideoloxía que sustenta a ese partido deixou o seu sinal no deseño do Plan. Ata os documentos elaborados previamente desde

distintas instancias académicas –como a Estratexia para a Cooperación Española, elaborada por un grupo de profesores coordinados por José Antonio Alonso– quedou a anos luz do documento finalmente aprobado polo Consello de Ministros do 24 de novembro de 2000. Neses momentos estaba á fronte da cooperación española Miguel Ángel Cortés, quen sostíña que: «O obxectivo de reducir a pobreza implica apoiar un desenvolvemento económico, social e ambiental sustentable e fomentar a integración progresiva dos países en vías de desenvolvemento na economía internacional. Esta integración beneficiará o crecemento económico e a estabilidade política de toda a comunidade internacional, incluíndo tanto os países desenvolvidos como os países en desenvolvemento. Desde este punto de vista, os investimentos españois, públicos e privados, ademais de se propoñer obxectivos políticos ou empresariais, deben supoñer tamén beneficios no desenvolvemento e no crecemento dos seus destinatarios. As políticas de desenvolvemento deberán poñer especial coidado en integrar a dimensión económica e comercial deste coas dimensións política e institucional, social, cultural e ambiental, de forma que o resultado sexa un desenvolvemento integral, equitativo e sustentable. Só conxugando a solidariedade para cos países en desenvolvemento coa racionalidade económica seremos igualmente dignos naquilo que preservamos e naquilo que axudamos a crear». Letra e música con fondo de liberalismo, o que cambiará na seguinte etapa.

O actual Plan Director da Cooperación Española 2005-2008¹¹ é, como se deduce polos anos, fillo do Goberno socialista, que procurou elaboralo desde o consenso, incluíndo na discusión previa representantes de distintos sectores e ámbitos, o que non evitou que nalgún trámite se fixesen reservas con respecto á planificación dos recursos necesarios para alcanzar os obxectivos previstos. O seu punto de partida é claro: «la política pública de cooperación para el desarrollo constituye para el Gobierno un elemento esencial de su acción exterior. Su principal objetivo, la lucha contra la pobreza, se entiende no solo como la necesidad de superar la carencia de rentas mínimas, sino también como la de ampliar los derechos, oportunidades y capacidades de la población desfavorecida del planeta. La finalidad de esta política y la especial situación de vulnerabilidad de sus destinatarios aconsejan la construcción de una política de Estado elaborada con amplio consenso». Nos dous ámbitos nos que se exercita esa política, preténdese «una política bilateral consecuente, que incorpora coherencia instrumental e integra los valores agregados de la rica pluralidad de la Cooperación española. Por otro, un multilateralismo activo, selectivo y estratégico que, en el marco de la Unión Europea y de los organismos internacionales financieros y no financieros, busca lograr una integración más favorable de los países en desarrollo en la economía mundial».

En canto aos recursos, inclúese o compromiso do novo Goberno de alcanzar o 0,5% do PNB nos orzamentos do 2008. Tamén hai un compromiso para aumentar os fondos para servizos sociais básicos, que será polo menos o 20% da axuda bilateral, e establécese a tendencia a concentrar o 70% dos recursos nos denominados países prioritarios para conseguir un maior impacto. En canto á distribución rexional, garántese que polo menos un 40% da axuda se destinará a América Latina, aínda que se aumenta notablemente o compromiso co Magreb e Oriente Próximo, así como con África Subsahariana.

En definitiva, o obxectivo esencial que se intenta conseguir co actual Plan Director é pasar dunha política de axudas a unha política de desenvolvemento, tarefa que non resulta fácil se temos en conta algunhas das carencias e debilidades que se fixeron fortes na etapa anterior da cooperación española.

O Plan Director establece cinco prioridades horizontais: a loita contra a pobreza; a defensa dos dereitos humanos; a equidade de xénero; a sustentabilidade ambiental; e o respecto á diversidade cultural. En canto ás estratexias e prioridades sectoriais inclúe: o aumento das capacidades sociais e institucionais (gobernanza democrática, participación cidadá e desenvolvemento institucional); o aumento das capacidades humanas (cobertura das necesidades sociais); o aumento das capacidades económicas (promoción do tecido económico e empresarial); o aumento das capacidades para mellorar a sustentabilidade ambiental (medio); o aumento da liberdade e capacidades culturais (cultura e desenvolvemento); o aumento das capacidades e a autonomía das mulleres (xénero e desenvolvemento); e a prevención dos conflitos e construción da paz (prevención dos conflitos e construción da paz).

En canto ás prioridades xeográficas fíxanse uns criterios (orientación cara aos países máis pobres; maior compromiso dos países destinatarios cos obxectivos de desenvolvemento; a maior vantaxe comparativa de España para garantir unha maior eficacia da axuda; e a existencia de acordos e tratados de cooperación entre España e os países destinatarios), que permiten diferenciar catro grupos de países. En primeiro lugar están os países prioritarios, que son aqueles nos que se concentrará o maior volume de recursos da cooperación española e para cada un dos cales se elaborará un Documento de Estratexia País. Aquí atópanse algúns países de América Latina (Honduras, Nicaragua, O Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguai, Bolivia, Perú e Ecuador); Magreb, Oriente Medio e Próximo (Alxeria e Marrocos, Mauritania, Tunisia, poboación saharauí e Territorios Palestinos); África Subsahariana (Mozambique, Angola, Namibia, Senegal e Cabo Verde); e Asia e Pacífico (Filipinas e Vietnam).

En segundo lugar están os países con atención especial, pola necesidade de previr conflitos ou contribuír á construción da paz ou por outras circunstancias de natureza semellante, e para cada un dos cales se elaborará un Plan de Atención Especial. Aquí hai países de América Latina (Cuba e Colombia); Oriente Medio (Iraq, Líbano e Siria); África Subsahariana (Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán e Guinea Bissau); Asia e Pacífico (Timor Leste, Afganistán, Camboia, e países do sueste asiático que padeceron as consecuencias do maremoto no 2004); e Europa Central e Oriental (Bosnia e Herzegovina e Albania).

En terceiro lugar figuran os países preferentes, que son aqueles nos que existen sectores da poboación en condicións de baixo desenvolvemento económico e social. Inclúense aquí países de América Latina (Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Arxentina e Uruguai); Magreb, Oriente Medio e Próximo (Exipto e Xordania); África Subsahariana (Santo Tomé e Príncipe e Sudáfrica); Asia e Pacífico (Bangladés e China); e Europa Central e Oriental (países de renda media-baixa candidatos á adhesión á UE e países que puidesen precisar axuda puntual no marco do Pacto de Estabilidade para o sueste de Europa).

E finalmente, en cuarto lugar, están os países menos adiantados (a maioría deles de África Subsahariana), que son aqueles que se caracterizan non só por unha profunda pobreza das súas poboacións, senón tamén pola debilidade dos seus recursos económicos, institucionais e humanos, a miúdo combinada con características xeofísicas que dificultan o seu desenvolvemento.

O novo Plan Director recoñece ademais dous dos actores que nos últimos anos máis aumentaron a súa participación na cooperación española. En primeiro lugar, as ONGD, que –a pesar do seu carácter non-gobernamental– teñen a principal característica de que dependen para a súa actividade do financiamento público que decide o Goberno. Por iso o plan estable-

ce os principios polos que se lles concederán subvencións; estes son os de colaboración, a complementariedade e a calidade da axuda. Sobre esta base artículanse dous importantes instrumentos de financiamento: os convenios de cooperación e os proxectos de cooperación.

O Plan tamén lles dedica especial atención ás comunidades autónomas e ás entidades locais, como expresión do carácter descentralizado do modelo político español. As comunidades autónomas constitúen na actualidade unha importante fonte de financiamento da cooperación, tanto polo seu apoio a proxectos e programas das ONGD como polo seu papel de axentes directos da axuda ao exterior. Esta multiplicación do número de actores outórgalle maior capacidade e diversidade á cooperación española, pero tamén implica algúns riscos que o propio Plan detecta. Respecto diso, nel sinálase que: «No obstante el cúmulo de ventajas que conlleva la pluralidad de actores en el sistema español, debe tener en cuenta que también supone un riesgo de atomización de actuaciones y, por consiguiente, de una reducción de la eficacia y calidad». Por iso é polo que o Plan subliña que «es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado» e, polo tanto, que se articulen formas para facilitar a necesaria coordinación. Ese é un dos obxectivos que persegue explicitamente a Comisión Interterritorial de Cooperación para o Desenvolvemento, institución creada pola Lei de Cooperación.

Recoñécese ademais o labor doutros actores que desempeñan un papel relevante na cooperación española. É o caso das Universidades (tanto polos seus recursos humanos e técnicos, como por ser o espazo idóneo para a educación e sensibilización da sociedade española), das empresas e organizacións empresariais (no seu desempeño en prol da expansión do sector privado para o crecemento económico e un desenvolvemento eficaz) e os sindicatos (construtores de modelos sociais e económicos nos seus respectivos países).

Doutra banda, tamén se aspira a mellorar a calidade da axuda; aínda que o Plan non ignora que ese proceso «va a exigir introducir modificaciones importantes en diferentes políticas y aumentar la coherencia entre ellas, además de redefinir y fortalecer a las instituciones encargadas de gestionar la política de desarrollo internacional». Para iso propónse unha xestión baseada en resultados, sustentada en tres eixos básicos: planificación, seguimento e avaliación. En materia de avaliación, a Secretaría de Estado de Cooperación Internacional realizou ata o momento vinte avaliacións sobre distintas intervencións da cooperación para o desenvolvemento. As dúas últimas son a «Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua», e a «Evaluación Expost del Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras».¹²

Outros dous elementos cruciais nos que agora está inmersa a cooperación española son a reforma dos seus principais axentes, especialmente a AEI, e a profesionalización do persoal dedicado a esta actividade nas administracións públicas e outros sectores.

E chégase así a outro dos nós de calquera política de cooperación: a coherencia. Que a Lei de Cooperación esixa a aplicación deste principio básico non significa que se realice plenamente. Aquí habería que diferenciar varios niveis: por unha banda, a procura da coherencia no plano multilateral, aplicándoa naqueles foros onde España está presente; e, por outro, na orde interna, onde é difícil garantila se se manteñen as posicións, ás veces non converxentes, entre o Ministerio de Asuntos Exterior e de Cooperación e os departamentos económicos (Ministerio de Economía e Facenda, e o de Industria, Turismo e Comercio). Iso leva a unha cuestión crucial como é a natureza que debe ter a política de cooperación, para lograr unha maior autonomía. A análise comparada permite comprobar os distintos modelos: unha polí-

tica de cooperación subordinada á política exterior; unha certa autonomía reflectida na política e a xestión, dentro do organigrama dos asuntos exteriores; un nivel máis alto de autonomía que supón a existencia dun ministerio ou departamento propio en materia de cooperación para o desenvolvemento.

Como antes se sinalou, o Plan Director foi criticado por ser pouco claro con respecto ao marco orzamentario indicativo, ao establecer algunhas porcentaxes sobre os destinos da cooperación española e recordar o compromiso por alcanzar o 0,5% do PIB ao finalizar a lexislatura no ano 2008.

O Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006, aprobado polo Consello de Ministros do 20 de xaneiro dese ano, detalla a programación anual que se debe seguir e, sobre todo, destaca o aumento da Axuda Oficial ao Desenvolvemento, que alcanzará a cantidade de 3234,96 millóns de euros, o que equivale ao 0,35% da Renda Nacional Bruta. Esta é a cifra máis alta alcanzada desde 1985, ano en que comeza a contabilizarse a AOD, e sinala o camiño que se debe seguir para chegar ao 0,5% no 2008. Como obxectivo xeral, en liña co disposto no Plan Director, o PACI 2006 pretende aumentar a calidade e cantidade da AOD por medio dunha maior coordinación entre os axentes participantes.

Deste modo, que a cooperación española diversifícase e ampliase xeograficamente o seu ámbito de acción ten o risco de fomentar a dispersión da axuda e, como consecuencia, a perda da súa efectividade.

O marco da acción governamental debe ser completado coa activa presenza da sociedade española e o seu apoio ás accións de solidariedade internacional. Alén da canalización desa expresión por medio das ONGD –grazas á cal ocupan un espazo importante no Consello de Cooperación–, advírtese tamén un papel relevante doutras entidades (asociacións, foros, movementos, etc.) que proliferan no conxunto da sociedade española. Entre estas destácase a «Plataforma 2015 y más»¹³, composta por un colectivo de ONGD que se cualifican como progresistas e que pretenden o aumento da calidade e cantidade da axuda, co propósito de lograr que se cumpran os Obxectivos do Milenio (aínda que sexan considerados aínda insuficientes). Tamén se destaca a actividade da Campaña «Pobreza Cero»¹⁴, lanzada o 23 de febreiro de 2005 pola Coordinadora de ONGD de España, para que toda a sociedade española lles meta presión aos responsables políticos para que afronten de forma urxente, definitiva e eficaz a loita contra a pobreza no mundo, e especialmente en África.

Outro asunto que merece atención é o papel dos medios de comunicación e a forma de transmitiren as noticias sobre a situación do desenvolvemento (máis ben do subdesenvolvemento) no mundo. Boa parte dos medios de comunicación españois teñen xa un lugar propio para o tratamento destas cuestións, especialmente das actividades de cooperación españolas, tanto públicas como privadas. Ademais, existen foros e lugares dedicados a esta cuestión que non só transmiten noticias, senón que abordan a educación e sensibilización da sociedade coa solidariedade e a cooperación.¹⁵

Unha das últimas cuestións é a situación das ONG. Segundo as conclusións da «Guía 2006 de la Transparencia y las Buenas Prácticas», presentada pola Fundación Lealtad, a falta de renovación dos órganos de goberno e a excesiva dependencia do financiamento público son os principais problemas detectados na xestión das organizacións españolas sen ánimo de lucro. O estudo realizado sobre 115 ONG nacionais tamén asegura, entre outras cuestións, que o 88% destas organizacións cumpre os principios da transparencia e as boas prácticas que desenvolveu a Fundación Lealtad.

Nos últimos meses, porén, outra situación fixo reaccionar a cooperación española e o conxunto da actividade política: o aumento da inmigración irregular procedente de África Subsahariana. Para facer fronte a esta situación, o Consello de Ministros do 19 de maio de 2006 adoptou varias decisións, coñecidas como «Plan África», que inclúen o aumento significativo da presenza diplomática en África Subsahariana (abrindo novas embaixadas e realizando visitas para favorecer o diálogo), novos acordos de readmisión e o aumento da axuda ao desenvolvemento. O despregamento diplomático –que terá como centro de operacións Senegal– inaugurouno o 21 de maio a delegación encabezada por Miguel Ángel Fernández de Mazarambroz (embaixador especial para as migracións) e continuou coa viaxe do secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, quen visitou varios países de África Occidental entre o 29 de maio e o 2 de xuño de 2006. A finais de xuño, o propio ministro de Asuntos Exteriores e de Cooperación visitou algúns países da rexión, co fin de solicitar a colaboración dos seus gobernos para un maior control da emigración, coa contrapartida de aumentar a axuda ao desenvolvemento.

Finalmente, dous feitos recentes merecen tamén ser incluídos, aínda que só sexa para ofrecer os seus datos esenciais. Un é que o Consello de Ministros aprobou o 28 de abril de 2006 o Estatuto do Cooperante, que regula a situación laboral e xurídica de máis de 1400 españois que traballan neste campo no estranxeiro. O segundo é que o 22 de xuño o Pleno do Congreso¹⁶ aprobou unha lei que obriga ao Goberno a presentar, antes dun ano, un plan para renegociar a débeda exterior dos países máis pobres altamente endebedados (coñecidos baixo a sigla inglesa HIPC), contraída con España antes do 31 de decembro de 2003.

Para comprobar como o mapa dos actores variou significativamente con respecto ao esquema clásico de doadores bilaterais ou multilaterais, e como apareceron novos axentes, aínda que ás veces xerando certa confusión sobre o papel que realmente desempeñan na cooperación para o desenvolvemento, gustaríame recordar simplemente a noticia de que a Fundación Bill e Melinda Gates¹⁷ obtivo o 4 de maio o Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional. O xurado destacou naquela oportunidade a «xenerosidade e filantropía ante os males que seguen arrasando ao mundo».

4. BALANCE E PERSPECTIVAS

Ata hai pouco tempo era frecuente xustificar as carencias e debilidades da política española de cooperación para o desenvolvemento en función da súa mocidade. Trinta anos son xa suficientes –a pesar de que outros doadores nos leven unha gran vantaxe temporal– para deixar de lado esa frase. Como para outras actividades, se cadra desde fóra se pode apreciar mellor o traballo realizado e recoñecer o espectacular cambio que, no seu conxunto, experimentou a vida política española, tanto no interior como cara ao exterior.

Hoxe é innegable que a cooperación para o desenvolvemento forma unha das partes esenciais da política exterior española e que, co paso do tempo, se mellorou cuantitativa e cualitativamente a súa situación. Faltan por coñecer en concreto algunhas propostas lanzadas polos membros do Goberno para esta política.¹⁸ Aínda así queda moito por facer, e o feito de ter mellorado con respecto a etapas anteriores non debe levar á autocompracencia. Desde 2004 a política de cooperación recuperou o protagonismo que debe ter, pero a ambición de colocar esta política como un dos vectores da acción exterior española debe ir acompañada da vontade política do conxunto do Goberno e da asignación dos recursos (humanos, financeiros, técnicos, etc.) necesarios para a súa boa práctica.

Estes trinta anos deixaron algunhas herdanzas que hai que acomodar ás necesidades dunha política que non debe ser de axuda, senón de desenvolvemento. Se algo demostra a axuda ao desenvolvemento, en xeral, é que case sempre foi un medio ao servizo dos intereses da política exterior dos doadores, e non un fin para contribuír ao desenvolvemento dos pobos e países máis necesitados. Algunhas das carencias que se puideron detectar realizando un balance moi xeral da política española de cooperación para o desenvolvemento son: unha certa mercantilización da cooperación española (canalizada por medio de créditos do Fondo de Axuda ao Desenvolvemento, de axuda vinculada); unha orientación política desfasada con respecto a aqueles que teñen o poder real de decisión; a bicefalia entre Exteriores e Economía, cos seus dous grupos de poder detrás; e un escaso liderado na política e xestión multilateral desta actividade. Neste sentido, o que Plan Director da Cooperación Española 2005-2008 propón como mellora é síntoma aínda dunha realidade no que se refire á xestión da calidade da axuda.

Cómpre salientar tamén o papel crecente da axuda/acción humanitaria, aínda que se cuestionou o excesivo protagonismo do Ministerio de Defensa, máis aló da súa lóxica participación nun ámbito tan complexo, especialmente cando se leva a cabo en situación de conflito. Pero non parece razoable que ese ministerio xestione entre o 30% e o 40% da axuda humanitaria que realiza o Goberno. Aínda así, os protocolos para executala deixan ben claro a subordinación dos militares á administración civil encargada desa tarefa.

E chegamos así á gran cuestión non só da cooperación española senón de todo o sistema internacional que xestiona este asunto. Desde a percepción de que sesenta anos de actividade neste ámbito constituíron un fracaso, na medida en que –aínda tendo en conta algunhas melloras– a situación na que vive boa parte da poboación mundial é humanamente insustentable, a cuestión que emerxe é para que serven as políticas de axuda. Se estas só serven para lavar consciencias ou para diminuír ou paliar unha situación que se cualificou como «a bomba da pobreza» (que pode dar lugar a distintas manifestacións de violencia, incluído o terrorismo), imos por mal camiño. Só se se deseña unha política compartida de desenvolvemento, verdadeiramente transformadora dunha orde económica e social claramente inxusta, terase a posibilidade de mellorar a situación futura. E a España, dentro das súas capacidades, correspóndelle un papel importante, tanto desde a mellora da cantidade e calidade da súa axuda como desde a contribución a un sistema internacional máis xusto e solidario.

Deixemos que o optimismo da secretaria de Estado de cooperación, Leire Pajín, poña fin a estas páxinas. Nunha entrevista publicada no diario *El País*, o 22 de maio de 2006, ela afirmaba que: «La apuesta es la calidad. España tiene planes de cooperación para los 23 países prioritarios en la ayuda oficial; contamos con una radiografía, consensuada con todos, de cada uno de esos países. El 20% de la ayuda ya se destina a los países menos adelantados (PMA). En la estrategia de canje de deuda por educación llegamos a los 266 millones de euros. Pero la cooperación tiene aún que profundizar en mejoras sectoriales: género, medio ambiente, educación, etc. Falta reformar la Agencia Española de Cooperación Internacional. Además, la ayuda española peca todavía de poca coordinación: el Plan Municipio nace para evitar que las ayudas de los ayuntamientos se obstaculicen o superpongan y aspira a que puedan coordinarse».

Confiemos, razoadamente, en que esas expectativas se cumpran, sen esquecer nunca que o destino final desta política é o desenvolvemento, no sentido máis humano do termo.

Notas

- 1 Ata o Fútbol Club Barcelona decidiu, como fixeron outros equipos de fútbol, destinalle o 0,7% dos seus ingresos á fundación do club para loitar contra a pobreza.
- 2 Alexandre Dumas chegou a dicir que África empezaba nos Pireneos.
- 3 O dato curioso foi que o PSOE, que se opuxo ao comezo ao ingreso na OTAN, agora pedía o si, aínda que con condicións.
- 4 Os novos acordos negociados entre socios, aínda que desiguais, alcanzáronse no ano 1982.
- 5 Para esta parte utilizamos a referencia de José Ángel Sotillo Lorenzo e Irene Rodríguez Manzano. 2003. «Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LV, n.º 1.
- 6 En cumprimento do disposto na disposición adicional vixésimo novena da Lei 42/1994, do 30 de decembro de 1994.
- 7 O CAD, que é un organismo da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos, ten hoxe 22 membros, incluída a representación da Unión Europea.
- 8 Pode consultarse en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l23-1998.html.
- 9 Á fronte da Secretaría de Estado de Cooperación Internacional estaría unha moza procedente do movemento asociativo, Leire Pajín, quen lle deu un forte impulso á política de cooperación.
- 10 O Plan Director acompáñase de Plans Anuais, que desenvolverán con esa periodicidade os obxectivos, prioridades e recursos establecidos no Plan Director.
- 11 O Plan Director está dispoñible en: www.isf.es/adjuntos/cas/pdf/plan_director_2005_2008.pdf.
- 12 Todos os informes de avaliación están dispoñibles na sección de publicacións da páxina web do Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación (www.mae.es).
- 13 Poden verse as súas actividades nos informes anuais que presenta; o último publicado leva por título *Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los Objetivos del Milenio*. Madrid: La Catarata, 2005.
- 14 Poden verse as súas actividades na páxina: www.pobrezacero.org.
- 15 Sería imposible detallalos aquí, dada a súa proliferación; pero entre eles pódese destacar «Canal Solidario». (poden verse as súas actividades na páxina: www.canalsolidario.org).
- 16 Véxase o debate sobre esta cuestión na Comisión de Asuntos Exteriores do Congreso dos Deputados, Diario de Sesións do Congreso dos Deputados, n.º 589, Sesión n.º 32, do 30 de maio de 2006. O 8 de decembro o BOE publicaba a Lei 38/2006, do 7 de decembro, reguladora da xestión da débeda externa. Unha valoración crítica do proceso de adopción da Lei pode atoparse en www.observatorio-deuda.org
- 17 A Fundación, creada no 2000, destinou nos últimos cinco anos máis de 10 000 millóns de dólares (8000 millóns de euros) a proxectos de desenvolvemento e programas de saúde no Terceiro Mundo.
- 18 Como a proposta que o ministro de Asuntos Exteriores e de Cooperación, Moratinos, levará ao XVI Cume Iberoamericano de Nacións que terá lugar en outubro de 2006 en Montevideo, que consiste en poñer en marcha un corpo de voluntariado internacional cun compoñente iberoamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. 1999. *Estrategia para la Cooperación Española: Estudio para el Primer Plan Director de la Cooperación Española, 1999-2002*. Madrid: AECI.
- Amnistía Internacional. 2001. *Informe de Política Exterior y Derechos Humanos del Gobierno español 2001*. http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/iape2001.pdf
- Congreso dos Deputados. *Diario de Sesiones*. Pleno, n.º 2 (15 de abril de 2004) e pleno n.º 3, (16 de abril). http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF e http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_003.PDF
- Congreso dos Deputados. *Diario de Sesiones*. Comisión de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento. N.º 41 (8 de xuño de 2004). http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_041.PDF
- Congreso dos Deputados. *Diario de Sesiones*. Comisión de Asuntos Exteriores do Congreso dos Deputados. N.º 589 (30 de maio de 2006). http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_589.PDF
- Fundación Lealtad. 2006. *Guía 2006 de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG*. Madrid: Fundación Lealtad. <http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/guia/verLaGuia>
- Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación. 2005. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. http://www.aeci.es/03coop/6public_docs/2seci/2doc_coop_esp/ftp/Plan_Director_Esp.pdf
- Plataforma 2015 et. al. 2005. *Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los Objetivos del Milenio*. Madrid: La Catarata.
- Real Instituto Elcano. 2002. *Barómetro Noviembre 2002*. <http://www.realinstitutoelcano.org/200211brie.asp>
- Sotillo Lorenzo, J. A. e Rodríguez Manzano, I. 2003. «Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV, n.º 1.

A axenda global de desenvolvemento. Capacidades e límites no sistema internacional de axuda¹



& *Resumo/Abstract: Este traballo aproxímase ás características, obxectivos, evolución e tendencias do sistema de Axuda Oficial ao Desenvolvemento, analizando as constricións –de xestión e de carácter estrutural– que afronta a articulación desta maraña de políticas públicas a nivel global. A situación actual da AOD e os retos que presenta para os estados doadores o incremento da eficacia desta política pon de manifesto a conveniencia de mellorar os mecanismos de coordinación multilateral a fin de potenciar a dimensión global desta acción política.&*

& *Palabras clave: cooperación ao desenvolvemento, axuda, pobreza, Axuda Oficial ao Desenvolvemento (AOD), Obxetivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM), coherencia, relacións internacionais*

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados dos anos noventa os esforzos da comunidade internacional orientados á redución da pobreza despregáronse nun marco político caracterizado pola presenza dun maior sinal estratéxico global. Con anterioridade, a xénese e evolución das políticas de cooperación ao desenvolvemento respondera, sobre todo, ás motivacións autónomas que orientaron tradicionalmente a incardinación desta política no deseño xeral da acción exterior dos distintos estados doadores. Con todo, logo da adopción do informe *Shaping the 21st Century* do Comité de Axuda ao Desenvolvemento (CAD) da OCDE en 1996 e a ulterior enunciación dos Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM) na conferencia homónima que convocou Nacións Unidas no 2000, reforzouse a dimensión colectiva e sistémica das políticas de axuda. O establecemento de metas e procedementos crecentemente homoxéneos entre os actores do sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento levou mesmo a destacar este conglomerado de intervencións como exemplo da articulación dunha política pública de alcance global (Ferroni, Mody, 2002). Este traballo revisa a estrutura, os obxectivos e a evolución actual do sistema de cooperación ao desenvolvemento na súa dimensión oficial e centrándose, xa que logo, só na análise da AOD, a fin de contextualizar os límites desta política no marco da sociedade internacional contemporánea.

2. CARÁCTERES BÁSICOS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN AO DESENVOLVEMENTO

Habitualmente coa expresión sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento facemos referencia ao conxunto de mecanismos públicos e privados de carácter internacional que, servíndose de diversos instrumentos, buscan promover o progreso económico e social dos países menos avanzados. A pesar de que a referencia «sistémica» resulta un pertinente lugar común como convención metodolóxica, que permite agrupar e axudar a comprender as interaccións que conforman a dinámica da cooperación ao desenvolvemento, semellante recurso conceptual non debería inducir unha imaxe equívoca, posto que a realidade empírica da cooperación ao desenvolvemento presenta un carácter escasamente ordenado, ao se articular ao redor dunha rede descentralizada de actores públicos e privados que executan actuacións relativamente independentes e cun reducido nivel de coordinación².

Os actores do sistema internacional de cooperación para o desenvolvemento conforman, polo tanto, unha rede multicéntrica de interaccións sociais. Aínda que o pulo solidario das entidades privadas de natureza benéfica, precursoras das actuais ONGD, se encontra historicamente no xermolo da cooperación internacional –entendida *lato sensu*– pode considerarse que na estrutura contemporánea do sistema predomina o sinal público. Ao longo da segunda metade do século pasado a cooperación ao desenvolvemento construíuse progresivamente como unha política pública de carácter transnacional e xestión multinivel que se desprega tanto desde instancias bilaterais, por parte das administracións centrais e periféricas dos estados doadores, como desde o ámbito multilateral, mediante o recurso á actuación das organizacións internacionais. Nese contexto de intensificación da axuda oficial, as ONGD cedéronlles aos estados unha parte substantiva do protagonismo que lles correspondía orixinalmente na achega dos recursos económicos que nutren este sistema. De tal forma que estas entidades, a pesar de que continúan promovendo unha parte das súas intervencións exclusivamente a partir de fondos propios, desenvolveron ao fío desta evolución novas mecá-

nicas de funcionamento que se orientan cara á identificación e execución intermedia de proxectos dotados dun financiamento maioritariamente público³. Así pois, na actualidade as ONGD teñen un peso relativo menor –en termos económicos– dentro do sistema, aínda que o labor destas entidades resulta axial para a achega de recursos materiais e humanos no proceso de cooperación, o desempeño de funcións nos eidos da educación para o desenvolvemento, a sensibilización, o exercicio de presión política sobre os gobernos e a creación dun discurso social de carácter solidario en materia de cooperación.

O protagonismo económico dos actores estatais nos mecanismos de axuda e, sobre todo, a enorme dificultade estatística que supón intentar aprehender os fluxos financeiros de carácter exclusivamente privado que forman parte do mesmo conducen a que habitualmente o seguimento das tendencias globais do sistema internacional de cooperación termine converténdose nunha aproximación ás partidas económicas máis significativas en termos cuantitativos (e desde logo máis visibles) deste sistema, é dicir, nun achegamento á Axuda Oficial ao Desenvolvemento (AOD). A AOD está composta polas transferencias de recursos de carácter concesional, é dicir, que conta cun elemento de doazón de polo menos un 25 por cento en favor dos países en vías de desenvolvemento (PVD) que realizan as administracións públicas dos estados doadores –directamente ou mediante organizacións multilaterais– co obxectivo de promoveren o desenvolvemento económico e o benestar social dos receptores. Da propia definición despréndese que unha transferencia de recursos non ten por que ser plenamente concesional para ser considerada como AOD, polo que debe diferenciarse nas partidas de axuda entre a cooperación reembolsable (consistente en créditos) e a non-reembolsable, que se traduce en doazóns.

3. OBXECTIVOS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE AXUDA AO DESENVOLVEMENTO

O obxectivo último do sistema de cooperación internacional é a erradicación da pobreza e o logro do desenvolvemento social sustentable das poboacións dos países economicamente menos avanzados do planeta. Na actualidade hai, en termos oficiais, 980 millóns de persoas que viven por debaixo do limiar da pobreza extrema, aínda que as estimacións máis rigorosas elevan esas cifras de modo considerable (Olivié, 2004; Vandemoortele, 2002 b)⁴. Como primeiro paso para acabar coa pobreza, os doadores da axuda estableceron, con vistas a unificar os seus esforzos mediante a adopción dun enfoque estratéxico, denominar Obxetivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM), que son oito logros específicos que deben ser alcanzados no ano 2015⁵. As potencialidades vinculadas á adopción destas metas foron sintetizadas ao redor de tres eixos principais. En primeiro lugar, a través dos ODM, todos os países subscriben uns «mínimos de dignidade humana» que a comunidade internacional se compromete a facer realidade a través dun esforzo cooperativo. En segundo lugar, os ODM definen metas para a política de desenvolvemento en termos de *output* ou *outcomes*: é dicir, en termos de resultados transformadores, de logros obtidos en destino, co que se cambia a práctica de medir o esforzo de axuda en termos de insumos do doador. Para rematar, ao se tratar de metas compartidas, propíciase a *coordinación* entre os diversos actores do sistema de axuda (Alonso, 2005).

Así e todo, e a pesar de que os ODM se converteron no graal da AOD nos nosos días, é importante reiterar que o obxectivo da cooperación vai bastante máis aló destes indicadores e aspira a garantir o dereito ao desenvolvemento do que é titular todo ser humano. A formu-

lación detallada dos ODM (que concreta os 8 obxectivos sinalados en 18 metas que se verifican mediante 48 indicadores) reporta unha dinámica positiva para o sistema de cooperación ao trasladar o enfoque da programación, a avaliación e a calidade a todos os niveis do mesmo. Pero, malia este bo balance, non debería incorrerse no erro de «totemizar» estes referentes, que son pouco ambiciosos e que expresan tan só un consenso de mínimos en materia de desenvolvemento; nese sentido cómpre indicar que o máis paradigmático de entre eles, o ODM 1, propugna reducir á metade (respecto do nivel de 1990) a proporción de persoas que vive por baixo da liña de pobreza extrema no 2015, pero non erradicar esa situación⁶.

Neste sentido foron expostas críticas, de diversa intensidade e enfoque, á consideración dos ODM como pedra angular (Sachs, 2005: 3) da política de cooperación internacional. Sen ánimo de exhaustividade, convén destacar –entre outras formulacións– que se cuestionou en primeiro termo o problema da responsabilidade que xorde ante o eventual incumprimento dos ODM posto que, ao seren formuladas estas metas consonte unha lóxica global, mesmo a pesar de que a súa consecución se teña que lograr a través dun sistema de axuda no que prima a acción bilateral, desapareceu a responsabilidade específica de cada Estado no caso de que as mesmas non sexan alcanzadas (White, Black, 2004). Desde unha perspectiva instrumental, tamén se denunciou que a concreción das intervencións ao redor dos ODM expón aos actores da cooperación ao risco de simplificar en exceso, ou de trivializar incluso, a complexidade propia do proceso de desenvolvemento (Maxwell, 2004). Doutra banda, houbo analistas que se mostraron notablemente escépticos ante a aproximación estratéxica dos ODM ao entender que o efecto catalizador que están tendo sobre as intervencións de desenvolvemento impide a posta en funcionamento doutro tipo de políticas máis eficaces (Easterly, 2006). E, con maior énfase aínda no aspecto táctico, chegouse a apuntar ata que, ao ser os ODM «imposibles de alcanzar como conxunto, non por falta de esforzo político ou axuda, senón por como foron deseñados», poden terminar implicando ao final uns crecentes custos políticos para os seus promotores (Clemens, 2007: 736).

Desde unha aproximación máis radical a esta revisión crítica sinalouse tamén que os ODM serven como instrumento para eludir o debate substantivo sobre os dereitos humanos, as fontes da desigualdade e as reformas que precisa un modo de produción que incrementa progresivamente a brecha social global (Eyben, 2006). Nunha liña semellante, Saith denunciou que, ao seu xuízo, os ODM xeran un pernicioso «efecto encapsulante» que impregna tanto a práctica da cooperación como a axenda de investigación dos estudos sobre desenvolvemento xa que, en ambas as dimensións, resulta case imposible dar con propostas ou reflexións que discorran sen prestarlle algunha forma de obediencia ao poder simbólico supernumerario dos ODM (Saith, 2006: 1183)⁷. No extremo deste espectro de crítica ideolóxica, díxose por fin que os ODM constitúen, en definitiva, un instrumento de lexitimación e de expansión do modelo neoliberal que funciona como unha sorte de cabalo de Troia no seo das políticas de axuda (Lapeyre, 2006; Amin, 2006).

Reafirmando unha vez máis, pese ao elenco de críticas expostas, o valor positivo que teñen os ODM como ferramenta de programación –en aberta contraposición ás erráticas (e en demasiadas ocasións caóticas) prácticas de xestión da AOD de décadas pasadas– é preciso subliñar a limitada envergadura destas metas e facerse eco da necesidade de incardinalas nun proceso de transformación política máis amplo ca as normas e institucións internacionais, na liña do comprometido polos estados no diminuído ODM 8, que se refire á creación

dunha «asociación mundial para o desenvolvemento». Os ODM non poden constituír, en consecuencia, un obxectivo en si mesmos da cooperación internacional, senón que deben ser observados como un primeiro avance para a consecución dunha meta máis ampla: garantir o dereito a unha vida digna para todos os seres humanos, de acordo co establecido na Declaración sobre o Dereito ao Desenvolvemento das Nacións Unidas⁸.

4. LÍMITES ENDÓXENOS NO SISTEMA INTERNACIONAL DE AXUDA AO DESENVOLVEMENTO

Aínda que os ODM supoñen un compromiso modesto respecto da meta global da erradicación da pobreza, o certo é que o sistema de cooperación está hoxe en día aínda lonxe de alcanzar estes obxectivos de mínimos que os estados consensuaron. Sen estendernos en demasiado detalle nesta análise, convén indicar que as proxeccións (que non predicións) sobre o cumprimento dos ODM das que dispoñemos resultan frustrantes. Probablemente no 2015 vaia lograrse reducir á metade a porcentaxe de persoas que vive con menos dun dólar ao día e sofre malnutrición (ODM 1), en virtude do efecto estatístico sobre os datos agregados a nivel mundial que ten o comportamento de grandes potencias demográficas asiáticas (China e India), que acreditan na última década fortes taxas de crecemento económico e redución da pobreza extrema. Con todo, resulta imposible ignorar que –de continuar a tendencia actual– a maioría dos países non van poder cumprir coa meta nesa data. E é case seguro que a maioría dos países en desenvolvemento non alcanzará moitos dos restantes obxectivos (Clemens, 2007: 135). Con carácter xeral sinalouse que cincuenta países cunha poboación conxunta de case 900 millóns de persoas están retrocedendo en polo menos un ODM, mentres que outros 65 países cunha poboación conxunta de 1200 millóns non alcanzarán polo menos un dos ODM ata despois do 2040 (2005, b: 46). O cumprimento dos ODM, xa que logo, está lonxe de albiscarse.

A pesar de que as perspectivas non son boas desde unha óptica global, o epicentro rexional da problemática do subdesenvolvemento localízase no continente africano (Sahn, Stifel, 2003), onde as proxeccións indican que non se alcanzará a educación primaria universal (ODM 2) ata o 2129 e a redución en dous terzos da mortalidade infantil (ODM 4) ata o 2115, mentres que outros indicadores como os relativos ao acceso a saneamento (ODM 7) no canto de mellorar –aínda que sexa de maneira moi gradual– empeoran día a día. O punto de saída para alcanzar as metas era complicado para o conxunto da rexión dado que de 47 países africanos 42 partían demasiado atrasados para alcanzar polo menos a metade dos obxectivos e 12 deles atopábanse atrasados respecto de todos (Carceles, Fredriksen, Watt, 2001); pero mesmo a pesar do moderado progreso que manifestan os datos relativos a este primeiro lustro de século⁹, as probabilidades de alcanzar os ODM no continente cos esforzos que están sendo adoptados na actualidade son moi remotas (Naschold, 2004).

Hai varias causas que contribúen a explicar o fracaso das políticas de axuda. Algunhas delas encóntranse incrustadas na propia dinámica do sistema de cooperación, mentres que outras teñen maior calado e remítenos á incoherencia que existe entre os obxectivos deste e a actual estrutura económica internacional. Desde a primeira perspectiva, que mira cara a dentro das políticas públicas que en materia de cooperación deseñan e implementan os estados doadores, pódense observar os límites endóxeos do sistema nos planos de (a) o financiamento de intervencións, (b) a asignación xeográfica de recursos e (c) a xestión.

Un primeiro vector para considerar a presente situación da AOD é o do (a) déficit de financiamento que experimenta esta política a nivel mundial. A fin da guerra fría provocou unha desfeita nos montantes de axuda internacional librados polos estados, que estivo inducida tanto por motivos ideolóxicos como xeoestratégicos e que conduciu a que se producise durante os anos noventa una caída continuada dos recursos dedicados á cooperación, que pasaron de supoñer o 0,33% da riqueza dos doadores en 1992 a significar só o 0,23% a finais da década. Aínda que desde o 2000 se evidencia unha superación gradual desta profunda crise, sobre todo a partir da celebración do Cume de Monterrey sobre Financiación para o Desenvolvemento convocado pola ONU no 2002, o certo é que a AOD continúa sendo a día de hoxe unha política pública global subfinanciada. A recuperación dos niveis de axuda nos últimos anos elevou as taxas da mesma ata o 0,26% do PNB dos doadores no 2004 (79 553 millóns de dólares), alcanzando a AOD agregada no 2005 o rexistro récord en termos nominais dos 106 500 millóns de dólares (equivalentes en termos relativos ao 0,33% sobre a riqueza dos doadores, é dicir, o limiar porcentual no que se atopaba esta partida a comezos dos noventa) para terminar, de acordo cos datos máis recentes fornecidos pola OCDE, caendo levemente no 2006 ao redor dun 5,1%, para situarse en 103 900 millóns de dólares (0,30% do PNB)¹⁰.

A pesar de que o aumento sustentable da AOD se leva producindo desde comezos desta década, o incremento continúa sen ser dabondo, xa que os diferentes cálculos feitos sobre esta cuestión elevan o incremento de financiamento que debería producirse para alcanzar os ODM nun abano que discorre desde os 50 000 ata os 135 000 millóns de dólares anuais ata o 2015. O Informe Zedillo (ONU: 2001) estimou o déficit de financiamento ao redor dos 50 000 millóns de dólares. No entanto, os cálculos posteriores modificaron á alza esta previsión, posto que Vandemoortele (2002a) sitúa os termos de referencia nun arco que discorre dos 50 000 aos 80 000; Devarajan (2002) cifra os incrementos de AOD que deben producirse para alcanzar o obxectivo da redución da pobreza nun rango que vai desde os 54 000 aos 62 000 millóns de dólares, incrementando esa cantidade ata os 75 000 millóns de dólares para afrontar o cumprimento das restantes metas; e Gottschalk (2004) considera que debe destinarse só para o obxectivo de redución da pobreza entre 80 000 e 110 000 millóns de dólares máis ao ano. Para rematar, a análise sobre o custo dos ODM máis ambicioso que foi realizada –o Proxecto do Milenio coordinado por J. Sachs– termina de elevar as cantidades para sinalar que o gap anual en AOD que deberían emendar os doadores para alcanzar as metas ten que ascender progresivamente desde os 73 000 millóns de dólares no 2006 ata os 135 000 no 2015 (Sachs, 2005)¹¹.

A cuestión do financiamento para o desenvolvemento non ten, con todo, un carácter lineal, senón que presenta aínda máis arestas das que podería parecer nunha primeira aproximación posto que, ademais de seren relevantes os incrementos nominais de axuda, haille que prestar atención ao transfondo contable dos mesmos para contrastar se estes se traducen realmente en novas achegas de recursos para os procesos de cooperación. Neste sentido, as espectaculares cifras do 2005, nas que a AOD medrou un 31,4% respecto do ano precedente, resultan absolutamente elocuentes ao poñer de manifesto o carácter «virtual» que ten boa parte do incremento de AOD que se está a producir nos últimos tempos. Observemos, en primeiro lugar, a maquillaxe contable que supoñen os programas de condonación de débeda por un valor de 23 000 millóns de dólares que foron executados no 2005. Os montantes destes programas compútanse de forma íntegra como axuda outorgada ao Estado receptor, pero

en esencia non implican a afluencia de novos fondos para cooperación senón que supoñen para o país debedor, basicamente, a posibilidade de reducir o seu servizo anual da débeda nunha porcentaxe mínima sobre o valor nominal que se condona¹². Deste xeito, desvirtúase a imaxe dos recursos que chegan realmente ao sistema ou, como denunciaron de modo gráfico algunhas ONGD, lógrase que a AOD creza sen facer afluír «diñeiro fresco» aos PVD. De feito, se descontamos a condonación de débeda, o incremento da axuda no 2005 cae desde o importante 31,4% ata unha modesta taxa do 8,7% en termos reais.

Este proceso de «virtualización» da AOD prodúcese fundamental pero non exclusivamente por razón da condonación de débeda. En segundo lugar, obsérvase tamén nos últimos anos unha énfase moi marcada no incremento da axuda humanitaria, que expón incertezas respecto diso de se o crecemento da AOD presenta un patrón sustentable. En concreto, a OCDE indicou que o drástico aumento de AOD do 2005 se explica en parte pola resposta económica dos doadores fronte á emerxencia xerada polo *tsunami* do sueste asiático de decembro do 2004, que ascendeu a 2061 millóns de dólares. O carácter extraordinario desta asistencia crea dúbidas sobre a sustentabilidade a medio prazo do crecemento da axuda. Na mesma lóxica hai que situar o dato de que, durante o 2005, o incremento substantivo da AOD estadounidense se concentrou na axuda humanitaria para a reconstrución de Iraq e Afganistán (con 3500 e 1500 millóns de dólares respectivamente), é dicir, na resposta á urxencia derivada de dúas catástrofes de etioloxía bélica que foron inducidas pola propia potencia hexemónica¹³. Sen menoscabar a obvia importancia que ten a asistencia humanitaria fronte a todo tipo de desastres, cómpre tomar en consideración, cando se valora de xeito global o crecemento da AOD, que os aumentos nesta axuda non achegan de modo claro recursos adicionais para as estratexias de desenvolvemento a medio e longo prazo nin especificamente para o logro dos ODM¹⁴.

Xunto co subfinanciamento, limitan tamén a eficacia da AOD os problemas ligados á (b) distribución xeográfica dos recursos, pois os doadores non focalizan as súas intervencións nos Países Menos Avanzados (PMA). Debido á diversidade de intereses que latexan no transfondo do sistema de cooperación, no que conviven a busca de solidariedade cos máis desfavorecidos xunto con fins de carácter político e comercial ligados á política exterior dos estados (Rodríguez, Sotillo, 2003), pode observarse como na AOD se produce unha asignación xeográfica de recursos ineficiente en termos de redución da pobreza. Como mostra desta tendencia abonda con sinalar que na África Subsahariana a axuda per cápita caeu de 24 a 12 dólares na década dos noventa. En consecuencia, a maior parte dos fondos da AOD non van parar aos PVD máis pobres, senón a aqueles que mostran maior potencial de crecemento económico e solvencia (sobre todo cando se trata dos créditos concesionais da cooperación reembolsable, que teñen que ser reintegrados aos doadores), aos que teñen unha maior relevancia xeopolítica (Iraq) ou a aqueles países cos que se manteñen relacións históricas e culturais máis aquilatadas, como ocorre no caso español con América Latina. Esta falta de concentración de recursos nos PMA diminúe a eficacia da loita internacional contra a pobreza extrema.

Por outra banda, unha parte importante de PMA vese afectada igualmente polo sesgo da condicionalidade económica na transferencia de recursos que levou a que, na última década, se detraesen cantidades importantes de AOD destes países. Tras a publicación do influente estudo de Dollar e Burnside (2000) sobre a eficacia da axuda, que conformou o substrato doutrinal para o documento estratéxico *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why* do

Banco Mundial, os doadores mostráronse cada vez máis inclinados a considerar que a axuda só podía resultar eficaz nun «bo» ambiente normativo (caracterizado pola estabilidade fiscal, baixa inflación, mercados abertos e outros criterios), polo que esta foi usada en moitos casos para premiar os países que aplican reformas nestes ámbitos e facilitan, xa que logo, o terreo para o crecemento e o desenvolvemento. Aínda que en clave académica a análise de Dollar e Burnside foi obxecto de importantes matizacións por toda a nova xeración de estudos sobre a AOD –que, aínda que confirman o efecto positivo da existencia dun bo marco de políticas, negan que tal compoñente sexa un requisito imprescindible para que a axuda teña un efecto positivo sobre o receptor (para unha revisión desta literatura, Alonso, 2003)– existe o risco de que semellantes receitas dividan os receptores en «preferidos» e «orfos» de doadores sobre a base de probas pouco contundentes respecto da súa capacidade de facer bo uso da axuda. Como indicou o PNUD, «esto de alguna manera ya está sucediendo, a juzgar por la concentración de “preferidos” de los donantes en África Subsahariana anglófona (además de Mozambique y Etiopía) y la excesiva presencia de “huérfanos de donantes” en el África francófona y América Latina» (2005, b: 102).

Para rematar, a AOD mostra graves problemas de calidade e eficiencia na súa (c) xestión. Os máis relevantes deles son os que teñen que ver coa imprevisibilidade da axuda, o carácter ligado dunha parte importante dos recursos da AOD, a escaseza de coordinación entre doadores e a falta de apoio directo aos orzamentos dos PVD. Algunhas referencias illadas permiten ilustrar, aínda que de modo impresionista, estes déficits.

Os compromisos de investimento en axuda dos países doadores, en primeiro lugar, presentan unha marcada volatilidade ao non estar apoiados sobre obrigas xuridicamente vinculantes e atoparse sometidos tan só á vontade política do goberno que estea nese momento; para aqueles PVD que mostran unha dependencia máis acusada da axuda exterior (como lle ocorre, por poñer un exemplo, a Burkina-Faso, que financia máis do 40 por cento do seu orzamento con estes fondos) esta incerteza respecto da afluencia de AOD implica unha limitación severa da súa marxe de manobra no despregamento de políticas públicas, sobre todo no ámbito dos servizos sociais básicos¹⁵.

Un segundo problema no ámbito da xestión é o do carácter ligado dunha parte importante da AOD, na que se lle obriga ao receptor da axuda a adquirir os bens e servizos necesarios para a execución dunha iniciativa no propio país doador. A axuda ligada incrementa o custo dos bens e servizos en taxas que se moven entre un 15 e un 30% mentres que o custo dos alimentos se eleva ata nun 40%, polo que esta práctica reduce o valor da AOD bilateral de maneira drástica, chegándose a calcular que a axuda ligada lle restou no 2002 ao redor de 7000 millóns de dólares ao valor real desta (OCDE, 2005: 101).

En terceiro lugar, a xestión da AOD supón o problema da ausencia de mecanismos de coordinación. Dos 23 estados doadores tan só cinco lles outorgan axuda a menos de 100 países e, por outra parte, os países receptores adoitan tratar cunha media de 30 doadores bilaterais e multilaterais xunto con varias ducias de ONGD (Knack, Rahman, 2004). Isto xera enormes custos burocráticos e de xestión que, en moitos casos, deben ser asumidos por estados con estruturas administrativas débiles e pouco capaces (Acharya, Fuzzo de Lima, Moore, 2004). Non obstante, os intereses específicos de cada doador por manter individualizada a súa propia política de cooperación –en ocasións espúreos respecto dos obxectivos de desenvolvemento – dificultan a posta en práctica de sinerxías cooperativas para a realización de programas e proxectos conxuntos.

5. TENDENCIAS DE REFORMA A CURTO PRAZO NO SISTEMA DE COOPERACIÓN

O panorama da cooperación ao desenvolvemento contemporáneo preséntase, a xulgar polo anteriormente dito, con algunhas luces e bastantes sombras. Aínda que os investimentos en axuda son importantes, con carácter xeral continúan resultando insuficientes e están lonxe de ser xestionados de forma óptima, polo que parece necesario abordar unha reforma do funcionamento dos mecanismos de implementación da AOD de considerable envergadura. Mesmo partindo de diferentes enfoques, os propios actores do sistema coincidiron na formulación deste diagnóstico. Os informes do Proxecto do Milenio (Sachs, 2005), da Secretaría Xeral das Nacións Unidas («Un concepto máis amplo de liberdade») ou do PNUD («IDH 2005: la cooperación internacional ante una encrucijada»), entre outros a nivel multilateral, estiman que é imprescindible reformar as políticas de axuda para lograr o impulso que permita alcanzar os ODM no 2015. Do mesmo modo, esta revisión crítica foi acometida a nivel rexional pola UE coa adopción do paquete de propostas da Comisión que leva por título *Acelerando o progreso cara á consecución dos ODM*⁶ e a redefinición do *Consenso Europeo sobre Desenvolvemento* (Sotillo, 2006). Este exercicio autocrítico foi desenvolvido tamén no plano bilateral, posto que boa parte dos doadores expuxeron compromisos adicionais de AOD na perspectiva 2015. Clara mostra desta tendencia é o caso español, no que a programación estratéxica pon de manifesto a notable relevancia concedida aos ODM, logo da aprobación do Plan Director 2005-2008. Ao mesmo tempo, desde a dimensión privada do sistema de cooperación, as entidades da sociedade civil conseguiron mobilizar milleiros de persoas en todo o mundo a través de campañas como a *Chamada Mundial de Loita contra a Pobreza* do Foro Social Mundial, co obxectivo de manifestar tamén a súa desconformidade coas limitadas estratexias de cooperación ao desenvolvemento actual (Martínez, Martínez-Gómez 2006). En definitiva, polo tanto, parece detectarse unha certa vontade de reforma do sistema internacional de axuda que está apoiada conxunturalmente sobre o impulso adoptado para conseguir os ODM 2015.

Á vista do consenso existente sobre a necesidade de afrontar cambios, parece razoable comezar por adoptar medidas naqueles planos nos que –como xa sinalamos– a AOD funciona de forma máis imperfecta. Neste sentido, os doadores están en proceso de avanzar compromisos de cambio nos ámbitos do financiamento, da distribución e da xestión da axuda. Respecto da primeira cuestión, cómpre indicar que os datos máis recentes proporcionados pola OCDE mostran que ata o 2010 existen compromisos de investimento por parte dos doadores que elevarían a cifra global de AOD ata aproximadamente uns 125 000 millóns, o que vai supoñer un esforzo conxunto de axuda que se situará en torno ao 0,35% da riqueza destes países. Este incremento será particularmente notable na UE-27, que xa incorporou ao seu Consenso Europeo de Desenvolvemento o compromiso de que os estados membros alcancen o 0,7% do PNB no 2015, cun obxectivo colectivo intermedio do 0,56% no 2010 que suporían xa un financiamento superior aos 66 000 millóns de euros anuais¹⁷. Aínda que sen a nitidez da UE, outros doadores asumiron tamén a nivel bilateral compromisos con relación ao incremento das partidas da AOD. Así, por exemplo, Canadá estableceu a meta de duplicar entre o 2001 e o 2010 a súa axuda, mentres que o Plan Director 2005-2008 da cooperación española elevou os recursos destinados a AOD do 0,25 ao 0,50% do PNB, co obxectivo de que na próxima lexislatura se poida chegar a alcanzar a barreira do 0,7%. Estes compromi-

sos constitúen un avance na dirección correcta, se ben os doadores deben garantir non só os incrementos nominais nos recursos senón tamén que exista verdadeira adicionalidade na nova AOD.

Por outro lado, os doadores están ofrecendo, así mesmo, respostas ao problema da falta de concentración de recursos nos PMA. En concreto, África –que é onde se detecta unha maior distancia respecto do cumprimento dos ODM– será obxecto dunha atención particular na programación da axuda dos próximos anos, ao térense comprometido os doadores a proporcionar 50 000 millóns de dólares adicionais de axuda, cada ano, para este continente no 2010. Como mostra, cómpre precisar que a UE asumiu o reto de destinalles especificamente a metade do incremento do seu AOD aos países africanos e que Canadá se propuxo duplicar a súa asistencia á rexión antes do 2008. O goberno español, na mesma liña, adoptou xa un enfoque específico, o Plan África, para o bienio 2006-2008.

Para rematar, a comunidade de doadores formulou tamén compromisos de reforma (aínda que de natureza declarativa) no ámbito da calidade da axuda. Neste plano debe subliñarse a relevancia da *Declaración de París sobre a Eficacia da AOD*, asinada en marzo do 2005 polos ministros dos países doadores e receptores, así como polos directivos de institucións de desenvolvemento de carácter multilateral e bilateral. Esta Declaración, que leva por subtítulo definitorio dos seus contidos *Apropiación, Harmonización, Aliñación e Resultados e Mutua Responsabilidade* aborda as problemáticas máis salientables no campo da xestión e presenta compromisos relevantes en aspectos básicos como a redución da volatilidade dos investimentos en desenvolvemento, a supresión da axuda ligada e o incremento do apoio aos orzamentos dos receptores¹⁸.

6. O CONTORNO DO SISTEMA DE COOPERACIÓN E AS REFORMAS ESTRUTURAIS LIGADAS Á ELIMINACIÓN DA POBREZA

Nas páxinas anteriores centrámonos no repaso dos límites e potencialidades da AOD, que é a parte máis importante do denominado sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento. Non obstante, está bastante claro que coa reforma deste mecanismo non abonda para avanzar na loita contra a pobreza a nivel global, xa que para alcanzar este logro cumprirá mellorar tamén a inserción dos PVD na economía mundial. Nese sentido, resulta significativo que no ODM 8, que se refire ao logro dunha «alianza mundial para el desarrollo», sexa no que existen menos compromisos mensurables por parte dos estados desenvolvidos e respecto do que se constatan menos avances concretos (Engel, 2006: 35). Tan só a efectos ilustrativos, deben sinalarse algúns dos ámbitos máis relevantes nos que os países desenvolvidos terán que promover reformas económicas de carácter estrutural de aspirar a erradicar realmente a pobreza.

En primeiro termo, é imprescindible afrontar a reforma das normas e políticas relativas ao comercio internacional. Logo do último fracaso da Rolda Doha da OMC –a denominada Rolda para o Desenvolvemento que permanece aberta desde o 2001– no Cume de Hong Kong do 2005, as expectativas para os PVD neste ámbito son pouco alentadoras. Unha vez máis os estados desenvolvidos atrasaron a adopción de decisións sobre os tres eixos de cuestións que resultan claves en materia comercial. En primeiro lugar, sobre a modificación das normas que restrinxen o acceso dos países pobres ao mercado, pois cómpre recordar que os países de ingreso baixo que exportan cara aos países de ingreso alto pagan en media aranceis que son entre tres e catro veces meirandes ca os que se aplican entre si os países de ingre-

so alto. En segundo lugar, sobre a redución dos máis de 350 000 millóns de dólares anuais que os países avanzados lles conceden en concepto de subsidios agrícolas aos seus produtores e que, segundo cálculos recentes, teñen un custo real para os PVD superior aos 70 000 millóns de dólares por ano, é dicir, case a mesma cantidade –como media– que se lle dedicou nos últimos exercicios á AOD. E, para rematar, sobre as normas comerciais relativas a investimentos, servizos e propiedade intelectual que, dunha forma ou outra, limitan o desenvolvemento humano dos individuos ao restrinxiren o seu acceso a coberturas sociais básicas, como ocorre en materia de saúde ou saneamento. En calquera destes tres eixos de cuestións, percíbese un considerable déficit de compromiso político para loitar de forma definitiva contra a pobreza.

Un segundo ámbito no que resulta imprescindible abordar a reforma das estruturas económicas internacionais en clave de desenvolvemento é o da redución da débeda externa. No ano 2000 o servizo anual xerado pola débeda de todos os PVD –que elevaba o seu importe global por riba dos dous billóns e medio de dólares– alcanzou a cifra de 376 700 millóns de dólares e supuxo case sete veces máis do que os doadores lle dedicaron nese exercicio á AOD (Atienza, 2001: 187). O lastre financeiro causado polo sobreendebemento externo, que afoga a capacidade orzamentaria dos PVD e que ten amais dramáticas implicacións políticas, sociais e ambientais, constitúe un obstáculo insalvable na consecución de crecemento económico e desenvolvemento humano sustentable (Fritz, 2005). A pesar de supoñeren un signo esperanzador, os programas bilaterais e multilaterais de condonación de débeda en concepto de AOD, dos que constitúe unha mostra recente a condonación para 18 dos Países Pobres Altamente Endebedados que foi aprobada polo G-8 na reunión de Gleanagles e apoiada polo FMI e o BM nas súas reunións de outono do 2005, evidencian esforzos limitados por parte dos acredores que carecen de dimensión abonda para atallar o problema. Para afrontar o tratamento da cuestión con mellores perspectivas requírense, unha vez máis, tenacidade política e solucións novas por parte de estados e institucións financeiras internacionais a fin de avanzar cara a mecanismos de arbitraje internacional que establezan pautas para un arranxo concertado das situacións críticas e irreversibles de sobreendebemento (Raffer, 2003; Ugarteche, 2006).

Finalmente, e sen estendernos máis neste panorama, parece tamén indispensable sinalar que os doadores deben emprender unha reflexión en profundidade sobre a arquitectura existente para o financiamento dos procesos de cooperación internacional. Esta cuestión, aínda que vinculada ao futuro da AOD (Reisen, 2004), ten implicacións máis amplas ao conectar coa problemática da xestión dos bens públicos globais. Aínda que este debate sobre a articulación dun novo modelo de financiamento para o desenvolvemento ten cada día maior presenza na axenda internacional, non deparou por agora resultados tanxibles, por mor dos importantes compromisos políticos que require.

Os mecanismos que poderían garantir unha afluencia estable de recursos para o sistema de cooperación terían que pasar ou ben pola captación de activos nos mercados financeiros internacionais ou ben polo establecemento de mecanismos tributarios de alcance internacional. O primeiro modelo é o avanzado na International Finance Facility (IFF), proposto polo goberno británico, que consiste na emisión de títulos nos mercados de renda fixa polo valor dos incrementos de AOD comprometidos polos doadores para os próximos anos. A negociación destes bonos, dotados dunha solvencia garantida legalmente polos estados, permitiría dispoñer de contado de liquidez para realizar os investimentos necesarios para alcanzar os

ODM no prazo estipulado. Deste xeito, a IFF sería unha plataforma de financiamento que desempeñaría ao mesmo tempo unha función de tesourería (Suárez, 2006: 46). Aínda que se estima que a capacidade recadatoria da IFF podería alcanzar os 50 000 millóns de dólares anuais, a proposta non está dabondo perfilada, sobre todo nos seus aspectos de gobernanza, polo que se optou por establecer unha IFF piloto destinada a financiar un programa de vacinacións a grande escala (IFFIm), que si conta cun amplo consenso (Olivié, Steingberg, 2007)¹⁹. En termos xerais, a IFF expón o considerable inconveniente de que lles traslada os custos da súa implementación ás xeracións futuras, dado que, despois do 2015, boa parte dos compromisos orzamentarios da AOD terán que ser dedicados aos reembolsos da IFF no canto de ser trasladados aos PVD, sen que existan garantías de que nesa data os investimentos realizados vaian terminar coa pobreza.

O segundo modelo que podería garantir a longo prazo a estabilidade da AOD é o da creación dun sistema tributario internacional. O desenvolvemento de mecanismos exactivos de carácter fiscal permitiría compatibilizar o financiamento da AOD coa preservación de bens públicos mundiais, como o medio, mediante a imposición de gravames sobre certas externalidades negativas derivadas do proceso de globalización. Resulta posible atopar na actualidade varias versións deste modelo teórico de tributación global, entre as que cómpre destacar: 1) Os impostos con vocación ambiental que pretenden, á vez que conseguir novas achegas de recursos para combater a pobreza, reducir as emisións de gases invernadoiro á atmosfera (Sandmo, 2003); algunhas das aplicacións máis moderadas destas taxas, como as que gravan os transportes aéreos, atoparon xa apoio en países como Dinamarca, Malta, Reino Unido, Chile ou Francia (Suárez-Fernández, 2006: 47). 2) Os impostos sobre as transaccións financeiras, que son en maior ou menor medida variantes da coñecida Taxa Tobin e propugnan o establecemento de gravames sobre os movementos especulativos a curto prazo de capitais, a pesar do interese que suscitan (visto que ata chegaron a ser obxecto de análise, a través de proposicións non de lei, no Parlamento Europeo, no español e en varias cámaras legislativas autonómicas), da súa factibilidade técnica, das vantaxes estritamente económicas que poderían xerar –sobre todo en termos de redución da volatilidade dos tipos cambiarios– e do dividendo que reportarían para financiar a AOD, a súa implantación está lonxe de ser lograda a causa do elevado grao de consenso interestatal que require a súa posta en marcha para resultar eficaz. 3) Os impostos sobre as vendas internacionais de equipo armamentístico, propostos polo presidente Lula no 2003, afectarían sobre todo aos países do G-8 que exportan armas por valor de 20 000 millóns de dólares anuais. A pesar das expectativas que xera este amplo debate sobre como reconceptualizar o financiamento da AOD, os avances concretos que se produciron ata o momento neste crucial capítulo son aínda moi limitados²⁰.

7. CONCLUSIÓN

Unha revisión sintética das coordenadas e tendencias básicas do sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento mostra o balance de que este se atopa nun momento de incerteza, no que se observan algunhas perspectivas de futuro esperanzadoras (no tocante ao aumento de recursos, maior focalización e mellor xestión) pero no que continúa resultando determinante como tónica xeral a falta de alento político por parte dos estados máis avanzados para modificaren as estruturas económicas e políticas que condicionan o desenvolvemento dos países do sur. Falta xa que logo entre os gobernos unha maior conciencia sobre a necesidade de situar a loita contra a pobreza no centro da axenda política internacional. E

escasea igualmente esa conciencia –a xulgar pola nula presenza do debate sobre a pobreza global na axenda política interna– entre as cidadanías dos países desenvolvidos que teñen, con todo, o notable papel de esixir calidade nas intervencións de cooperación, por ser soporte financeiro e beneficiarias indirectas das mesmas e porque os beneficiarios directos do proceso dispoñen de escasos resortes para demandala. Como afirmou o secretario xeral da ONU, somos a primeira xeración que conta con recursos e coñecementos para terminarmos coa miseria no mundo; pero o certo é que non existe aínda un consenso político firme dabondo como para levar a cabo ese obxectivo e lograr a tutela eficaz do dereito ao desenvolvemento que lle pertence de modo inalienable a cada individuo.

Desde o punto de vista das políticas públicas, parece preciso para avanzar nesa dirección que se saliente o carácter global do sistema de cooperación ao desenvolvemento, potenciando a dimensión multilateral deste como instrumento de xestión en detrimento da predominante lóxica bilateral. Institucionalmente, esta estratexia require a reforma das organizacións internacionais competentes a fin de incrementar a súa lexitimidade tanto de procedemento (maior representatividade) como de resultado (maior eficacia). En termos de xestión de políticas, o fortalecemento da dimensión global da acción de desenvolvemento esíxelles tamén aos países doadores que superen, individualmente, o desafío que lles supón mellorar os niveis de coherencia da política de cooperación, tanto a nivel interno –impedindo a interferencia dos intereses particulares da política exterior do Estado cos obxectivos de desenvolvemento naqueles extremos en que ambos resulten contraditorios– como a nivel externo, mediante a garantía da complementariedade das restantes políticas públicas que emprenden coa acción de desenvolvemento.

Notas

1 Este traballo foi realizado no marco do proxecto de investigación «Ámbitos prioritarios de la cooperación internacional en las relaciones Unión Europea-América Latina: Consolidación democrática y protección de los derechos humanos, cooperación al desarrollo y cooperación penal internacional» financiado pola Xunta de Galicia (ref. PGDIT05PXIB20201PR).

2 Subliñando ese sentido restritivo do concepto de sistema, advertiuse que «no existe un sistema integrado de ayuda para el desarrollo (...) ni en el ámbito internacional ni, tampoco, al menos totalmente, en este caso, en ningún país. Ni ha existido nunca. No obstante, la coordinación –insuficiente en cantidad, calidad y resultados– entre actores permite establecer objetivos, consensuar instrumentos, elaborar “doctrina” y acuerdos sobre buenas prácticas y temas de la agenda, concertar políticas y estrategias, e incluso publicar análisis comunes sobre el estado de la cooperación para el desarrollo». (Graxa, 2005: 268)

3 Dado o carácter heteroxéneo das diversas realidades que compoñen o sistema de cooperación, cómpre indicar que esta tendencia resulta menos acusada nos doadores anglosaxóns (sobre todo nos Estados Unidos e, en menor medida, no Reino Unido), onde a robustez do terceiro sector e o arraigamento da provisión privada de servizos sociais manteñen o protagonismo das doazóns de particulares na composición dos fluxos da cooperación internacional ao desenvolvemento. (De la Dehesa, 2003: 248)

4 Cada vez máis analistas consideran que a renda mínima de subsistencia dun dólar diario (980 millóns) non constitúe un indicador fiable, ata o punto de que se os limiares de pobreza fosen recalculados para reflectir a cesta de bens e servizos realmente necesaria para a supervivencia, estes elevaríanse como termo medio entre un 30% e un 40% (Reddy, Pogge, 2003). Diferentes análises (Chen, Ravallion, 2007) optaron, neste sentido, por avaliar a evolución do indicador estándar xunto co limiar dos dous dólares diarios de renda que, no canto de a 980, chega de xeito máis realista a 2800 millóns de persoas.

- 5 A pesar de que foron amplamente difundidos mediante sucesivas campañas de carácter divulgativo convén recordar, en esquema, que os oito ODM pretenden: reducir á metade a pobreza extrema e a fame; alcanzar o ensino primario universal; promover a igualdade entre os sexos; reducir en dúas terceiras partes a mortalidade dos menores de cinco anos; reducir a mortalidade materna en tres cuartas partes; deter a propagación do VIH/SIDA, o paludismo e a tuberculose; garantir a sustentabilidade do medio; e fomentar unha asociación mundial para o desenvolvemento, con metas orientadas á mellora da asistencia ao desenvolvemento, as relacións comerciais cos países do sur e o alivio da carga da débeda externa.
- 6 Incluso se o ODM 1 é alcanzado no prazo previsto, cómpre considerar que este logro suporá só un éxito relativo posto que, por razón do efecto estatístico creado por crecemento demográfico, aínda haberá no mundo 800 millóns de persoas vivindo no 2015 cunha renda inferior a 1 dólar ao día, a pesar de que eventualmente sexa conseguida a meta de reducir á metade o nivel de pobreza respecto de 1990 (Chen, Ravallion, 2007: 9).
- 7 A dicir de Saith, esta omnipresencia dos ODM na teoría e praxe do desenvolvemento está conseguindo modificar a nosa propia percepción desta realidade, dun modo –como é lóxico– non inocente. En palabras do autor «the other aspect which is remarkable, essentially on account of its absence, is the nature of the development process. Poverty reduction is somehow detached from the constraints imposed by structural inequalities and anti-poor and anti-labour policy biases (...) the end result seems to be an ongoing global bureaucratization and corporatization of ‘development’, now definitionally reduced to the achievement of the MDGs (...) A brave new world for the poor: perhaps it is just as well that they remain unaware, as in the previous cycles of anti-poverty euphoria, that salvation is now only nine years away. Political uni-polarity on the global stage now reflects itself in the development arena starkly, and the MDGs arguably provide the framework for stabilizing and sanitizing the contemporary path of capitalism on a global scale» (Saith 2006: 1190).
- 8 O artigo 1 do devandito texto sinala expresamente que «el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él», Declaración sobre o Dereito ao Desenvolvemento adoptada pola Asemblea Xeral na súa resolución 41/128, do 4 de decembro de 1986.
- 9 O último Informe da ONU sobre os ODM sinala que o número de persoas en situación de pobreza extrema na África Subsahariana se estabilizou e a taxa de pobreza descendeu case un 6 por cento desde o ano 2000. Con todo, aínda a pesar de que parece comezar na rexión un tímido descenso da pobreza extrema, non se estima que esta área xeográfica poida alcanzar o Obxectivo 1 para o ano 2015 (ONU: 2007).
- 10 Esmigallando bilateralmente este agregado, o *ranking* de doadores continúa no 2006 encabezado polas principais economías da OCDE de maneira que os maiores desembolsos en termos absolutos son os realizados polos EUA (máis de 22 700 millóns de dólares), seguido de lonxe polo Reino Unido (12 600 millóns de dólares), Xapón (11 600 millóns), Francia (algo menos de 10 500 millóns) e Alemaña (10 300 millóns). Atendendo ao esforzo relativo de cada doador, porén, o panorama é ben distinto posto que os estados que dedican unha maior porcentaxe do seu PNB a AOD son Suecia, que supera o 1%, Noruega e Luxemburgo (0,89% ambos), seguidos dos Países Baixos (0,81%) e Dinamarca (0,80%). Nos datos do 2006, a OCDE destacou o feito de que os doadores que incrementaron en maior medida a súa AOD no último ano foron Irlanda, Australia, España, Suecia e o Reino Unido.
- 11 A propósito desta cuestión, cómpre advertir que os estudos sobre o custo dos ODM tenden a reducir a complexidade da análise multifactorial sobre a eficacia da axuda –na maioría dos casos de forma expresa e case podería dicirse que por imperativo metodolóxico– de modo que, ao ter que centrarse fundamentalmente na dimensión da oferta (desde a lóxica do déficit de financiamento), adoitan dar por sobreentendida a presenza nos PVD da panoplia restante de factores que poden ser considerados como determinantes do desenvolvemento. Devarajan sobre este particular sinala que «these estimates are extremely crude, and based on a host of heroic assumptions, many of which may not be borne out as history unfolds . . . [W]e cannot stress enough the fact that financial assistance is but one of the factors required to reach these goals» (Devarajan, 2002: 30). O resto de factores de desenvolvemento, que están máis alá do incremento da AOD e cuxa concorrencia é relevante para a consecución dos ODM inclúen, entre outros, a existencia dun contorno político e institucional propicio, así como de suficiente capacidade de absorción da axuda por parte do Estado receptor. Particularmente categórica sobre esta cuestión amósase a análise de Clemens et. al. cando precisa que «any reading of the “costing” studies that suggests that the MDGs can be purchased by any quantity of money per se is incorrect» (Clemens, 2007: 738).
- 12 Así, por exemplo, un país como Etiopía –ao que se lle condonou no 2003 débeda externa por un valor de 1300 millóns de dólares, que foron integramente computados polos doadores como AOD– só puido descontar ao redor de 30 millóns de dólares dos seus pagamentos anuais en concepto de servizo da débeda. Malia o elevado montante nominal da condonación, xa que logo, os recursos que pode liberar en cada exercicio orzamentario o goberno etíope para dedicarlle á mellora do benestar da súa poboación (mediante a provisión de servizos sociais básicos) son sensiblemente máis escasos dos que nos podería levar a pensar a notable cantidade de AOD contabilizada.
- 13 En torno ao vínculo entre seguridade e desenvolvemento, véxase Sanahuja (2005) e Illán Sailer (2006).
- 14 Sobre os riscos vinculados á desviación de axuda desde o financiamento dos ODM cara a procesos de estabilización e reconstrución post conflito (Woods, 2005).
- 15 Os datos empíricos poñen de manifesto que a axuda é moito máis volátil ca o PNB dos estados receptores ou que o seu ingreso fiscal, en media 40 veces máis volátil ca este último. En Zambia, por exemplo, máis do 40% do orzamento de educación vén financiando anualmente mediante axuda ao desenvolvemento e durante o período do 2000 ao 2002, os desembolsos dos doadores descendieron sistematicamente a menos da metade das promesas realizadas ao comezo de cada un dos anos orzamentarios. Mentres que en Senegal, onde os doadores financian a terceira parte do gasto público en saúde, os desembolsos para o período 1998-2002 foron inferiores, como media, nun 45% respecto dos compromisos asumidos (2005 b: 110).
- 16 As iniciativas da Comisión para a reforma da política comunitaria de axuda ao desenvolvemento resúmense nos documentos *Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. The European Union’s contribution* COM(2005) 132 final; *Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals – Financing for Development and Aid Effectiveness* COM(2005) 133 final; *Policy*

Coherence for Development. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals COM(2005) 134 final, todos eles publicados o 12.05.2005.

- 17 Cf. *Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea «Consenso europeo sobre desarrollo»*, DOUE C 461 de 24.02.2006, párrafo 23. O Consenso recolle as conclusións do Consello de maio de 2005 nas que se sinala que os estados membros que aínda non alcanzan o nivel do 0,51 % de PNB dedicado a AOD se comprometen a alcanzar ese limiar como moi tarde no 2010, mentres que os que xa superan esa porcentaxe se comprometen a manter o seu esforzo. Por outra banda, os membros que ingresaron na UE desde o 2002 e que aínda non chegan ao 0,17 % do PNB para AOD comprométese a elevar a súa achega como mínimo ata o 0,33 % ata o 2015.
- 18 A *Declaración de París sobre a Eficacia da Axuda* foi adoptada por 90 países e 27 institucións doadoras co obxectivo de desenvolveren os principios de Apropriación, Alíñamento, Harmonización e Xestión. Os acordos alcanzados tradúcense en 50 compromisos destinados a mellorar a calidade da axuda, que están sendo supervisados mediante 12 indicadores cuantitativos. Os compromisos fundamentais que resumen o contido da Declaración son: 1. Reforzar as estratexias nacionais de desenvolvemento dos países asociados (receptores) e os seus marcos operativos (por exemplo, os marcos para avaliar a planificación, o orzamento e o desempeño). 2. Incrementar a converxencia da axuda ao desenvolvemento coas prioridades, sistemas e procedementos dos países asociados e axudar a multiplicar as súas capacidades. 3. Intensificar as obrigas mutuas dos doadores e os países asociados e os seus cidadáns e parlamentos, en canto ás súas políticas, estratexias e resultados en termos de desenvolvemento. 4. Eliminar a duplicación de esforzos e racionalizar as actividades dos doadores para alcanzar a maior eficacia posible en función do custo. 5. Reformar e simplificar políticas e procedementos dos doadores para favorecer un comportamento de colaboración e a converxencia progresiva coas prioridades, sistemas e procedementos dos países asociados. 6. Establecer medidas e normas de desempeño e rendición de contas dos sistemas dos países asociados para a xestión das finanzas públicas, as adquisicións, as salvagardas fiduciarias e a avaliación do medio, e aplicalas de xeito rápido e amplo, de acordo coas prácticas recomendadas e amplamente aceptadas.
- 19 O proxecto, que comezou a operar en novembro do 2006 e que xerará 4000 millóns de dólares anuais ata o 2015, está financiado polas contribucións do Reino Unido, Francia, Italia, Austria, Alemaña, España, Suecia e Brasil, así como pola Fundación Bill e Melinda Gates. A IFFIm servirá para poñer a proba a viabilidade da FFI, tanto no que se refire á titulación das achegas dos doadores como á súa estrutura de goberno. As doazóns serán distribuídas a través da Alianza Global para as Vacinas e a Inmunización (GAVI, polas súas siglas en inglés), que inclúe a UNICEF, a OMS, o Banco Mundial, a Fundación Bill e Melinda Gates e varios gobernos dos países doadores e receptores. Estes recursos destinaranse á compra e distribución de vacinas para 72 países cunha renda per cápita inferior a 1000 dólares, o que permitirá acelerar o cumprimento dos varios ODM –redución da mortalidade infantil e saúde materna directamente e redución da pobreza e mellora da educación indirectamente– nos países de rendas máis baixas.
- 20 Sobre este tema, pódense consultar entre outros documentos o Informe do Grupo de Traballo Técnico sobre Mecanismos Innovadores de Financiamento, no contexto da Declaración contra a Fame e a Pobreza promovida polos presidentes de Brasil, Chile, Francia e España no 2004; e o Informe Landau presentado ao presidente da República Francesa sobre «Las nuevas contribuciones financieras internacionales» 21.10. 2003.

BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, A., Fuzzo de Lima, A. e Moore. 2004. «Aid proliferation: how responsible are the donors?», *IDS Working Paper 214*, Sussex: Institute of Development Studies.
- Alonso, J.A. 2003. «Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda», en J. A. Alonso y V. FitzGerald (eds.) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 153-178.
- 2005. «Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Nueva agenda de desarrollo?», *Cuadernos de Información Económica*, 187, pp. 49-57.
- Amin, S. 2006. «ODM: instrumento de legitimación y expansión del modelo dominante», en Frédéric Lapeyre et al. *Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Puntos de vista críticos del Sur*, Madrid: Editorial Popular, pp. 129-145.
- Atienza, J. 2002. *La deuda externa del mundo en desarrollo*, Madrid: Akal.
- Burnside, C. e Dollar, D. 2000. «Aid, Policies and Growth», *American Economic Review*, 90, pp. 847-68.
- Chen S. e Ravallion, M. 2007. «Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981-2004», *Development Research Group*, Banco Mundial.
- Clemens, M. Kenny, Ch. e Moss, T. 2007. «The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success», *World Development*, vol. 35, n.º 5, pp. 735-751.
- De la Dehesa, G. 2003. *Globalización, desigualdad y pobreza*, Madrid: Alianza Editorial.
- Devarajan, S., Miller, M. e Swanson, E. V. 2002. «Goals for development: History, prospects and costs». *Policy Research Working Paper n.º 2819*. Banco Mundial.
- Easterly, W. 2006. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest have done so Much Ill and so little Good*, Nueva York: Penguin Press.
- Eyben, R. 2006. «The road not taken: international aid's choice of Copenhagen over Beijing», *Third World Quarterly* 27 (4), pp. 595-608.
- Ferroni, M. e Mody, A. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, A Haia: Kluwer.
- Fritz, B. 2005. «La deuda externa como obstáculo para el desarrollo. Evaluación del nuevo debate sobre la sustentabilidad de la deuda externa», en E. Echart, J.A. Sotillo e L.M. Puerto (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Madrid: La Catarata, pp. 167-177.
- Gottschalk, R. 2004. «How much external finance will be need to meet the poverty-reduction target by 2015?». Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Grasa R. 2005. «La cooperación para el desarrollo: una agenda para poner en el centro de la política el desarrollo y la cooperación entre actores y sujetos en el foco de la implementación», en E. Echart, J. A. Sotillo e L. M. Puerto (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Madrid: La Catarata.
- Illán Sailer, C. 2006. «Ayuda al desarrollo y seguridad: ¿dos agendas incompatibles?», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 13, pp. 79-94.
- Knack, S. e Rahman, A. 2004. «Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients». *Documento de trabajo de investigación sobre políticas 3186*, Banco Mundial.
- Lapeyre, F. 2005. «Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿herramientas de desarrollo o Caballo de Troya de las políticas neoliberales?», en Frédéric Lapeyre et al. *Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Puntos de vista críticos del Sur*, Madrid: Editorial Popular, pp. 9-29.
- Martínez, P. J. e Martínez-Gómez, R. 2006. «Iniciativas ciudadanas para el cumplimiento de los ODM», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 17, pp. 129-140
- Maxwell, S. 2004. «Heaven or hubris: reflections on the new New Poverty Agenda», en Black, R. e White, H. *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*, Londres: Routledge.
- Naschold, F. 2004. «Growth, Distribution, and Poverty Reduction: LDCs are Falling Further Behind», en A. Shorrocks, R. van der Hoeven (eds), *Growth, Inequality and Poverty: Prospects for Pro-poor Economic Development*, Oxford: Oxford University Press.
- OCDE. 2005. «Harmonisation, Alignment, Results: Progress Report on Aid Effectiveness», *The DAC Journal*, vol. 6, n.º 4.
- Oliví, I. 2004. «Evolución reciente de la pobreza en el mundo: ¿qué nos dicen los datos?», *Informes Real Instituto Elcano*, n.º 184.
- Sahn, D. E. e Stifel, D. C. 2003. Progress toward the millennium development goals in Africa. *World Development*, 31(1), pp. 23-52.

- ONU. 2001. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Financiación al Desarrollo, doc. A/55/1000.
- 2005 a. *Informe del Secretario General. Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, A/59/2005, 21 de marzo.
 - 2005 b. *IDH 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada*, Nova York: PNUD.
 - 2007. *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe do 2007, xuño de 2007.
- Raffer, K. 2003. «Deuda externa y procedimiento de arbitraje internacional», en J.A. Alonso y V. FitzGerald (eds.) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 49-69.
- Reddy S. e Pogge, T. 2003. *How Not to Count the Poor*. Nueva York: Universidad de Columbia.
- Reisen, H. 2004. *Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals* OECD, Development Center, Policy Brief n.º 24.
- Rodríguez Manzano, I. e Sotillo Lorenzo, J. A. 2003. «Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 60, n.º 1, pp. 149-186.
- Sachs, J. (dir.) 2005. *Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nova York, PNUD.
- Saith, A. 2006. «From universal values to Millennium Development Goals: Lost in translation», *Development and Change* 37 (6), pp. 1167-1199.
- Sanahuja, J.A. 2005. «Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda», *Documentación Social*, n.º 136.
- Sandmo, A. 2003. «Environmental Taxation and Revenue for Development», *WIDER Discussion Paper* 2003/86.
- Sotillo Lorenzo, J. A. 2006. *Un lugar en el mundo. La Política de Desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: Los Libros de la Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Suárez Fernández-Coronado, I. 2006. «Los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo y la Cumbre del Milenio+5», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º17, pp. 41-56.
- Ugarteche, O. 2006. «Una síntesis del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana (TIADS) mirada desde el Sur», en I. Soletto (coord.) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una responsabilidad compartida*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 133-152.
- Vandemoortele, J. 2002 a. *Are the MDGs feasible?* Nova York: UNDP Bureau for Development Policy.
- 2002 b. *Are We Really Reducing Global Poverty?*, Nova York: UNDP Bureau for Development Policy.
- Woods N. 2005. «The Shifting Politics of Foreign Aid», *International Affairs*, vol. 81, n.º 2, pp. 393-409.

A crecente relación entre as Nacións Unidas e o mundo empresarial: da desconfianza á lúa de mel?



& *Resumo/Abstract: A relación da Organización das Nacións Unidas (ONU) co sector empresarial coñeceu unha fonda transformación fundamentalmente nestes últimos quince anos. En efecto, tras décadas de receos e desconfianzas mutuas, a ONU aposta decididamente por reforzar a súa cooperación co sector privado como unha dimensión clave da súa estratexia de presente e de futuro. Neste artigo analizaremos brevemente a historia da devandita relación, constataremos a relevancia deste acercamento ao mundo dos negocios e veremos como as Nacións Unidas pretenden impulsar un progresivo recoñecemento das empresas como actor lexítimo da sociedade civil. Por último, estudaremos as complexas implicacións que, para a devandita cooperación co sector privado, ten a aposta polo multilateralismo que encontramos no informe final do «Grupo de Persoas Eminentes encargado de examinar a relación entre as Nacións Unidas e a sociedade civil». &*

& *Palabras clave: sector privado, Nacións Unidas, sociedade civil, multilateralismo, Grupo Cardoso*

1. INTRODUCCIÓN

A ONU atópase nun momento de incerteza. O actual proceso de reforma, iniciado no 2002, busca adaptar unhas Nacións Unidas creadas no contexto dunha incipiente guerra fría aos desafíos do presente e do futuro. Este proceso non pode ser comprendido na súa xusta medida se non se ten en conta que as Nacións Unidas xa sufriron, nos últimos quince anos, unha gran transformación de facto cuxa importancia de cando en cando adoita ser destacada¹: o salto cuantitativo e cualitativo que se produciu na relación existente entre a ONU e o mundo empresarial.

A escaseza de publicacións que, dende o mundo académico, se ocupa da análise dunha transformación tan importante resulta cando menos rechamante. Unha explicación a este desinterese atopámola no feito de que as visións dominantes en gran parte das disciplinas das ciencias sociais están marcadas por un carácter profundamente estatocéntrico. Así, distincións clave en moitas disciplinas, fortemente influídas polo ideal do Estado-nación soberano, ou ben non nos axudan a comprender adecuadamente a realidade (como ocorre, por exemplo, coa separación entre política nacional e internacional, idea clave no *mainstream* teórico das relacións internacionais), ou ben as súas fronteiras xa resultan moito máis difusas. Este é o caso, por exemplo, da tradicional distinción entre dereito nacional e internacional.

A crecente relación das Nacións Unidas co mundo empresarial viuse favorecida por algúns cambios estruturais globais, como os avances nos procesos de privatización da autoridade pública no ámbito internacional (Beirsteker e Hall, 2002; Cutler, Haufner e Porter, 1999). Os procesos de redefinición das fronteiras entre o público e o privado aínda hoxe se estudan basicamente a escala nacional e en poucas ocasións se analiza a dimensión internacional do devandito proceso².

Neste contexto de reforma das Nacións Unidas, o papel da sociedade civil merecía unha aproximación máis concreta (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2002: 27). Así, Kofi Annan nomeou en febreiro do 2003 a Fernando Henrique Cardoso presidente dun «Grupo de Persoas Eminentes encargado de examinar a relación entre as Nacións Unidas e a sociedade civil», cuxa principal tarefa foi elaborar unha serie de recomendacións con vistas a mellorar a cooperación da ONU coa sociedade civil. O grupo presentou o seu informe en xuño do 2004 (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a) e o Secretario Xeral ofreceu a súa resposta ao mesmo nun informe publicado tres meses despois (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004b). Neste artigo prestarémoslle unha atención especial ao labor deste grupo na medida en que nos ofrece unha boa oportunidade para reflexionarmos criticamente sobre a crecente participación do mundo empresarial nas Nacións Unidas.

No presente artigo analizaremos, en primeiro lugar, as profundas transformacións producidas na cooperación das Nacións Unidas co mundo empresarial. Posteriormente faremos referencia á curiosa ambigüidade que nos últimos anos amosa as Nacións Unidas á hora de darlle resposta a unha espiñenta cuestión: forma o sector empresarial parte da sociedade civil? Para rematar, estudaremos as implicacións da aposta polo multilateralismo que atopamos no Informe Cardoso.

2. A ONU E O MUNDO DOS NEGOCIOS: A FIN DUNHA DESCONFIANZA HISTÓRICA

A participación das empresas no sistema das Nacións Unidas non é un feito novo circunscrito aos últimos dez ou quince anos. Rastrexando a historia da ONU atopámonos coa existencia dalgúns casos de cooperación e ata, tal e como podemos ver na estrutura tripartita da Organización Internacional do Traballo (OIT), de participación directa no proceso de toma de decisións. Con todo, os exemplos de cooperación centrábanse nalgunhas organizacións do sistema das Nacións Unidas especialmente receptivas ás mesmas, mentres que na maioría dos casos a relación co sector empresarial estaba marcada polo receo e a desconfianza mutua (Boas, Bull e McNeill, 2004: 484; Martens, 2007: 11-12).

A conciencia do alto grao de cooperación alcanzado na década dos noventa levou á Asemblea Xeral a aprobar o 21 de decembro de 2000 a Resolución 55/215 na que se lle pedía ao secretario xeral que solicitase as opinións de todos os estados membros sobre todos os medios para mellorar a cooperación entre a ONU e todos os colaboradores pertinentes, en particular o sector privado. Neste proceso consultouse, mediante entrevistas persoais e cuestionarios, a unha serie de asociacións empresariais e ONG que traballaran activamente no desenvolvemento de relacións coas Nacións Unidas. O 28 de agosto de 2001 a Secretaría Xeral presentou un informe de grande interese e importancia no cal se afirma que case todas as iniciativas neste ámbito responden a un (e en ocasións a varios) dos seguintes cinco obxectivos (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2001: 15-27): diálogo normativo, promoción, mobilización de fondos privados, información e aprendizaxe, e execución operacional.

A década dos noventa coñeceu a superación deste receo histórico e as relacións entre o sistema das Nacións Unidas e o sector privado son cada vez máis profundas e diversificadas; aínda que a maior repercusión mediática queda reservada ás contribucións filantrópicas. A doazón máis coñecida é a de Ted Turner, que en 1997 se comprometeu a doar 1000 millóns de dólares pagadoiros en dez anos co fin de apoiar as accións da ONU de alcance global. Este feito, a nivel institucional, plasmouse na creación ao ano seguinte da Fundación a prol das Nacións Unidas e do Fondo das Nacións Unidas para a Colaboración Internacional.

Os mecanismos de cooperación desenvolvidos entre a ONU e o sector privado son múltiples e variados. Os acordos máis recentes inclúen dende formas de colaboración complexas e desenvolvidas, por exemplo o Fondo para o Medio Ambiente Mundial, ata outras iniciativas oficiosas cuns marcos institucionais mínimos. Así mesmo, podémonos encontrar proxectos de carácter local cun escaso número de participantes e, doutra banda, con iniciativas expostas a escala global nas que interveñen unha gran cantidade de axentes³.

A relación do mundo empresarial co sistema das Nacións Unidas non só se viu favorecida polas coñecidas dificultades económicas da ONU e a súa necesidade de buscar novos medios para a obtención de fondos. O desenvolvemento da cooperación tamén se viu favorecido por un contexto ideolóxico particularmente propicio en gran parte da década dos noventa. O auxe do neoliberalismo favoreceu a extensión das receitas do mercado aos problemas de gobernanza en ámbitos anteriormente pensados como públicos e un menor apoio ao desenvolvemento de mecanismos de regulación do mercado a escala internacional (Boas, Bull e McNeill, 2004: 484-485).

O nomeamento en 1997 de Kofi Annan como secretario xeral das Nacións Unidas foi outro factor que favoreceu a mellora da cooperación co mundo empresarial (Martens, 2007:

14-15). A aposta por un afondamento das relacións da ONU tanto coa sociedade civil como co sector privado era xa daquela un elemento clave na visión de Annan sobre o futuro das Nacións Unidas (Müller, 2006: 8-9). Neste sentido, non faltaron voces que censuraron a súa postura excesivamente afín ao mundo empresarial, denuncian o voluntarismo da súa dobre aposta e ata critican a personalidade de Annan⁴.

A conferencia das Nacións Unidas sobre o Medio e o Desenvolvemento celebrada en Río de Xaneiro do 3 ao 14 de xuño de 1992 foi un momento moi importante na visualización de actores non-estatais –fundamentalmente ONG pero tamén o mundo empresarial– xogando un papel relevante no ámbito internacional. O Programa 21 na súa sección III (capítulos 23 a 32, ambos incluídos), aprobado na devandita conferencia, sinala que a participación de todos os grupos sociais ten unha importancia decisiva no cumprimento dos obxectivos, as políticas e mecanismos acordados por todos os gobernos en todas as áreas do Programa⁵. A sección III establece 9 grupos principais cuxo papel debería reforzarse neste marco: mulleres, infancia e mocidade, poboacións e comunidades indíxenas, organizacións non-gubernamentais, autoridades locais, traballadores e sindicatos, o comercio e a industria, a comunidade científica e tecnolóxica e, para terminar, os agricultores.

O capítulo 30 do Programa 21, denominado «fortalecimiento del papel del comercio y la industria», propuña a creación de dous programas. O primeiro estaría destinado ao fomento dunha produción limpa e proponse que os gobernos, as empresas e as industrias deberían tratar de aumentar a eficacia da utilización de recursos, incluído un aumento da reutilización e da reciclaxe dos refugallos, así como reducir a cantidade de refugallos por unidade de produto económico (parágrafo 30.7). O segundo denomínase fomento da responsabilidade empresarial e busca, por unha banda, fomentar o concepto de xerencia responsable na xestión e utilización dos recursos naturais por parte dos empresarios e, por outra, aumentar o número de empresarios que fagan súas as políticas do desenvolvemento sustentable e as apliquen (parágrafo 30.18). De todos os xeitos, máis aló da retórica oficial, a inclusión das empresas na conferencia de Río non sempre foi ben recibida e valorada (Chatterjee e Finger, 1994).

As mesmas Nacións Unidas, malia o ton globalmente positivo dos seus documentos sobre estes temas, tivo que recoñecer que a cooperación co mundo empresarial implica os seus perigos. Ademais dos riscos máis obvios para a reputación da ONU orixinados por posibles acusacións de favoritismo ou un conflito de intereses (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2001: 10-11), non debemos esquecer os perigos para a coherencia política das Nacións Unidas, derivados do feito de que a maior atención do mundo empresarial se concentre nuns temas que lle interesan máis ca outros. Este feito pode afectar os fondos destinados, condicionar a coherencia da axenda política da ONU e ata modificar os equilibrios internos existentes entre as organizacións e os fondos do sistema⁶.

3. A INCLUSIÓN DA EMPRESA COMO ACTOR DA SOCIEDADE CIVIL: UN OBXECTIVO POLÍTICO

As Nacións Unidas non só pretende o fortalecemento da súa cooperación co mundo dos negocios senón que aposta por impulsar, aos poucos, o recoñecemento das empresas como actores lexítimos da sociedade civil. Este proceso esperta no ámbito das ONG unha profunda desconfianza. O devandito receo resulta moi comprensible pero non sempre responde a motivacións altruístas. Neste sentido, debemos ter en conta que a irrupción empresarial pode ser percibida polas ONG como unha perigosa competencia que ameaza a súa cómoda rela-

ción de voceiro case único da sociedade civil e de «socio» preferente coas organizacións internacionais (Uncetabarrenechea, 2007). Non poucas valoracións críticas ao Informe Cardoso (García Delgado, 2004; Martens e Paul, 2004), ou ata moi negativas (Willetts, 2006), se viron impulsadas por este temor.

Como vimos anteriormente, nos últimos anos as Nacións Unidas apostou por potenciar a súa cooperación co mundo dos negocios e superar décadas de desconfianza mutua. A inclusión do sector empresarial dentro do concepto de sociedade civil supoñería un paso moi importante á hora de reforzar a devandita relación e déronse diversos pasos nesta dirección nos últimos tempos. Nalgúns casos págase o custo político de afirmalo directamente e noutros recórrese a unha ambigüidade calculada. Así, a Dependencia Común de Investigación nun informe do 2000 apostou por esta primeira vía e, logo de sinalar que existe certo grao de confusión na definición de sector privado dentro do sistema das Nacións Unidas, afirmaba explicitamente que o sector privado forma parte da sociedade civil: «En el sistema de las Naciones Unidas existe un cierto grado de confusión acerca de lo que es exactamente el “sector privado”, puesto que el término se ha interpretado de muchas formas distintas. Los funcionarios de algunos de los organismos, fondos y programas definieron el sector privado como la suma de todas las entidades no públicas, incluidas las organizaciones no gubernamentales y el mundo universitario. Otros percibían una connotación considerablemente más restringida, limitada a las empresas con ánimo de lucro. Así pues, es necesario aclarar que, para los objetivos del presente informe, la Dependencia Común de Investigación entiende que el sector privado son los miembros de los círculos comerciales (desde las empresas pequeñas y medianas a las mayores empresas multinacionales, incluido el sector no estructurado) y sus representantes (que pueden actuar por conducto de asociaciones u organizaciones sin fines de lucro, como cámaras de comercio o fundaciones filantrópicas). Por tanto, se considerará al sector privado tan solo como uno de los componentes de la sociedad civil; esta última abarca muchas otras entidades con las que las Naciones Unidas ya han establecido fuertes vínculos» (Dependencia Común de Investigación, 2000: 8-9).

Con todo, o Grupo Cardoso optou por unha segunda vía máis ambigua. O seu obxectivo principal, tal e como se sinalaba nos termos de referencia, era o exame da relación entre as Nacións Unidas e a sociedade civil «con el fin de formular recomendaciones al Secretario General sobre la manera de mejorar la interacción de la Organización con la sociedad civil, *incluidos los parlamentarios y el sector privado*» (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 81). Nun Grupo cuxa tarefa era examinar as relacións da ONU coa sociedade civil, as devanditas referencias aos parlamentarios e ao sector privado resultan como mínimo sospeitosas.

Nesta dirección, Peter Willetts afirma que os termos de referencia do Grupo Cardoso situan o sector privado dentro da sociedade civil e que no informe final se tomou a decisión máis segura de situar o mundo empresarial nunha categoría separada (Willetts, 2006: 309-310). Agora ben, esta decisión tomouse de mala gana ante a forte oposición xurdida fundamentalmente dende o mundo das ONG. Xa no seu Documento de Antecedentes analízase unha serie de cuestións «e problemas estratéxicos para o Grupo» estruturados ao redor de cinco preguntas. No marco da primeira –como combinar unha definición ampla e incluínte da sociedade civil co recoñecemento da súa diversidade e a necesidade de regras flexibles para a súa participación?–, Cardoso expón como un problema que moitas ONG entendan que o sector privado non deba ser considerado como un actor máis da sociedade civil (Cardoso, 2003).

O informe final aposta, como sinalamos anteriormente, por unha definición separada. No seu glosario apóstase por un concepto amplo de sociedade civil que non inclúe o mundo empresarial: «Refírese ás asociacións de cidadáns (distintos das súas familias, amigos e negocios) que estes integran voluntariamente co fin de promover os seus intereses, ideas e ideoloxías. O termo non inclúe actividades con fins de lucro (o sector privado) ou de goberno (o sector público). Son de especial relevancia para as Nacións Unidas as organizacións de masas (como as organizacións de campesiños, mulleres ou xubilados), os sindicatos, as asociacións de profesionais, os movementos sociais, as organizacións de pobos indíxenas, as organizacións relixiosas e espirituais, o mundo académico e as organizacións non-gobernamentais que benefician ao público» (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 15)

Con todo, a súa definición de sector privado salienta a existencia de zonas *grises* entre ambas as categorías. Así, sinala que hai unha serie de actores que poderían encaixar tanto na categoría de sector privado como na de sociedade civil. Esta énfase nas devanditas zonas grises mostra certa continuidade coa ampla definición de sector privado incluída poucos anos antes no informe «Cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado». Nela incluíanse tres tipos de actores:

- a) *Empresas o negocios comerciales con fines de lucro*, tanto del sector regulado como del no regulado, incluídas las pequeñas y microempresas, las cooperativas y las grandes compañías nacionales y multinacionales;
- b) *Asociaciones y coaliciones empresariales*, incluídos órganos colectivos representativos como las cámaras de comercio, las organizaciones patronales y las asociaciones gremiales e industriales, y grupos dirigidos por empresas establecidos con el fin específico de promover la acción cívica del sector empresarial y la participación de empresas y empresarios en los asuntos sociales y ambientales;
- c) *Fundaciones filantrópicas empresariales*, financiadas o dirigidas directamente por empresas» (Informe del Secretario General, 2001: 6 [as cursivas non son miñas].

O segundo e o terceiro tipos de actores son a miúdo incluídos dentro da sociedade civil. O Informe Cardoso amplía estas zonas grises ao incluír algunhas pemes e cooperativas, e o que denomina medios de comunicación «no comerciais» (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 14-15). Neste sentido, refírese a «algunos cauces de comunicación modernos, como los diarios en la red *weblogs* y los servicios de noticias alternativos disponibles en internet, que tienen características de la sociedad civil» (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 14-15). A énfase na importancia destas *zonas grises* é, ao meu xuízo, unha boa mostra do interese que ten as Nacións Unidas na progresiva inclusión do mundo empresarial dentro da sociedade civil.

4. LUCES E SOMBRAS DA APOSTA POLO MULTILATERALISMO DO INFORME CARDOSO

O informe final do Grupo Cardoso reconece a existencia de fundamentalmente tres grupos interesados: a sociedade civil, o sector privado e o Estado. Neste sentido, a súa proposta 24 consiste na creación dunha nova Oficina de Alianzas e Participación dos Grupos Interesados que se ocuparía de formular e executar a estratexia para a relación da ONU con todos os grupos interesados (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 66-69). Un secretario xeral adxunto ocuparía da devandita oficina que podería constar de (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 69):

- «- una dependencia para la sociedad civil, que absorbería al Servicio de Enlace con las organizaciones no gubernamentales;
- una dependencia de desarrollo de alianzas, que absorbería al Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional;
- una dependencia de enlace con los representantes elegidos;
- la Oficina del Pacto Mundial;
- la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas».

O Informe Cardoso mostra unha aposta decidida polo multilateralismo –realista e positiva segundo algúns (Abad, 2005), imprudente e pouco diplomática segundo outros (Willettts, 2006)– e marcada pola tensión de dous principios xulgados como positivos pero que en moitas ocasións resultan dificilmente conciliables: o carácter intergubernamental das Nacións Unidas e a importancia cada vez maior da sociedade civil nos debates mundiais (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 24). No devandito informe apóstase pola gobernanza global e o futuro do multilateralismo e deféndese unha maior apertura para as Nacións Unidas: «As Nacións Unidas deben transformarse nunha organización máis aberta ao exterior, disposta a establecer redes de colaboración. Debe convocar e fomentar expresamente as asociacións entre múltiples interesados e a creación de redes mundiais sobre cuestións de política, tratando de chegar aos grupos interesados, alén dos estados membros, e asegurándose de manter un xusto equilibrio entre o norte e o sur. As tradicións dos seus procesos intergubernamentais oficiais poden constituír un obstáculo para iso, pero as asociacións e as redes no ámbito das políticas estarán orientadas máis firmemente cara á obtención de resultados e permitirán establecer vínculos máis sólidos entre as actividades das Nacións Unidas a nivel local e os seus valores globais, especialmente no que respecta ao logro dos obxectivos do desenvolvemento do Milenio. O progreso a ese respecto é necesario para a supervivencia das Nacións Unidas, que perderán paulatinamente o apoio do público se non demostran que poden lograr resultados decisivos» (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 78).

A música soa ben, a letra –fundamentalmente a letra pequena– xa é outro conto. O feito de participaren máis actores na toma de decisións non quere dicir que necesariamente estas serán máis xustas e democráticas. Esta apertura dos estados, do proceso intergubernamental aos outros dous grupos interesados principais –a sociedade civil e o sector privado– non sempre resulta positiva. O medo á crecente participación do mundo empresarial é un poderoso estímulo para unha visión desconfiada destas redes e alianzas na que participan diversos grupos interesados; e a proposta 9 do Informe Cardoso, que avoga por fomentar a relación con distintos axentes do sector privado (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 43-44), non axuda a disipar o mencionado receo⁸.

Esta apertura das Nacións Unidas á asociación coa sociedade civil e o mundo empresarial pode ofrecerlle unha serie de vantaxes inmediatas á ONU (entre elas, a posibilidade de diversificar as súas fontes de financiamento) pero no futuro pode acabar debilitando todo o sistema das Nacións Unidas (Martens, 2007: 41). Non se trata tan só de que a crecente relación co sector dos negocios, tal e como sinalamos no apartado segundo, poida romper a coherencia interna da ONU e favorecer as organizacións, programas e axencias que tratan temas, fundamentalmente a saúde e a enerxía, que lle interesan ao mundo empresarial. Ata no caso deses sectores favorecidos, o xurdimento de múltiples iniciativas de asociación, en non poucos casos sen ningunha participación da ONU, pode acabar minando as posibilidades de actuación coordinada á hora de intentar resolver algúns problemas globais (Martens, 2007: 41-42).

O peculiar concepto de asociación do Informe Cardoso foi certamente criticado por Jens Martens e James Paul, na medida que ten efectos tan negativos como a redución da responsabilidade dos gobernos, unha menor calidade democrática no proceso de toma de decisións e fomenta o peso das grandes corporacións internacionais, entre outros (Martens e Paul, 2004: 2-3). O eixo da crítica destes autores, moi razoable doutra banda, reside nos graves perigos que representa a crecente participación das grandes corporacións transnacionais nestas redes e a posibilidade de que a súa acción política favoreza os seus intereses. Sen dúbida, trátase dunha crítica moi consistente e que comparto plenamente. Agora ben, bótase en falta un esforzo crítico semellante á hora de analizar o labor das ONG.

A análise da cooperación das Nacións Unidas co sector privado ofrécenos un bo elemento de xuízo para adoptarmos unha visión escéptica sobre as posibilidades que ofrecen estas redes, alianzas de grupos interesados para conseguir unha sociedade internacional xusta e democrática. Este receo vese acrecentado se observamos o profundo pouso tecnocrático do Informe Cardoso (Martens e Paul, 2004: 2); especialmente perceptible –véxase sobre todo as propostas 19 a 23, ambas incluídas (Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2004a: 57-66)– na súa descorazonadora dobre receita á complexa e controvertida cuestión da acreditación e o acceso dos axentes da sociedade civil dentro das Nacións Unidas: despolitización e coñecemento experto.

5. CONCLUSIÓNS

As Nacións Unidas, logo de décadas de relación marcadas polo receo e a desconfianza, apostou por aumentar as súas xa profundas relacións co mundo empresarial como elemento clave da súa estratexia de presente e de futuro. Esta aposta pode ofrecerlle á ONU unha serie de vantaxes inmediatas, fundamentalmente á hora de obter fondos, pero supón tal serie de riscos (perda de imaxe da organización, conflito de intereses, ruptura de equilibrios internos entre os distintos organismos, programas e axencias, etc.) que poden acabar debilitando o sistema das Nacións Unidas no seu conxunto.

A relevancia desta aposta obsérvase con claridade en todos os documentos de reflexión aprobados no contexto do debate sobre a reforma das Nacións Unidas e, de forma especialmente intensa, no Informe Cardoso. Un elemento fundamental nesa estratexia é conseguir que o sector empresarial sexa considerado como parte da sociedade civil. O Grupo Cardoso intentou contribuír a este obxectivo cuns termos de referencia confusos que incluían unha alusión ao sector privado, e o mesmo Cardoso, no seu documento de antecedentes, concibía a oposición das ONG a que o sector empresarial sexa considerado parte da sociedade civil como un problema. Na súa redacción final, o informe separa sociedade civil e sector privado, pero avanza cara ao devandito obxectivo ao recoñecer a existencia de zonas *grises* entre ambos.

A aposta do Grupo Cardoso polo multilateralismo e a gobernanza global ofrece máis sombras ca luces. A participación de máis actores –sexan ONG ou o sector privado– non significa necesariamente unha toma de decisións máis democrática. Os exemplos existentes no sistema das Nacións Unidas de asociación, fundamentalmente co sector privado, non ofrecen demasiados motivos para ter esperanzas nas posibilidades que nos ofrecen estas redes e alianzas para conseguir unha sociedade internacional máis xusta e democrática.

Notas

- 1 Unha das poucas excepcións encontrámola no moi interesante artigo de Morten Boas, Benedicte Bull e Desmond McNeill (Boas; Bull e McNeill, 2004).
- 2 Por citar un exemplo recente, a crecente participación das ONG e as compañías privadas nos temas relativos á seguridade pode ser concectada, en ocasións dende unha perspectiva demasiado celebratoria (Duffield, 2004), aos procesos de privatización e de retirada do público.
- 3 Para unha visión do alcance xeral da devandita relación acompañada con exemplos concretos, véxase Secretaría Xeral das Nacións Unidas, 2001.
- 4 Neste sentido, David Rieff fai unha crítica da persoa de Kofi Annan (e da súa actuación política) en termos que consideramos interesantes. Búrlase da visión idealizada que se ten da súa persoa en círculos «benpensantes» europeos e estadounidenses e critica a súa personalidade demasiado voluntarista na que case non parecen existir problemas e intereses irresolubles se existe a suficiente boa vontade. Así mesmo, fai referencia ao seu dobre esforzo por estreitar as relacións da ONU coa sociedade civil –basicamente ONG– e coas empresas como un exemplo da súa personalidade voluntarista: «Para Annan, no hay contradicción. Parece creer que los intereses de Médicos sin Fronteras y Exxon-Mobil pueden ser reconciliados. Esta era la perspectiva utópica y profundamente antipolítica que parece haber motivado a Annan para convocar la Asamblea del Milenio...» (Rieff, 2001: 129). Estas opinións de David Rieff sobre a persoa de Kofi Annan conteñen, ao meu xuízo, elementos acertados, pero tamén comete graves inxustizas. Entre elas, o autor parece ignorar que un posto desta natureza tamén esixe unha persoa flexible, diplomática, dialogante e na que un candidato con certas doses de voluntarismo pode xogar, en ocasións moi delicadas, un papel máis construtivo ca un secretario xeral máis firme e coherente.
- 5 O texto en castelán do Programa 21 está dispoñible na seguinte páxina web: <http://www.un.org/es/asustdev/documents/xenda21spanish/xenda21sptoc.htm>.
- 6 O grande interese do mundo empresarial polo moi lucrativo asunto da saúde favorece que se convertese nun tema prioritario para as Nacións Unidas. Neste sentido, as organizacións, fondos e programas que se ocupan deste tema no marco da ONU están a gañar terreo fronte a outras que se ocupan de asuntos que non lle interesa tanto ao mundo dos negocios (Boas, Bull e McNeill, 2004: 486-488).
- 7 A cursiva é miña.
- 8 Un bo exemplo atopámolo no artigo de Vicente García-Delgado, moi crítico con esta novena proposta do Informe Cardoso e tremendamente hostil á idea de que o sector empresarial sexa considerado parte da sociedade civil (García-Delgado, 2004).

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Montserrat. 2005. «El pluralismo como puente hacia el multilateralismo: el Informe del Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, de 2004», *Agenda ONU. Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, n.º 7, pp. 13-43.
- Biersteker, Thomas J. e Hall, Rodney Bruce (Eds.). 2002. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boas, Morten; Bull, Benedicte e McNeill, Desmond. 2004. «Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance?», *Global Governance*, vol. 10, n.º 4, out.-dec., pp. 481-498.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2003: *La sociedad civil y la gobernanza mundial. Documento de antecedentes preparado por Fernando Henrique Cardoso, Presidente del Grupo*, Grupo de persoas eminentes establecido polo secretario xeral para examinar as relacións entre as Nacións Unidas e a sociedade civil, 11 de xuño.
- Chatterjee, Pratap e Finger, Matthias. 1994. *The Earth Brokers. Power, Politics and World Development*, Londres e Nova York: Routledge.
- Cutler, A. Claire; Haufler, Virginia e Porter, Tony (Eds.). 1999. *Private authority and international affairs*, Albany: State University of New York Press.
- Dependencia Común de Inspección. 2000. *Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la participación y la cooperación del sector privado con el sistema de las Naciones Unidas*, A/54/700, 6 de xaneiro.
- Duffield, Mark. 2004. *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- García-Delgado, Vicente. 2004. *Too Close for Comfort: Should Civil Society and the Global Compact Live Under the Same UN Roof?*, outubro, (<http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/panels/cardoso/index.htm>).
- Martens, Jens. 2007. *Multistakeholder Partnerships – Future Models of Multilateralism?*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on globalization (Occasional Paper), n.º 29, xaneiro (<http://www.globalpolicy.org/reform/indxbiz.htm>)
- Martens, Jens & Paul, James. 2004. *Comments on the Report of the Cardoso Panel*, agosto, Global Policy Forum, (<http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/panels/cardoso/index.htm>)
- Müller, Joachim. 2006. *Reforming the United Nations. The Struggle for Legitimacy and Effectiveness*, Leiden e Boston: Martinus Nijhoff.
- Rieff, David. 2001. «The Millenium Assembly», *Global Governance*, vol. 7, n.º 2, abr.-xuño, pp. 127-130.
- Secretaría Xeral das Nacións Unidas. 2001. *Cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado*, A/56/323, 28 de agosto.
- Secretaría Xeral das Nacións Unidas. 2002. *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, A/57/387. 9 de setembro.
- Secretaría Xeral das Nacións Unidas. 2004a. *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil*, A/58/817, 11 de xuño.
- Secretaría Xeral das Nacións Unidas. 2004b. *Informe del Secretario General en respuesta al informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil*, A/59/354, 13 de setembro.
- Uncetabarrenechea, Javier. 2007. «La compleja relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: Límites y posibilidades del Pacto Mundial», Concepción, Luis Enrique; Filibi, Igor y Moctezuma, Patricia (Coords.): *La gobernanza global como desafío democrático: conceptos y perspectivas*, Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California, México (en prensa).
- Willets, Peter. 2006. «The Cardoso Report on the UN and Civil Society: Functionalism, Global Corporatism, or Global Democracy?», *Global Governance*, vol. 12, n.º 3, xullo-set., pp. 305-324.

Recensiones &

MIGUEL ANXO BASTOS BOUBETA_ Universidade de Santiago de Compostela _[145-148]

Villoria, M. 2006. *La Corrupción Política*.
Madrid: Editorial Síntesis.



Giovanni Sartori expresou nunha entrevista hai algúns anos a funcionalidade da corrupción nas democracias modernas, afirmando literalmente que «prefiro un bo político un pouco corrupto a un político imbécil e puro. Tamén porque, despois de todo constitúe un bo aliante se podes ter un pouco de diñeiro, quizais atraías a persoas mellores: hai que ter un pouco de cinismo en política». A idea de Sartori non é moi común vela reflectida por escrito, pero si cinicamente aceptada nos procesos de gobernación do noso contorno. Se cadra por iso faría falta un libro coma o do profesor Villoria para tratar de refutar estes asertos.

O profesor Villoria non só elabora un completo, sistemático e ben razoado catálogo das disfuncións sociais que produce a corrupción en todas as súas variantes senón que elabora un magnífico ensaio sobre a corrupción política e administrativa.

En primeiro lugar este ensaio merece ser destacado porque, a diferenza da maioría dos ensaios sobre corrupción administrativa, integra as súas análises no marco da teoría política contemporánea, que demostra coñecer máis ca satisfactoriamente. O autor deslinda a súa visión da corrupción política, proveniente dunha visión deliberativa e participativa da democracia, ancorada na teoría crítica e para a cal a corrupción é un mal que se debe evitar sempre, pois marxina o ben común da actuación político-administrativa, da visión pluralista dominante en moitos estudos de ciencia da administración na cal certas formas de corrupción poden ser vistas como funcionais. Ademais de enumerar e razoar as consecuencias negativas que a estabilidade social e para a boa gobernanza ten a corrupción, para min o mellor do libro é que o autor fai unha sistemática análise, salpicada de exemplos concretos de corrupción que facilitan moito a comprensión dos conceptos, da corrupción no ámbito xudicial e político, e describe con detalle as prácticas corruptas que se poden dar no financiamento de partidos. Tan completa é a súa exposición que un lector malévolo con vocación avesa pode atopar descritas formas de corrupción que nunca se lle pasarían pola cabeza e ler o libro como un completo manual do bo corruptor. Merece ser destacada tamén a súa honrada análise do fenómeno do clientelismo político, na que á vez que o critica como corruptor, nunca mellor dito, do interese xeral, non deixa de recoñecer certos aspectos funcionais na súa práctica, como o que se refire a unha mellor rendición de contas en modos clientelistas de actuación fronte a fórmulas máis asépticas de elaborar políticas. É honrado porque, malia ofrecer unha visión global negativa do fenómeno, considera o clientelismo como o que é: unha forma de elaborar políticas que caracteriza a moitas sociedades do mundo e que como toda forma política ten virtudes e inconvenientes e ata pode ser funcional para sociedades cun elevado grao de desconfianza social.

Con todo, gustaríame salientar algúns aspectos do libro que merecen ser discutidos con máis profundidade. En primeiro lugar, boto en falta unha teoría xeral da orixe da corrupción. O sociólogo conservador Edward Banfield, nun texto acerca da corrupción como unha característica da organización governamental citado no libro, sinala, entre outros factores, ao crecemento do tamaño e o alcance da actividade governamental como unha das causas da corrupción e eu creo que ten razón. Boa parte da corrupción no eido público débese á tendencia a unha maior intervención e regulación da vida social por parte dos gobernos. Dous exemplos poderían ser pertinentes ao efecto. O primeiro podería referirse ás mafias da inmigración, culpadas de corrupcións e servizos sen conto no discurso governamental oficial. Calquera viaxeiro que vaia a Ceuta nun cómodo ferri por vinte ou trinta euros sabe que quen lle paga cincocentos ou mil a unha mafia por unha perigosa viaxe nunha patera non o fai por gusto senón porque hai axentes estatais que non lle deixan subir ao ferri. É a intervención

estatal, se é xustificada ou non é outro debate, a que xera coa súa intervención o mercado negro e as oportunidades de corrupción, pois se alguén quere vir a España e non lle deixan legalmente, é moi probable que use vías indirectas para conseguilo. O mesmo pode predicarse da corrupción urbanística. Se como na cidade de Houston todo o mundo puidese construír con liberdade na súa propiedade, ninguén cun pouco de sentidíño queredría pagarlle unha pequena fortuna a un funcionario ou concelleiro para que lle deixase construír. Canta máis intervención se dá, maior é o incentivo para corromper a outro e deixarse corromper, como ben se ilustrou nun magnífico libro do economista peruano Hernando de Soto chamado *El otro sendero*. Repito, non valoro aquí a pertinencia da norma, só quero apuntar que a raíz do problema está no exceso de intervención e non nunha especie de impulso innato á corrupción presente en determinados seres humanos. Vista desde esta perspectiva, a corrupción pode ser ata unha forma de defensa do individuo fronte á arbitrariedade da Administración, algo que apunta Rothbard no seu libro *The Ethics of Liberty*. É o caso típico do manual de ética do bacharelato: Que é preferible un nazi corrupto ou un nazi honrado tipo Eichmann se fósemos xudeus? Cal dos dous é máis inmoral? Para analizar desde un punto de vista moral a corrupción cómpre analizar tamén a xustiza, a ética e a necesidade da intervención do Estado, que non sempre pensa no interese xeral, e isto é algo que o libro podería abordar con maior detemento, pois detalla moito as consecuencias e os tipos de corrupción e detense menos na súa causación.

Tampouco estou totalmente de acordo con algunhas das propostas que fai para limitar a corrupción, como é o caso da elección de xuíces. Tratados como o *Justice Without State*, de Bruce Benson, apuntan os problemas da elección popular do persoal da xustiza ao demostrar como xuíces e fiscais electos buscan o lucimento na súa actuación administrativa, perseguindo, por exemplo, maximizar o número de condenas a través de pactos cos defensores sen ter en conta a súa intensidade, co obxectivo de presentar bos resultados nos seus informes de fin de mandato e poder ser así reelixidos.

É moi interesante tamén o tratamento que fai o autor dos efectos potencialmente corruptores que teñen as distintas fórmulas públicas e privadas de financiamento das campañas electorais e como o seu desmedido custo leva os partidos a se involucrar en prácticas corruptas para obteren os fondos necesarios para abordalas. Ata chega a apuntar, é unha mágoa que non o desenvolva máis, a idea de que moitas destas fórmulas de financiamento teñen por obxecto evitarlles aos políticos e partidos xa existentes a competencia de novos competidores. En efecto, prácticas como a presenza institucional en televisión dos partidos segundo os resultados obtidos nas últimas eleccións, o *mailing* gratuito ou as limitacións dos fondos de campaña favorecen aos políticos en exercicio e xa coñecidos fronte aos seus emerxentes e menos coñecidos rivais, constituíndo unha práctica que de darse no ámbito empresarial axiña sería condenada como unha restrición á libre competencia.

Dito isto, o libro constitúe unha impresionante fonte de documentación e reflexión sobre o eido da corrupción política, co mérito engadido de non facer unha distinción tallante entre ambas, analizándoo desde unha visión xeral que estimo correcta, como é correcta, pertinente e nada frecuente, nos ensaios sobre este tema, a súa imbricación coa teorías xurídicas, filosóficas (moi pertinente a súa reflexión aberta sobre quen define o que é corrupto e o que non) sociolóxicas e económicas da corrupción. É un ensaio ameno e ben trabado que sen dúbida despertará moitas preguntas e abrirá novos debates sobre tan poliédrica práctica.

León-Alfonso, S. 2006. *The Political Economy of Fiscal decentralization. Bringing Politics to the Study of Intergovernmental Transfers*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.



Que explica a descentralización fiscal? Un economista contestará, moi probablemente, que son as vantaxes asociadas á toma de decisións descentralizadas e á posibilidade de diversificar territorialmente os menús fiscais (servizos públicos e impostos). Pola súa banda, un xurista poñerá o acento nas disposicións constitucionais e na compatibilidade ou non das decisións descentralizadoras con ese bloque constitucional. Seguramente, un sociólogo incidiría nas preferencias sociais que se manifestan en estudos demoscópicos; e un filósofo político trazaría a ruta da descentralización na tradición filosófica occidental. Todas as respostas anteriores terán a súa parte de verdade e desempeñarían un papel maior ou menor en xustificar a descentralización. Sen vantaxes económicas, cobertura xurídica, apoio social nin sustento intelectual será difícil avanzar en ningunha dirección; polo menos nun marco democrático. Pero aínda con todo o anterior, faltarán un ingrediente fundamental: o que engaden os politicólogos. Se descentralizar supón para as elites políticas estatais unha transferencia de poder cara ás elites rexionais ou locais; por que perder ese poder? Para un político a resposta a esta pregunta sería a clave para entender o *iter* da descentralización.

Aínda que esta apreciación poida resultar obvia, os estudos que abordan as causas da descentralización desde unha perspectiva política son aínda escasos. Velaquí o primeiro aspecto valioso da tese doutoral de Sandra León-Alfonso: rozar un terreo relativamente pouco transitado na literatura internacional, menos aínda en España.

Na primeira parte do libro explóranse as achegas teóricas e empíricas que tratan de vincular o movemento descentralizador ao comportamento racional das elites políticas. Con solvencia, Sandra León-Alfonso amosa as insuficiencias das diferentes achegas e a necesidade de adoptar un enfoque integrador de varios mecanismos para entender os ritmos e intensidades da descentralización fiscal. No entanto, neste punto a autora fai un salto para se concentrar nunha dimensión concreta da descentralización: as transferencias intergubernamentais; e nunha pregunta en particular: Que factores explicativos dan conta da distribución de transferencias do Goberno central entre rexións? Para iso fórmulase un modelo que xera resultados de grande interese. En particular, demóstrase teoricamente que, en contextos descentralizados, o Goberno central terá incentivos para transferir máis recursos ás rexións gobernadas polo mesmo partido. Aínda que dentro destas se lles dará preferencia a aqueles que contan co apoio electoral e recursos cruciais para gañar as eleccións xerais. Pola contra, en contextos de baixa descentralización, a coincidencia de cor do Goberno será menos relevante ca unha alta volatilidade do voto rexional (é dicir, o predominio de electores con ancoraxes ideolóxicas débiles) ou os beneficios esperados por cada euro de transferencias asignado. *Ceteris paribus*, será máis atractivo para o Goberno central transferir recursos a territorios con votantes máis influenciábeis ou con sobrerrepresentación electoral (menor número de electores por escano).

A segunda parte do libro destínase ao traballo empírico, que combina análises econométricas con interesantes entrevistas en profundidade realizadas pola autora a algún dos protagonistas do proceso de descentralización nos anos oitenta e noventa. Entre outros, Joaquín Almunia, Abel Caballero, Juan Manuel Echegaray, Miguel Ángel Fernández Ordóñez e Carlos Solchaga. Mentres que as entrevistas abranguen o conxunto de hipóteses e resultados teóricos que a autora manexa nos primeiros capítulos do libro, o traballo econométrico concéntrase en tres cuestións. Primeiro, a percepción por parte dos votantes da atribución de responsabilidades polo lado do gasto. Segundo, a existencia de interdependencias nos resultados electorais correspondentes a consultas diferentes; ou, noutras palabras, o grao de inde-

pendencia das eleccións autonómicas respecto das estatais. Terceiro, os factores explicativos dos recursos por habitante das diferentes comunidades autónomas de réxime común nos anos oitenta e noventa. En xeral, a autora defende convincentemente que os seus resultados empíricos avalan as súas formulacións teóricas.

Sen dúbida, encontrámonos ante un traballo altamente recomendable e de obrigada lectura para os cinéticos sociais interesados na descentralización fiscal, que senta un bo precedente para traballos sucesivos e ofrece un excelente marco analítico de referencia para a procura de novas hipóteses por contrastar. Neste sentido, probablemente, o libro non debería verse como un traballo acabado, senón como o comezo dunha prometedora liña de investigación.

Algunhas suxestións para esa viaxe serían as seguintes. Talvez pagaría a pena integrar no modelo as coalicións de partidos e os acordos de gobernabilidade con partidos rexionais, claramente relevantes para entender algunhas decisións en materia de financiamento autonómico en España. Por outro lado, probablemente sería conveniente concentrar a atención nalgúns compoñentes dos ingresos das CC. AA. nos que a discrecionalidade do Goberno central pode ser maior, como os convenios de investimento. Igualmente, deberíaselles prestar unha atención preferente aos momentos de reforma do modelo de financiamento, que é cando debería notarse máis claramente a influencia dos factores políticos sobre a repartición de recursos¹. Finalmente, probablemente sería interesante afondar nas diferenzas entre a percepción dos votantes e as cifras macroeconómicas reais, o que abriría a porta ao estudo das distorsións informativas impulsadas polos propios gobernos rexionais².

Notas

1 Véxase, por exemplo, Lago-Peñas, S. 2005: «Evolving federations and rexional public deficits: Testing the bailout hypothesis in the Spanish case», *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 23(3), pp. 437-454.

2 Para o caso galego: Lago-Peñas, I. e Lago-Peñas S. 2005: «Does the Economy matter? An empirical annalysis of the causal chain connecting the Economy and the vote in Galicia», *Economics and Politics*, vol. 17(2), pp. 215-243.

Summary

MIGUEL J. AGUDO ZAMORA, JUAN J. GARCÍA BLESA,
JUAN L. LARA VILA _[9-21]

**Participation of Spanish Autonomous Communities
in the European Union: the new Statute of Autonomy of
Andalusia**

The attribution of sovereign competencies from Member States to the European Union generates important distortions in those Member States with decentralised political systems or compound States, for example Spain and its structure of autonomous regions. From the EU point of view, its subject members are sovereign States, which are therefore responsible for executing European law.

The proposed Treaty establishing a Constitution for Europe contemplated some regulations in which the position and the relationship of the regions with regard to the Organization was recognised in the Original Law at a deeper level.

The Spanish Office of Affairs Relating to the European Communities has also signed two agreements, accepted by all the Autonomous Communities, which substantially improve the actual system. The most important innovation introduced in these agreements is that they allow the Autonomous Communities to participate directly in some EU Council meetings, through the presence of a representative from each Autonomous Communities who will be accountable to the permanent Spanish representative on the EU body.

Parallel to this process, Spain, as a State composed of Autonomous Communities, is undergoing a process of renovation through the reform of the Statutes of Autonomy, among them that of Andalusia. In this context, it is essential to bear in

mind the will of these Communities to reaffirm European policies of a horizontal nature, as well as those designed to improve economic, social and territorial cohesion.

Keywords: European Union, Autonomous Community, Andalusia, Constitution, Statute of Autonomy, reform, participation

-&-

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ _[23-47]

**National defense law and Spain's participation in
peace-keeping operations**

In the new world scenario, Spanish security and defense policy and the assignments of the Armed Forces have undergone a substantial change. Organic Law 5/2005 on National Defense is designed to provide the answer to this new situation.

New goals for defense and new missions for our Armed Forces that from a constitutional point of view oblige us to reflect on the following questions:

Is the concept of National Defense changing?

Do the peace missions carried out by the Armed Forces on foreign soil come under the provisions of article 8 of the Spanish Constitution?

What characterizes the peace-keeping missions approved by Parliament?

These three questions form the main focus of this article, and have been answered on the basis of a conviction that a new defense and security policy requires the renewal of ideas and concepts that

have been rendered obsolete due to the passing of time.

Keywords: defense, security, Armed Forces, peace missions

-&-

SANDRA LEÓN-ALFONSO Y MÓNICA FERRÍN PEREIRA
_[49-75]

Responsibility Attribution for Public Policies in a Multilevel System

In multilevel systems there is an intertwined distribution of power across levels of government that diffuses clarity of responsibility. How then do citizens cope with such a challenge when attributing responsibility? The first proposition of this paper is that, as regional institutions become more entrenched, their citizens' ability to ascribe responsibilities across levels of government improves (learning hypothesis). The second hypothesis we test is the existence of a political bias in people's attributions of responsibilities. That is, we explore if people's political leanings account for the level of government they identify as being responsible for each policy area. With data on the Autonomous Community of Galicia we provide empirical evidence about the existence of a selective learning process among highly educated individuals and among people interested in politics. In other words, people learn about what interests them or when they previously hold a certain amount of knowledge. An empirical analysis does not provide conclusive evidence on the political bias hypothesis.

Keywords: decentralization, clarity of responsibilities, accountability

-&-

VICENZO PAVONE _[77-92]

Biotechnology and social change: right to health care or right to be healthy? Genetic engineering, biomedicalization and individual choice

In 2003, Adele Clarke argued that the Western world was facing an increasingly pervasive social,

cultural and political phenomenon named biomedicalisation, which was transforming the concept of 'health' into an individual responsibility to be fulfilled through improved access to knowledge, self-surveillance and the consumption of self-help biomedical goods and services. More recently, Petersen has detected a parallel genetisation of health, reproduction and identity, which is allegedly encouraging the diffusion of genetic reductionism. The combined interaction of biomedicalisation and genetisation is promoting the emergence of new health care policies based on the idea of individual free choice and anchored to a controversial 'right to be free from diseases'. In fact, the interactions of these factors may give rise to new forms of genetic discrimination, whose ultimate risk is the endorsement of so called 'weak eugenics' selection processes. In spite of the clear social and political dimensions, the present approaches to the regulation of medical biotechnologies are generally based either on bioethical considerations, usually confined to normative issues and individual rights discourse, or on technical discussions, usually focused on the delivery of professional guidelines to secure international high quality standards of biomedical products. This article, in contrast, suggests that it is urgent and necessary to broaden the normative approach of bioethical committees so as to include new insights from empirical studies on the social and political impact of a large-scale implementation of the new biomedical technologies.

Keywords: biotechnology, social change, healthcare policy, biomedicalisation, genetisation

-&-

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO _[93-112]

Spanish Development Cooperation Policy: seeking to attain the age of majority

Development cooperation has become one of the major areas of Spain's foreign policy. The study of this area must take place within the framework of the profound changes experienced by Spanish society over the past thirty years as well as within that of international society. Until relatively recently, it has been common practice to justify the weaknesses and deficiencies of Spanish development cooperation policy by pointing to its youth; today, it has reached the age of majority.

Regarding its current stage, if we had to summarise the philosophy that the Socialist Government is trying to implement in the field of cooperation policy in a single phrase, it would be that of making the transition from an policy of aid to one of development. It is nowadays undeniable that development cooperation is one of the essential elements of Spanish foreign policy and that over time its circumstances have improved both quantitatively and qualitatively.

Keywords: international cooperation, development cooperation, foreign policy, Spain

-&-

CARLOS TEIJO GARCÍA [113-130]

The global development agenda. Capacities and limits of the international aid system

The purpose of this article is to provide a summary and critical overview of the characteristics, objectives, evolution and tendencies of the Official Development Assistance (ODA) system, analyzing the limits of this network of public policies at the global level. The improvement of ODA quality in recent years obliges donor States to consider the need to reform multilateral coordination mechanisms in order to strengthen the global dimension of this public policy.

Keywords: development cooperation, aid, poverty, Official Development Assistance (ODA), Millennium Development Goals (MDG), coherence, international relations

-&-

JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE [131-141]

The growing relationship between the United Nations and the business world: from suspicion to the honeymoon?

The relationship of the United Nations (UN) with the business sector has undergone a profound transformation over the last 15 years. After some decades of mutual reluctance and suspicion, the UN strongly supports a reinforced cooperation with the private sector as a key dimension of its present and future strategy. In this article we will

undertake a brief analysis of the history of this relationship, stressing the relevance of this new development, and will see how the UN seeks to foster an increasing recognition of the business sector as a legitimate player in civil society. Lastly, we will study the complex implications for this cooperation with the private sector of the final report produced by the "Secretary-General's Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society relations".

Keywords: private sector, United Nations, civil society, multilateralism, Cardoso Group

-&-

Normas de publicación

1_ Os traballos enviaranse en soporte magnético como documentos de Word ao seguinte enderezo:

Administración & Cidadanía
Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións

Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid 2 - 4

15707 Santiago de Compostela

Así mesmo, aceptarase o envío de orixinais a través de correo electrónico ao seguinte enderezo:

AC.egap@xunta.es

2_ Non se recollerán traballos enviados por fax nin versións impresas sen estaren acompañadas da correspondente versión en soporte electrónico.

3_ Os soportes magnéticos remitidos deberán presentar as seguintes características:

_ No caso de disquetes ou discos compactos, deben conter un único arquivo ou documento co texto da colaboración.

_ No caso de envío por mensaxería ou correo ordinario, o disquete ou disco compacto levará rotulados, no exterior, o nome do arquivo que denomina o traballo e o nome do autor ou dos autores que o remiten.

_ De tratarse de arquivos adxuntos enviados a través de correo electrónico, os datos de identificación do traballo (título e autor) figurarán no espazo reservado ao «asunto» da mensaxe de correo electrónico.

4_ Os traballos enviados ao Consello Editorial deben cumprir as seguintes condicións:

_ Seren inéditos e non teren comprometida nin prevista a súa edición noutras publicacións.

_ Estaren redactados en galego, español ou inglés.

_ Posúiren unha extensión mínima de 25 000 caracteres e máxima de 70 000 no caso de artigos (incluíndo notas e bibliografía.); e de entre 3000 e 10 000 caracteres no caso de recensións.

5_ Todos os traballos destinados á sección principal da revista (artigos, estudos, etc.) deben incluír, por esta orde:

_ Un título coa súa correspondente tradución ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ A identificación do autor (nome e apelidos).

_ A identificación da institución ou centro a que pertence o autor.

_ Resumo (como máximo de 150 palabras) do contido no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés (*abstract*), de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen as materias nas cales se inscribe o traballo. Estas palabras deben ser traducidas ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ O corpo principal do texto.

_ A bibliografía.

_ Táboas, diagramas e cadros.

6_ Os traballos destinados á sección de recensións deberán incluír, ademais dos datos de identificación do contribuínte (nome e apelidos do autor da recensión): autor, título, editorial, lugar e data da obra recensionada.

7_ Os textos deben presentarse mecanografados a dobre espazo, en formato A4.

8_ Os traballos deben ser coidadosamente revisados polos seus autores no tocante ao seu estilo.

9_ As notas figurarán ao final do traballo.

10_ As citas no texto indicarán autor, ano da publicación e, cando proceda, páxina entre parénteses. Por exemplo, (Peters, 2002: 123). No caso de cita de varias obras dun mesmo autor ou autores publicadas no mesmo ano, acompañará a indicación do ano unha letra do alfabeto (princiando polo «a») que distinga cada unha das obras dese mesmo ano.

11_ A bibliografía debe conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (nome do ou dos autores; título completo, incluído subtítulo cando corresponda; editor; cidade e ano de publicación; de tratarse dunha serie, deben ser indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente; etc.).

Na medida do posible, suxírese utilizar o seguinte modelo de presentación (en orde alfabética do apelido) de acordo co sistema Harvard:

- Libros:

Alesina et. al. 1997. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artigos de libro:

Castles, F. G. 1982. «Politics and public policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.

- Artigos de revistas:

Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).

- Documentos non publicados:

Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.

- Os documentos, fontes ou bases de datos publicados en Internet deben indicar o URL respectivo e a data da consulta (día-mes-ano):

http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

12_ Todos os traballos enviados deben incluír unha indicación dos enderezos electrónico e postal da persoa remitente.

Avaliación de traballos_

Administración & Cidadanía somete os traballos que os autores envían a un proceso de avaliación. Os artigos e as recensións enviados son preseleccionados polo Consello Editorial (véxase o gráfico que se achega).

Os materiais que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitindo calquera referencia á súa autoría, a dous pares externos vinculados a áreas científicas afíns ao contido dos traballos recibidos.

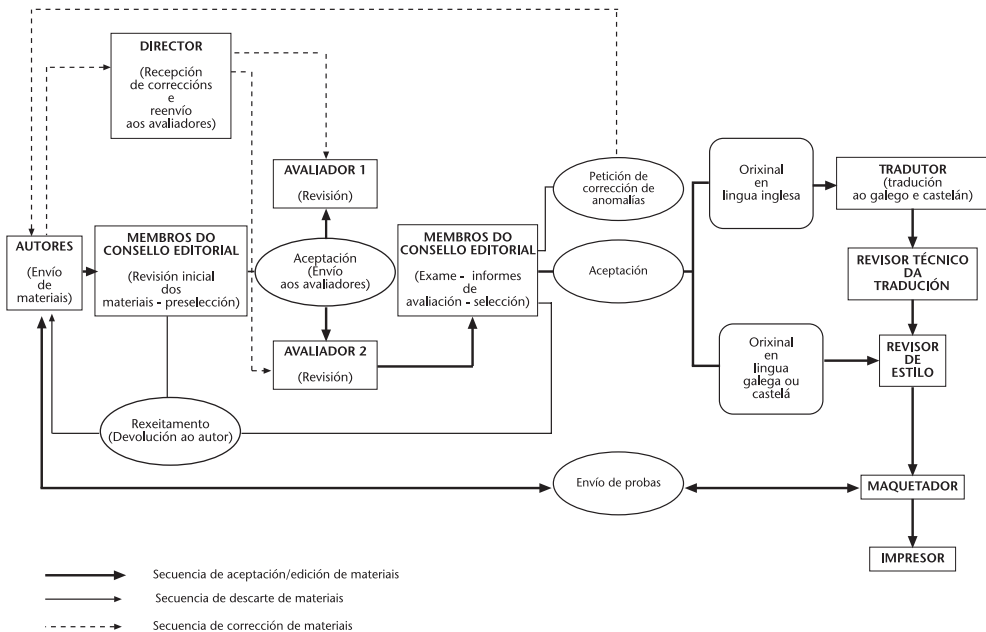
Tras o exame dos informes de avaliación, o Consello Editorial comunícalles aos autores o rexeitamento da súa solicitude de publicación, a aceptación condicionada á introdución de modificacións no orixinal ou ben a aceptación sen condicións. En todo caso, as comunicacións realizadas polo Consello Editorial van acompañadas dunha copia dos informes de avaliación correspondentes.

Administración & Cidadanía conta coa colaboración dun centenar de avaliadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes dun total de 32 universidades e centros de investigación.

Dereitos de autor_

Aceptada a publicación de calquera material (artigo ou recensión) por parte do Consello Editorial, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país son transferidos á editorial.

ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Desexo que me envíen a revista **administración & cidadanía.**

a partir do número 1 e ata novo aviso.

o número / os números _____

en galego

en castelán

Nome e apelidos _____

Entidade _____

DNI / NIF _____

Enderezo _____

Poboación _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Data _____ Sinatura _____

Boletín de suscripción

(só versión impresa)

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
(Madrid)

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99

e-mail: egartorre@egartorre.com

<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05

e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es

<http://www.editorialgalaxia.es>

_ *Administración & Ciudadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico en lingua galega e castelá.

Así mesmo, dispón dunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.

_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

TARIFAS VIXENTES, ATA DECEMBRO DE 2007	Subscripción anual 3 números	Número solto	Forma de pagamento
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	Particulares 26,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia á conta</i> _____ <input type="radio"/> <i>Contra Reembolso</i> <input type="radio"/> <i>Cheque a nome da editorial</i> _____ <input type="radio"/> <i>Xiro postal</i> <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>
	Institucións 108,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	Institucións 36,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	

Domiciliación bancaria

Data _____ Banco ou caixa _____

Número _____ Enderezo da axencia _____

Poboación _____

País _____ Número de conta _____

Estimados señores:

Rógolles que, ata novo aviso, aboen os recibos que lles presente a _____ con cargo á miña conta antes mencionada, en concepto de subscripción á revista **Administración & Cidadanía**.

SINATURA

Titular _____

Enderezo _____

Poboación _____ Código postal _____



administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública