

VOL.2\_nº1\_2007\_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

# administración & ciudadanía.

## Sumario\_

**\_01\_** MIGUEL J. AGUDO, JUAN J. GARCÍA Y JUAN L. LARA (Centro de Estudios Andaluces), «*La participación autonómica ante los órganos de la Unión Europea: plasmación en la reforma estatutaria andaluza*».\_**02\_** ELVIRO ARANDA (Universidad Carlos III de Madrid), «*La ley de defensa nacional y la participación de España en operaciones de mantenimiento de la paz*».\_**03\_** SANDRA LEÓN-ALFONSO Y MÓNICA FERRÍN (Escola Galega de Administración Pública), «*La atribución de responsabilidades sobre las políticas públicas en un sistema de gobierno multinivel*».\_**04\_** VICENZO PAVONE (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), «*Biotecnologías y cambio social: ¿derecho a la salud o derecho a estar sanos? Ingeniería genética, biomedicalización y elección individual*».\_**05\_** JOSÉ ÁNGEL SOTILLO (Universidad Complutense de Madrid), «*La política española de cooperación para el desarrollo: a la búsqueda de la mayoría de edad*».\_**06\_** CARLOS TELJO (Universidad de Santiago de Compostela), «*La agenda global de desarrollo. Capacidades y límites en el sistema internacional de ayuda*».\_**07\_** JAVIER UNCETABARRENECHEA (Universidad del País Vasco), «*La creciente relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: ¿de la desconfianza a la luna de miel?*».\_**Recensiones\_01\_** MIGUEL ANXO BASTOS (Universidad de Santiago de Compostela): Villoria, M. 2006. *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis.\_**02\_** SANTIAGO LAGO (Universidad 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.

## Consejo Editorial

### **\_PRESIDENTE**

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO.  
Director de la Escola Galega de Administración  
Pública y catedrático de Sociología  
[Universidad de A Coruña].

### **\_DIRECTOR**

RAMÓN BOUZAS LORENZO.  
Profesor titular de Ciencias Políticas y de la  
Administración [Universidad de Santiago de  
Compostela].

## Comité Científico

### **\_Área de Ciencias Políticas**

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.  
Profesor titular de Ciencias Políticas  
y de la Administración [Universidad de Murcia].

### **\_Área de Ciencias de la Administración**

SALVADOR PARRADO DÍEZ.  
Profesor titular de Ciencia Política y de la  
Administración [UNED]

### **\_Área de Derecho Administrativo**

JULI PONCE SOLÉ.  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
[Universidad de Barcelona]

### **\_Área de Derecho Constitucional**

EVA SÁENZ ROYO.  
Profesora ayudante de Derecho Constitucional  
[Universidad de Zaragoza].

### **\_Área de Economía**

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

### **\_Área de Sociología**

FABRIZIO BERNARDI.  
Profesor titular de Sociología [UNED].

- \_ *Administración & Ciudadanía* se publica con una periodicidad semestral. Además de los dos números anuales, *Administración & Ciudadanía* ofrece un número anual de contenido monográfico.
- \_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico, en lengua gallega y castellana. Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.
- \_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la 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

### **REVISIÓN LINGÜÍSTICA:**

Interlingua Traduccions, S.L.

### **DISEÑO Y MAQUETACIÓN:**

Krissola Diseño, S.L.

### **IMPRIME:**

Gráficas Salnés, S.L.

### **ISSN:**

1887-0279

### **DEPÓSITO LEGAL:**

La revista *Administración & Ciudadanía* no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los presentes artículos de esta publicación. Estas opiniones son estrictamente responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

# Sumario



<b>_ ARTÍCULOS</b>	[7-144]
_ Miguel J. Agudo, Juan J. García y Juan L. Lara (Centro de Estudios Andaluces), « <b>La participación autonómica ante los órganos de la Unión Europea: plasmación en la reforma estatutaria andaluza</b> ».	[9-21]
_ Elviro Aranda (Universidad Carlos III de Madrid), « <b>La ley de defensa nacional y la participación de España en operaciones de mantenimiento de la paz</b> ».	[23-48]
_ Sandra León-Alfonso y Mónica Ferrín (Escola Galega de Administración Pública), « <b>La atribución de responsabilidades sobre las políticas públicas en un sistema de gobierno multinivel</b> ».	[49-75]
_ Vincenzo Pavone (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), « <b>Biotecnologías y cambio social: ¿derecho a la salud o derecho a estar sanos? Ingeniería genética, biomedicalización y elección individual</b> ».	[77-92]
_ José Ángel Sotillo (Universidad Complutense de Madrid), « <b>La política española de cooperación para el desarrollo: a la búsqueda de la mayoría de edad</b> ».	[93-113]

_ Carlos Teijo (Universidad de Santiago de Compostela), «La agenda global de desarrollo. Capacidades y límites en el sistema internacional de ayuda».	[115-132]
_ Javier Uncetabarrenechea (Universidad del País Vasco), «La creciente relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: ¿de la desconfianza a la luna de miel?».	[133-143]
_ <b>RECENSIONES</b>	[145-154]
_ Miguel Anxo Bastos (Universidad de Santiago de Compostela): Villoria, M. 2006. <i>La corrupción política</i> . Madrid: Editorial Síntesis.	[147-150]
_ Santiago Lago (Universidad 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.	[151-154]
_ <b>SUMMARY</b>	[155-157]
_ <b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b>	[159-160]
_ <b>BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN</b>	[161-162]



# Artículos



# La participación autonómica ante los órganos de la Unión Europea: plasmación en la reforma estatutaria andaluza



**&** *Resumen/Abstract: La atribución de competencias soberanas por parte de los estados a la Unión Europea genera importantes distorsiones en aquellos estados miembros con sistemas políticamente descentralizados o estados compuestos, como es el caso de España y su estructura autonómica. Desde el punto de vista de la UE, los sujetos miembros son los estados soberanos, y por lo tanto ellos son los responsables de la ejecución del Derecho Comunitario.*

*El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa contemplaba una serie de disposiciones en las que la posición y relación de las regiones respecto a la Organización venía a reconocerse en el Derecho originario de forma más profunda.*

*La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas también ha sellado dos acuerdos aceptados por todas las comunidades autónomas que vienen a mejorar sustancialmente el sistema existente. La principal novedad aportada por estos acuerdos es que permiten a las comunidades autónomas participar directamente en algunas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea mediante un representante autonómico que dependerá funcionalmente de la representación permanente española en el órgano comunitario.*

*Paralelamente a este proceso, el Estado autonómico está viviendo una etapa de actualización a través de las reformas de los estatutos de autonomía, entre ellos el andaluz. En este contexto, es esencial tener en consideración la presencia de la voluntad de las Comunidades para reafirmar las políticas europeas de carácter horizontal, así como de cohesión económica, social y territorial.&*

**&** **Palabras clave:** Unión Europea, Comunidad Autónoma, Andalucía, Constitución, Estatuto de autonomía, reforma, participación



## 1. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS REGIONES: UNA RELACIÓN DIFÍCIL

La atribución del ejercicio de competencias soberanas por parte de los estados miembros a una organización internacional, la Unión Europea, mediante la cual fluye el proceso de integración europea, genera distorsiones no despreciables dentro de los estados miembros con sistemas políticamente descentralizados o estados compuestos, como es el caso de España y su estructura autonómica. Nos referimos a los problemas que conciernen a la distribución competencial y, específicamente, a los cauces de participación política de las regiones en la atribución y ejercicio de dichas competencias que pueden posiblemente articularse, así como a los problemas prácticos en su aplicación<sup>1</sup>.

Siguiendo la terminología dominante, las relaciones entre la organización y las regiones o entes políticos descentralizados del Estado compuesto (las comunidades autónomas en nuestro caso) se pueden dividir en dos grupos generales. En primer lugar tenemos las relaciones de tipo ascendente, que comprenden todas las formas que tienen las comunidades autónomas de participar en la toma comunitaria de decisiones. Este tipo se suele subdividir a su vez en interno o externo, dependiendo de que dicha participación se dé en órganos puramente internos del Estado o a través de la presencia o contacto con alguna de las instituciones comunitarias (Comisión, Comité de las Regiones, Consejo de Ministros)<sup>2</sup>. En segundo lugar nos encontramos con las llamadas relaciones descendentes, que atañen a la ejecución interna del Derecho Comunitario por las comunidades autónomas, aspecto ampliamente recogido en una asentada jurisprudencia constitucional en nuestro país<sup>3</sup>.

Un hecho determinante que se debe tener presente en el estudio de estas cuestiones es lo que hasta ahora ha venido siendo *indiferencia* jurídica por parte de la UE respecto a las implicaciones competenciales de su actividad en el ámbito interno de los estados miembros. Efectivamente, desde el punto de vista de esta organización internacional, los sujetos miembros de la misma son los estados soberanos, y por lo tanto a ellos compete la ejecución del Derecho Comunitario de la forma que estimen oportuna en la fase descendente, siendo considerado cuestión interna de los estados todo lo demás. Es decir, la indiferencia descrita nace de los principios de responsabilidad última de los estados y de su autonomía institucional advertidos por el Tribunal de Luxemburgo<sup>4</sup>. Igualmente ocurre en la fase ascendente o de toma de decisiones, donde el Estado miembro es el sujeto propiamente decisivo en el entramado institucional, en el que las regiones encuentran un asiento casi anecdótico y consultivo en el Comité de las Regiones (CdR).

Ahora bien, esto viene justificado no solo por el hecho de que el responsable internacional último sea en todo caso el Estado, quien, como corolario, tiene garantizada su autonomía interna, sino también, y de forma mucho más relevante en nuestra opinión, por la propia lógica de la arquitectura institucional y de actuación comunitaria en la que, siendo la efectividad un principio fundamental, no ha parecido hasta ahora articulable un sistema de toma de decisiones en el que deban intervenir cientos de entes regionales con muy diversos grados de poderes y aspiraciones políticas<sup>5</sup>.

Por último, no hay que despreciar el componente de las llamadas «capacidades administrativas»<sup>6</sup>, que hace referencia a las diferencias existentes en cuanto a poder presupuestario, organizativo, y formación humana entre las diversas regiones de la Unión Europea, aspecto que analizaremos más adelante en referencia específica a la Consejería de Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante el Consejo. Este factor de

capacidad y eficiencia agrava sus diferencias en el nivel regional y es otro motivo importante para los recelos respecto al papel de la Europa de las regiones en la gestión del proceso europeo de integración.

En cualquier caso, y junto a lo dicho, estas relaciones aúnan los aspectos puramente técnico-jurídicos antes esbozados con enormes tensiones político-ideológicas sobre la concepción del Estado-nación (incluyendo el debate sobre un supuesto derecho de autodeterminación para pueblos que no están sometidos a ningún tipo de dominación colonial o derecho de secesión hasta ahora inexistente en el Derecho Internacional), así como innumerables conflictos políticos internos para los cuales la UE no es el foro de tratamiento adecuado por su propia naturaleza de organización internacional creada y sustentada por esos mismos estados soberanos cuya legitimidad o funcionalidad se pone a menudo en cuestión, sin olvidar que los objetivos que se atribuyen a la organización distan, por el momento, de alcanzar estas cuestiones<sup>7</sup>. Sin embargo, todo esto no impide que la relevancia del tema no deje de advertirse en todas las esferas políticas e institucionales, tanto comunitarias como nacionales.

En 2001 la Comisión Europea publicó el *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, documento de gran importancia para tomar el pulso a la cuestión a nivel comunitario. En este se sugiere el «reconocimiento» a las regiones de una suerte de «vía de hecho», que consistiría en la intensificación de contactos y mecanismos de consulta entre la Comisión y las regiones de forma previa a la elaboración y discusión de sus proyectos, especialmente en el caso de regiones con poderes legislativos en el ámbito de la política regional y de cohesión territorial<sup>8</sup>. Aunque esta vía, que se ha generalizado desde entonces, no parece, sin embargo, satisfacer las necesidades de decisión política de las comunidades autónomas en todos los ámbitos de su competencia<sup>9</sup>. Además, como señala Jáuregui, por su falta de institucionalización esta vía depende totalmente de la voluntad política de la Comisión<sup>10</sup>.

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (TCUE) contemplaba a su vez una serie de disposiciones en las que la posición y relación de las regiones respecto a la Organización venían a reconocerse en el Derecho originario de forma más profunda<sup>11</sup>. Sin embargo estas estipulaciones, referidas fundamentalmente a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y al derecho de acceso al Tribunal de Justicia de la UE estaban fuertemente condicionadas por la actuación de los estados.

Otras propuestas han sido avanzadas de cara a variar la *indiferencia* comunitaria en este aspecto y desbordar las vías hasta ahora disponibles. No obstante, probablemente debido a las razones institucionales y políticas antes expuestas, la situación no ha cambiado sustancialmente. Centrándonos en la fase ascendente de las relaciones comunidades autónomas-UE, se podría decir que dentro de la participación exterior, es decir, en las mismas instituciones comunitarias, no parece que las vías actualmente existentes vayan a profundizarse en el presente estadio político-jurídico de la integración comunitaria. De estas vías (participación de facto en la Comisión, asiento en el CdR, o participación en el Consejo de Ministros), consideramos que la más fructífera de cara a un futuro próximo, y aquella en la que los actores regionales deberían centrar su atención y esfuerzos, es la participación individual en las delegaciones estatales según el art. 203 TCE.

Esta forma de participación, así como casi todas las demás, continúa estando sometida al Derecho estatal y a la coordinación y ordenación por parte del Estado (SSTC de 29 de octubre de 1992 y de 26 de mayo de 1994). Ahora bien, en los últimos años se han venido pro-

duciendo avances en la legislación española a nuestro juicio muy significativos y que han venido a reforzar considerablemente la eficacia de la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros de la UE.

## **2. LA PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO DE MINISTROS: UN INSTRUMENTO CON FUTURO**

El 9 de diciembre de 2004 un órgano de participación interna, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE<sup>12</sup>), sella dos acuerdos aceptados por todas las comunidades autónomas: uno relativo a «La Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las comunidades autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea» y otro «Sobre el Sistema de Participación de las comunidades autónomas en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea» que vienen a mejorar sustancialmente el sistema ya existente desde 1996<sup>13</sup>.

La principal novedad aportada por estos acuerdos es que permiten a las comunidades autónomas participar directamente en algunas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea mediante un representante autonómico que dependerá funcionalmente de la representación permanente española en el órgano comunitario. Según se extrae del propio texto de los acuerdos, «se entiende por dicha representación la incorporación a la delegación española en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo de un miembro, con rango de Consejero o miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que represente a las comunidades autónomas en los asuntos que afecten a sus competencias».

Como es lógico, las comunidades autónomas solo podrán participar en la representación del Estado para aquellos asuntos en los que ejerzan competencias. Concretamente participan en las siguientes formaciones del Consejo:

- EPSSCO: Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores,
- AGRIPESC: Agricultura y Pesca,
- MA: Medio Ambiente,
- EJC: Educación, Juventud y Cultura.

Esta participación autonómica consiste, como ya se ha adelantado, en la inclusión dentro de la representación permanente española en el Consejo de Ministros de una Consejería de Asuntos Autonómicos en representación de las comunidades autónomas. La Consejería está integrada por dos personas o consejeros, nombrados a propuesta consensuada de las 17 comunidades autónomas, los cuales deberán proceder de la estructura política autonómica y tener rango de consejero o ser miembro del Gobierno de una de las comunidades autónomas, solución mucho más acertada que la anterior representación por diplomáticos, cuya sensibilidad por los asuntos autonómicos no era necesariamente la más adecuada. Estos dos puestos de representación son rotatorios entre las 17 comunidades, y serán elegidos cada 3 años. En cualquier caso, hay que insistir en que la Consejería de Asuntos Autonómicos está adscrita orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas y funcionalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, es decir, está plenamente integrada en la representación española.

Este tipo de representación de las comunidades autónomas en el Consejo, inspirado en el modelo de representación de los Länder austriacos<sup>14</sup>, y a la que puede llamarse directa por cuan-

to les permite incluir un Consejero autonómico con derecho a uso de la palabra en la legación española (es decir, con poder para expresar la posición del Estado en temas de su competencia), se rige por unos objetivos y unos principios recogidos en la ley que se inspiran en la necesidad de garantizar la unidad y coherencia de la acción exterior dentro del margen de maniobra más amplio posible para las comunidades autónomas en sus ámbitos competenciales.

Efectivamente el principio fundamental de este mecanismo de representación, como ya puede intuirse, no es otro que el de unidad, que implica un criterio de no contradicción entre los distintos actores que representan al Estado y tiene, como veremos posteriormente, importantes consecuencias en la práctica. Otros de estos principios son el de lealtad en la actuación, corresponsabilidad, representación conjunta (tanto para los Consejos de Ministros como para los comités u órganos auxiliares que sean necesarios, especialmente en el comité de representantes permanentes o COREPER y únicamente dentro de su primera formación –COREPER I–, encargada de las cuestiones más técnicas como pesca, transportes, telecomunicaciones, medioambiente), responsabilidad del Estado por la actuación común, y, finalmente, el uso de la palabra por los consejeros autonómicos.

El principio de unidad de representación es la piedra angular del sistema, lo cual se manifiesta en la necesidad de alcanzar una posición común por parte de las comunidades autónomas antes de poder expresarse en el seno de la representación española. Esto es, si las 17 comunidades autónomas no alcanzan un acuerdo sobre cuál debe ser la posición del Estado al que, no lo olvidemos, están representando, los consejeros autonómicos no podrán expresar la posición autonómica.

La generación de este tipo de consensos y acuerdos es quizá uno de los aspectos más interesantes del mecanismo. Así, la información proveniente del Consejo es recogida por la Consejería de Asuntos Autonómicos y enviada a las 17 comunidades autónomas, las cuales tendrán un periodo de tiempo (en ocasiones muy limitado) para procesar la información, formular a la Consejería su posición y alcanzar una posición común al respecto. En términos prácticos se trata de la transmisión diaria de enormes cantidades de información de un alto nivel técnico a las diferentes comunidades autónomas, las cuales, sin embargo, no siempre están preparadas técnicamente para responder en plazo<sup>15</sup>. Es decir, en el momento actual de desarrollo del mecanismo nos hallamos ante una vía que ofrece amplias posibilidades de cumplir eficazmente los objetivos legítimos de las comunidades autónomas y sobre la que ellas mismas han expresado una valoración positiva unánime<sup>16</sup>, si bien aún falta el rodaje y la preparación humana necesaria por parte de las propias comunidades autónomas para llegar a su máximo aprovechamiento.

Dentro del mecanismo hallamos otros puntos que deberían mejorarse, como por ejemplo la participación en los Grupos de Trabajo del Consejo de Ministros. Estos grupos son comités de tipo muy técnico en los que a diario se lleva a cabo la verdadera labor legislativa comunitaria. Se podría decir que la inmensa mayoría de las decisiones que interesan a las comunidades autónomas se toman en este tipo de comités o grupos de trabajo, en los que se realiza la verdadera negociación técnica para la posterior ratificación formal por el Consejo. En ellos puede participar la Consejería de Asuntos Autonómicos, si bien su posición parece ser demasiado endeble para ser efectiva por el momento.

La Consejería de Asuntos Autonómicos puede participar mediante un representante técnico, pero en la práctica debe procesar grandes cantidades de información en comités que se reúnen a diario y enviar esta información a las 17 comunidades autónomas, las cuales,

sufriendo a su vez los problemas antes advertidos, deben formular sus posiciones en ocasiones en el plazo de pocas horas. Estas cuestiones plantean algunas dudas sobre la participación real en los términos actuales. No obstante, parece que estos problemas podrían resolverse de forma relativamente fácil y rápida mediante ciertas mejoras en el sistema de comunicación interna entre la Consejería y las comunidades autónomas. Igualmente se ha sugerido que sería positivo satisfacer la imperiosa necesidad de mayor preparación de los interlocutores dentro de las comunidades autónomas mediante, por ejemplo, la creación de Consejerías específicas para asuntos comunitarios europeos<sup>17</sup>.

En definitiva, el reto actual para la participación autonómica en la fase ascendente del Derecho Comunitario, o toma de decisiones comunitaria, parece hallarse en la necesidad de una mayor concienciación y preparación específica por parte de los órganos políticos autonómicos dada la actual disponibilidad de medios adecuados a tal fin. ¿Cómo podría influir en esto la proyectada reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía actualmente en trámite en las Cortes?

### **3. EL PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA ESTATUTARIA ANDALUZA**

Sin lugar a dudas, la reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía<sup>18</sup> debe dar respuesta a esa necesidad de la Comunidad Autónoma, a la vez que puede ser una buena base para dar un impulso más en la concienciación de la Administración andaluza de la importancia que la Unión Europea tiene para su propio desarrollo.

De hecho, el texto del nuevo Estatuto de autonomía para Andalucía incluye, dentro del Título IX, Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma, todo un capítulo, el III, dedicado a las Relaciones con las Instituciones de la Comunidad Europea.

#### **3.1. Principios generales**

Los arts. 226 a 235 del nuevo Estatuto sientan el marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las instituciones de la Unión Europea. Tal como señala López Benítez<sup>19</sup>, superada una primera interpretación muy estricta que entendía, sobre la base del art. 149.1.3 CE, que la relación con las instituciones europeas únicamente se trataba a través del Estado y de los órganos estatales, nuestro Derecho interno, siguiendo las recomendaciones de la jurisprudencia constitucional, fue adoptando otra postura más flexible y más proclive a la participación de las instancias autonómicas en los procesos de decisión y aplicación del Derecho Comunitario.

Para empezar, señala el mencionado autor, «el ámbito sustantivo de la competencia estatal sobre relaciones internacionales se redujo a la potestad de suscribir tratados, de mantener embajadas y consulados y a la consagración de la responsabilidad internacional del Estado. Además, se entendió que en un Estado descentralizado como el nuestro, el ingreso en las instancias europeas no suponía que, por ello mismo, quedase alterado el marco interno de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, apreciación esta última que hacía necesario el diseño de mecanismos y técnicas imaginativas que permitiesen la participación de las comunidades autónomas tanto en la fase ascendente de formación del Derecho Comunitario, como en la fase descendente de aplicación y desarrollo del mismo, ya que, de conformidad con el Derecho Comunitario, solo el Estado es quien actúa con personalidad jurídica internacional y quien posee la capacidad para comprometer ante las instancias europeas al Reino de España».

El marco de relación viene definido, pues, en el artículo con el que se inicia este capítulo, el 226, que establece que las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado.

A continuación, el Estatuto de autonomía para Andalucía define la actuación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición del Estado ante la UE a dos niveles: en los asuntos que le afecten de forma directa la Comunidad Autónoma participará de forma bilateral<sup>20</sup>, mientras que en el resto lo hará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan, siempre de acuerdo a la legislación sobre la materia.

Cabe destacar que la posición expresada por la Comunidad Autónoma será determinante en la formación de la posición estatal si la cuestión tratada afecta a sus competencias exclusivas, o si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. En caso de que el Gobierno del Estado no acoja esta posición, debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado.

### 3.2. Participación de Andalucía en los procesos de decisión de la Unión

El nuevo texto estatutario sube un nivel en el grado de presencia de la Comunidad Autónoma y prevé la participación de Andalucía en las decisiones de la Unión Europea, indicando que aquella participará en los procesos de decisión en las instituciones comunitarias, directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen. Aunque no se configuran sistemas concretos de participación, se avanza en el reconocimiento de la Comunidad afirmando que el Estado está obligado a informar a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y los proyectos normativos y decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la norma estatal. La Junta de Andalucía podrá además dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes.

En el mismo sentido, se establece que la Junta de Andalucía participará en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Podrá participar especialmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente, tal y como se ha tratado de forma más exhaustiva en el apartado 2.

Se contempla incluso la posibilidad de que, cuando se traten asuntos relativos a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, esta pueda, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación<sup>21</sup>.

A pesar de que no se trata de un órgano de participación directa, es reseñable la importancia de que el Estatuto refleje que Andalucía tendrá también una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos. Del mismo modo, se prevé que la Junta de Andalucía promueva la cooperación y establezca las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las

que comparta objetivos e intereses, impulsando la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea.

### 3.3. Desarrollo, aplicación y control del derecho de la UE

En un tercer nivel, podemos señalar que la Junta de Andalucía desarrollará y ejecutará el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. Se deja así en manos del legislativo autonómico la articulación del sistema que regule esta actividad por parte de la Comunidad Autónoma. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

Del mismo modo, el Parlamento de Andalucía participará en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para lo cual será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas.

La Junta de Andalucía intervendrá también en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Aunque en estos momentos el Derecho Comunitario no lo contempla, el nuevo Estatuto refleja que la Junta de Andalucía tendrá acceso, en su caso, al Tribunal de Justicia si así lo establece la legislación comunitaria. Por el momento, en el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma.

## 4. OTRAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Como se ha expresado anteriormente, la necesidad de adaptar las normas estatutarias a la nueva situación del Estado español dentro del panorama europeo no es una cuestión que afecte únicamente a la Comunidad Autónoma andaluza. De hecho, el resto de reformas de los estatutos de autonomía que las diferentes comunidades autónomas han impulsado y están impulsando durante la actual legislatura también recogen, de un modo u otro, las relaciones institucionales con los distintos órganos de la UE.

En este sentido es interesante destacar tanto las reformas aprobadas de los estatutos de autonomía de Cataluña<sup>22</sup> y de la Comunidad Valenciana<sup>23</sup> como los que se están tramitando actualmente en las Cortes Generales, es decir, el balear, el aragonés y el canario.

El que más profusamente se refiere a las relaciones autonómicas con la Unión Europea es el Estatuto catalán, que recoge de una forma similar al andaluz cuestiones como el marco de relación autonomía-UE y la participación en la voluntad del Estado, así como la existencia de una delegación de la Generalitat ante la Unión Europea, las acciones ante el Tribunal de Justicia, el desarrollo y la aplicación del Derecho Comunitario o la participación en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En cuanto a la participación en las instituciones y organismos europeos, la mayor novedad aportada por la reforma del texto catalán es que se establece que la Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea (artículo 187.3.). Es digno de reseñar el hecho de que un artículo similar fue suprimido del texto de reforma andaluz durante la tramitación del mismo en el Congreso de los Diputados.

También establece el nuevo texto estatutario catalán que la Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes, que el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto, así como que el Gobierno del Estado puede incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios, y en los de adopción de nuevos tratados en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat (art. 185). El texto andaluz no cuenta con un artículo similar, aunque en el Capítulo III del Título IX, dedicado a la Acción Exterior, sí se establece de forma general que la Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia (art. 236).

En cuanto al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, este incluye un Título VI dedicado a las Relaciones con la Unión Europea, que se compone de un solo artículo, el 61, el cual regula aspectos básicos como la existencia de una Delegación del gobierno autonómico en Bruselas y de una red de oficinas de promoción de negocios; la participación en el control de la subsidiariedad; la aplicación de la legislación comunitaria, etc. Como novedad se prevé la creación de un Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano de carácter consultivo encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunidad Valenciana.

Las propuestas de reforma de los Estatutos de las Islas Baleares, Aragón y Canarias, presentadas por las respectivas autonomías a las Cortes Generales durante el año 2006, también incluyen numerosas referencias a las relaciones con la UE. En los dos primeros casos, a través de un título específico y, en el canario, en un título conjunto referido a la Acción Exterior. En términos generales, estas tres propuestas se ajustan básicamente, en lo referido al ámbito de la Unión Europea, a las reformas realizadas por los estatutos aprobados, es decir, el catalán y el valenciano, así como a las aportaciones realizadas por la reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía.

## 5. CONCLUSIÓN

En resumen, vivimos un momento histórico idóneo para que se alcance una mejor adecuación estructural de Andalucía, así como del resto de comunidades autónomas, en el ámbito de la Unión Europea. Institución que, a través de sus políticas de cohesión, ha propiciado el espectacular aumento de la riqueza de las regiones españolas. Hospitales, carreteras, universidades y muchas otras infraestructuras y equipamientos se han construido gracias a los fondos europeos que han hecho visible en las comunidades autónomas el principio de la solidaridad interterritorial que inspira a la Unión Europea.

En este sentido es básica la presencia de la voluntad de las comunidades para reafirmar las políticas europeas de carácter horizontal, de cohesión económica, social y territorial, así como la disposición a emprender acciones encaminadas a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones con la finalidad de eliminar el retraso de algunas de ellas.

Con ello, Andalucía, así como el resto de comunidades autónomas, podrán seguir avanzando social, económica y culturalmente, integradas en la organización política que posibilita,

como jamás ninguna otra lo ha conseguido en la Historia, la existencia de una sociedad en la que las mujeres y los hombres disfrutaran de las más altas cotas de libertad, igualdad y justicia.

## Notas

- 1 Sobre este aspecto existen numerosos trabajos a los que modestamente se suma el presente, intentando aportar alguna conexión entre la panorámica de los medios de participación ya existentes, con especial atención a los considerados más relevantes, y la actual reforma estatutaria en Andalucía. Otras perspectivas del 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 En este apartado, las oficinas exteriores de las comunidades autónomas han jugado hasta ahora un importante papel como puntos de contacto y *lobbying* en Bruselas.
- 3 Véanse SSTC 252/1988, 258/1988, 76/1991, 236/1991, 79/1992 y 146/1996, entre otras.
- 4 Artículo 6.3 TUE y Sentencias del TJCE *Internacional Fruit Company* de 1971, *Comisión c. Países Bajos* de 25 de mayo de 1982, *Comisión c. Bélgica* de 14 de enero de 1988, *Alemania c. Comisión* de 12 de junio de 1990 y *Comisión c. Italia* de 17 de enero y 13 de diciembre de 1991.
- 5 En sentido parecido véase 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, Universidad San Pablo-CEU, 6.
- 7 Artículo 2 TCE y TUE.
- 8 COM(2001)428 final, de julio de 2001.
- 9 Es necesario advertir que la participación en la Comisión viene realizándose a través de representantes autonómicos incluidos en comités de ejecución y control de la Comisión mediante acuerdos realizados entre el Estado y las comunidades autónomas desde 1997. Véase López Escudero, M. 2003. «Las comunidades autónomas en la Unión Europea», en Martín Rebollo (director), *Derecho Público de Cantabria*. Santander: Parlamento de Cantabria; y 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 Véase Jáuregui, G. 2005. «La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea». *Revista catalana de dret públic*, 31 (140).
- 11 Véase 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 y ss.).
- 12 Véase Calonge Velázquez, A. 2002. «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (C.A.R.C.E.)». *Revista de Estudios Autonómicos*, 2-3.

13 RD 2105/1996, de 20 de septiembre.

14 Conferencia impartida por Manuel García Guirado, consejero de Asuntos Autonómicos de la REPER de España ante el Consejo de Ministros en el marco del Seminario: Andalucía y la Unión Europea, organizado por el Centro de Estudios Andaluces el 29 de mayo de 2006 (pendiente de publicación).

15 *Íbidem*.

16 Véase 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. (168 y 169).

17 Véase Conferencia impartida por Manuel García Guirado, *cit. supra*.

18 Para un conocimiento exhaustivo del proceso de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía, ver Agudo Zamora, M., García Blesa, J. y 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. y 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 con motivo de las *Jornadas sobre la reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía*, organizadas por el Instituto Andaluz de Administraciones Públicas y celebradas en Córdoba el 11 de octubre de 2006.

20 Para López Benítez el punto más conflictivo de toda la regulación que establece el capítulo III del Título IX está en la previsión de mecanismos de bilateralidad. Si la afección bilateral exclusiva se refiere a las competencias exclusivas de Andalucía, señala el mencionado autor, «la propuesta de Estatuto está modificando claramente el sistema que trazan las normas anteriormente reseñadas. Más aún, si como expresa el apartado 3º de este mismo art. 227, “la posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas”. La adopción de estos mecanismos bilaterales para fijar la voluntad del Estado en la formación de las normas y decisiones comunitarias –presentes no solo en la propuesta andaluza, sino en la generalidad de los que ya se han tramitado o están tramitándose– no solo identifican indebidamente competencias exclusivas autonómicas con competencias que únicamente interesan o afectan a una Comunidad Autónoma concreta –supuesto asaz difícil de hallar–, sino que en la medida en que disgregan y trocean los mecanismos multilaterales previstos hasta ahora en tantos instrumentos bilaterales como Comunidades afectadas, dificultan extraordinariamente la formación de una posición común del Estado ante las instancias comunitarias».

21 López Benítez (*op. cit.*) entiende que «del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, se debe subrayar

- Que el sistema de participación que establece este Acuerdo no rige para todas las materias, sino únicamente para las englobadas en las Conferencias Sectoriales de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación Juventud y Cultura. El resto de materias sigue el sistema de participación consagrado por el Acuerdo de 1994.
- Que el representante autonómico no representa solo a su Comunidad Autónoma, sino que defiende la posición común adoptada por las comunidades autónomas en la Conferencia Sectorial respectiva
- Que la responsabilidad última de las negociaciones y de su conclusión corresponderá en todo momento al jefe de la delegación.

Frente a lo expuesto, el sistema que propone el art. 230.2 del PREA es bien distinto, porque retorna a mecanismos de bilateralidad: “cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior [esto es, la que se realiza ante el Consejo de Ministros y ante los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión], permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y presidencia de estos órganos”. No es que el Derecho Comunitario se oponga a esto, pero sí es verdad que la instauración de estos mecanismos de bilateralidad que el PREA propone, alteran profundamente la situación existente, condicionan las soluciones que al respecto pueda adoptar el Estado y dificultan, en último término, la participación de las propias comunidades autónomas, al ser previsible que el sistema se generalice en los restantes Estatutos».

22 Ley Orgánica 6/2006, de 18 de julio, de Reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

23 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunidad 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. y 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. y 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 presència 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, oct.
- 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, sept-dic.
- 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, sept-dic



# La ley de defensa nacional y la participación de España en operaciones de mantenimiento de la paz



**&** *Resumen/Abstract: En el nuevo escenario estratégico mundial la política de defensa y seguridad española, así como los cometidos asignados a las Fuerzas Armadas, han cambiado sustancialmente. La LO 5/2005 de la Defensa Nacional pretende dar respuesta a este nuevo escenario. Nuevos objetivos de defensa y nuevas misiones para las Fuerzas Armadas que constitucionalmente requieren que reflexionemos sobre las siguientes preguntas:*

*¿Está cambiando el concepto de Defensa Nacional?*

*¿Se integran las misiones de paz en el extranjero en las previsiones del artículo 8 de la CE?*

*¿Qué caracteriza a las misiones de paz que autoriza el Congreso de los Diputados?*

*Esas tres preguntas son el objeto central de este artículo. Las respuestas se dan desde el convencimiento de que una nueva política de defensa y seguridad necesita de renovar conceptos e ideas obsoletos por el tiempo.&*

**&** *Palabras clave: defensa, seguridad, Fuerzas Armadas, misiones de paz*



## INTRODUCCIÓN

Modernizar la organización y el funcionamiento de los medios humanos y materiales con los que el Estado cuenta para la defensa, así como incorporar a nuestra legislación las operaciones de las Fuerzas Armadas en el extranjero, son las cuestiones básicas que han dado lugar a la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional<sup>1</sup>.

En los veinticinco años transcurridos desde la aprobación de la Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar de 1980, se han producido importantísimos cambios a nivel nacional e internacional que debe tener en cuenta nuestra política de defensa y la actividad de nuestros ejércitos<sup>2</sup>.

En la esfera internacional en los últimos quince años las condiciones estratégicas han cambiado sustancial y radicalmente: por un lado, se ha producido la desaparición de los bloques que sustentaban la estrategia de guerra fría; por otro, aparecen nuevas formas de violencia e inestabilidad. En definitiva, nuevos riesgos y nuevas amenazas a la paz y la seguridad que hacen que la reacción de defensa y seguridad también deba cambiar<sup>3</sup>. En esta línea ha de situarse la llamada *Revolución de los Asuntos Militares (RMA)* que se desarrolla en ambientes militares, académicos y políticos norteamericanos en la década de los noventa y que plantea un profundo cambio en las formas de operar de los ejércitos derivado de la aplicación de las nuevas tecnologías y la consecución de armamento más sofisticado. A inicios del 2000 la RMA se empieza a sustituir o complementar, según se vea, por la *Transformación* que entiende que la estrategia militar debe tener en cuenta también la realidad social y política de las sociedades occidentales. Por ello, el almirante Terán Elice la define como «el proceso mediante el cual las fuerzas armadas se adaptan a los requerimientos tecnológicos, políticos, sociales, operacionales y tácticos del siglo XXI<sup>4</sup>».

No menos importantes han sido los cambios que se han producido en el ámbito nacional. Desde mediados de la década de los ochenta nuestro país se ha ido incorporando a organizaciones y alianzas internacionales de seguridad y defensa que están asumiendo responsabilidades en política exterior y de seguridad común, por lo que es obligado reorganizar nuestra defensa en un campo más amplio de colaboración y cooperación con otros países socios de esas organizaciones<sup>5</sup>. De tal suerte que, como veremos, nuestra política de defensa está cada vez más unida a la política exterior y esta va a condicionar en gran medida las decisiones de carácter estratégico militar.

En esta nueva situación, parece evidente la necesidad de incorporar en la legislación unos procedimientos más claros y definidos para la participación de los ejércitos en procesos de gestión de crisis internacionales. Misiones de paz que están en los convenios y tratados internacionales y que por ello vinculan a España pero que hasta ahora no encontraban un buen encaje en la legislación interna y el funcionamiento de las instituciones.

Aunque en los últimos años se han hecho honrosos trabajos sobre estas materias<sup>6</sup>, quizás todavía falta afrontar la Defensa y las FAS desde el derecho constitucional con una disposición más positiva e integradora en el sistema de nuestra Constitución. Los constitucionalistas hemos seguido la estela de una tradición equivocada consistente en rehuir la regulación de las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional. Como se ha dicho en más de una ocasión, razones de carácter histórico, sociológico e incluso, yo diría, antropológico, han impedido que se haga una reflexión con la suficiente distancia y alejada de prejuicios que tanta falta hace a una organización pública de la importancia de las Fuerzas Armadas y el ejercicio del derecho deber de

contribución a la defensa común. Basta con recordar episodios históricos donde la actuación del «poder militar» se imponía al poder civil, o como dicho poder provocaba situaciones de excepcionalidad y de limitación o restricción de los derechos de los ciudadanos para comprender la falta de condiciones para esa reflexión sosegada y apartada de prejuicios.

Ahora, después de veintisiete años de democracia constitucional. Ahora que podemos decir que la democracia y el Estado de Derecho están consolidados en España, creo que estamos ya lo suficientemente alejado de esos «fantasmas» como para poder hacer esa reflexión. Si además necesitamos una actualización y modernización no solo de nuestros ejércitos, sino también de la legislación y la cultura que da cobertura a sus muy honrosas misiones, creo que es el momento adecuado para este tipo de trabajos.<sup>7</sup>

Tres grandes cuestiones pretendo abordar:

- Primera. Analizar si el concepto de Defensa Nacional que inspiró al Constituyente español al redactar las pocas menciones indirectas que de ella hay en el Texto Fundamental se ha visto afectado por las nuevas circunstancias geoestratégicas internacionales.
- Segunda. Ver cómo las nuevas misiones que se asignan a las FAS afectan a la distribución de competencias que tienen los órganos constitucionales para la dirección de la política militar y de defensa, en particular las atribuidas al Parlamento y al Gobierno.
- Tercero. Analizar qué se entiende por operaciones de paz y cómo se desarrollan. Lo que la nueva LO 5/2005 de la Defensa Nacional llama misiones de las Fuerzas Armadas fuera de nuestro territorio.

## **1. ¿ESTAMOS ASISTIENDO A UN CAMBIO DEL CONCEPTO DE DEFENSA NACIONAL?**

Para poder responder a la pregunta tenemos que tener en cuenta dos cuestiones previas de no poca importancia. La primera se refiere a la idea misma de Defensa Nacional y la necesidad de que la analicemos en el contexto histórico adecuado. La segunda consiste en no olvidar que en la Constitución no existe el concepto de Defensa Nacional, aunque como veremos, se pueda inferir de los artículos 8 y 30.1 CE.

Como decía, la Defensa Nacional es un concepto histórico que se va a consolidar en las revoluciones liberales del XVIII para conseguir poner la función de la defensa en manos de los parlamentos en cuanto que representantes legítimos de la soberanía nacional<sup>8</sup>.

El general Díez Alegría apunta tres líneas para la evolución del concepto de Defensa Nacional<sup>9</sup>.

La línea de la revolución francesa, en la que se consolida la idea de «Nación en Armas» para hacer referencia a cómo se defiende la Nación. La defensa no es ya cosa solo del Rey sino que es una obligación de todos los ciudadanos que conforman la Nación y, por lo tanto, la defensa la expresa el sujeto que manifiesta la soberanía nacional: el Parlamento<sup>10</sup>.

La segunda línea se presenta en el siglo XX al generalizarse la idea de que la defensa debe estar bajo un mando único. Hasta ese momento los ejércitos estaban separados (Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire). Para ello se crea un Departamento del Ejecutivo que unifique esas tres fuerzas (Ministerio de la Guerra y Marina, Ministerio de Defensa, etc.). Esta unificación que se desarrolla en la legislación europea también se consolida en el modelo presidencialista norteamericano, quizás de una manera más fácil, cuando se confiere al presi-

dente el grado de comandante en jefe de las FAS y con ello queda dada la unificación de los ejércitos.

La tercera línea que lleva a la consolidación del concepto de Defensa Nacional, en palabras de Díez Alegría, ha sido la transformación de un concepto clásico de la doctrina militar poco «simpático» que decía que la guerra se hace «con toda la potencia de la nación». Es el concepto de Guerra Total que hace referencia a que en esa situación todas las actividades de la Nación se ven afectadas por la situación y, por lo tanto, todos los resortes de la sociedad se deben activar. Por ello, Defensa Nacional va más allá de lo que se puede entender por política militar<sup>11</sup>.

Como decía al inicio, en la Constitución no existe una definición de Defensa Nacional. Existe el reconocimiento de la concentración de los ejércitos para constituir las FAS y las misiones que tienen encomendadas (art. 8 CE). También existe una mención a la defensa en el artículo 30.1 CE, que reconoce el derecho y el deber de los españoles a defender España. Pero no debemos olvidar que lo que aquí se reconoce es un derecho deber de los ciudadanos, recogido en el título dedicado a los Derechos Fundamentales. Sin embargo, la Defensa es un interés estratégico del Estado que afecta a los ciudadanos pero también y, especialmente, a los poderes públicos y la Administración.

Por ello, la primera definición de lo que debemos entender por Defensa Nacional la tuvimos en el artículo 2 de la ya derogada LO 6/1980, de 10 de julio, de Defensa Nacional y Organización Militar, que decía: «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».

Por otro lado, en el artículo 4.2 de esa misma Ley se decía que la política de defensa estaba conformada fundamentalmente por la política militar, que consistía en determinar la organización, preparación y actualización del potencial militar constituido por los tres Ejércitos.

Por lo tanto, defensa y política militar son cosas distintas que aparecen especialmente entrelazadas. La Defensa Nacional es un deber de todos los españoles y reclama todos los medios humanos y materiales del Estado. Las FAS son el pilar básico de la Defensa Nacional y, por extensión, conforman los recursos humanos y materiales más importantes para que el Estado pueda desarrollar una política de Defensa Nacional, que no tiene por qué comprometer a todos los ciudadanos.

En el nuevo marco estratégico internacional en el que nos movemos, un concepto de Defensa que ponga todos sus esfuerzos exclusivamente en capacidades para reaccionar ante las agresiones efectivas a la soberanía, unidad territorial o preservación de la Constitución ha quedado obsoleto<sup>12</sup>. En ese nuevo contexto geoestratégico es mucho más adecuado hablar de Seguridad y Defensa. De esa forma puede construirse un nuevo modelo donde se entienda la Defensa Nacional como un elemento esencial, pero no único, de la Seguridad Nacional. La política de Seguridad y Defensa se entendería como la puesta en común tanto en el ámbito interno como internacional de los recursos civiles y militares necesarios para hacer frente a los riesgos, amenazas y agresiones que socaven el Estado democrático de Derecho<sup>13</sup>.

Por ello, la idea de defensa que se desprende del artículo 2 de la nueva LO de Defensa Nacional de 2005 me parece mucho más adecuada, por cuanto identifica unos fines de la

defensa mucho más integrados en una constitución moderna y reconoce nuevos objetivos derivados de nuestro contexto histórico y 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 mismo, 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».

La política de defensa se organiza para garantizar dos importantísimas funciones: una de carácter interno, la protección del conjunto de la sociedad española y su régimen político constitucional; y otra de carácter internacional, consistente en contribuir a la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Para ello, las Fuerzas Armadas son un sujeto fundamental. En el ejercicio de sus competencias dichas fuerzas desarrollan misiones de seguridad y defensa de España y contribuyen a la paz mundial en las acciones que, de acuerdo con las organizaciones internacionales, se le atribuyan<sup>14</sup>.

La conclusión es bien clara. Desde mi punto de vista sí se está produciendo una importante evolución del concepto de Defensa. De la idea de Defensa Nacional clásica estamos pasando a la de Seguridad y Defensa, concepto este más «abierto» que reconoce la necesidad de que la protección de España se tenga que organizar desde unos parámetros más internacionalizados de lo que hasta ahora se ha hecho. Dicha defensa se tiene que articular desde la cooperación con nuestros aliados, en el marco de las organizaciones internacionales y sus «estrategias» de defensa de la paz y desde el convencimiento de que las nuevas amenazas se presentan de forma mucho más asimétrica y difusa y nuestra reacción operativa tiene que favorecer una organización y una disposición operativa de nuestros ejércitos más volcados en el campo de la inteligencia y el desarrollo de la tecnología<sup>15</sup>.

Seguridad y Defensa es un nuevo concepto que han desarrollado las políticas de la UE a partir de la constatación de que la seguridad en la *posguerra fría* ha cambiado sustancialmente. La UEO en 1995 publica un muy interesante documento llamado «Seguridad Europea: un concepto Común» que apunta los nuevos riesgos para la seguridad: conflictos armados fruto de disputas fronterizas, violación de los derechos de las minorías, proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo internacional, crimen organizado, narcotráfico e inmigración ilegal y riesgos medioambientales de origen radiactivo<sup>16</sup>. En esta situación la seguridad se ha convertido en una noción mucho más difusa y compleja que requiere de una política militar, también otras políticas, que debe desarrollarse en un plano supranacional y con plena contribución a las estrategias internacionales. En ese sentido, la defensa colectiva tiene que comprometerse con la política de «Seguridad Global» y debe hacerlo desde el más escrupuloso respeto a los principios de la legalidad internacional y las garantías de preservación de modelo democrático<sup>17</sup>.

Luego hemos pasado de entender la Defensa como un recurso para la protección de la población, la soberanía y el territorio del Estado a otro más moderno que, sin descartar estos, actúa en dos planos: uno interno, para el que la defensa es la última ratio para preservar el sistema político, los valores y principios constitucionales y los derechos y libertades de los ciudadanos, y que se ha de desplegar de conformidad con las decisiones de poder civil; otro externo, para el que la defensa y sus recursos militares cada día sirven más para colaborar con

nuestros socios y aliados en la consolidación de la seguridad internacional, y que debe hacerse de acuerdo con las previsiones del Derecho internacional.

## **2. ¿TIENEN ACOMODO LAS OPERACIONES DE PAZ EN EL EXTRANJERO EN EL MARCO DE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS CONSTITUCIONALMENTE A LAS FUERZAS ARMADAS?**

Para responder a esta pregunta desarrollaré mi argumento a partir de dos ideas base: la primera, que nos aclare cómo se han recogido las FAS en la Constitución Española de 1978; la segunda, cómo debemos entender constitucionalmente las misiones encomendadas a las FAS.

La regulación constitucional de las FAS está en el artículo 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 reconocimiento constitucional, aunque a algunos les haya parecido escaso, es suficiente y sitúa la organización militar en una posición adecuada<sup>18</sup>: aquella que indica que el desarrollo de la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas se debe hacer mediante una Ley Orgánica de conformidad con la Constitución. Regulación que me parece adecuada puesto que, para empezar, creo que sirve para pasar página del clásico y espero que superado debate entre el carácter institucional o administrativista de las Fuerzas Armadas<sup>19</sup>. No olvidemos que, como ha señalado Cotino Hueso, «el debate plantea al fin y al cabo la supremacía de la Constitución sobre las FAS y el Derecho militar»<sup>20</sup>.

Desde luego, el institucionalismo como recurso para sostener la existencia de un Derecho «de los cuarteles», que da cobertura a una organización y un funcionamiento de la estructura militar que no se atiene a la Constitución, los principios, valores, derechos y libertades en ella reconocidos, es inimaginable en un Estado democrático y de Derecho que se sustenta sobre la vinculatoriedad de todos los poderes públicos y ciudadanos a lo que establece la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (9.1. CE). Tampoco creo correcto utilizar la ubicación del precepto (Título Preliminar) para considerar a las FAS una institución básica del Estado<sup>21</sup>.

La tesis que habla del carácter administrativo de las FAS está representada en nuestra doctrina prestigiosamente por el profesor López Ramón, que la sostiene argumentado a partir del artículo 97 de la CE, por el cual «el Gobierno dirige... la Administración civil y militar». Observa que de este precepto se deduce que existen dos grandes sectores de actuación de la administración sin que de ello se deduzcan dos administraciones, al contrario, del artículo 103 se desprende una idea unitaria de la Administración<sup>22</sup>.

Esta es una tesis que tiene más acomodo que el institucionalismo en la Constitución; sin embargo, tampoco sería del todo correcta si con ella se quiere decir que solo considerando el carácter administrativo de las Fuerzas Armadas se garantiza su sujeción a la Constitución.

Hoy día creo que este es un debate superado. Las Fuerzas Armadas se integran en la organización General del Estado que conforma la Constitución. Se organizan de acuerdo con una normativa específica pero con pleno sometimiento y de conformidad al Texto Fundamental y sus principios (que determinan el modelo de Estado, 1.1, 9.3; que establecen como funcio-

nan las Administraciones, 103 a 106, y que reconocen las especialidades de la FAS, subordinación y obediencia). Desarrollan sus actividades bajo la dirección del poder político y su organización administrativa se despliega en el ámbito del Ministerio de Defensa. En esa línea el artículo 9 de la nueva Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional establece que el Ministerio de Defensa es el departamento de la Administración General del Estado al que corresponde la preparación, el desarrollo y la ejecución de la política de Defensa que determine el Gobierno<sup>23</sup>.

Más allá de las condiciones en las que las FAS fueron constitucionalizadas, y el marco de autoorganización que se les ha conferido, lo que está claro es que nuestro Estado, como todo sistema democrático, lo que ha pretendido es ubicarlas en la organización de sus Poderes y Administración, para que de una vez por todas la organización militar forme parte del Estado democrático y de Derecho<sup>24</sup>. Para ello, se ha reducido el espacio de autonomía funcional de la organización militar y sus funciones han sido trasladadas a órganos de decisión política. Hecho esto, la cuestión está en determinar cómo se ha realizado constitucional y legalmente la distribución de competencias en materia de administración militar y defensa entre los distintos órganos constitucionales que de ellas participan. Cuestión que tiene especial interés en estos momentos de entrada en vigor de la nueva Ley de Defensa Nacional y que desarrollaré más adelante.

Pues bien, si la plena integración de las Fuerzas Armadas en el sistema jurídico constitucional ha sido un asunto recurrente, no menos recurrente e importante está siendo el que se ha generado sobre las misiones que a dicha organización se le han conferido. Debate que en los últimos años se ha intensificado con la participación de nuestras Fuerzas Armadas en misiones internacionales de mantenimiento de la paz que se presentan como una forma de dar respuesta al cambio espectacular que se ha producido en las nuevas amenazas a la paz, la estabilidad y la seguridad nacional e internacional. Los nuevos peligros hacen necesario adaptar las capacidades operativas y las misiones que se le atribuyen a las Fuerzas Armadas y, al mismo tiempo, se hace imprescindible un trabajo de colaboración y cooperación con organismos internacionales y ejércitos de otros países. Desde el punto de vista constitucional, esas nuevas misiones necesitan de una detallada explicación que las hagan plenamente conformes con las previsiones del artículo 8 de la Constitución<sup>25</sup>.

La doctrina está de acuerdo con que, después de veintisiete años, el artículo 8 de la CE necesita de una interpretación que vaya más allá del literal y los precedentes que dieron lugar a su enunciado<sup>26</sup>. No se ha de olvidar que dicho artículo, aunque con algunos importantes cambios para hacerlo integrable a una constitución democrática, se parece mucho al artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 que decía: «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 es sabido, el artículo octavo habla de «preservar la soberanía, la independencia de España, la unidad territorial y el ordenamiento constitucional». Como decía, salvando la exclusión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad –salvo la Guardia Civil– como cuerpos militares y el cambio de la referencia a la preservación de las instituciones por protección al ordenamiento constitucional, existen grandes semejanzas<sup>27</sup>. Y, sin embargo, las cosas en materia de Defensa, como ya apunté en el punto primero de este trabajo, han cambiado mucho, tanto en la ubicación de las Fuerzas Armadas en

España como en los compromisos adquiridos por nuestro país en defensa a nivel internacional y, con ello, la necesaria participación de nuestras Fuerzas Armadas.

Todo ello, sin entrar en el escaso valor que tiene la enumeración de alguna función, v.gr. garantizar el ordenamiento constitucional, cuando los únicos órganos encargados en un Estado democrático de Derecho de preservar *el ordenamiento constitucional* son el Parlamento y los Tribunales (en nuestro caso el Tribunal Constitucional)<sup>28</sup>. La defensa del ordenamiento jurídico que hacen las Fuerzas Armadas no puede ser un poder autónomo sino una «reserva de fuerza» que se atribuye a los poderes civiles para su aplicación en casos excepcionales de peligro para el sistema y de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales<sup>29</sup>. El artículo 97 de la CE reconoce que el Gobierno es el encargado de dirigir la política militar y la defensa del Estado. Es decir, las Fuerzas Armadas aparecen como un «poder-fuerza» de carácter instrumental al servicio del poder civil, expresado aquí por el Ejecutivo. Como ha señalado el 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»<sup>30</sup>.

Pero como decía en líneas anteriores, las misiones que se encomiendan a las Fuerzas Armadas van más allá de la preservación de la soberanía e independencia y la unidad territorial de España. En la actualidad la Defensa y Seguridad nacional e internacional requieren de compromisos para todos los ciudadanos y, en particular, de las Fuerzas Armadas, que irremediablemente no se pueden quedar en la formulación literal del artículo 8 CE. Sin duda, el sentido último de cuantas acciones de carácter nacional o internacional se encomiendan a las Fuerzas Armadas debe tener como pretensión última garantizar lo establecido en el artículo 8, pero para ello se requieren contribuciones que hasta hace no mucho tiempo eran difíciles de imaginar, y que nos han llevado a repensar las previsiones de este precepto.

Esa ampliación de funciones tiene buena muestra en la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 cuando dice: «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».

Es decir, que la defensa de España conlleva también promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales y para ello, evidentemente, la política militar debe prever las acciones militares de nuestros ejércitos fuera de nuestro territorio si así es preciso, de acuerdo con las previsiones del Derecho Internacional. Mucho más si tenemos en cuenta que la Constitución en su preámbulo declara la voluntad de la Nación de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas entre todos los pueblos de la tierra. Por ello, como ha señalado 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)»<sup>31</sup>. Con ello, lo que estamos haciendo, como hacía el Libro Blanco de la Defensa Nacional, es asociar la *política de defensa* con la *política exterior*, que es

lo que se corresponde con una estrategia que entiende la protección de los intereses nacionales en un contexto mundial<sup>32</sup>.

Todo ello sin olvidar que esas misiones también cuentan con la cobertura en las Declaraciones de las Naciones Unidas y el resto de tratados y convenios de carácter regional que España ha suscrito y que de acuerdo con los artículos 94 y 96 de la CE vinculan a nuestro país. Como es sabido, la Carta de las Naciones Unidas prohíbe con carácter general el recurso a la fuerza (art. 2.4). Pero también, dicha Carta reconoce la legítima defensa individual o colectiva de acuerdo con el derecho internacional y conforme a unas condiciones y circunstancias específicas (art 51). Finalmente, también las Naciones Unidas han reconocido la posibilidad de que bajo su mandato se lleven a cabo acciones militares en casos excepcionales y con acuerdo del Consejo de Seguridad (arts. 42 y 53)<sup>33</sup>.

La reciente Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional va a cerrar la cuestión con el enunciado que da a los artículos primero y segundo. Para el artículo primero, el objeto de la Ley es establecer las bases de la organización militar conforme a los principios constitucionales. Y será el artículo segundo el que determine cuáles son esos principios:

- Protección del conjunto de la sociedad española;
- Defensa de la constitución, sus valores, principios e instituciones;
- El pleno ejercicio de los derechos y libertades;
- Garantizar la independencia e integridad territorial de España;
- Contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacional en el marco de los compromisos internacionales contraídos por el Reino de España.

El enunciado de los fines de la política de defensa que hace el artículo 2 de la LO 5/2000 de Defensa Nacional presenta, desde mi punto de vista, dos cambios importantes: el primero, que frente a la formulación *espiritualista* del artículo 8 de la CE y el artículo 2 de la LODNOM de 1980 de defensa de «la unidad, soberanía e independencia de España» y la discutida «defensa de la constitución», opta por una declaración más moderna y 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». El segundo, que introduce como objetivo de la 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 ya he dicho, viene a reconocer una evidencia como es la participación de las FAS en operaciones de paz como una nueva misión de nuestras FAS<sup>34</sup>. Misiones que ya estaban desarrollando las FAS desde hace más de década y media y que, a pesar de no tener un reconocimiento expreso en la legislación militar, tenían una perfecta cobertura legal con las previsiones de Derecho internacional al que ya he hecho referencia y del que hablaré con más detenimiento en el epígrafe sexto de este trabajo<sup>35</sup>. Sin embargo, de ello no podemos deducir que su regulación en el derecho interno fuera innecesaria, como ha quedado demostrado con más de una polémica que se ha suscitado sobre misiones como la de Kosovo, Irak o Afganistán, donde quedaba pendiente de un desarrollo interno cuestiones como la autorización, el control y la definición de esas misiones, y que es lo que ha venido a solventar la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional. También de este asunto tendré oportunidad de abundar en el epígrafe final del trabajo.

### **3. LA SUJECIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS AL PODER CIVIL LEGÍTIMAMENTE EMANADO DE LA VOLUNTAD SOBERANA DEL PUEBLO. AUSENCIA DE UN PODER MILITAR EN LA CONSTITUCIÓN**

En la Constitución Española de 1978 no hay declaración alguna de la que se pueda conferir que el «poder militar» goza de una organización y actuación independientes. Muy al contrario, el poder militar queda subordinado al poder civil, en la mejor tradición liberal, cuando el artículo 97 dice que «el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado». Poder civil que se ve reforzado con la atribución al Rey del mando supremo de las Fuerzas Armadas (62. h.) y a las Cortes Generales la potestad legislativa y de control de la política militar (66.2). Es lo que el profesor Blanco Valdés ha denominado «dirección política de la defensa» en sentido lato, que abarcaría no solo la dirección de la política de defensa, sino también la de la política militar y el mando supremo de las Fuerzas Armadas<sup>36</sup>.

Pese a que esa subordinación del poder militar al civil está perfectamente definida constitucionalmente, y la ley de defensa nacional de 1980 así lo reconocía además de establecer las competencias de cada uno de esos tres poderes, lo cierto es que a lo largo de estos veinticinco años fruto de los cambios y nuevas misiones de las FAS, así como la permanencia de unas Reales Ordenanzas aprobadas el 28 de diciembre de 1978 y de entrada en vigor el 1 de febrero de 1979, que han planteado no pocas dudas de constitucionalidad, se ha hecho necesaria una actualización y ordenación de las funciones que se confieren a cada uno de los órganos constitucionales que interviene en la conformación de las decisiones militares<sup>37</sup>.

En este sentido la Ley 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional es muy clara. Se organiza con un primer título que se ocupa «De las atribuciones de los poderes del Estado», en el que se reconocen las funciones que se confiere a cada uno de los tres órganos constitucionales que tienen competencias: al Rey, el mando supremo de las FAS; a las Cortes Generales, de carácter legislativo, control y autorización; y al Ejecutivo, un detallado elenco de funciones atribuidas al Gobierno, al Presidente del Gobierno y al Ministro de Defensa<sup>38</sup>. Veamos como participan estos poderes en la dirección de la política de Defensa.

#### **3.1. El Rey como mando supremo de las Fuerzas Armadas**

No me extenderé demasiado en una cuestión que creo que ha sido ampliamente analizada por la doctrina constitucional. No obstante, sí es conveniente señalar que toda ella ha estado de acuerdo en que la forma de entender el significado de que al Rey se le atribuya el mando supremo de las FAS ha de hacerse siempre desde la perspectiva de la forma de gobierno que reconoce el artículo 1.3 de la CE cuando dice que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». Es decir, las funciones militares atribuidas al Rey solo tienen una correcta explicación en el marco de las funciones que constitucionalmente se atribuyen al monarca de una democracia constitucional<sup>39</sup>.

Ese análisis jurídico va a desembocar en el valor meramente simbólico del mandato sobre las FAS atribuido al Rey. Sin embargo, un análisis político del precepto constitucional tendente a reforzar el vínculo civil del poder militar no debe impedirnos ver que el hecho de que el jefe del Estado sea el mando supremo de las FAS es una forma más de subordinación del Ejército al poder civil del Estado. En el sistema republicano el mando supremo de las FAS atribuido al presidente es una garantía constitucional de subordinación del «poder militar» al poder civil que se despliega reconociendo al Presidente la cabeza ceremonial, jurídica y admi-

nistrativa de las FAS. Pero como decía al inicio de este epígrafe, en las monarquías parlamentarias las funciones del Rey no son las del presidente de una república y por ello esas funciones se deben atemperar a la posición que ocupa el monarca en el Estado democrático.

Desde la consideración que a mí me parece clara de que el mando supremo de las FAS tiene tan solo un valor simbólico, se han construido al menos dos grandes teorías para integrar las funciones del Rey en materia militar en el sistema constitucional<sup>40</sup>.

Primera, aquella que entiende que en una monarquía parlamentaria «el mando supremo de las Fuerzas Armadas» no puede suponer el mando efectivo de las mismas, que constitucionalmente está atribuido al Gobierno (art. 97 CE). Por ello, todos los actos que se deriven de la aplicación del 62.h CE tienen que tener el refrendo de algún miembro del Gobierno de acuerdo con lo establecido en el 64.1 CE.

Pero es más, de no ser así, quedaría desnaturalizada la posición constitucional del Rey en el ámbito de la monarquía parlamentaria; no se olvide que el Rey es inviolable e irresponsable (art. 56.3 CE).

Luego ese mando desarrolla una dirección simbólica y su posición estaría más en el plano de la *autoritas* que en el de la *potesta*. Es decir, el monarca dispone de la máxima autoridad militar pero desprovista por completo de mando<sup>41</sup>.

Segunda, aquella que entiende que en una monarquía parlamentaria «el mando supremo de las Fuerzas Armadas» el Rey lo ejerce desde un punto de vista político y desde otro jurídico. Desde el punto de vista político, tiene un mando «eminente e indirecto» que ejerce con la mediación de otros órganos que tienen el poder efectivo (Parlamento o Ejecutivo). Desde un punto de vista jurídico, ejerce el mando como máximo oficial de las FAS. Es cierto que esta faceta de mando es accesoria de la primera pero puede actuar como garantía en momentos excepcionales, puesto que si el Rey no puede mandar con el refrendo del Gobierno lo podrá hacer como primer oficial y de acuerdo con las Reales Ordenanzas en el caso de que el poder político del Gobierno no pueda expresarse. Como ha señalado Satrústegui, quizás esta fue en las condiciones en las que el Rey intervino la noche del 23 de febrero de 1981<sup>42</sup>.

### 3.2. Las competencias de las Cortes Generales en materia de defensa

La participación del Parlamento en la política de Defensa se ha sustanciado históricamente mediante un «fino» debate entre este poder y el Ejecutivo. Conflicto que expresa dos realidades bien distintas de cómo entender dicha política: por un lado la parlamentaria, que se manifiesta mediante la discusión entre distintas posiciones ideológicas y donde la difusión pública de esos debates y las decisiones tomadas son esenciales. Por otro, la del Ejecutivo, que muestra la vocación para programar y ejecutar políticas de seguridad con la reserva y secreto necesarios para no facilitar el «trabajo» a los enemigos del Estado y su política de Defensa y Seguridad.

Esa disyuntiva está ya en el texto constitucional cuando el artículo 97 atribuye al Gobierno la dirección de la administración militar y la defensa del Estado. Y quedó constatada en la LODNOM de 1980 cuando el artículo 6 establecía<sup>43</sup>: «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 polí-

tica 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 fijan».

Como ha señalado Blanco Valdés, este es un artículo que hace pocas aportaciones a las competencias de las Cortes Generales en materia de Defensa<sup>44</sup>. En el primer párrafo, se limita a enumerar las competencias que ya tiene *ex constitutione*: función legislativa en materia de defensa, aprobar los presupuestos de defensa, control de la acción del Gobierno y la Administración militar, autorización al Rey para declarar la guerra y hacer la paz y la autorización al Gobierno para suscribir Convenios y Tratados del 94 de la CE.

En el párrafo segundo, parece que se crea una competencia nueva al decir que las Cortes Generales debatirán las líneas generales de la misma y de los programas de armamento con las correspondientes inversiones; así como que las leyes especiales de dotación y la Ley de Presupuestos serán las que se han de ajustar las plantillas de las FAS. Sin embargo, como también señaló Blanco Valdés, esto no fue así puesto que los artículos 22 y 25 de la misma Ley venían a desmentir esta competencia al señalar, respectivamente, que la composición y dimensión de las FAS se derivaban del Plan Estratégico Conjunto (PEC), y que los efectivos totales de las FAS se ajustarán al Objetivo de Fuerza Conjunto (OFC), que aprueba el Gobierno<sup>45</sup>.

La LO 5/2005 de Defensa Nacional regula las competencias de la Cortes Generales en el artículo 4, que cuenta con dos apartados.

El primero, recoge las competencias ya previstas en el artículo 6 de la LODNOM de 1980, con el cuidado de no entrar en la mención expresa a que se debía debatir los programas de armamento con las correspondientes inversiones a corto, medio y largo plazo, y la determinación de los máximos de los efectivos totales de las FAS, que se había demostrado de imposible aplicación puesto que eran materias que quedaban bajo la función de dirección política encomendada al Ejecutivo.

El segundo sí que incorpora una nueva aportación para las 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 del artículo cuatro que se ha de interpretar en concordancia con las previsiones del artículo 17 de la misma Ley que hace una acotación de las misiones que requieren de «consulta previa y autorización del Congreso de los Diputados». Todas aquellas que se desarrollen en el exterior y que no «estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional». El mencionado artículo establece también un procedimiento de urgencia (17.2) y otro de máxima urgencia (17.3) para cuando las circunstancias requirieran una participación de España en esas acciones de forma rápida o inmediata<sup>46</sup>. Además, el artículo 19 señala que dichas misiones en el exterior deben cumplir ciertas condiciones para poder realizarse: que se hagan con petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o acordadas por organizaciones internacionales de las que España forme parte, Unión Europea o la OTAN en el marco de sus competencias. Que cumplan los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz y

que sean conformes a la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional suscrito por España.

Sin duda que la mención en el artículo 17.1 a la defensa de España o el interés nacional como supuestos en los que no se requiere que el Gobierno recabe la autorización del Congreso de los Diputados va a ser motivo de debate y necesaria interpretación<sup>47</sup>. Desde mi punto de vista, de esta forma lo que se pretende es diferenciar entre lo que en Derecho internacional se están denominando misiones de paz, que en los Acuerdos Petersberg serían todas aquellas que tienen fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento o preservación de la paz (los veremos en el epígrafe cuarto), de aquellas otras que se pongan en marcha para hacer frente a una contingencia que ponga en peligro y de forma directa la paz, la seguridad, la soberanía o la integridad territorial de España. En la historia reciente de las intervenciones militares de las FAS, la participación en Kosovo, Afganistán, Haití o el Salvador se encuadrarían entre las primeras y, por tanto, necesitarían de autorización previa. Por el contrario, la intervención en la crisis del islote de Perejil se encuadraría en el segundo supuesto y, puesto que estamos ante la defensa de la integridad territorial de España, no necesitaría de autorización previa. Es cierto que el islote Perejil es territorio español y, por tanto, esa acción no suponía el envío de tropas fuera de nuestro país, pero podrían imaginarse acciones militares que se desarrollen fuera de nuestro territorio y que por tener esa finalidad no necesitarían de autorización parlamentaria<sup>48</sup>.

Como señalaba más arriba, la intervención del Congreso de los Diputados para autorizar las operaciones en el exterior de nuestras FAS es una competencia atribuida al Parlamento sobre la que no ha faltado quien ha cuestionado su constitucionalidad. El planteamiento de los que así han argumentado ha sido que ha producido una supuesta «invasión» del Parlamento de las competencias del Ejecutivo. No se debe olvidar que el artículo 97 CE establece que el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado; es decir, que es al Gobierno a quien le corresponde *ex constitutione* decidir sobre la política militar y de defensa y quien debe tomar las decisiones más adecuadas para la protección del Estado. Esta es una tesis que no comparto y que tendré oportunidad de debatir en el epígrafe siguiente a la hora de analizar las competencias del Ejecutivo en materia Defensa.

### 3.3. El Gobierno y la dirección de la Defensa del Estado

Sin duda que de los tres órganos constitucionales que participan de competencias en materia de Defensa las del Ejecutivo son las más relevantes. El Constituyente así lo quiso cuando en el artículo 97 atribuye al Gobierno la dirección y ejecución de la defensa del Estado y la dirección de la Administración militar.

Hay que empezar recordando que aunque ese artículo 97 de la CE deja bien claro desde el principio la subordinación militar al poder civil, tienen que pasar años hasta que, con diferentes reformas de la LODNOM de 1980 realizadas en la etapa 82 al 86, el Gobierno asuma de forma efectiva las riendas de las FAS. Como se recordará, tendrá gran importancia la reforma de la Ley de Defensa de 1984 que va a fortalecer el poder político del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa. No menos relevancia tuvo el R. D. 135/1984, de 25 de enero, que transforma la Junta de Defensa Nacional y la Junta de Jefes de Estado Mayor con grandes poderes de dirección militar hasta ese momento en órganos asesores y consultivos del presidente y el ministro, además de crearse la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) como principal colaborador del ministro de Defensa.

La novedad en cuanto a las competencias del Ejecutivo de la LO 5/2005 está, desde mi punto de vista, en dos cuestiones: la primera, que ha clarificado las funciones atribuidas al Gobierno, al presidente del Gobierno y al ministro de Defensa y ha mejorado las condiciones en las que son desempeñadas, sobre todo las del presidente, creando el Consejo de Defensa Nacional; la segunda, que ha atribuido al Gobierno la competencia de **acordar** la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional pero ha dejado en manos del Congreso de los Diputados la **autorización**.

En cuanto a las funciones de cada uno de los órganos del Ejecutivo, como decía, lo más relevante de esta Ley es la clarificación de las competencias del presidente del Gobierno y el ministro de Defensa.

Al primero le corresponde la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, así como la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza (art. 61 LODN). Por supuesto, en el marco de la política de defensa es quien se encarga de formular la Directiva de Defensa Nacional, definir y aprobar los grandes objetivos y planteamientos estratégico, la aplicación de esos objetivos y las líneas básicas de actuación de las Fuerza Armadas, ordenar las misiones de estas, así como otras misiones que se le atribuyan legal o reglamentariamente. Para todo ello, el presidente del Gobierno cuenta con el asesoramiento de un nuevo órgano: el Consejo de Defensa Nacional, que según las previsiones del artículo 8 de la LODN «es el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa».

Al segundo le corresponde el desarrollo y la ejecución de la política de defensa (7.1. LODN). Para ello, actúa asistiendo al presidente del Gobierno en la dirección estratégica, dirige la actuación de las Fuerza Armadas bajo la dirección del presidente, determina y ejecuta la política militar y dirige como miembro del Gobierno la Administración militar de acuerdo con lo que disponga el Consejo de Ministros, así como otras misiones que se le atribuyan legal o reglamentariamente.

En cuanto a que es al Gobierno al que se atribuye la competencia para acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, como ya señalaba en el apartado anterior, este es un asunto que generó cierta discusión en el trámite parlamentario de la Ley referida, puesto que la regulación resultante, según la cual el Gobierno **acuerda** y el Congreso de los Diputados **autoriza** la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, ha sido vista por algunos como una invasión del Parlamento de una competencia que está atribuida exclusivamente al Gobierno<sup>49</sup>. Creo que no es así. En primer lugar, los artículos 4 y 5, donde se establece este reparto de funciones entre el Parlamento y el Gobierno, deben interpretarse en concordancia con el artículo 17, que distingue entre operaciones en el exterior que estén directamente relacionadas con la defensa de España y aquellas que no lo estén. En las segundas es donde entran en juego las previsiones de los artículos 4 y 5 y hay acuerdo del Gobierno y autorización del Parlamento; en las primeras el Gobierno podrá actuar directamente sin la necesidad de consulta previa ni autorización del Parlamento. Evidentemente esta distinción puede llevarnos a equívocos. Podría llegarse a pensar que el legislador ha querido diferenciar entre misiones de Defensa Nacional y misiones que realizan las FAS en el extranjero para cumplir nuestros compromisos internacionales, una especie de «misiones de relaciones internacionales de carácter militar».

En coherencia con lo que apuntaba al inicio de este trabajo no puedo estar de acuerdo con esa tesis. Todas las misiones que despliegan nuestras FAS tienen un valor estratégico para

garantizar la Seguridad y la Defensa de nuestro país, por ello son perfectamente reconocibles con las previsiones del artículo 8 de la CE; lo que sucede es que el legislador ha querido establecer un régimen jurídico de aprobación y control distinto para unas y otras. Para las misiones en el extranjero que se deduzcan de nuestros compromisos internacionales, conocimiento y autorización del Congreso de los Diputados; para el resto de las operaciones que estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional inmediato sin la necesidad de esa consulta previa y autorización.

Por otro lado, no debemos perder de vista que lo que hace el Gobierno es pedir autorización, pero quien acuerda la participación y la manera en que se va a organizar y desarrollar dicha actuación militar en el extranjero es el Consejo de Ministros. El artículo 97 de la CE reconoce al Gobierno la dirección de la política militar, y ello supone que es él quien organiza y determina esa política pero nada impide que el Parlamento, que además expresa la soberanía nacional, se pueda pronunciar para autorizar su puesta en marcha. Es una opción que, de acuerdo con las previsiones constitucionales, queda a disposición del legislador y que es de una u otra manera en función de su criterio.

#### **4. LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL EXTRANJERO**

Aunque las operaciones de mantenimiento de la paz no cuentan con una definición oficial reconocida por la ONU, en las últimas dos décadas se ha consolidado en el Derecho internacional el concepto de «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, del «Programa para la Paz» de 1992 de la Secretaría General de la ONU)<sup>50</sup>.

Operaciones que en el Informe Brahimi que presenta las conclusiones del «Grupo de trabajo sobre operaciones de Paz» de la ONU (agosto de 2000) vienen integrada en las *Operaciones de Paz de ONU* que, según dicho informe, se conforman de tres tipos de misiones<sup>51</sup>:

- Misiones de prevención de conflictos y establecimiento de la paz. Las de prevención normalmente consisten en iniciativas diplomáticas y las de establecimiento intentan poner coto a los conflictos en curso, mediante instrumentos de la diplomacia y la mediación. Pueden intervenir enviados de gobiernos, de grupos de estados o grupos extraoficiales.
- Misiones de mantenimiento de la paz. Consisten en acciones para observar las cesaciones del fuego y la separación de las fuerzas después de la guerra entre estados. Son acciones complejas que incorporan muchos elementos militares y civiles.
- Misiones de consolidación de la paz. Término más reciente que se refiere a las actividades realizadas al final de un conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Incluye la reincorporación de excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley, el regreso del respeto a los derechos humanos, la prestación de asis-

tencia técnica para la consolidación de la democracia y la puesta en marcha de una técnica de reconciliación y solución de conflictos<sup>52</sup>.

Pero este esquema para la pacificación con la intervención de fuerzas de la ONU pronto quedó desbordado y ha tenido que ser ampliado para poder hacer frente a guerras civiles, desastres humanitarios y conflictos entre estados. Naciones Unidas ha tenido que superar su idea clásica de mediar para salvaguardar la paz y ha tenido que dar un paso más y poner en marcha misiones de imposición, mantenimiento y consolidación de la paz<sup>53</sup>.

Esta idea de Naciones Unidas está cubierta en el ámbito europeo con las llamadas *Misiones Petersberg* que pone en marcha la UE desde que el artículo J.1.2 del TUE establece que los objetivos de la PESC eran, entre otros: «(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»<sup>54</sup>. Dichas operaciones son de intervención militar en el extranjero con carácter humanitario, de rescate o de mantenimiento de la paz. En un primer momento las contribuciones militares estaban basadas en decisiones soberanas de los estados miembros y no implicaban la creación de ningún ejército europeo. El Consejo celebrado en Helsinki a finales de 1999 aprobó el denominado Objetivo General de Helsinki o *Helsinki Headline Goal 2003*, consistente en la creación de una fuerza de acción rápida con una dimensión entre 50 000 y 60 000 efectivos, que deberían estar en condiciones de desplegarse en sesenta días y mantenerse durante un mínimo de un año. Dicha fuerza debería ser capaz de intervenir rápidamente en misiones de apoyo a la paz, tanto en misiones de mediación como de interposición, pudiendo incluso llegar a la imposición. El plazo para ser efectiva esta Fuerza de Reacción Rápida se estableció en el año 2003<sup>55</sup>.

La experiencia europea en misiones de paz de estos años y los cambios en la situación internacional ha dado lugar a que nuevamente sea necesario revisar los objetivos de Helsinki Headline Goal de 1999. Para ello ya se trabaja en un nuevo objetivo que debe estar operativo en el 2010 y que debe tener en cuenta la nueva Estrategia de Seguridad Europea, recogida en el documento del Secretario General/Alto Representante «Una Europa segura en un mundo mejor»<sup>56</sup>. El nuevo objetivo se basará en la interoperabilidad entre todos los estados miembros en los campos de las fuerzas, los materiales y las estructuras de mando junto con una mayor capacidad de despliegue y de sostenimiento de las misiones<sup>57</sup>.

Tampoco debemos olvidar que la OTAN, tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991, comenzó una profunda reforma e incluyó por primera vez las misiones de paz entre sus cometidos. Desde la cumbre de Roma de 1991 hasta la cumbre de Washington de 1999 se fueron conformando los nuevos intereses estratégicos de la Alianza hasta señalar que su nueva política de seguridad ya no es solo de defensa colectiva sino que la amplía a tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis. Nuevos pasos de esta organización han sido la ampliación del marco geográfico de actuación de la organización y el compromiso adquirido en la Cumbre de Praga de 2002 para contribuir con los estados partes en la lucha contra el terrorismo, acciones que comprenden cuatro áreas: las acciones antiterroristas de los estados miembros, la gestión colectiva de la respuesta a las agresiones, las acciones contraterroristas colectivas allá donde sean necesarias y la cooperación militar con las autoridades civiles<sup>58</sup>.

Luego podemos observar como organizaciones internacionales de las que España es parte no solo han definido las operaciones de mantenimiento de la paz sino que tienen entre sus

cometidos y su ya importante práctica de ejecución (Angola desde 1989, Namibia 1989-1990, Centroamérica desde 1989, en especial El Salvador y Guatemala, Camboya 1991 y 1993, antigua Yugoslavia 1992, Mozambique 1992-1994, Somalia 1992-1995 Georgia 1993, Haití 1993, Ruanda 1993-1995, Kosovo 1999, Timor Oriental 1999, sin olvidar otras muchas como las de Kuwait y Afganistán)<sup>59</sup>.

Por lo tanto, para nosotros estas misiones no deberían ser extrañas. Sin duda que no estaban en la cabeza del constituyente al redactar el artículo 8 de la Carta Magna y señalar las misiones que tendrían encomendadas las Fuerzas Armadas, pero como tantas otras cuestiones que tienen su origen en el devenir de los tiempos y las normas internacionales pasan a formar parte de nuestro ordenamiento de acuerdo con las previsiones del artículo 96 de la CE, que como es de todos sabido establece que «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno». Creo que a más abundamiento ese tipo de misiones también podrían engancharse con la declaración del Preámbulo de la Constitución cuando declara la voluntad de la Nación de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas entre todos los pueblos de la tierra.

La nueva LO 5/2005 de la Defensa Nacional, como ya señalé en la introducción de este trabajo, se ocupa de forma especial de estas misiones de nuestras FAS en el exterior. Señala como desde finales del siglo XX nuestras Fuerzas Armadas vienen actuando fuera de nuestras fronteras como observadores, como fuerzas de interposición, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria. Además, precisa como estas misiones no estaban recogidas en la normativa de Defensa vigente hasta esa fecha y como para que se puedan llevar a cabo con un adecuado funcionamiento de nuestros poderes políticos necesitaban de su desarrollo en la nueva ley de Defensa. Estas misiones con la LO 5/2005 de la Defensa Nacional han quedado mucho más clarificadas.

Primero, se reconoce que entre los fines de la 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). Es cierto que, aunque reconociendo la importancia de la declaración, no aporta nada nuevo, puesto que esta contribución a la paz y la seguridad internacionales viene ya establecida en los tratados, acuerdos y resoluciones de la ONU de los que España es parte.

Segundo y de una gran importancia. El artículo 15 enumera las misiones de las FAS y lo hace en cuatro apartados que diferencian claramente entre misiones tradicionales recogidas expresamente en el artículo 8 de la CE y que recoge en el apartado primero; misiones que se contraen para la seguridad y de defensa de España y sus aliados en el marco de los tratados internacionales, que se regulan en el apartado segundo, y donde estarían las operaciones de mantenimiento de la paz; misiones de seguridad y bienestar de los ciudadanos en supuestos excepcionales y en colaboración con las administraciones públicas, previstas en el apartado tercero; y misiones de evacuación de residentes españoles en el extranjero por situaciones de inestabilidad de ese país o grave riesgo para sus vidas o intereses, en el apartado cuarto. Misiones que tienen que ver con un concepto más extenso de Defensa vinculado a la Seguridad y que, como estoy manteniendo, es perfectamente integrable en la interpretación del artículo 8 de la CE.

El artículo 15 tiene que interpretarse en concordancia con el 16, que se ocupa de detallar las operaciones encomendadas a las FAS y en donde se incorporan otras de especial interés para España como es el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha

contra el terrorismo, apartado c) y la respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas, apartado d). La interpretación concordada de ambos preceptos sitúa a las FAS en misiones que trascienden el concepto clásico y restringido de Defensa Nacional y se compromete con el que señalábamos al inicio de este trabajo de unas FAS que participan en misiones de Defensa y Seguridad. De tal manera que, además de reaccionar ante agresiones internas o externas a la soberanía de España en sentido amplio del término, también podrán intervenir en misiones internacionales que tengan como misión la preservación de la paz, o participar con los Cuerpos de Seguridad el Estado o Protección Civil contra situaciones que pongan en peligro la seguridad<sup>60</sup>.

En cuanto a las misiones internacionales tenemos que decir que de las previsiones de ese artículo 15 de la nueva Ley de Defensa Nacional se desprende la voluntad del legislador de establecer un régimen jurídico distinto entre misiones de paz en el extranjero, que vienen comprometidas por nuestra participación en los Acuerdos y Tratados internacionales (ONU, UE y OTAN), y aquellas que se tengan que realizar para preservar la soberanía e independencia de España y su integridad territorial.

Si nos fijamos con detenimiento, el artículo 17 de la Ley de Defensa Nacional distingue entre operaciones en el exterior que estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés general y otras operaciones. Es decir, que se está haciendo una «reserva de soberanía» para poder poner en marcha acciones militares en el exterior de defensa de España que no tengan que ver nada con las de mantenimiento de la paz. Misiones excepcionales que deberían estar cubiertas por el derecho de autodefensa del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y para las que el Gobierno no necesitaría pedir la autorización del Congreso de los Diputados.

Por otro lado, estarían las operaciones en el exterior diseñadas y organizadas por organismos internacionales, que según la previsión del art. 15.2 son las de mantenimiento de la paz, de estabilidad y ayuda humanitaria, para las que el Gobierno debe realizar consultas previas y recabar la autorización del Congreso de los Diputados. Misiones que para poder realizarse deben cumplir una serie de condiciones previstas en el artículo 19 de la nueva Ley de Defensa Nacional: que se hagan a petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU o acordadas por otra organización internacional de la que España sea parte; que cumplan los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento de la paz y que sean conformes con la Carta de la ONU y no contradigan el Derecho internacional<sup>61</sup>.

De todo ello podemos concluir que el legislador del 2005 en una hábil maniobra, que además tiene una gran importancia, ha distinguido entre las misiones de Defensa Nacional encomendadas a las FAS para preservar los objetivos tradicionales del artículo 8 de la CE<sup>62</sup> y las nuevas misiones encomendadas a nuestros ejércitos, resultantes de la nueva realidad y del Derecho internacional. De esta manera, esas nuevas acciones militares, cuando se tengan que realizar, han de contar con intervención previa del Congreso de los Diputados; por el contrario, en las acciones tradicionales para preservar la soberanía e independencia de España y la defensa de su integridad territorial el Gobierno seguirá actuando desde la libre disposición que le confiere el artículo 97 de la CE.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones de este trabajo deben traer a esta última página las respuestas a las preguntas que nos hacíamos al inicio.

– ¿Ha cambiado el concepto de Defensa Nacional?

Parece claro que sí, puesto que los cambios que se han dado en el mundo en estos años requieren de una política de defensa mucho más «abierta», que se despliegue más allá de la política militar tradicional y acoja un concepto de seguridad y defensa compartido con nuestros socios y aliados internacionales.

– ¿Cómo encajar las nuevas misiones encomendadas a las FAS en la atribución de competencias que la Constitución atribuye a las Cortes Generales y al Gobierno?

Como hemos visto, los artículos 4 y 5 de la nueva LODN establecen que el Gobierno **acuerda** y el Congreso de los Diputados **autoriza** la participación de las FAS en las misiones fuera de nuestro territorio. Estos artículos deben interpretarse en concordancia con el artículo 17.1 de la misma Ley, que distingue entre operaciones en el exterior que afecten directamente a la soberanía de España y aquellas que se hagan en cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales. Para las primeras no hace falta autorización del Congreso de los Diputados, para las segunda sí. Unas y otras son operaciones militares que contribuyen a la seguridad y defensa de España y por ello encajan perfectamente en el artículo 8 de la CE. Sin embargo, el legislador ha querido que las acciones militares fruto de obligaciones internacionales las autorice el Parlamento, y en las que se puedan dar como respuesta ante un peligro al Estado o la soberanía se mantenga la capacidad de decisión plena del Gobierno. Estamos, por tanto, ante una reserva estratégica para situaciones de peligro directo a los intereses españoles.

– ¿Qué se entiende por operaciones de paz?

Aunque no existe una definición oficial de la ONU sobre qué son las operaciones de paz, he tomado la del Informe Brahimi (agosto de 2000) que las califica como el «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 en la UE desde la aprobación del TUE también se han desarrollado con la denominación de *Misiones Pertesberg*.

Como decía en líneas anteriores, son misiones que encajan en las previsiones que el artículo 8 de la CE encomienda a las FAS para garantizar la seguridad y la defensa de nuestro país. Que se realizan para desarrollar las políticas de cooperación diseñadas por organizaciones internacionales de seguridad y defensa de las que forma parte España y que, además de las previsiones del artículo 8 CE, tienen acomodo en nuestro Texto Fundamental por las previsiones de los artículos (94.1.b, 96.1 y 97).

## Notas

- 1 Las tres grandes leyes recientemente aprobadas que han de modernizar las Fuerzas Armadas y la idea de Defensa Nacional son la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Publicada en el BOE del 18 de noviembre de 2005. También se han aprobado recientemente la Ley 8/2006 de Tropa y Marinería y la Ley Orgánica 7/2007, de 2 de julio, de Modificación de las Leyes Orgánicas 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, y 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, y del Real Decreto-Ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad.
- 2 Torres, 2005: 63.
- 3 La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 señala 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. y Segal, D. 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces alter the Cold War*. Nueva 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. Pág. 34.
- 5 Como miembros de la Unión Europea estamos obligados a impulsar la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. En particular, nuestro compromiso con el Objetivo Global de Helsinki 2010, así como la contribución al desarrollo de Grupos Tácticos y el Plan de Acción Europea de Capacidades y la Agencia Europea de Defensa. Como miembros de la OTAN, participar en el Compromiso de Capacidades de Praga y en la Fuerza de Respuesta. Por supuesto, los compromisos que se derivan de nuestra participación en Naciones Unidas.
- 6 Véase, por todos: Blanco Valdés, 1988; Cotino Hueso, 2002; López Ramón, 1987; Ramírez Jiménez, López Ramón y Fernández López, 1995; Domínguez-Berrueta, Fernández De Gatta Sánchez y Nevado Moreno, 1997; Revenga Sánchez, 2002.
- 7 Recientemente la Fundación Alternativas ha celebrado un Seminario sobre Fuerzas Armadas y Misiones de paz en el Extranjero. Zaragoza, 7 de junio de 2007. Seminario y Jornadas 47/2007. En este marco puede consultarse el trabajo de Marrero Rocha, I. «Hacia unha nueva cultura de la defensa en España». Documento de trabajo número 11/2007. [www.falternativas.org](http://www.falternativas.org).
- 8 La defensa en la sociedad medieval estaba en manos de los señores feudales y el Rey tenía que reclamar la acción de estos para hacer la guerra. En el estado absoluto la defensa pasa a manos del monarca y la soberanía en materia militar supone la capacidad de este para declarar la guerra y hacer la paz. Para una aproximación del concepto en el derecho histórico español, vid.: Muñoz Alonso, 1989: 73.
- 9 Díaz Alegría, 1975.
- 10 El artículo 12 de la DDHC de 1789 decía: «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». (Sieyès, 1950: 79.)
- 11 Vid.: Clausewitz, 1978; Bobbio, 2000.
- 12 Álvarez Verdugo, al analizar el concepto de Defensa en la UE, observa como aunque es un término que tradicionalmente se ha unido a la idea de integridad política y territorial del Estado en la actualidad es aceptable que el uso de la fuerza también se utilice en otras misiones distintas a las antes citadas. La cuestión es si esas nuevas misiones, humanitarias o de mantenimiento de la paz, son o no nuevas funciones o no son más que una forma distinta de expresar la Defensa del Estado. En todo caso, esta autora observa como Defensa y Seguridad son conceptos que están estrechamente interrelacionados en el Derecho Europeo desde el TUE. Vid.: Álvarez Verdugo, 2004: 50.
- 13 Vid.: Calvo Alberto, 2000: 147; Revenga Sánchez, 2002: 40.
- 14 En este sentido es digno de resaltar que la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 señala entre sus líneas de actuación: «1. La consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado».
- 15 Sobre esta cuestión puede consultarse el Anejo G, apartado I. Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la organización militar del Libro Blanco de la Defensa 2000, pp. 324-325.
- 16 Vid.: European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries, WEU Council of Ministers. Madrid. 14 de noviembre de 1995.
- 17 Un magnífico análisis sobre Seguridad y Defensa en la UE puede consultarse en el libro de Álvarez Verdugo (2003: 28).
- 18 Para decirlo todo, también es cierto que a otros les pareció mucho. Así, en el debate constituyente se entabló una fuerte polémica sobre la oportunidad de constitucionalizar las FAS y sus funciones y, más aún, la conveniencia de que fuera en el Título Preliminar. Baste recordar en el debate parlamentario las enmiendas presentadas por los diputados Letamendía, Bandrés y Satrustegui, y la réplica que recibieron de Herrero de Miñón y Manuel Fraga en distintos momentos de ese debate.
- 19 Como suele ser habitual en los debates dogmáticos y de contenido marcadamente nominalistas, la lista de autores que se adscriben a una u otra postura es muy extensa. Por todos, sirvan los siguientes ejemplos. Dentro del institucionalismo. Herreo 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 Muy al contrario, como ha señalado López Ramón, el artículo 8 de la Constitución española de 1978 no proporciona, ni por su ubicación ni por su contenido, ningún elemento jurídico que justifique una posición autónoma de las Fuerzas Armadas. Antes al contrario, el precepto establece importantes pautas limitativas. (López Ramón, 1997: 352.)
- 22 *Ibidem*. 377.
- 23 Es cierto que el artículo 117.5 de la CE reconoce la Jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense como una especialidad de la unidad jurisdiccional, pero desde luego eso no puede ser utilizado para la no aplicación de todos los derechos procesales constitucionalmente reconocidos a toda persona incurso en un proceso judicial.
- Tampoco genera problema alguno que el ejercicio de ciertos derechos fundamentales sometidos a reserva de ley para su ejercicio por parte de los miembros haya de hacer de acuerdo con sus previsiones legales específicas (Ordenanzas, o Ley Orgánica correspondiente). En todo caso, como es obvio, esa regulación específica siempre ha de respetar el rango de la ley de desarrollo y el contenido esencial del derecho.
- 24 Domínguez-Berrueta y otros señalan desde la consideración de las FAS como un «poder público», que su vinculación positiva a la Constitución hace que no se les pueda ver como un reducto autónomo que goce de especialidades y potestades inmanentes, con su propio mundo de valores y reglas de conducta, sino que dichos valores deben ser los reconocidos constitucionalmente y su actuar debe hallar justificación y fundamentación en el Texto Fundamental, donde el artículo 8 es tan solo un precepto más. Domínguez-Berrueta, 1997: 103.
- 25 El general Alonso Baquer hace una muy atinada precisión refiriéndose a las misiones de paz que desarrollan nuestras FAS; dice: «lo primero que tiene que tener 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 ejemplo, el profesor López Ramón cuando escribe su libro en 1987 se preocupa de estudiar las misiones encomendadas a las FAS e incorpora una apartado dedicado a funciones al margen del artículo 8.1 de la Constitución para hacer referencia a su participación en situaciones de calamidad, grave riesgo, necesidad pública, etc., es decir, misiones de Protección Civil. Pero aunque nuestro vínculo con organizaciones internacionales que podían demandarnos nuestra participación en misiones de paz dicho autor no cae en la cuenta de que nuestros ejércitos tuviesen que realizar estas misiones. (López Ramón, 1987: 328.)
- 27 Sobre la relación entre Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, véase Barcelona Llop (1997).
- 28 En un Estado democrático con una constitución normativa que cuenta con un órgano de control de constitucionalidad de las leyes la pervivencia está asegurada, al menos formalmente, puesto que dicho órgano (TC) es el encargado de la conformidad del Derecho a la Constitución. Además, nuestros sistemas cuentan con instrumentos constitucionales extraordinarios para la defensa de la constitución: Ejecución estatal de competencias previstas en el 155 CE y las previsiones de los estados de alarma, excepción y sitio del artículo 116 CE.
- 29 Herrero de Miñón ha señalado que el supuesto de anticonstitucionalidad máxima al que se refiere el artículo 8 no puede ser nunca interpretado en sentido material, sino en un sentido formal. Porque la constitucionalidad material corresponde en su desarrollo a los poderes constituidos y en su interpretación última al Tribunal Constitucional. Si se da un supuesto de anticonstitucionalidad máxima debe entrar en juego el artículo 116, que prevé los estados de alarma, excepción y sitio. En este último podrá intervenir el Ejército pero siempre bajo mando del Gobierno y con los controles parlamentarios pertinentes. Herrero de Miñón, en *El País*, lunes 23 de enero de 2006.
- 30 López Ramón, 1987: 326.
- 31 Pérez González, 2002: 23. También en esa línea otros autores: López Ramón (1991) y Fernández Segado (1996).
- 32 Libro Blanco de la Defensa Nacional 2000. Ministerio de Defensa. Madrid, 2000. Esta forma de ver la Defensa también está en el Libro Blanco sobre Seguridad y Fuerzas Armadas alemán publicado en el 2006, cuando señala que el papel de las Fuerzas Armadas es la seguridad nacional e internacional y entre sus funciones están: la prevención y gestión de crisis internacionales, cooperación con los aliados, defensa nacional, evacuación y rescate de la población, cooperación internacional y la asistencia subsidiaria a las autoridades civiles. Texto disponible en [http://www.bundestag.delaktuell/archiv/2005/koalition/vertrag\\_en.pdf](http://www.bundestag.delaktuell/archiv/2005/koalition/vertrag_en.pdf).
- 33 Sobre ese sustento jurídico de estas misiones puede consultarse el trabajo del teniente coronel Zarrans Doméneche (2001: 95).
- 34 Creo que aunque estas misiones tenían un perfecto encaje en nuestra legislación, como ha señalado Corrales Elizondo, una normativa específica y expresa era conveniente para asegurar directrices generales e insuficiencias que se estaban planteando. (Corrales Elizondo, 2002: 17.)
- 35 España da un paso adelante para participar en misiones de paz en 1982 cuando el ministro Pérez Llorca confirma la predisposición del Gobierno de España a participar en UNTAG, que habían establecido las resoluciones 431 y 435 (1978) del Consejo de Seguridad que pretendían poner fin a los conflictos angoleño y namibio. Sin embargo, el hito en la participación española en estas misiones es el documento que el presidente del Gobierno presenta al Parlamento el 23 de octubre de 1984, *Líneas generales de la política de defensa, paz y seguridad* (DSCD II Legislatura. Pleno, Sesión n. 157.) que defenderá la participación española en el esfuerzo conjunto de la seguridad europea y su contribución a la cooperación internacional a favor de la resolución pacífica de los conflictos. Desde ese momento se empieza a participar en misiones como Angola, UNAVEM I y II y MONUA; Namibia UNTAG; Mozambique ONUMOZ, etc.
- 36 Vid. Blanco Valdés, 1998: 118.
- 37 Vid. Martínez Martínez, 1995: 501.
- 38 Me sumo a las palabras del profesor Blanco Valdés cuando señala que la ordenación y la presentación de los distintos órganos constitucionales que tienen poder político sobre las FAS que aquí se hace no se corresponde con el protagonismo real que tienen, sino con el criterio de presentación constitucional. Jefe del Estado, Cortes Generales y Ejecutivo. (Blanco Valdés, 1998: 118.)
- 39 Como ha señalado Solozábal, *monarquía parlamentaria* es una cláusula definitoria incorporada a nuestra Constitución que permite delimitar el alcance jurídico de los institutos que integran la forma política monárquica. (Solozábal Echavarría, 1987: 76.)

- 40 Soy consciente del valor que ha tenido la «teoría del mando efectivo militar del Rey» que han sostenido autores como Herrero de Miñón, Sánchez Agesta o García de Enterría y según la cual el término mando supremo del artículo 62 h deja ver la voluntad del constituyente de reconocer una autoridad especial al Rey en tanto que Jefe del Estado y símbolo de la unidad de España. Por supuesto que sus actos en esta materia deben ser referendados por el Gobierno. Señalan estos autores que la posibilidad de que el Gobierno, disconforme con los actos del Rey, dimita siempre actuará como un freno a sus actos. Sin embargo, creo que esta tesis en sus tres variantes no es la más ajustada a la necesidad de pleno sometimiento del poder militar al civil, ya que ha de ser el Gobierno quien diseñe la política militar y la dirija y al necesario distanciamiento de las decisiones políticas que debe guiar la actuación del Rey. (Herrero De Miñón, 1980:50; Sánchez Agesta, 1984: 225; García De Enterría, 1987.)
- 41 Tesis que ha seguido la legislación de desarrollo constitucional y que sigue la mayoría de la doctrina. Por todos vid.: Blanco Valdés, 1998: 135-136; Aragón Reyes, 1990): 81-82.
- 42 Vid. Satrústegui, 2003: 26; Torres Del Moral, 2001: 234.
- 43 Es digno de reseñar que el proyecto de ley que presentó el Gobierno para iniciar el trámite parlamentario de esta ley no contaba con dicho artículo seis y, por tanto, obviaba las funciones parlamentarias en materia de Defensa. Cotino Hueso, tomando las palabras de Julio Busquets en su libro *Militares y demócratas. Memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*, señala que eso fue porque se tomó un viejo proyecto que había sido presentado a las Cortes de Franco en 1974. (Cotino Hueso, 2002: 314-315.)
- 44 Blanco Valdés, 1998: 138.
- 45 *Ibidem*. Pág. 140.
- 46 Hasta la fecha de la elaboración de este trabajo se han puesto en marcha tres operaciones de nuestras FAS en el exterior que han requerido autorización del Congreso de los Diputados. Primera, Operación de Fuerzas Internacionales de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF), cuyo cometido era el mantenimiento de la seguridad en Afganistán para que el Gobierno central afgano y el personal de Naciones Unidas pudieran realizar sus actividades en un entorno seguro. Para la que se pidió autorización en la Comisión de Defensa, en la reunión del martes 9 de mayo de 2006. Aunque también se vio y debatió en el Pleno de la Cámara del jueves 11 de mayo de 2006. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2006. Número 569. Sesión 26. Segunda, Operación de la Unión Europea en la República del Congo (expediente 420/000059). Se pidió autorización en la Comisión de Defensa. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2006. Número 590. Sesión 27, celebrada el martes, 30 de mayo de 2006. Es de destacar que en este caso ya no se llevó al Pleno. Tercera, Operación de un contingente militar español en la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). (Núm. de Expediente 420/000070). Se pidió autorización al Congreso de los Diputados en sesión plenaria el 7 de septiembre de 2006. Sesión núm. 180.
- 47 La necesidad de autorización por parte del Congreso de los Diputados para el envío de tropas en operaciones de paz ya había preocupado a la doctrina antes de iniciarse el proceso de aprobación de la Ley 5/2005 de la Defensa Nacional; sin embargo, esa doctrina nunca se planteó que así tuviese que ser salvo que estuviésemos en supuestos de modificación de tratados o normas legales. Vid. Iglesias Velasco, 2003: 265.
- 48 Sería el caso de una acción militar que tuvieran que desarrollar nuestros ejércitos para neutralizar una situación de agresión armada por alguno de nuestros vecinos.
- 49 El Proyecto de Ley que presentó el Gobierno ante el Congreso de los Diputados presentaba este asunto de una forma sustancialmente distinta. El artículo 4 establecía que era el Gobierno quién debía **acordar** la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional. Por su parte, el artículo 3 en su apartado 2. b) confería al Congreso de los Diputados el **examen** con carácter previo la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional. Es decir, el trámite parlamentario sirvió para reforzar la intervención del Parlamento, que pasó de conocer la iniciativa a autorizarla. Boletín Oficial de las Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley. 31 de marzo de 2005. Núm. 31.1. 131/000031.
- 50 La doctrina ha ensayado distintas definiciones para identificar este tipo de misiones. Por todos, vid. Ramiro Brotons, 1982: 200; Pastor Ridruejo, 1999: 742.
- 51 Operaciones que tendrían su enganche legal en la declaración del artículo 1.1 de la Carta de ONU que dice: «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 del Grupo sobre operaciones para la Paz de las UN. Publicado el 17 de agosto de 2000. A/55/305. S/2000/809.
- 53 Situación que ha llevado a no pocos autores a propugnar que se debería hacer una distinción, incluso en las resoluciones que aprueba el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para distinguir entre operaciones consensuales y coercitivas, entre operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones de imposición de la paz. Vid. Vacas Fernández, 2005: 226.
- 54 Vid. De Ayala, 2005; Pascual Mateo, 2005; Barbé Izuel, 2002: 24-39.
- 55 Sobre la evolución de estas misiones vid. Álvarez Verdugo, 2004: 235.
- 56 La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 establece entre sus directrices para el desarrollo de la política de Defensa, en el 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 Fuente [www del Ministerio de Defensa. www.mds.es/compendio.jsp](http://www.mds.es/compendio.jsp). En la doctrina puede consultarse Ikonen (2005).
- 58 Vid. Cossío Capdevilla y Alonso Rodríguez, 2005. Arteaga, 2005.

59 Sobre las misiones de paz desarrolladas por la ONU puede consultarse la página [www.un.org/spanish/peace/](http://www.un.org/spanish/peace/)

60 Recientemente, en desarrollo de este artículo 16 c) de la Ley de 5/2005, se ha creado la Unidad Militar de Emergencia (UME), que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional cuando lo decida el presidente del Gobierno, o el ministro en quien delegue, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas (art. 1). Resolución de 19 de enero de 2006 de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se crea la Unidad de Emergencias (UME). BOE de 20 de enero de 2006.

61 Desde 1988 han existido en España orientaciones para organizar las misiones de paz. Vid. «Orientaciones sobre las operaciones de mantenimiento de la paz» (OR-7-001). Resolución del Ministro de Defensa núm. 513/00346/94, de 30 de diciembre de 1993.

62 Misiones que de interpretar en sentido contrario el artículo 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 del a 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. y 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 Miñón, 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 la 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.

- Revenge 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.

# La atribución de responsabilidades sobre las políticas públicas en un sistema de gobierno multinivel\*



**& Resumen/Abstract:** *En los sistemas de gobierno multinivel la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno difumina la claridad de responsabilidades. ¿De qué manera los ciudadanos atribuyen responsabilidades en este contexto? La primera hipótesis de este artículo es que, a medida que las instituciones autonómicas se consolidan, los individuos mejoran su capacidad de asignar competencias entre las distintas administraciones (hipótesis de aprendizaje). La segunda hipótesis que contrastamos es la existencia de un sesgo político en la atribución de responsabilidades. Analizamos si las orientaciones políticas de los individuos tienen un efecto sobre la selección del nivel de gobierno responsable de una determinada política. Con datos de la Comunidad Autónoma de Galicia, mostramos que el proceso de aprendizaje se produce de manera selectiva, es decir, entre los individuos que están interesados en política o entre aquellos con un nivel de formación alto. En otras palabras, los ciudadanos aprenden sobre lo que les interesa o cuando disponen previamente de cierto nivel de conocimiento. El análisis empírico sobre la hipótesis de sesgo político no proporciona evidencia empírica concluyente.&*

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



## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la atribución de responsabilidades en un sistema de gobierno multinivel. Cuando existe más de un nivel de gobierno con competencias en la formulación e implementación de políticas, las responsabilidades sobre los resultados de las mismas se difuminan. En este contexto, ¿son capaces los ciudadanos de identificar correctamente el nivel de gobierno responsable sobre los resultados de las políticas?

La primera hipótesis que contrastamos en este estudio es la de aprendizaje, según la cual a lo largo del tiempo los individuos mejoran su conocimiento sobre las competencias de cada administración y, por lo tanto, son más capaces de atribuir responsabilidades correctamente. La segunda hipótesis establece que la identificación del nivel de gobierno responsable de los resultados de las políticas está condicionada por las orientaciones políticas de los individuos.

La relevancia de este tema de estudio radica en su vinculación con el funcionamiento de la democracia; en concreto con la efectividad de las elecciones como mecanismo de control y supervisión de la actuación de los políticos por parte de los ciudadanos. Para que los políticos sean responsables por sus acciones ante los ciudadanos, estos últimos deben conocer primero «quién es responsable de qué». Si no es así, la atribución de premios y castigos por los resultados de las políticas puede ser aleatoria. A pesar de estas implicaciones para el funcionamiento de la democracia, la investigación sobre la relación entre gobierno multinivel y la atribución de responsabilidades políticas es escasa. Esta laguna en la literatura contrasta con los abundantes estudios sobre la claridad de responsabilidades en otras formas de poder dividido y sus efectos sobre el voto económico<sup>1</sup>.

Nuestro caso de estudio es la Comunidad Autónoma de Galicia y los datos utilizados han sido extraídos de la encuesta *Instituciones y Autonomía I*, realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en el año 1998 (CIS 2286/1998), y las dos olas de la encuesta *Percepciones de los Ciudadanos sobre la Situación de Galicia y la Administración Autonómica*, a cargo de la Unidad de Investigación de la Escola Galega de Administración Pública en junio y diciembre de 2006 (1ª y 2ª ola EGAP 2006).

La estructura del artículo es la siguiente: En la sección que viene a continuación se revisan los factores que, en un contexto institucional descentralizado, dificultan la atribución de responsabilidades y ponen en cuestión los beneficios atribuidos tradicionalmente a la descentralización, en términos de un mayor control de la actuación de los políticos. Además, se resumen las principales aportaciones de este estudio y se presentan las hipótesis de trabajo. En la sección tercera abordamos la contrastación empírica de la hipótesis de aprendizaje. Para ello examinaremos si la capacidad de los ciudadanos para identificar correctamente la administración responsable de un conjunto de políticas públicas se ha incrementado entre el año 1998 y el año 2006. En el cuarto apartado desarrollamos en dos fases el análisis empírico de la hipótesis de sesgo político. Primero, de forma exploratoria, con datos extraídos de una primera ola de encuestas realizadas en Galicia en junio de 2006 (1ª ola EGAP 2006). Los resultados obtenidos nos permiten reformular y concretar la hipótesis, que contrastamos con los datos de la segunda ola, realizada en diciembre de 2006 (2ª ola EGAP 2006). Finalmente, en la última sección resumimos, a modo de conclusión, los principales resultados.

## 2. ACCOUNTABILITY Y ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

Los políticos son responsables ante los ciudadanos (*accountable*) cuando estos últimos sancionan en las elecciones las actuaciones que los primeros desarrollaron en el pasado. Para que este mecanismo funcione es fundamental que exista claridad de responsabilidades (Powell, 2000: 51)<sup>2</sup>. Es decir, los votantes deben ser capaces de establecer un vínculo causal entre las acciones de los políticos y los resultados de las mismas. O, en otras palabras, deben poseer información completa.

En la práctica, el control de los políticos por parte de los ciudadanos está debilitado por problemas de información incompleta o asimétrica (riesgo moral). Una de las causas de la existencia de información incompleta es que, para cada individuo, los costes de obtener un mejor conocimiento sobre la actuación de los políticos superan los beneficios potenciales (Maravall, 1999: 159). Otra puede estar determinada por el contexto institucional. En un sistema descentralizado, la responsabilidad sobre los resultados políticos está difuminada entre los distintos niveles de gobierno, lo que hace más difícil que los ciudadanos sean capaces de establecer un vínculo causal entre la acción de los políticos y sus resultados. Este problema no solo viene asociado a las estructuras descentralizadas o federales, sino que aparece vinculado a cualquier otra forma de poder dividido<sup>3,4</sup>.

Por otro lado, las estrategias de los políticos también pueden contribuir a debilitar el rendimiento de cuentas ante los ciudadanos. Cuando existen problemas de información asimétrica, es decir, cuando parte de la información queda oculta para los ciudadanos, los políticos pueden utilizarla en su beneficio. El catálogo de excusas con las que los gobiernos tratan de desvincular sus acciones de los resultados es variado<sup>5</sup>, y una de las más utilizadas en un sistema descentralizado es la de trasladar la responsabilidad sobre el resultado de una política a otro nivel de gobierno (*blame-avoidance*) o atribuirse méritos que no le corresponden (*credit-claiming*). Como los individuos disponen de menos información que los políticos, son incapaces de verificar las excusas proporcionadas por sus representantes.

Los problemas de información incompleta y asimétrica en un contexto descentralizado ponen en cuestión el argumento de que la descentralización política o fiscal crea las condiciones para un mayor control de la actuación de los políticos. La descentralización se ha asociado a un fortalecimiento de la democracia, a través de la ampliación de los mecanismos de participación y supervisión de las actuaciones políticas que afectan al ámbito subnacional (Downs, 1999: 94-99). Además, desde el federalismo fiscal se ha desarrollado una amplia teoría sobre cómo la descentralización fiscal previene la sobreexplotación de los recursos por parte de los políticos (Tiebout, 1956; Buchanan, 1995; Weingast, 1995). En estos modelos, las esferas de competencia aparecen divididas de forma nítida y cada nivel de gobierno se representa como un compartimento estanco. No obstante, en la práctica, la estructura de la descentralización no se corresponde con ese modelo, sino que existe gran interdependencia entre el gobierno central y los subnacionales en la formulación, implementación y financiación de políticas públicas<sup>6</sup>. Cuando la responsabilidad sobre los resultados de las políticas se encuentra difuminada entre diferentes administraciones, las condiciones para que las elecciones sean un mecanismo efectivo de control de los políticos no se dan. Además, el desconocimiento no solo debilita la capacidad de los ciudadanos para hacer que los políticos rindan cuenta de sus actuaciones, sino que los hace más vulnerables ante las estrategias de manipulación informativa de sus representantes. Esto es algo que ha sido reconocido en la literatura

especializada. Sin embargo, mientras que se han estudiado ampliamente los efectos de otras formas de división del poder sobre el rendimiento de cuentas de los gobiernos, la investigación sobre la relación entre la descentralización y la claridad de responsabilidades es escasa (Cameron, 2004; Cutler, 2003).

La contribución de este estudio a la literatura sobre claridad de responsabilidades se concreta fundamentalmente en dos aspectos. En primer lugar, proporcionamos una medida del conocimiento de los individuos sobre el reparto competencial en un contexto descentralizado. En los trabajos publicados sobre esta materia, habitualmente se asume que algunas características del contexto institucional debilitan la claridad de responsabilidades. Sin embargo, esa afirmación no va acompañada de una medición concreta de ese efecto, sino que se infiere de la relación entre el contexto institucional y el rendimiento electoral de los gobiernos (Rudolph, 2003: 191). Así pues, mientras la principal variable dependiente de los estudios sobre claridad de responsabilidades ha sido el voto, en este trabajo la variable endógena es un indicador de la capacidad de los ciudadanos de atribuir correctamente responsabilidades sobre los resultados de las políticas públicas. Con este índice de acierto medimos el conocimiento objetivo del reparto competencial entre distintos niveles de gobierno.

En segundo lugar, este trabajo explora de forma novedosa la capacidad de los ciudadanos de aprender sobre la atribución de responsabilidades políticas en un sistema de gobierno multinivel. En la literatura, la descentralización suele aparecer como una característica invariable e uniforme del contexto institucional. Sin embargo, las competencias que gestiona cada nivel de gobierno no son inamovibles, sino que se transforman a partir de nuevos trasposos de poderes entre las distintas administraciones. ¿Cómo integran los ciudadanos el nuevo mapa competencial en su atribución de responsabilidades políticas? ¿Se produce un proceso de aprendizaje sobre los nuevos poderes de cada nivel de gobierno? ¿En qué periodo de tiempo los individuos actualizan sus conocimientos sobre las responsabilidades políticas de cada administración? Estas son las preguntas a partir de las cuales elaboramos la primera hipótesis de trabajo.

## 2.1 Hipótesis

En primer lugar, queremos contrastar si existe variación a lo largo del tiempo en los índices de acierto sobre la atribución de responsabilidades. Nuestra hipótesis es que, a medida que pasa el tiempo, los individuos son más capaces de asignar correctamente competencias entre distintos niveles de gobierno. Esta mayor capacidad sería el resultado de un proceso de aprendizaje de los ciudadanos sobre la Administración autonómica y sus competencias.

El Estado de las Autonomías se creó a partir de la descentralización política y administrativa de un Estado centralista. Es probable que, durante los primeros años de funcionamiento de los Estatutos de Autonomía, la visibilidad de las recién creadas administraciones regionales fuese mínima. Y esto no solo debido a las limitadas competencias que tenían asumidas, sino también porque los ciudadanos no tenían experiencia previa; es decir, no estaban familiarizados con ese nuevo nivel de gobierno. El proceso de aprendizaje de los individuos está vinculado al traspaso de competencias y al afianzamiento de las instituciones autonómicas. En el momento en el que se transfieren los servicios a las comunidades, se genera cierto volumen de información en los medios de comunicación que puede ayudar a clarificar cómo quedan finalmente repartidas las responsabilidades entre las distintas administraciones. Además, la consolidación de la administración autonómica conlleva una mayor visibilidad de sus actua-

ciones por parte de los ciudadanos a través, por ejemplo, de la aparición de actividades desarrolladas por el Gobierno autonómico en los medios de comunicación, o de la propia interacción de los individuos con la Administración autonómica; esto es, la utilización de los servicios (educación, sanidad) que actualmente forman parte de las competencias de las comunidades autónomas.

Tabla 1. Cronología de las principales transferencias sobre el gasto\*

CCAA	80	81	82	83	84	85	86	87	90	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	
Andalucía			e				E													U
Aragón												E,S		e				H	U	
Asturias											E,S			e				H,U		
Islas Baleares												E,S	e					H,U		
Islas Canarias				e		S	E			H						U				
Cantabria												E,S		e				H,U		
Castilla y León											E,S				e			H,U		
Castilla la Mancha											S	E		e				H	U	
Cataluña	e	H,S					E							U						
Extremadura											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 y 1993 no se produjeron transferencias importantes sobre el gasto // e= educación primaria y secundaria; E = educación universitaria; H = servicios sanitarios; S = servicios sociales; U = desempleo (formación ocupacional)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Administraciones Públicas

En el caso de Galicia, una transferencia importante sobre el gasto se produjo en 1997, el último año en el que se descentralizó a esta Comunidad, cuando asumió la competencia de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. Como se refleja en la Tabla 1, hasta ese año se habían producido paulatinamente las transferencias de las competencias asumidas en el Estatuto de Galicia. En el periodo que cubren las dos muestras de que disponemos para el contraste de las hipótesis (1998 y 2006), no se produjo ningún traspaso significativo en materia de gasto. De acuerdo con nuestra hipótesis, durante el espacio de tiempo que transcurre entre esos dos años, los ciudadanos gallegos habrán mejorado su conocimiento de las instituciones regionales como consecuencia de la consolidación de la administración autonómica y de la repetida interacción de los individuos con los servicios públicos que proporciona su Comunidad.

Una posible objeción a la utilización del lapso temporal 1998-2006 para evaluar los cambios en la atribución de responsabilidades es que, durante ese periodo, no se produce ningún traspaso y, por lo tanto, no se da una de las posibles fuentes de información de los

individuos sobre la distribución competencial. Sin embargo, creemos que, tanto la información difundida por los medios de comunicación sobre la actuación del Gobierno autonómico en materias de su competencia, como la experiencia individual con los servicios gestionados por la Administración, son dos fuentes más poderosas de conocimiento sobre la distribución competencial que la que se deriva de la información generada en el propio proceso de traspaso de competencias. Es probable, además, que el traspaso de competencias genere más confusión entre los ciudadanos durante los primeros años en los que el servicio comienza a estar gestionado por la Comunidad Autónoma<sup>7</sup>. Los individuos necesitan un tiempo para aprender que su gobierno autonómico ha asumido nuevos poderes. En el caso de Galicia, las principales transferencias sobre el gasto se produjeron durante la segunda mitad de los ochenta. Por lo tanto, es probable que, desde los primeros años noventa, los ciudadanos hayan ido incorporando poco a poco el nuevo mapa competencial a su conocimiento sobre el reparto de responsabilidades entre administraciones. Con los datos de los que disponemos, podremos conocer si, efectivamente, se produce un incremento marginal en ese conocimiento durante el periodo 1998-2006<sup>8</sup>.

En definitiva, la primera hipótesis es la siguiente:

*H<sub>1</sub>: A medida que pasa el tiempo, los ciudadanos serán más capaces de atribuir correctamente las responsabilidades a los distintos niveles de gobierno.*

En segundo lugar, estamos interesados en conocer si las orientaciones políticas de los individuos tienen un impacto sobre la asignación de competencias a distintos niveles de gobierno. Nuestra hipótesis es que existe un sesgo político en la atribución de responsabilidades sobre las políticas. Las orientaciones políticas están integradas por la ideología, la identidad o el sentimiento nacionalista de los individuos y constituyen filtros a través de los cuales se produce una asimilación selectiva de la información. Es razonable pensar que estos filtros operan sobre variables que juegan un papel importante en la selección del gobierno responsable, tales como el partido político que gobierna en cada administración (para el caso de la ideología), o la identificación general de los individuos con un determinado nivel de gobierno (relacionada con la identidad nacional o el sentimiento nacionalista).

La formulación de esta segunda hipótesis de trabajo es tentativa y en ella simplemente enunciamos que existe un efecto de las orientaciones políticas del individuo sobre la atribución de competencias, sin concretarlo en una predicción unívoca del impacto de las variables sobre la selección del nivel de gobierno responsable. La identificación del nivel de gobierno competente sobre una determinada política pública no se correspondería plenamente con un conocimiento objetivo sobre la distribución de competencias, sino que estaría sesgado por las orientaciones políticas del individuo.

Por lo tanto, la segunda hipótesis, en este caso de carácter exploratorio, es la siguiente:

*H<sub>2</sub>: La orientación política de los individuos tiene un impacto sobre la atribución de competencias.*

### **3. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS DE APRENDIZAJE**

#### **3.1 Variable dependiente**

La capacidad de los individuos para asignar responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno se ha medido mediante un índice de acierto. Este mide el número de políticas sobre las que los individuos son capaces de señalar correctamente la administración responsable. El índice se construyó utilizando los cuestionarios CIS 2286/1998 y la 1ª ola EGAP 2006.

El cuestionario del CIS y el de la EGAP varían en la formulación de la pregunta<sup>9</sup>. Además, en la encuesta del CIS 2286/1998 solo hay una opción de respuesta para señalar la administración responsable de cada política: el Gobierno central, el Gobierno autonómico o el Gobierno local. En cambio, en la encuesta de la EGAP, la respuesta es múltiple y se permite a los entrevistados señalar más de un nivel de gobierno como responsable de una determinada política pública.

El índice de acierto comprende las políticas públicas que son comunes en los dos estudios: educación, sanidad, seguridad, medio ambiente y vivienda<sup>10</sup>. Teniendo en cuenta las diferencias en las opciones de respuesta, la codificación del índice varía entre muestras. Esto genera dificultades en la comparación de los índices que hay que tener en cuenta a la hora de analizar los resultados. En los datos del CIS los entrevistados obtienen puntuación de 1 si identifican a la CA como «principal» responsable en las siguientes materias: educación, sanidad, medio ambiente y vivienda. La atribución de responsabilidad al Gobierno central o local en estas mismas políticas o bien responder «No sabe»<sup>11</sup> se codifica con el valor 0. En materia de seguridad, se otorga el valor 1 a los entrevistados que elijan al Gobierno central como principal responsable; mientras que todas las demás elecciones se codifican con el valor 0.

La codificación anterior no puede ser aplicada a los datos de 2006. Si solo se contemplaran los aciertos de las respuestas en las que el entrevistado elige un único nivel de gobierno, cuando se les ha dado la posibilidad de elegir más de uno, es posible que se estuviera penalizando a los individuos más informados; es decir, aquellos que precisamente han seleccionado dos niveles de gobierno porque saben que en la gestión de una política habitualmente interviene más de una administración<sup>12</sup>. En otras palabras, se estaría infravalorando el conocimiento en la atribución de responsabilidades de los entrevistados. Por este motivo, decidimos que, además de otorgarles 1 punto en los casos mencionados con anterioridad (1 punto cuando se identifica el Gobierno autonómico en sanidad, educación, vivienda y medio ambiente, y 1 punto cuando se identifica al Gobierno central como responsable de la seguridad), codificamos con un valor de 0.5 las respuestas en las que la responsabilidad sobre cada una de las políticas se atribuye al Gobierno autonómico y al Gobierno central.

El índice de acierto común es la suma de los índices para cada muestra y adopta valores desde 0 (no se atribuye la responsabilidad correctamente en ningún caso) hasta 5 (se atribuye la responsabilidad correctamente en todos los casos). La distribución de frecuencias del índice común y para cada una de las muestras se expone en la Tabla 2. Se puede observar que la media de acierto no sobrepasa el valor 2, lo que significa que los entrevistados aciertan menos de la mitad de las políticas sobre las que se les pregunta. Si comparamos 1998 con 2006, observamos un ligero incremento en la media del índice de acierto.

Tabla 2. Índice de acierto

	ÍNDICE COMÚN (Var. Dependiente)		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
<b>Total</b>	<b>2.500</b>	<b>100,0</b>	<b>619</b>	<b>100</b>	<b>1881</b>	<b>100</b>
<b>Media</b>	<b>1,82</b>		<b>1,67</b>		<b>1,88</b>	

### 3.2 Variables independientes

En nuestro modelo estadístico, la variable independiente más importante es la dicotómica de «Encuesta 2006», cuyo valor es 1 si el dato pertenece a la encuesta realizada en 2006 y 0 si pertenece a la encuesta de 1998. Con esta variable pretendemos captar la variación en el índice de acierto entre muestras de diferentes años. De acuerdo con la hipótesis de aprendizaje descrita más arriba, cabría esperar índices de acierto más altos en la encuesta del año 2006 que en la del año 1998.

Otras variables independientes introducidas en el modelo son el nivel de estudios, la situación de actividad del individuo y su edad. Estas características individuales determinan tanto el grado de acceso de los individuos a fuentes directas de información y a atajos informacionales (Converse, 1964; Campbell et al., 1960; Bartels, 1996), como el nivel de información que pueden adquirir. Saber lo que ocurre en política es costoso, y por eso los individuos tienden a utilizar otras vías para obtener información de forma más eficiente (Popkin et al., 1976). Por ejemplo, es previsible que los individuos ocupados dispongan de un mayor número de fuentes de información sobre conocimiento político –a través de lo que oyen o discuten en su lugar de trabajo con el resto de compañeros, especialmente si el tipo de trabajo que realizan está directamente afectado por decisiones políticas– que una persona que no trabaja habitualmente. Por otra parte, además de ser un indicador de acceso a información, la variable de estudios finalizados se utiliza habitualmente como un factor explicativo del grado de sofisticación política (Benett, 1994; Luskin, 1990).

También se han incluido como variables independientes las relacionadas con la motivación interna del individuo por los asuntos políticos: el interés por la política autonómica, nacional y local y el grado de información subjetiva (cómo de informado piensa el entrevistado que está sobre asuntos de política autonómica y local). La utilización de dos bases de

datos distintas ha limitado en gran medida el número de variables explicativas que podríamos haber introducido en el modelo.

### 3.3 Análisis empírico

Para contrastar la hipótesis hemos unido los datos de encuesta del año 1998 y los del año 2006 en una misma base (*pooled cross-section*). El modelo estadístico para contrastar la hipótesis de aprendizaje es el siguiente:

$$Y_{\text{índice}} = \beta_0 + \beta_1 \text{Encuesta 2006} + \beta_2 \text{Relación con la actividad} + \beta_3 \text{Estudios} + \beta_4 \text{Edad} + \beta_5 \text{Interés autonómico} + \beta_6 \text{Información autonómica} + e$$

De acuerdo con la hipótesis de aprendizaje descrita más arriba, cabría esperar índices de acierto más altos en la encuesta del año 2006 que en la encuesta del año 1998; es decir, el coeficiente de la variable «Encuesta 2006» debería ser positivo y significativo. Hay que tener en cuenta que el efecto de esta variable sobre el índice de acierto puede ser el resultado de la variación entre muestras de uno y otro año en la distribución de frecuencias de algunas variables explicativas. Por ejemplo, la variable sobre información subjetiva muestra valores significativamente más altos para el año 2006; es decir, los individuos se consideran más informados ese año que en 1998. Lo mismo ocurre con la variable de interés sobre la política autonómica, que exhibe un porcentaje de respuestas más alto en las categorías de «muy» y «bastante» interesados en la muestra del año 2006. Para estudiar si los efectos de «Encuesta 2006» sobre la dependiente están correlacionados con las diferencias entre muestras de algunas variables independientes, hemos contrastado el modelo econométrico por pasos. En primer lugar, introducimos las variables socio-demográficas (relación con la actividad, estudios y edad) y, a continuación, las variables de conocimiento (interés e información). Los resultados están recogidos en la Tabla 3. Como puede observarse, aun introduciendo las variables por pasos el coeficiente de «Encuesta 2006» es significativo y positivo en los cuatro modelos.

En la primera regresión (1), solamente se han incluido las variables socio-demográficas del modelo (estudios, relación con la actividad y edad). Las tres variables están correlacionadas significativamente con la variable dependiente. Los pensionistas y las amas de casa aciertan significativamente menos que los ocupados, y el nivel de estudios está positivamente correlacionado con el índice de acierto. Además, los datos parecen indicar que existe un umbral de edad, que oscila entre los 35 y los 59 años, en el que los individuos maximizan su conocimiento. Los grupos por debajo de esa franja de edad muestran índices de acierto significativamente inferiores. Por encima de los 59 años no existen diferencias significativas en su índice de acierto respecto al grupo de referencia. La significatividad de los efectos se mantiene en las restantes regresiones (modelos 2-4) para las variables de «relación con la actividad» y «estudios», aunque la magnitud de los efectos es menor en el modelo con todas las variables (regresión (4)). En el último modelo, solo resulta negativa y significativa la categoría de edad de 16 a 24 años.

En el modelo (2) introducimos la «variable de interés por la política autonómica» como variable independiente. Los resultados muestran que cuanto más interesado por la política autonómica se muestre un individuo, mayor es su capacidad para atribuir correctamente competencias entre distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, el índice de acierto aumenta en 1,1 punto entre los individuos que tienen mucho interés por la política autonómica respecto a los que manifiestan estar «nada» interesados por la política de la Comunidad Autónoma, los cuales han sido tomados como categoría de referencia. Por otro lado, cuan-

do introducimos como variable explicativa el grado de información subjetiva de los individuos sobre la política autonómica (modelo (3)), observamos que esta variable también tiene un efecto positivo y significativo sobre el índice de acierto. Si tomamos la categoría de los «nada informados» como referencia, los individuos que se definen como «poco», «bastante» y «muy informados» sobre política autonómica aciertan en mayor medida el nivel de gobierno responsable sobre cada política pública. Tanto en el modelo (2) como en el modelo (3) el efecto neto de la variable «Encuesta 2006» sigue siendo positivo y significativo cuando se introducen en la regresión las variables de «Interés» e «Información». Esto parece indicar que el aprendizaje de los individuos (recogido en el coeficiente de la variable «Encuesta 2006») no es explicable únicamente en función de las variables de «Interés» e «Información».

Tabla 3. Resultados de los modelos de regresión para la hipótesis de aprendizaje

	Variable dependiente: índice de acierto sobre la atribución de responsabilidades			
	(1)	(2)	(3)	(4)
<b>Encuesta 2006</b>	0,184(0,071)***	0,197(0,071)***	0,170(0,070)**	0,182(0,071)**
<b>Relación con la actividad c: Ocupado</b>				
<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)**
<b>Estudios c: Sin estudios</b>				
<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>EGBII, ESO o equivalentes</i>				
<i>FPI</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>Doctorado, posgrado</i>	2,263(0,410)***	1,816(0,400)***	1,989(0,380)***	1,739(0,378)***
<b>Edad c: 45-59</b>				
<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 y más</i>	-0,107(0,117)	-0,108(0,113)	-0,072(0,115)	-0,095(0,114)
<b>Interés c: Nada interesado</b>				
<i>Poco interesado</i>		0,541(0,096)***		0,414(0,099)***
<i>Bastante interesado</i>		0,794(0,096)***		0,565(0,105)***

<i>Muy interesado</i>		1,102(0,134)***		0,849(0,146)***
<b>Información c: Nada informado</b>				
<i>Poco informado</i>			0,545(0,097)***	0,349(0,099)***
<i>Bastante informado</i>			0,923(0,109)***	0,611(0,119)***
<i>Muy informado</i>			0,900(0,220)***	0,521(0,225)**
<b>Constant</b>	1,187(0,143)***	0,747(0,141)***	0,736(0,153)***	0,586(0,151)***
<b>N</b>	2553	2514	2480	2458
<b>R-squared</b>	0,13	0,18	0,16	0,18
<b>Método de estimación</b>	MCO	MCO	MCO	MCO

C: categoría de referencia

Error estándar robusto entre paréntesis

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

El modelo (2) explica un mayor porcentaje de la variación de la variable dependiente que el modelo (3), lo que parece indicar que la variable «Interés» tiene mayor capacidad explicativa del índice de acierto que la variable «Información». Esto puede deberse al hecho de que la variable «Información» refleja la valoración subjetiva de cada individuo sobre su grado de conocimiento de la política autonómica. Los individuos pueden equivocarse más a la hora de valorar su nivel de información que su grado de interés por la política. El interés es una motivación interna y, como tal, no está tan sujeta a error en la evaluación como puede ser el caso de la información. Que el margen de error en la determinación de la información subjetiva sea mayor que en el interés puede explicar que esta variable tenga más poder explicativo que la primera<sup>13</sup>. Estos resultados se corresponden con los obtenidos en otros estudios. Por ejemplo, en el trabajo de Benett (1994: 10) las variables con mayor poder explicativo del conocimiento sobre política son la educación y el interés. El interés por la política también resulta el factor con más capacidad de predecir la sofisticación política de los individuos en el estudio de Luskin (1990: 344), por encima de otras variables como la relación con la actividad, la educación o la inteligencia. La evidencia empírica parece indicar, en definitiva, que los individuos aprenden sobre aquello que les importa (Luskin, 1990: 348).

Si los individuos mejoran su conocimiento sobre aquello que les produce interés, es posible que el proceso de aprendizaje sobre la distribución de las competencias entre administraciones se haya producido de forma selectiva; es decir, para ciertos grupos de individuos. Para contrastar esta hipótesis interaccionamos la variable de «Encuesta 2006» con las variables de «Información», «Interés» y «Estudios». Los coeficientes de las interacciones captan si la mejora en el índice de acierto en el año 2006 es diferente para individuos con distintos niveles de información, interés y formación. De acuerdo con el argumento sobre el aprendizaje selectivo, deberíamos observar que los coeficientes de las interacciones son positivos y significativos. Los resultados se muestran en la Tabla 4.

Las variables utilizadas sobre interés e información de la política son algo distintas a las utilizadas en las regresiones de la Tabla 3. La variable «Interés» es una variable dicotómica cuyo valor es 1 para los individuos que se definieron como «muy» o «bastante» interesados

por la política nacional, autonómica y local; y 0 para los que se han definido como «poco» o «nada» interesados en esos tres ámbitos de política. La variable «Información» toma el valor 1 cuando es una variable dicotómica cuyo valor es 1 para los individuos que se definieron como «muy» o «bastante» informados sobre la política regional y local; y 0 para los que se declararon «poco» o «nada» informados sobre alguno de estos ámbitos de política<sup>14</sup>.

En el modelo (1) interaccionamos la variable de «Interés» con la de «Encuesta 2006». Tomamos como categoría de referencia el grupo de individuos que se define como «nada» o «poco» interesados por la política. El resultado refleja que en el año 2006 los individuos que se definen como «muy» y/o «bastante» interesados por la política aciertan más sobre la atribución de responsabilidades que en el año 1998 (en concreto, el índice de acierto aumenta en 0,51 puntos). En el modelo (2), de nuevo la categoría de referencia es el grupo de individuos que manifiestan estar «nada» o «poco» informados sobre la política regional y local. Los datos de la tabla muestran que los individuos que se definen como «muy» o «bastante» informados sobre la política regional no presentan niveles de aciertos mayores para 2006 que en 1998. Por lo tanto, en ese grupo no parece haberse producido una mejora en su conocimiento sobre la distribución competencial durante el periodo 1998-2006. Por último, en la regresión (3) hemos interaccionado la variable de estudios con la de «Encuesta 2006». Los resultados indican que los mayores incrementos en el índice de acierto en el año 2006 se dan en los individuos con mayor nivel de estudios (universitarios medios y superiores), un efecto que supera al de la variable «Interés» en la regresión (1).

Tabla 4. Cambios a lo largo del tiempo de interés e información

Variable dependiente: índice de acierto sobre la atribución de responsabilidades			
	(1)	(2)	(3)
<b>Encuesta 2006</b>	0,028(0,090)	0,190(0,082)**	0,266(0,203)
<b>Relación con la actividad c: Ocupado</b>			
<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)**
<b>Estudios c: Sin estudios</b>			
<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>EGBII,ESO o 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>Doctorado, posgrado</i>	1,915(0,398)***	1,901(0,403)***	2,158(0,713)***
<b>Edad c: 45-59</b>			
<i>16-24</i>	-0,354(0,161)**	-0,370(0,162)**	-0,356(0,163)**

25-29	-0,148(0,153)	-0,178(0,154)	-0,191(0,155)
30-34	-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 y más	-0,087(0,121)	-0,085(0,121)	-0,091(0,122)
<b>Interés c: poco o nada interesados</b>	-0,005(0,128)	0,379(0,079)***	0,394(0,079)***
<b>Información c:</b>			
<i>poco o nada informados</i>	0,329(0,087)***	0,315(0,150)**	0,334(0,087)***
<b>Interés * Encuesta 2006</b>	0,511(0,151)***		
<b>Información * Encuesta 2006</b>		0,024 (0,174)	
<b>Educación*Encuesta 2006</b>			
<i>Primarios incompletos</i>			-0,770(0,309)**
<i>Primarios completos</i>			-0,045(0,251)
<i>EGBII, ESO o equivalentes</i>			-0,226(0,265)
<i>FPI</i>			0,016(0,444)
<i>BUP, COU, PREU</i>			-0,019(0,271)
<i>FPII</i>			-0,003(0,329)
<i>Universitarios medios</i>			0,638(0,345)*
<i>Universitarios superiores</i>			0,885(0,325)***
<i>Doctorado, posgrado</i>			-0,474(0,794)
<b>Constante</b>	1,162(0,146)***	1,039(0,148)***	0,960(0,197)***
<b>N</b>	2436	2436	2436
<b>R-squared</b>	0,16	0,15	0,16

C: categoría de referencia

Errores estándar robustos entre paréntesis

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

En resumen, los datos expuestos en la Tabla 4 indican que el efecto de aprendizaje parece haberse producido para el grupo de individuos más interesados por la política y para aquellos con un mayor nivel de estudios.

Respecto a la variable de información subjetiva, que existan más individuos que se definen con un buen conocimiento sobre política no parece estar asociado a un proceso de aprendizaje, pues esos grupos no muestran niveles de conocimiento más altos para 2006<sup>15</sup>. La motivación interna de un individuo por la política es su interés y este ha sido tradicionalmente utilizado como variable explicativa del grado de información política. Según un estudio de Luskin, la gente que está más interesada en temas políticos capta en mayor grado la información política que fluye a su alrededor (Chaiken, 1980; Petty y Cacioppo, 1979 (citados en Luskin, 1990: 335)), al mismo tiempo que buscan y reflexionan en mayor medida sobre esa información. Además, existe evidencia empírica de que el mejor vaticinador de la exposición de un individuo a nueva información es el volumen de información preexistente (Price y Zaller, 1993; Kinder, 2003: 380). Esto da lugar a un círculo virtuoso en virtud del cual la información acumulada previamente genera interés, que a su vez incrementa la motivación por obtener más información. La dinámica se refuerza porque los costes de asimilar nueva información disminuyen a medida que el volumen de información acumulada aumenta.

El círculo virtuoso puede explicar por qué el proceso de aprendizaje sobre responsabilidades solo ha tenido efectos de forma selectiva para el grupo de individuos con más estudios y con más interés por la política. A diferencia del resto, aquellos han sido capaces de captar y asimilar en mayor medida el volumen de información existente sobre la política. Para estos individuos, la consolidación de la Administración no ha pasado desapercibida, ni tampoco han pasado por alto, en el repetido uso de los servicios públicos, que la titularidad de la competencia sobre su provisión ha cambiado de administración. La mayor visibilidad de las instituciones que acompaña al afianzamiento de la Administración autonómica se ha hecho efectiva para los ciudadanos que ya disponían de un buen conocimiento previo. Estos no han resultado ser los individuos que «se consideran» más informados, sino los que muestran mayores niveles de interés por la política y un nivel de formación más alto.

#### 4. HIPÓTESIS DEL SESGO POLÍTICO

Existe amplia evidencia empírica de que las orientaciones políticas de los individuos median el efecto de la evaluación de los políticos sobre la decisión de voto. Por ejemplo, en un estudio sobre el voto económico en España, Maravall y Przeworski (2001) descubren que la ideología de los individuos modula el impacto de la evaluación de la economía sobre los resultados electorales del Gobierno. Esto ocurre porque las opiniones de los votantes sobre la actuación del Gobierno en materia económica son el resultado de una racionalización expost basada en las preferencias ideológicas del individuo. Las orientaciones políticas, junto con otros factores, median la relación entre la valoración de la gestión del Gobierno y el voto. Esto contradice la idea, ampliamente elaborada en la literatura, de que el voto responde de forma automática a la evaluación de la gestión del Gobierno (Key, 1966). Además, algunos autores señalan que en la relación entre evaluación y voto es necesario incorporar un nivel intermedio de decisión (Peffley, 1984; Nannestad, 2000). La idea es que los ciudadanos tienen que llegar primero a la conclusión de que «alguien» es responsable de las condiciones económicas y solo después pueden decidir su voto. La identificación de responsabilidades es uno de los pasos que media entre la valoración de las políticas y la decisión sobre voto<sup>16</sup>.

El objetivo en esta sección es explorar si las características políticas individuales tienen un impacto sobre ese nivel intermedio de decisión, en el que el individuo identifica al actor responsable de los resultados de las políticas. En concreto, al tratarse de un contexto de gobierno multinivel, estamos interesados en analizar el impacto de las orientaciones políticas sobre la identificación del «nivel» de gobierno responsable. Según nuestra hipótesis, es probable que, como en el voto, esa decisión tampoco sea independiente de las orientaciones políticas. El efecto puede ser directo o estar vinculado a la evaluación de los resultados. Es decir, las orientaciones políticas pueden transformar las valoraciones sobre la gestión del Gobierno (como muestran los resultados de Maravall y Przeworski (2001) y Rudolph (2003, 2003a)), o tener efectos directos sobre la identificación del nivel de gobierno responsable. Además, el impacto puede verse reducido o intensificado dependiendo de la valoración de las políticas<sup>17</sup>. Por ejemplo, en un Estado descentralizado pueden gobernar diferentes partidos políticos en distintos niveles de gobierno. En este contexto, cuando la valoración de una determinada política es positiva, es probable que el individuo tienda a atribuir la competencia al nivel político en el que gobierna el partido más cercano a su ideología. En cambio, si las valoraciones son negativas, la tendencia será a responsabilizar al nivel de gobierno liderado por el partido

al que no se siente próximo ideológicamente. En este caso, el efecto de la ideología estaría mediado por la valoración de las políticas.

La identificación de los individuos con un determinado nivel de gobierno también puede tener por sí misma –con independencia del partido que gobierne– efectos sobre la atribución de competencias, aunque la dirección de estos efectos es ambivalente. Por un lado, puede que se atribuyan mayores competencias al nivel de gobierno con el que se siente mayor identificación, al mostrar más atención por las actividades de ese nivel político. Por otro lado, quien se siente más identificado con un nivel de gobierno puede sobredimensionar las actuaciones de la administración más distante, al percibir de forma sesgada su volumen de competencias. Esto es, cuanto más lejos esté la actual distribución territorial de poder de sus preferencias, más deformada será su percepción sobre el mapa competencial. Esta deformación se concreta en la mayor atribución de competencias al nivel de gobierno que menos competencias poseería en el modelo de Estado que prefieren.

En definitiva, los argumentos expuestos en los párrafos anteriores apuntan algunas maneras en las que las orientaciones políticas pueden tener efectos sobre la atribución de competencias. El análisis empírico que desarrollamos en la siguiente sección contribuirá a la concreción de la relación entre las variables, aunque con ciertas limitaciones. No será posible contrastar el efecto de la identificación partidista y su interacción con la valoración de las políticas sobre la atribución de competencias, debido al contexto político en el que se realiza la recogida de datos para 2006. En ese momento, el partido gobernante era el mismo en el nivel autonómico y en el central<sup>18</sup>. Al no haber variación en la ideología de los partidos de las distintas administraciones, resulta imposible predecir el efecto de la orientación ideológica del individuo sobre la identificación del Gobierno responsable, o averiguar si el impacto de esta última es mayor que el de la identificación con un determinado nivel de gobierno. La contrastación de esta hipótesis general en una primera muestra nos permitirá formular hipótesis de forma más concreta que contrastaremos con otros datos.

#### 4.1. Análisis empírico

##### 4.1.1 *Variables dependientes e independientes*

Las variables dependientes se construyeron con la misma pregunta que el índice de acierto, aunque otorgando valor 1 cuando la responsabilidad sobre una determinada política se atribuye a la CA (en el caso de la variable dependiente de «atribución de responsabilidades a la CA») o al Gobierno central (en el caso de la variable dependiente de «atribución de responsabilidades al Gobierno central») y 0 en todos los demás casos. Los datos corresponden al año 2006<sup>19</sup>. Al no ser necesaria la comparación con 1998, se utilizaron todas las políticas sobre las que se pide a los entrevistados que identifiquen el nivel de gobierno responsable, de modo que la escala de cada variable dependiente va del 0 al 7 (educación, sanidad, servicios sociales, seguridad, justicia, transporte y vivienda<sup>20</sup>).

Las variables independientes se pueden agrupar de dos maneras. Por un lado, aquellas relacionadas con la sofisticación política (estudios, relación con la actividad, edad, información sobre política e interés por la política) y, por otro, las que representan orientaciones políticas (ubicación en la escala izquierda-derecha; ubicación en el eje nacionalista)<sup>21</sup>. Se incluye, además, la valoración de las siete políticas incorporadas en la variable dependiente (valoración global). Por último, se introducen las interacciones entre las valoraciones de las políticas

y las categorías «izquierda» y «derecha», además de «muy nacionalista» y «poco nacionalista», para explorar si la combinación entre valoraciones y orientaciones políticas influye en la atribución de responsabilidades.

A partir de la hipótesis general, hemos hecho una primera exploración de los datos de la 1ª ola EGAP 2006, introduciendo en el modelo estadístico aquellas variables que consideramos factores relevantes en la atribución de responsabilidades. Una vez finalizada esta primera exploración, formulamos una hipótesis más restringida, que contrastamos en una 2ª ola EGAP.

El modelo, por tanto, sería el siguiente:

$$Y_{\text{atribución de responsabilidades a la CA}} = \beta_0 + \beta_1 \text{Valoración global} + \beta_2 \text{Estudios} + \beta_3 \text{Relación con la actividad} + \beta_4 \text{Edad} + \beta_5 \text{Información sobre política} + \beta_6 \text{Interés por la política} + \beta_7 \text{Ubicación en la escala izquierda-derecha} + \beta_8 \text{Ubicación en la escala nacionalismo} + \beta_9 \text{Izquierda*valoración} + \beta_{10} \text{Derecha*valoración} + \beta_{11} \text{Muy nacionalista*valoración} + \beta_{12} \text{Nada o poco nacionalista*valoración} + e$$
$$Y_{\text{atribución de responsabilidades al gobierno central}}^{22} = \beta_0 + \beta_1 \text{Valoración global} + \beta_2 \text{Información sobre política} + \beta_3 \text{Interés por la política} + \beta_4 \text{Ubicación en la escala izquierda-derecha} + \beta_5 \text{Ubicación en la escala nacionalismo} + \beta_6 \text{Izquierda*valoración} + \beta_7 \text{Derecha*valoración} + \beta_8 \text{Muy nacionalista*valoración} + \beta_9 \text{Nada o poco nacionalista*valoración} + e$$

#### 4.1.2. Primera ola de 2006 (junio 2006): Exploración de los datos

a) Variable dependiente: atribución de responsabilidades a la CA

Los resultados del modelo de regresión lineal, donde la variable dependiente es la atribución de responsabilidades al gobierno autonómico, se presentan en la Tabla 5. El coeficiente positivo y significativo de la variable de «valoración global» indica que mejores valoraciones implican una mayor atribución de responsabilidades a la CA. Ninguna de las interacciones entre las variables de orientación política y valoración global son significativas, por lo que el efecto de las orientaciones políticas sobre la variable dependiente no cambia en función de cómo se evalúen las políticas. Sin embargo, sí resultan significativos los efectos de las variables de localización de los entrevistados en el eje izquierda-derecha. Así, aquellos que se sitúan más a la izquierda de la escala ideológica tienden a atribuir significativamente más responsabilidades a las CCAA que los que se sitúan en el centro; mientras los que manifiestan ser de derechas atribuyen la responsabilidad a la CA en menor medida que los del centro. La ideología influye, por tanto, en la atribución de responsabilidades, independientemente de cómo se valoren las políticas. Una posible explicación de estas diferencias entre votantes de «izquierda» y votantes de «derecha» podría ser la existencia de preferencias distintas sobre el modelo de Estado en estos dos colectivos. Los votantes de izquierda preferirían un Estado más descentralizado (y esa preferencia se traduciría en una mayor atribución al nivel autonómico). En cambio, los votantes de derecha serían más partidarios de un gobierno menos descentralizado, que los llevaría a otorgar menos importancia al nivel autonómico<sup>23</sup>. Habría, por tanto, un ajuste de sus percepciones a las preferencias políticas, que conllevaría esta «sobreatribución» de responsabilidades al nivel de gobierno por el que sienten mayor apego.

Tabla 5. Resultados de la hipótesis de sesgo político primera ola (Gobierno autonómico)

Variable dependiente: atribución de responsabilidades a la CA	
<b>Valoración de las políticas</b>	0,054(0,028)*
<b>Estudios c: Estudios primarios completos y básicos</b>	
<i>Sin estudios y primarios incompletos</i>	-0,307(0,210)
<i>FPI</i>	0,778(0,232)***
<i>Bachillerato, BUP, COU, PREU y FPII y III</i>	0,156(0,175)
<i>Universitarios medios, superiores y Doctorado</i>	0,375(0,204)*
<b>Relación con la actividad c: Ocupado</b>	
<i>Ama de casa</i>	-0,076(0,202)
<i>Estudiante</i>	0,026(0,239)
<i>Parado</i>	0,447(0,277)
<i>Pensionista</i>	-0,519(0,233)**
<b>Edad c: 35-44</b>	
<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 y más</i>	-0,261(0,259)
<b>Información sobre política central, autonómica y local</b>	0,064(0,041)
<b>Interés por política central, autonómica y local</b>	0,046(0,029)
<b>Ubicación en la escala de izquierda-derecha c: Centro</b>	
<i>Izquierda</i>	0,469(0,189)**
<i>Derecha</i>	-0,380(0,207)*
<b>Ubicación en la escala de nacionalismo c: Algo nacionalista</b>	
<i>Muy nacionalista</i>	-0,048(0,185)
<i>Nada o poco nacionalista</i>	0,094(0,153)
<b>Izquierda * valoración</b>	-0,091(0,059)
<b>Derecha* valoración</b>	-0,009(0,063)
<b>Muy nacionalista * valoración</b>	0,060(0,056)
<b>Nada o poco nacionalista * valoración</b>	-0,002(0,050)
<b>Constante</b>	1,958(0,290)***
<b>N</b>	1.128
<b>R-squared</b>	0,095
<b>Método de estimación</b>	MCO

C: categoría de referencia

Errores estándar entre paréntesis.

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

Por último, excepto la «edad», no parece que los factores sociodemográficos tengan un peso excesivo en la explicación de la variación de la variable dependiente<sup>24</sup>. En cuanto a las variables de «Información» e «Interés» sobre las políticas central, autonómica y local, no están correlacionadas de forma significativa con la variable dependiente al introducir las demás variables independientes en el modelo<sup>25</sup>.

b) Variable dependiente: atribución de responsabilidades al Gobierno central

En la interpretación de los datos presentados en la Tabla 6 hay que ser muy cautelosos y tener en cuenta el escaso nivel de variancia explicada (0,045). Se han eliminado de la regresión las variables sociodemográficas, ya que en ninguno de los casos correlacionan significativamente con la variable dependiente, ni cambian los coeficientes de las variables de forma apreciable si se introducen en el modelo. De las variables de sofisticación política que se conservan, solo es significativo el efecto del interés por la política. En cambio, deja de tener relevancia en el modelo la valoración de las políticas.

Respecto a las variables que representan las orientaciones políticas de los individuos, los entrevistados de derechas otorgan más responsabilidades al Gobierno central que los de centro, lo que apoya el argumento de que los individuos eligen el nivel de gobierno al que más próximos se sienten. No obstante, la interacción entre «valoración» y «derecha» es negativa y significativa, cuando cabría esperar un signo positivo; es decir, que el efecto positivo de la categoría «derecha» sobre la dependiente se incrementará cuanto mejor se valoren las políticas. Los que en la escala de nacionalismo se sitúan en las posiciones de «nada nacionalista» también tienden a atribuir más responsabilidades al Gobierno central. Esto puede deberse a que los menos nacionalistas tienen un mayor nivel de identificación con ese nivel de gobierno. La significativa interacción entre «valoración» y «muy nacionalista» reforzaría precisamente ese argumento. Los que valoran mejor las políticas y son muy nacionalistas tienden a atribuir menos responsabilidades al Gobierno central, porque este es el nivel de gobierno que «menos» prefieren.

Tabla 6. Resultados de la hipótesis de sesgo político primera ola (Gobierno central)

Variable dependiente: atribución de responsabilidades al Gobierno central	
<b>Valoración de las políticas</b>	0,036(0,024)
<b>Información sobre política central, autonómica y local</b>	0,051(0,035)
<b>Interés por política central, autonómica y local</b>	0,061(0,025)**
<b>Ubicación en la escala de izquierda-derecha c: Centro</b>	
<i>Izquierda</i>	-0,086(0,165)
<i>Derecha</i>	0,417(0,180)**
<b>Ubicación en la escala de nacionalismo c: Algo nacionalista</b>	
<i>Muy nacionalista</i>	0,186(0,162)
<i>Nada o poco nacionalista</i>	0,349(0,134)**
<b>Izquierda * valoración</b>	0,015(0,052)
<b>Derecha* valoración</b>	-0,101(0,055)*
<b>Muy nacionalista * valoración</b>	-0,121(0,049)**
<b>Nada o poco nacionalista * valoración</b>	0,024(0,044)
<b>Constante</b>	0,782(0,207)***
<b>N</b>	1.128
<b>R-squared</b>	0,045
<b>Método de estimación</b>	MCO

C: categoría de referencia

Errores estándar entre paréntesis.

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

El argumento que hemos elaborado para explicar los resultados obtenidos en este primer análisis consiste, fundamentalmente, en vincular la ideología y el sentimiento nacionalista de los individuos con distintas preferencias sobre el modelo de organización territorial del Estado. Hemos asumido que las preferencias sobre la organización territorial se reflejan en el grado de identificación con el Gobierno autonómico y central, lo que a su vez afecta a la atribución de las competencias. La lógica sería la siguiente: las orientaciones políticas están vinculadas a un determinado grado de identificación con un nivel de gobierno y los individuos tenderán a señalar como gobierno responsable aquel con el que más identificados se sienten. Podemos concretar la relación entre las orientaciones políticas y la atribución de responsabilidades en las siguientes hipótesis:

*H<sub>1</sub>: Cuanto más de izquierda se es, más se tiende a atribuir las responsabilidades a la CA.*

*H<sub>2</sub>: Cuanto más de derecha se es, más se tiende a atribuir las responsabilidades al Gobierno central.*

*H<sub>3</sub>: Cuanto más nacionalista se es, más se tiende a atribuir las responsabilidades a la CA.*

*H<sub>4</sub>: Cuanto menos nacionalista se es, más se tiende a atribuir las responsabilidades al Gobierno central.*

*H<sub>5</sub>: Los efectos de la ideología y del sentimiento nacionalista sobre la dependiente se incrementarán cuanto mejor se valoren las políticas públicas.*

Respecto a esta última hipótesis (H<sub>5</sub>) esperamos, por ejemplo, que el efecto de ser muy nacionalista sobre la atribución de responsabilidades al Gobierno autonómico sea mayor cuanto mejor sea la evaluación de las políticas.

#### *4.1.3. Segunda ola de 2006 (diciembre 2006): contrastación de las hipótesis*

Replicamos el modelo de regresión utilizado en los apartados anteriores para contrastar nuestras hipótesis. En este caso, la pregunta del cuestionario a partir de la cual se crea la variable dependiente sigue siendo la identificación del gobierno responsable sobre cada uno de los servicios públicos. No obstante, la formulación de las respuestas es distinta, pues solo puede elegirse una única opción entre Gobierno central, autonómico y local<sup>26</sup>.

a) Variable dependiente: atribución de responsabilidades a la CA

Los datos corroboran parcialmente algunas de las hipótesis elaboradas tras el análisis de los datos de la primera ola. La hipótesis sobre la ideología se cumple en una dirección. Los entrevistados de derecha, tal y como ocurría en la ola anterior, atribuyen menos responsabilidades al Gobierno autonómico (H<sub>2</sub>) que los de centro, en concordancia con sus preferencias por un modelo de Estado menos descentralizado; es decir, con un mayor peso del nivel nacional. Sin embargo, las predicciones de la hipótesis no se cumplen respecto a los individuos que se ubican en la parte izquierda de la escala ideológica (H<sub>1</sub>), pues los datos muestran que estos responsabilizan a la CA en «menor» medida que los del centro.

La quinta hipótesis (H<sub>5</sub>) solo se cumple de forma parcial respecto a la variable de sentimiento nacionalista. Los resultados muestran que los individuos más nacionalistas atribuyen más responsabilidades al Gobierno autonómico cuanto mejor valoran las políticas, lo cual se corresponde con las predicciones de la H<sub>5</sub>. Sin embargo, los nada o poco nacionalistas también responsabilizan en mayor medida al Gobierno autonómico cuanto mejor valoran las políticas, cuando lo que cabría esperar es que el coeficiente de la interacción fuese negativo<sup>27</sup>.

Por último, respecto a las variables sociodemográficas, estas no varían sustancialmente respecto a los resultados de la ola anterior, excepto en algunas categorías<sup>28</sup>. El interés consti-

tuye además, en este caso, un factor explicativo de la variación en la atribución de responsabilidades a la CA, a diferencia de la ola anterior. Cuanto más interés por las tres esferas políticas se posee, más responsabilidades se atribuyen al Gobierno autonómico.

Tabla 7. Resultados de la hipótesis de sesgo político segunda ola (Gobierno autonómico)

Variable dependiente: atribución de responsabilidades a la CA	
<b>Valoración de las políticas</b>	-0,030(0,026)
<b>Estudios c: Estudios primarios completos y básicos</b>	
<i>Sin estudios y primarios incompletos</i>	-0,844(0,235)***
<i>FPI</i>	0,141(0,250)
<i>Bachillerato, BUP, COU, PREU y FPPI y III</i>	0,668(0,164)***
<i>Universitarios medios, superiores y Doctorado</i>	0,119(0,198)
<b>Relación con la actividad c: Ocupado</b>	
<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)
<b>Edad c: 35-44</b>	
<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 y más</i>	-0,037(0,242)
<b>Información sobre política central, autonómica y local</b>	0,055(0,034)
<b>Interés por política central, autonómica y local</b>	0,110(0,027)***
<b>Ubicación en la escala de izquierda-derecha c: Centro</b>	
<i>Izquierda</i>	-0,349(0,184)*
<i>Derecha</i>	-0,436(0,176)**
<b>Ubicación en la escala de nacionalismo c: Algo nacionalista</b>	
<i>Muy nacionalista</i>	-0,184(0,199)
<i>Nada o poco nacionalista</i>	0,227(0,168)
<b>Izquierda * valoración</b>	-0,053(0,056)
<b>Derecha* valoración</b>	-0,093(0,058)
<b>Muy nacionalista * valoración</b>	0,136(0,061)**
<b>Nada o poco nacionalista * valoración</b>	0,120(0,054)**
<b>Constante</b>	1,819(0,278)***
<b>N</b>	1.059
<b>R-squared</b>	0,142
<b>Método de estimación</b>	MCO

C: categoría de referencia

Errores estándar entre paréntesis.

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

b) Variable dependiente: atribución de responsabilidades al Gobierno central

Los resultados del análisis no apoyan las hipótesis H<sub>1</sub>, H<sub>2</sub>, H<sub>3</sub> y H<sub>4</sub>. Respecto a la H<sub>5</sub>, los datos muestran que solo se cumple de manera parcial para la variable de sentimiento nacionalista. La interacción entre «valoración» y muy «nacionalista» es significativa y de signo negativo, como en el caso de la ola anterior, lo que se ajusta a la predicción de la hipótesis. Sin embargo, el coeficiente de la interacción entre la categoría de «nada» o «poco» nacionalistas y la valoración de las políticas también es negativo, mientras que, de acuerdo con la H<sub>5</sub>, debería mostrar un signo positivo. Futuras exploraciones son necesarias para comprobar si se trata de un fenómeno aislado, propio de la muestra con la que tratamos, o si hay inconsistencia entre la hipótesis formulada y el análisis empírico. En olas posteriores trataremos de resolver esta duda, replicando de nuevo el modelo utilizado en este análisis, cuya capacidad explicativa es muy baja (no llega al 2% de la variación de la dependiente).

Tabla 8. Resultados de la hipótesis de sesgo político segunda ola (Gobierno central)

Variable dependiente: atribución de responsabilidades al Gobierno central	
<b>Valoración de las políticas</b>	0,038(0,026)
<b>Información sobre política central, autonómica y local</b>	0,038(0,034)
<b>Interés por política central, autonómica y local</b>	-0,011(0,026)
<b>Ubicación en la escala de izquierda-derecha c: Centro</b>	
<i>Izquierda</i>	0,231(0,182)
<i>Derecha</i>	0,028(0,175)
<b>Ubicación en la escala de nacionalismo c: Algo nacionalista</b>	
<i>Muy nacionalista</i>	0,189(0,195)
<i>Nada o poco nacionalista</i>	0,159(0,167)
<b>Izquierda * valoración</b>	-0,077(0,056)
<b>Derecha* valoración</b>	0,059(0,057)
<b>Muy nacionalista * valoración</b>	-0,166(0,061)***
<b>Nada o poco nacionalista * valoración</b>	-0,141(0,054)***
<b>Constante</b>	2,114 (0,231)***
<b>N</b>	1.059
<b>R-squared</b>	0,017
<b>Método de estimación</b>	MCO

C: categoría de referencia

Errores estándar entre paréntesis.

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

## 5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este documento de trabajo hemos explorado dos aspectos sobre la asignación de responsabilidades en un contexto descentralizado. En primer lugar, estudiamos si la capacidad de los ciudadanos de asignar correctamente las competencias sobre cada política varía a lo largo del tiempo. Los resultados del análisis muestran que el proceso de aprendizaje de los ciudadanos sobre las competencias de las distintas administraciones se produce de manera

selectiva. Es decir, los ciudadanos aprenden y mejoran su conocimiento a lo largo del tiempo sobre aquello que les interesa y cuando disponen de cierto nivel de conocimiento previo o de cierta capacidad para integrar nueva información.

En segundo lugar, hemos estudiado si las orientaciones políticas de los individuos tienen efectos sobre la identificación del nivel de gobierno responsable de cada política pública. Un primer análisis de tipo exploratorio muestra que aquellos individuos que se sitúan en posiciones a la izquierda de la escala ideológica suelen señalar al Gobierno autonómico como responsable en un mayor número de políticas que los que se ubican en el centro, mientras que los que se identifican con posiciones a la derecha atribuyen a la Administración regional un menor número de competencias. Por otro lado, la atribución de competencias al Gobierno central disminuye entre aquellos individuos que valoran muy bien las políticas y se sienten bastante o muy nacionalistas, y aumenta entre los que se ubican a la derecha de la escala ideológica.

La explicación que elaboramos para entender los resultados de este primer análisis nos sirve para reelaborar la hipótesis inicial y concretar la dirección de los efectos de las variables de orientación política. Nuestro argumento es que la preferencia de los individuos con un determinado nivel de gobierno es el mecanismo causal que explica el efecto de la ideología y el sentimiento nacionalista sobre la designación de la administración competente. El sesgo político, por lo tanto, se produce porque el individuo atribuye la competencia al nivel de gobierno con el que más se identifica.

El análisis estadístico con datos de una segunda ola de encuestas realizadas por la EGAP en diciembre de 2006 no parece corroborar las hipótesis formuladas a partir de los datos obtenidos en el primer análisis. Los datos de sucesivas encuestas en 2007 determinarán la validez de las implicaciones derivadas de las primeras hipótesis o, como apuntan los resultados de la segunda ola, la necesidad de reelaborarlas.

En conclusión, las aportaciones más importantes de este trabajo pueden resumirse en dos aspectos: En primer lugar, desde la creación del Estado de las Autonomías se han producido numerosas modificaciones de la distribución competencial entre niveles de gobierno en materia de gasto y de ingresos. Sin embargo, los estudios sobre la atribución de responsabilidades y sus variaciones a lo largo del tiempo en este complejo mapa competencial han sido hasta la fecha prácticamente inexistentes. Este trabajo representa una primera contribución a ese análisis mediante la elaboración de una hipótesis sobre la capacidad de aprendizaje de los individuos y la presentación de la correspondiente evidencia empírica. No obstante, los problemas de comparabilidad de las muestras y las pocas observaciones de que disponíamos para el año 1998 han lastrado el proceso de contrastación de la hipótesis, al limitar enormemente el conjunto de variables introducidas en el modelo estadístico. De cara a investigaciones futuras, es necesario mejorar sustancialmente los datos, de tal manera que sea posible contar con un conjunto más amplio de variables para un mayor número de años.

En segundo lugar, este documento también aporta un argumento teórico de carácter exploratorio sobre la existencia de un sesgo político en la identificación del nivel responsable de gobierno sobre cada política pública. Las hipótesis de este segundo análisis tienen una naturaleza preliminar y su validez está sujeta a nueva contrastación empírica. A pesar de ello, el trabajo inductivo realizado al desarrollar los argumentos sobre la relación entre las variables de orientación política y la identificación del nivel de gobierno responsable puede servir como hipótesis de trabajo en futuros estudios que exploren el impacto de las orientaciones políticas sobre la atribución de responsabilidades.

## Notas

\*Agradecemos a Miguel Caínzos y Carmen Voces su contribución en la elaboración de este artículo.

- 1 Powell y Whitten, 1993 ; Leyden y Borrelli, 1995; Royed et al.,1994; Lowry, Alt and Ferree, 1998; Anderson, 2000.
- 2 Desde esta perspectiva, las elecciones consisten principalmente en un mecanismo de control retrospectivo de la actuación de los 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 supuesto contrasta con el de voto prospectivo, según el cual los individuos votan pensando en el mejor candidato posible una vez que han escuchado y comparado las promesas de cada uno de ellos (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).
- 3 La capacidad de los ciudadanos para asignar responsabilidades sobre los resultados de las políticas puede estar afectada por otros factores institucionales. Por ejemplo, puede resultar más complicado distribuir responsabilidades entre los diferentes partidos que forman parte de una coalición de gobierno. Lo mismo puede ocurrir cuando las cámaras alta y baja del Congreso ostentan mayorías de distinto color político.
- 4 Powell y Whitten (1993) y Leyden y Borrelli (1995) exploran la relación entre los resultados económicos y sus consecuencias electorales en diferentes contextos institucionales. En sus análisis empíricos muestran que, cuando la responsabilidad de gobierno está difuminada (debido, por ejemplo, a la existencia de gobiernos de coalición o a la falta de cohesión en el voto de los partidos en el gobierno), los resultados de la economía están menos relacionados con los resultados electorales. O, dicho de otra manera, cuando no existe claridad de responsabilidades, los gobiernos son más capaces de aislarse de las consecuencias electorales de sus decisiones sobre economía. Sin embargo, en otro estudio, Royed et al. (2000) encuentran que la claridad de responsabilidades no es una variable significativa para explicar el voto económico y concluyen que los resultados económicos tienen más efectos en los gobiernos de coalición que en los gobiernos de un solo partido.
- 5 Una tipología de excusas y justificaciones políticas se encuentra en McGraw (1990). Ver también McGraw et al. (1993) y Weaver (1986).
- 6 Por ejemplo, en un estudio sobre quince países que formaban parte de la Unión Europea, se muestra que las funciones o los servicios que son desempeñados conjuntamente por diferentes niveles de gobierno son numerosos, por lo 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 ejemplo, en el año 1998 se preguntó a los residentes de las Islas Baleares cuál era el nivel de gobierno responsable sobre la educación. Poco más de la mitad de los que respondieron seguían identificando al Gobierno central como responsable, aunque el Gobierno balear había recibido las competencias sobre educación durante los dos años previos (Ver Tabla1).
- 8 Es posible que el incremento marginal sea mayor en la primera mitad de los noventa que durante el periodo que analizamos, pero no disponemos de datos para contrastarlo.
- 9 En el caso del estudio 2286/98, la pregunta que se hizo a los entrevistados fue la siguiente: «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?». En la 1ª ola EGAP 2006, se cambia sustancialmente la formulación de la pregunta. Se les pregunta aquí únicamente por la gestión de las políticas: «Por lo que usted sabe, ¿quién se encarga de gestionar los siguientes servicios o asuntos públicos?».
- 10 Aunque se pregunta por la atribución de responsabilidades en transporte en los dos estudios, no se ha incorporado en el índice, debido a la inconcreción sobre el tipo de transporte y la consiguiente dificultad de restringir la responsabilidad a un único nivel de gobierno.
- 11 La categoría «No contesta» se eliminó como casos perdidos para la construcción de todos los índices.
- 12 Por ejemplo, en sanidad, la competencia del Gobierno central en sanidad exterior, coordinación general y legislación básica, y las competencias de las CCAA en desarrollo legislativo y ejecución.
- 13 Otra interpretación de estos resultados podría ser simplemente que los individuos, en realidad, miden bien su nivel de información, pero la variable de información está correlacionada con la de interés. La correlación entre ambas variables es moderada (0.47).
- 14 Estas variables también se utilizaron en las regresiones de la Tabla 3 y los resultados no se modificaron (resultados que no han sido incluidos en este artículo).
- 15 El incremento del porcentaje de individuos que se sienten más informados sobre política puede ser parcialmente explicado por la existencia de un mayor volumen de información sobre política autonómica en los medios de comunicación durante un periodo en el que las instituciones autonómicas se han ido consolidando. El volumen de información generada hace que los individuos expuestos a ella, aunque sea superficialmente, tengan una engañosa familiaridad que les lleva a pensar que están más informados de lo que en realidad están. Esto explicaría por qué mayores niveles de conocimiento subjetivo no se corresponden con incrementos en el conocimiento objetivo.
- 16 Fiske y Taylor, 1991; Sigelman y Knight, 1985, citados en Rudolph, 2003. También Sánchez-Cuenca, 2003.
- 17 Es posible que la valoración también influya en las orientaciones políticas, aunque eso no lo estudiamos aquí.
- 18 Lo mismo ocurre para 1998, año en que gobernaba el Partido Popular en el Gobierno central y en la Comunidad Autónoma.
- 19 Al seleccionar las variables de orientación política, el tamaño de la muestra para el año 1998 se reducía notablemente, haciendo imposible el análisis.
- 20 Se excluye el funcionamiento de la economía, ya que no se pidió a los entrevistados que aportasen su valoración.
- 21 Las variables continuas de ideología y nacionalismo (escala de 0 a 10, donde 0 es «extrema izquierda»/«nada nacionalista» y 10 «extrema derecha»/«muy nacionalista») se han recodificado de la siguiente manera: para la variable de ideología, los valores de 0 a 3 se han agrupado en la categoría «Izquierda»; de 4 a 6 en la categoría «Centro» y de 7 a 10 en la categoría «Derecha». Para la variable de nacionalismo, los valores de 0 a 3 se han clasificado como «nada nacionalistas»; los de 4 a 6 «algo nacionalistas» y los de 7 a 10 «muy nacionalistas».

- 22 En el modelo definitivo no han sido incluidas las variables sociodemográficas, porque en ninguno de los modelos previos mostraban una correlación significativa con la variable dependiente. La omisión de esas variables no provoca cambios importantes en los efectos del resto de variables independientes.
- 23 Así parece confirmarse si tenemos en cuenta estudios anteriores. Por ejemplo, en los estudios del CIS 2603 y 2610 de mayo y diciembre de 2005, respectivamente, se apunta una relación entre la ubicación en la escala izquierda-derecha y el 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»). Los que se colocan a la izquierda en la escala prefieren un Estado más descentralizado (cuanto más a la izquierda, mayor nivel de descentralización se requiere, pasando de la 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», cuanto más se separan del centro). En cambio, los de derechas prefieren un Estado igual que el actual o menos descentralizado (son los que se sitúan alrededor del 6 los que optan, en mayor medida, por la categoría «un Estado con un único gobierno central sin autonomías»).
- 24 Todos los grupos de edad atribuyen menos responsabilidad a la CA que el grupo de referencia (35-44), aunque solo de manera significativa para los de 18-24, 30-34 y 45-59. El resto de las variables sociodemográficas no son significativamente distintas de las categorías de referencia, excepto para aquellos que cursaron FPI y los universitarios (atribuyen en mayor medida a la CA que los de estudios primarios incompletos y básicos), en cuanto a estudios se refiere, y los pensionistas (atribuyen en menor medida a la CA), cuando se les compara con los ocupados.
- 25 Cuando «información total» e «interés total» se toman en consideración como únicas variables independientes, los coeficientes son positivos y significativos. Efectivamente, la variable dependiente está muy relacionada con el índice de acierto de la hipótesis de aprendizaje -muchas de las políticas en cuestión son competencia de la CA- y, como recordaremos, había mayores niveles de acierto cuanto mayor interés e información.
26. Se vuelve a la formulación de la encuesta del CIS 2286, utilizada en la primera hipótesis.
- 27 Es posible que estas diferencias respecto a la muestra anterior se deban a cambios en la distribución de las variables de ubicación en las escalas de izquierda-derecha y nacionalismo para la segunda ola. Sería necesario realizar un análisis más pormenorizado para determinar con precisión cuáles son los efectos de este cambio en la distribución de las variables.
- 28 En la variable de estudios, las categorías «Sin estudios primarios y primarios incompletos» y «Bachillerato, BUP, COU, PREU y FPII y III» muestran coeficientes significativos que se han incrementado notablemente (aunque no cambian de signo). La categoría de universitarios deja de tener un coeficiente significativamente distinto del de la categoría de referencia. En cuanto a la edad, el grupo de los de 45-59 años sigue mostrando una atribución significativamente diferente al de 35-44, pero con un coeficiente positivo y ligeramente más alto que en la ola 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*. Nueva York: Oxford University Press.
- Key, V.O. 1966. *The Responsible Electorate*. Nueva 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?* Nueva 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.



# Biotecnologías y cambio social: ¿derecho a la salud o derecho a estar sanos? Ingeniería genética, biomedicalización y elección individual



**&** *Resumen/Abstract: En el 2003, Adele Clarke afirmó que el mundo occidental está experimentando un fenómeno social, político y cultural cada día más dominante definido como biomedicalización. Este fenómeno estaría transformando el concepto de salud en una responsabilidad individual que se tiene que realizar a través de un mejor acceso al conocimiento, al autocontrol y al consumo libre e individual de productos y servicios médicos. Más recientemente, Alan Petersen ha afirmado que existe un fenómeno contemporáneo de genetización de los conceptos de salud, reproducción e identidad, que podría favorecer la difusión de un reduccionismo genético. La interacción combinada de biomedicalización y genetización, a su vez, parece reforzar la difusión de nuevas políticas públicas sanitarias, basadas en la demanda de los consumidores, la opción individual de los enfermos y un nuevo y controvertido derecho a «estar sano». De hecho, la interacción de estos factores podría dar lugar a nuevas formas de discriminación genética, cuyo riesgo en última instancia sería el respaldo al llamado proceso de selección de «eugenesia débil». A pesar de las dimensiones políticas y sociales, los enfoques actuales a la regulación de las nuevas biotecnologías médicas se basan generalmente o en consideraciones bioéticas, normalmente limitadas a cuestiones normativas y a derechos individuales, o en consideraciones técnicas, por lo general limitadas a generar directrices profesionales para garantizar un estándar internacional de alta calidad de los productos biomédicos. Esta propuesta de ponencia, por contra, sugiere que es urgente y necesario ampliar el enfoque normativo de las comisiones de bioética para incluir nuevas percepciones derivadas de estudios empíricos sobre el impacto social y político de una difusión a gran escala de las nuevas tecnologías biomédicas.&*

**&** *Palabras clave: biotecnología, cambio social, políticas de salud, biomedicalización, genetización*



## 1. INTRODUCCIÓN

En un libro publicado recientemente en Italia, Massimiano Bucchi (2006) ha puesto en evidencia de forma atrevida el fracaso esencial de los intentos basados en las comisiones de bioética o en comités de expertos técnicos para gestionar eficazmente tanto los dilemas sociales como las nuevas modalidades de participación que acompañan el avance de las nuevas biotecnologías. Bucchi sostiene que la naturaleza misma de las cuestiones, de los actores implicados y de las modalidades de participación que se han esbozado en los últimos años hacen necesario, en primer lugar, el *reconocimiento* del papel que la política en su definición más amplia, basada en democracia, participación y formulación de políticas, puede desarrollar efectivamente en este campo. En segundo lugar sostiene que la misma política, para desarrollar mejor esta nueva tarea, necesita un proceso de *revisión* que la haga capaz de acoger con mayor eficacia las instancias participativas y deliberativas de nuevos sujetos. A la luz de este análisis, la creciente proliferación de las diferentes comisiones de bioética, tanto a nivel nacional como internacional, acompañada de la tendencia de los actores políticos a ampararse detrás de declaraciones de principio morales o religiosas, asume un interés politológico más marcado aún. También porque, más que de la variedad de las posturas éticas, esta repugnancia por afrontar la cuestión *políticamente* deriva de la creciente difusión de un modelo de gestión de la interacción entre ciencia, tecnología y salud basado esencialmente en argumentos de tipo ético-jurídico y centrado en cuestiones de consenso, privacidad y derechos individuales.

El desarrollo de este tipo de gestión nace de la necesidad de hacer frente a los enormes cambios que los progresos de las biotecnologías médicas y reproductivas han producido en el campo de las políticas sanitarias y farmacéuticas. Efectivamente, el descubrimiento del ADN y su sucesivo mapeo han cambiado radicalmente el enfoque diagnóstico y terapéutico, desplazando la atención del tratamiento *ex-post* de las patologías al estudio de las causas genéticas que generan o que facilitan su desarrollo. Además de las grandes expectativas, la apertura de estas fronteras cognitivas ha generado también problemas éticos muy profundos ligados a la clonación humana, a la producción y al uso de los embriones y a los riesgos de discriminación que conllevan los tests genéticos.

Por otra parte, las dinámicas de investigación y de producción típicas de las nuevas biotecnologías han favorecido la aparición de nuevas formas de desarrollo tecnológico caracterizadas por una interacción especial entre ciencias naturales, tecnología e informática. En estas nuevas formas, la ciencia ha creado una sinergia inédita con empresas biotecnológicas y casas farmacéuticas, donde universidades y centros de investigación participan activamente en las dinámicas de comercialización y de beneficio de las empresas con las que colaboran. Así, el mundo de la ciencia ligado a las biotecnologías ha perdido progresivamente su tradicional aura de neutralidad y de dedicación desinteresada al bienestar común. Este cambio en la percepción pública de la ciencia ha generado a su vez una nueva problematización de la relación entre ciencia y política, provocando una exigencia de mayor información y participación por parte de las diferentes asociaciones de consumidores y pacientes.

En el artículo que sigue, ante todo, voy a intentar delinear las dinámicas que han llevado a la adopción de los dos modelos actuales de gestión de la ciencia y tecnología, uno basado en presupuestos tecnocráticos y otro centrado en cuestiones éticas. Después de haber presentado sus limitaciones, trataré de ilustrar las razones que hoy sugieren la necesidad de inte-

grar los debates éticos en una evaluación de las implicaciones sociales y políticas de las biotecnologías. Posteriormente, trataré de aplicar este nuevo enfoque al sector médico-sanitario, haciendo ver cómo las nuevas biotecnologías están causando una redefinición del concepto de derecho a la salud hasta incluir, en un cierto sentido, el derecho *a estar sanos*. Y finalmente, trataré de delinear los elementos básicos de un nuevo modelo de gestión de la ciencia y de la tecnología que se centra en las cuestiones sociales y políticas. Retomando la cuestión de la participación y de la representación, al final trataré de mostrar cómo este modelo de gestión tiene la ventaja de mantener un elevado nivel de eficacia en la toma de decisiones, semejante al modelo tecnocrático, sin tener que renunciar a los grandes niveles de participación característicos del modelo bioético.

## 2. TECNOCRACIA FRENTE A BIOÉTICA

Ya desde el comienzo de los años noventa, la complejidad de las implicaciones éticas y el creciente deseo de mayor participación pública en la gestión de la ciencia y de la tecnología pusieron en crisis el sistema tecnocrático tradicional basado en la colaboración entre actores políticos y expertos del sector. Posteriormente, hacia la mitad de la década, este cambio cultural de la relación entre ciencia, política y ciudadanos ha favorecido la institución de comisiones de bioética en las que científicos, juristas y filósofos podían discutir las diferentes implicaciones éticas de las nuevas tecnologías con el fin de proponer soluciones a los actores encargados del procedimiento legislativo. Sin embargo, a causa de la gran complejidad técnica de estas tecnologías y de las divergencias morales irreconciliables que a menudo bloquean las comisiones de bioética, el modelo tecnocrático constituye aún hoy día el sistema más difundido de gestión de las biotecnologías (Bora & Abels, 2005). La naturaleza de las biotecnologías y las formas específicas de su reciente desarrollo, por lo tanto, han originado que el debate se diversifique siguiendo bien un recorrido técnico-jurídico, bien uno específicamente moral-filosófico.

En el primer caso se detecta la tendencia a considerar que el progreso de la ciencia es capaz de dar respuestas a las preguntas suscitadas con anterioridad por ella misma. En este caso la participación se reduce al mínimo y las problemáticas tienden a ser afrontadas y resueltas a través de una perspectiva puramente técnica, que se pone como objetivo el de garantizar la calidad, la eficacia y la seguridad de los productos y la profesionalidad de los actores implicados (Véase OCDE. 2005. *Guidelines for the Licensing of Genetic Inventions used in healthcare*; u OCDE. *Guidelines for quality assurance in molecular genetic testing*, que será publicado en 2007).

Este tipo de gestión se basa en la idea de fondo de que los ciudadanos rechazan los progresos de la ciencia por ignorancia o desinformación. Sin embargo, tras un examen más atento esta concepción se revela insostenible. Por ejemplo, en los años cincuenta, el conocimiento o la información científica de los ciudadanos sin duda estaban mucho menos difundidos y cuidados de lo que lo están hoy día, pero esto no ha impedido a la ciencia obtener un apoyo social enorme, y además acrítico, en nombre del progreso y del bienestar. Por lo tanto, no hay garantías de que una mayor participación o una mayor información científica hagan a los ciudadanos menos críticos sobre las implicaciones de las nuevas biotecnologías. Por el contrario, si se puede deducir una inferencia de los últimos análisis llevados a cabo en los diferentes países europeos, es que los ciudadanos, aunque estén lejos de un conocimiento profundo y técnico de las últimas aplicaciones de la tecnología, en cualquier caso se demues-

tran más informados, interesados y conscientes de lo que eran incluso hace solo unos quince años. Además, en otros sectores que también presentan niveles de complejidad técnico-científica elevada, como las políticas energéticas, los ciudadanos y los actores políticos son llamados continuamente a participar y a tomar decisiones sin suscitar la ira funesta de los expertos y de los profesionales.

El problema real consiste en que la ciencia y la tecnología, o mejor aún la tecnociencia, como se lee recientemente para subrayar la conexión cada vez más estrecha entre las dos disciplinas, han perdido aquella aura de progreso objetivamente positiva de la que, con razón o sin ella, habían gozado casi desde finales de los años ochenta. Este cambio se debe principalmente a dos factores relacionados entre sí: en primer lugar, ciencia y tecnología han mostrado cada vez con mayor claridad que forman parte de un entramado social muy complejo en el que los factores de beneficio, mercado y desarrollo económico emergen con nitidez. Sin duda, no se puede hablar de una ciencia totalmente al servicio de intereses y lógicas de producción, venta y mercado, pero por lo menos es posible encontrar una clara correlación entre producción científica y actores y sectores de mercado en crecimiento, que ha transformado la ciencia en una actividad económica guiada por el mercado. Es válida, sin duda, la definición de ciencia post-académica cuando más de la mitad de los recursos de investigación en todo el mundo son erogados por sociedades multinacionales y cuando algunas universidades disponen de un presupuesto comparable al de algunas pequeñas multinacionales. Por otra parte, existe una diferencia sustancial entre buscar la sostenibilidad económica y financiera de determinados proyectos de investigación e iniciar proyectos de investigación debido a su rentabilidad potencial y futura, basándose en estudios de mercado. En este contexto se delinea una desaparición progresiva de una comunidad científica homogénea y separada del resto de la sociedad, también porque los mismos científicos utilizan los instrumentos mediáticos para ejercer presiones en la opinión pública y en los sujetos políticos.

En el segundo caso, aquel en el que el debate sigue el recorrido filosófico-moral, la discusión a menudo permanece ligada a una valoración *a priori* de normas morales universales, como por ejemplo en relación con la definición del concepto de vida o con el del estatus del embrión. De aquí se derivan con frecuencia debates de naturaleza abstracta que llegan rápidamente a un *impasse*, facilitando la adopción de una actitud de *laissez-faire* o la promoción de soluciones caracterizadas ideológicamente y fuertemente restrictivas. Además, el debate bioético ha mostrado la fuerte tendencia a enmarcar las cuestiones y los problemas casi exclusivamente en términos de promoción y de defensa de los derechos y de las libertades individuales (Petersen, 2006b:483). Por otro lado, junto a una genetización progresiva de la medicina, se está afirmando una nueva concepción de la sanidad basada en el «derecho a elegir» (*right to choose*). Por desgracia este último derecho, pilar crucial de los debates de bioética, corre el riesgo de transformarse involuntariamente en una restricción del derecho a la vida del prójimo a través de formas de reproducción selectiva (Nelly, 2005; Ward, 2005). Incluso frente a las problemáticas suscitadas por el nacimiento de bases de datos genéticos, el debate bioético se ha concentrado casi exclusivamente en el tema del consentimiento informado. Dentro del debate bioético, las cuestiones ligadas a las relaciones de poder entre ciencia y sociedad, a las implicaciones políticas y económicas de un desarrollo arrastrado por las biotecnologías, y a las características culturales específicas de cada sociedad son literalmente ofuscadas por este enfoque individualista, fuertemente normativo y limitado a la búsqueda y a la aplicación de principios abstractos y universales (Evans, 2002). En este modelo, aunque

la participación es muy amplia, la eficacia de las comisiones es limitada tanto por el riesgo de choques ideológicos como por la incapacidad sustancial de afrontar las implicaciones de las biotecnologías desde un punto de vista tanto social como político.

En ambos casos, la política –entendida no solo como actividad institucional sino también, y sobre todo, como contexto decisional y enfoque interpretativo– tiende a no responsabilizarse, delegando elecciones que en cambio le son propias. El conocimiento científico, aunque exacto y avanzado, constituye una condición necesaria pero no suficiente para determinar elecciones normativas y jurídicas. Por otra parte, la transposición no mediaticada de estos conocimientos científicos a un debate meramente ético y filosófico centra la atención en las implicaciones éticas y descuida las cuestiones sociales y políticas.

### 3. HACIA UN NUEVO ENFOQUE SOCIAL Y POLÍTICO

Los límites mostrados por los modelos tecnocráticos o ético-filosóficos han provocado recientemente una reflexión sobre la necesidad de integrar los debates en una evaluación de las consecuencias sociales y políticas de las biotecnologías. En su reciente trabajo, Francis Fukujama (2002) sostiene que las nuevas biotecnologías podrían provocar tanto el nacimiento de nuevos derechos de tipo genético como la adopción de nuevos valores políticos y de nuevas áreas de creación de políticas. Esta perspectiva parece estimular la adopción de un enfoque social y político. Este enfoque se puede definir como *social* en cuanto consciente de que la difusión creciente de algunos productos biotecnológicos, como la *screening* preimplantación, la clonación terapéutica y los tests genéticos pre-sintomáticos, pueden llevar a la formación y a la difusión de nuevos modelos de comportamiento social, de nuevos principios relacionales, de nuevas elecciones reproductivas y de nuevas prioridades colectivas.

Asimismo, se puede definir como *político* porque está centrado en la manera en que las instituciones podrían actuar y en los valores meramente políticos que las nuevas tecnologías podrían generar o poner en discusión. Ante todo pienso en las prioridades de intervención y de gasto de un gobierno relativas, por ejemplo, a la elección entre investigación genética o al tratamiento tradicional de las enfermedades. Además, y es este el segundo problema político, la difusión de las biotecnologías podría inducir también a la revisión de algunos valores clásicos de la tradición liberal democrática occidental. Me refiero, por ejemplo, a la lucha contra cualquier forma de discriminación y al derecho a la igualdad de oportunidades claramente puesta en peligro por un reduccionismo genético creciente.

Un enfoque social y político no mide las implicaciones de las biotecnologías en abstracto, en relación a principios morales universales, sino en concreto, es decir, en relación con el contexto social y político en el que estas tecnologías han sido aplicadas o están a punto de serlo. Por consiguiente, la finalidad no consiste en establecer si una tecnología determinada es éticamente aceptable, sino en comprender qué consecuencias sociales y políticas ha producido o podría producir su aplicación a gran escala. Dado que, en efecto, la misma tecnología puede tener consecuencias muy diferentes según el contexto en el que es introducida, el enfoque social y político se centra en una evaluación de las biotecnologías tanto *anterior* como *posterior* a su difusión en el contexto social.

Por ejemplo, desde un punto de vista ético, la *screening* preimplantación a menudo es considerada controvertida porque implica la elección, en función de sus características genéticas, de un embrión específico para su implante en el útero y la consiguiente destrucción de los embriones restantes. Si, como en el caso de la doctrina católica, el embrión goza del esta-

tus de una persona auténtica, entonces su destrucción se configura como un acto de homicidio. En este caso la *screening* preimplantación, análogamente al homicidio, sería éticamente inaceptable. Si por el contrario, como en el caso de una visión laica y seglar, el embrión no goza de un estatus semejante al de una persona, entonces la *screening* preimplantación orientada a fines terapéuticos resultaría lícita.

En un enfoque social y político, el análisis no se centra en el estatus moral del embrión ni en la licitud de su selección o destrucción, sino en las consecuencias potenciales de una difusión a gran escala de la *screening* preimplantación. Por ejemplo, esto último podría inducir también a las parejas que no tienen problemas de esterilidad a recurrir a la fecundación artificial para poder elegir el embrión que se acerca más a sus preferencias. O bien podría incentivar comportamientos que tienden a separar la reproducción de la sexualidad, o nuevas formas de discriminación relativas a la dotación genética de los individuos, a su sexo/género o al color de la piel. Por otra parte, de igual manera podría promover también una mayor difusión de prácticas adoptivas o nuevas formas de parentela y progenitoriedad. Dado que en el mundo occidental la unión biológica entre padres e hijos posee un valor cultural al que es difícil renunciar, en el estado actual esta tecnología está potenciando más la selección eugenética que la adopción (Rothman, 2002).

Del mismo modo, los tests genéticos presintomáticos, es decir, los tests que identifican las predisposiciones genéticas de individuos sanos al desarrollo de patologías hereditarias, pueden producir consecuencias muy diversas. Por una parte pueden estimular la promoción de nuevos estilos de vida, atentos a la prevención, a la alimentación sana y al ejercicio físico y, al mismo tiempo, un aumento de las políticas sociales que miran a reducir sensiblemente los factores de riesgo ambientales, como la contaminación. Por otra parte, de manera semejante, pueden estimular un crecimiento del consumo de fármacos y de tratamientos médicos preventivos (GeneWatch, 2004) y el desarrollo de fármacos que proporcionen los mismos beneficios que un régimen equilibrado unido al ejercicio físico (OCDE. 2002. *Biotechnology and Healthy Ageing*). En el caso específico del primer test genético comercializado, el del cáncer de mama, aunque se trata exclusivamente de un índice de probabilidades de predisposición a la patología, en los últimos ocho años en Estados Unidos ha provocado muchísimas mastectomías preventivas (Morando, 2004).

Aunque la gran mayoría de los productos biotecnológicos médicos y reproductivos no ha alcanzado todavía la fase de comercialización, esto no significa que las biotecnologías no hayan producido ya consecuencias significativas. Como se ha anticipado, las biotecnologías, como cualquier tipo de innovación, de hecho empiezan a tener consecuencias ya en la fase del desarrollo, antes de la comercialización. Las expectativas y promesas futuras, en el caso de las biotecnologías médicas, han tenido y tienen todavía un papel crucial, tanto en las políticas de innovación y desarrollo (Van Lente & Rip, 1998) como en las sanitarias (Clarke et al., 2003). Por límites de espacio, a continuación, trataré de presentar al menos algunas de las implicaciones de la revolución biotecnológica actual.

Ante todo, un nuevo producto biotecnológico fomenta expectativas de progreso terapéutico y de duración de la vida que tienen un impacto notable en el trazado de futuras políticas sanitarias y de investigación. Según el informe de la OCDE sobre el envejecimiento sano (2002), las expectativas ligadas a la investigación sobre las estaminales y a la terapia génica están influenciando muchísimo las perspectivas de intervención en el campo del trasplante

de órganos, en la regeneración de órganos lesionados y hasta en el campo de la reducción y de la contención del cáncer.

En segundo lugar, las perspectivas abiertas por un nuevo producto biotecnológico pueden estimular la aparición de nuevas interpretaciones de conceptos comunes como salud, identidad, reproducción y participación. Los tests genéticos presintomáticos, por ejemplo, están provocando un cambio sensible del concepto de salud, desplazando el enfoque de las políticas sanitarias del servicio público a la responsabilidad individual (Clarke et al., 2003; Conrad, 2005). La interacción entre técnicas de mapeo del genoma humano aplicadas a poblaciones humanas y el aumento de reivindicaciones étnicas y nacionalistas están produciendo un fenómeno nuevo y complejo, definido como «biopolítica de las identidades», en el que el concepto de *raza* incluye elementos culturales y étnicos, mientras que el concepto de *identidad étnica* incorpora elementos genéticos y biológicos. Esta nueva interacción ha provocado un *boom* de ventas de tests genéticos utilizados con la finalidad de establecer las características biológicas de los propios progenitores o de defender «científicamente» reivindicaciones de tipo étnico (Skinner, 2006).

En el ámbito económico y financiero, las biotecnologías médicas han atraído enormes cantidades de recursos, sustrayéndolos a sectores análogos pero basados en tecnologías tradicionales. El National Institute of Health invierte en biotecnologías médicas más del doble de lo que invierte en total en cáncer, SIDA, diabetes y Alzheimer (NIH budget proposal 2007, 6 Febrero 2006). El sector biotecnológico se ha convertido recientemente en el sector donde se concentran la mayor parte de las inversiones de la Comisión Europea (Revista Oficial de la Unión Europea, Título 8 - Investigación, 8 marzo 2005).

En el ámbito político, las biotecnologías se encuentran en el centro de nuevos intereses, movilizandolos apoyos, suscitando preocupaciones y a menudo fomentando hostilidades. El caso de la investigación sobre las células estaminales embrionales en Italia es emblemático porque ha causado nuevas agregaciones políticas capaces de superponerse a la división tradicional entre centro-derecha y centro-izquierda. Los católicos, por ejemplo, están distribuidos casi por igual entre centro-derecha y centro-izquierda, pero en el caso del referéndum sobre la procreación asistida han apoyado casi en su totalidad la propuesta del centro-derecha, originando el fracaso del quórum. Por otra parte incluso los científicos, de quienes habríamos esperado que se manifestasen unidos en la defensa de la libertad de investigación, se han dividido. En efecto, algunos de ellos han fundado el «Comitato Scienza e Vita» en apoyo de la ley restrictiva aprobada por el gobierno de centro-derecha.

En el ámbito social las biotecnologías están provocando la aparición de nuevas formas de participación. Aparte de la movilización política de los científicos, en un sentido o en otro, los debates europeos recientes sobre los diferentes modelos de gestión de la ciencia y de la tecnología han registrado un crecimiento notable en la participación de asociaciones de consumidores, pacientes e investigadores (Bucchi, 2006; Bora y Abels, 2005). En algunos casos, como el de la distrofia muscular, la sinergia entre una asociación de pacientes, los medios de comunicación y algunos grupos de científicos no solo ha provocado el nacimiento de un verdadero centro de investigación especializado (Généthon), sino que se ha convertido también en un acontecimiento mediático (Kaufmann, 2004).

La reciente participación en la arena social y política por parte de los científicos, acompañada de una implicación paralela de los ciudadanos en las dinámicas de laboratorio, demuestra de forma elocuente cuánto ha cambiado la identidad de la comunidad científica no solo

en la percepción externa sino también en la propia autopercepción. Los científicos y los investigadores se sienten actores plenamente legítimos dentro del proceso público de toma de decisiones, mientras que igualmente legitimados se sienten los ciudadanos interesados en solicitar o rechazar el desarrollo de determinados productos tecnocientíficos. Esto ha dado vida a un auténtico sistema de coproducción científica y tecnológica que representa, sin duda, un paso hacia adelante respecto al marco tecnocrático lejano y poco transparente basado en la supuesta neutralidad de la ciencia.

Lo que parece evidente de forma inmediata es que, a causa de una desconfianza atávica respecto a la política debida a una contraposición tradicional entre saber y poder, falta en la comunidad científica la conciencia de que las nuevas tecnologías producen consecuencias sociales y políticas, además de éticas y culturales, que la misma ciencia no es absolutamente capaz de comprender y gestionar. Por ejemplo, el fracaso comercial en Europa de los productos genéticamente modificados, que no se debe tanto al temor por la salud o al prejuicio como a la poca familiaridad de este tipo de productos respecto a las costumbres europeas culturales y sociales ligadas a los alimentos, nos recuerda que con frecuencia la ciencia y la tecnología infravaloran elementos culturales fundamentales que no tienen nada que ver con prejuicios atávicos o ignorancias endémicas. La participación de los científicos en el debate y en las dinámicas públicas de toma de decisiones es, sin duda, un acontecimiento positivo y necesario, pero requiere que los actores de la tecnociencia abandonen un enfoque tecnocrático y acepten las reglas del espacio público basado en el pluralismo, la diversidad, la negociación y el compromiso. Exactamente como hacen los actores que participan en el espacio público en otros sectores como las pensiones, los salarios, los transportes o la educación.

#### **4. DEL CASO A LA ELECCIÓN: EL DERECHO A ESTAR SANOS**

En esta sección trataré de describir cómo las biotecnologías ya están provocando un cambio radical en el concepto de salud, sanidad y responsabilidad individual. Un estudio reciente llevado a cabo en los Estados Unidos muestra cómo se está produciendo en aquel país un fenómeno de «biomedicalización» del concepto de salud y del sistema sanitario. La biomedicalización es «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 se diferencia del fenómeno tradicional de la medicalización porque, en primer lugar, es provocada por los nuevos desarrollos de la biomedicina y, en segundo lugar, está transformando el cuidado de la salud 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 implicaciones económicas, sociales y culturales notables. En primer lugar, precisamente está ampliando la jurisdicción médica en el sentido de que varios aspectos de la vida humana considerados sociales con anterioridad, como la timidez, la belleza o la prestancia sexual, ahora son replanteados como problemas médicos. Esto ha llevado a algunos productos, como la Viagra, el Paxil o la hormona para el crecimiento, que escalan hasta los primeros puestos de ventas en el mercado americano, a encontrar una población de consumidores muy superior a la que sería de esperar por razones clínicas.

En segundo lugar, la biomedicalización está sosteniendo con fuerza una reificación de la salud. El sector farmacéutico en los Estados Unidos ha crecido en los últimos años a un ritmo

del 8 por ciento anual. De forma análoga, los gastos sanitarios se han incrementado hasta alcanzar el 13 por ciento del Producto Interior Bruto. Las cifras y los datos europeos, especialmente en Gran Bretaña, no están lejos de las de Estados Unidos (OCDE Health Data 2006). En tercer lugar, a causa de las dinámicas específicas de producción y comercialización de las biotecnologías médicas, las grandes inversiones públicas en el sector distribuyen en la colectividad una buena parte de los costes de desarrollo mientras, a causa de las empresas *spin-off* y del sistema de patentes, los beneficios permanecen con frecuencia en las arcas de las empresas y de los laboratorios privados que finalmente colocan el producto en el mercado. A este proceso de socialización de los costes se une una reducción paralela de las inversiones públicas en la investigación ordinaria médica y científica, además de una permanente política de cortes al sistema sanitario público. Esta escasez de fondos, a su vez, obliga a universidades y centros de investigación a confiar en medida creciente en la financiación privada, con grave perjuicio de la libertad de investigación y del desarrollo de tecnologías que no son inmediatamente rentables pero que, sin embargo, son necesarias.

Finalmente, el gran interés económico de las empresas farmacéuticas impulsa tanto al mercado privado como al sistema sanitario público a consumir o a adoptar cada vez más rápidamente los nuevos productos, a menudo sin ningún tipo de evaluación de la relación entre costes y beneficios. En el informe de la OCDE sobre el envejecimiento sano (2002) aparece con claridad que más de la mitad del enorme aumento de los costes del gasto sanitario es debido a la difusión de las nuevas tecnologías médicas, mientras que la mejora de las condiciones generales de salud de la población solo se puede atribuir al progreso tecnológico en una parte mínima (10%), en la que las biotecnologías médicas hasta ahora han jugado un papel totalmente insignificante.

Al mismo tiempo, cooptando las clases medio altas en formas cada vez más nuevas de tratamiento biomédico y diagnóstico y excluyendo a las menos favorecidas sobre la base de los costes y del umbral cognitivo de acceso, la biomedicalización está reforzando la estratificación social y generando dinámicas de discriminación. Muy pronto el sistema político podría verse inducido a reevaluar la importancia de los factores biológicos en los procedimientos de toma de decisiones. Por un lado podría, por ejemplo, liberalizar el desarrollo, el acceso y la comercialización de los productos biotecnológicos basándose en criterios económicos y políticos ligados al liberismo. Esto comportaría la implantación gradual en Europa de un sistema como el americano, tolerante hacia formas extremas de diferenciación social y proclive a considerar también la posibilidad de nuevas formas de eugénica liberal. En efecto, en abril del 2006, el NIH aprobó oficialmente la financiación de un proyecto de investigación orientado a desarrollar nuevas formas de «mejora genética», justificando esta elección con los argumentos clave de la eugénica liberal (N. Agar, 2004; Pavone, 2004).

Por otra parte, la tradición europea de estado social podría tratar de delimitar los efectos discriminatorios potencialmente relacionados con algunas de estas biotecnologías a través de un proceso de inclusión gradual en los servicios ofrecidos por el sistema sanitario nacional. Este pasaje, sin embargo, abriría nuevos escenarios, ya que, en caso de que los servicios de screening preimplantación, de tests genéticos en individuos asintomáticos y la terapia génica se incluyesen en el sistema sanitario nacional, los gastos crecerían desmesuradamente. Por consiguiente, el Estado se vería obligado a elegir no solo qué tecnologías incluir sino también cuándo, cómo, en qué medida y a qué grupos de pacientes destinarlas. Este proceso no sería

nuevo porque es típico de cualquier tecnología médica nueva, pero el énfasis de la biomedicina en la prevención genética de las enfermedades podría tener efectos inéditos.

En efecto, las biotecnologías médicas están cambiando la cara tanto de la prevención como de la terapia. Por un lado, con la excepción de la investigación sobre las estaminales, han desplazado el énfasis de la medicina preventiva de las actividades externas, como la alimentación correcta y el ejercicio físico, a la selección o reprogramación genética, alimentando el sueño de una medicina «personalizada» (Royal Society, 2005). A pesar de que las enfermedades con base genética son cada vez más el resultado de la interacción entre ambiente y perfil genético, se está difundiendo la idea de que es más eficaz y razonable prevenir el nacimiento de individuos de riesgo que encontrar soluciones para curar a aquellos que ya han desarrollado la enfermedad. A largo plazo, este nuevo énfasis en la prevención genética podría provocar una menor atención hacia los factores ambientales y las terapias tradicionales (Bucchi, 2006). En otras palabras, se está pasando de un sistema sanitario fundado en la erogación de tratamientos sanitarios a uno centrado en la promoción de un estándar de salud universal caracterizado por una «ausencia» ideal no solo de enfermedades, sino también de factores de riesgo (Clarke et al., 2003:184).

Por otra parte, estas tecnologías también están influenciando el enfoque científico y clínico. En efecto, la mayor parte de ellas son soluciones que buscan problemas, en el sentido de que a menudo se desarrollan de manera opuesta a las medicinas tradicionales. Mientras que la medicina tradicional identifica una patología y, a través de tests clínicos, trata de encontrar soluciones, la biotecnología médica desarrolla a menudo primero la solución y luego busca una patología a la que es aplicable potencialmente, con el fin de justificar su financiación y su desarrollo (Lassen, 2006). Y dado que los propios sistemas de control clínicos sobre los que se basa cualquier experimentación son desmontados progresivamente, se hace difícil testar su eficacia real en un número adecuado de pacientes (Morando, 2004).

Dentro de este contexto, quisiera llamar la atención sobre la progresiva afirmación de la existencia de un **derecho a estar sanos**. En una aportación reciente, Buchanan ha subrayado cómo la transición de una concepción de la salud basada genéticamente en el caso (*chance*) a otra basada genéticamente en la libre elección individual (*choice*) tendría consecuencias muy relevantes en nuestro concepto de salud y de enfermedad (Buchanan et al., 2000). La defensa de la liberalización de los productos de ingeniería genética se basa precisamente en el concepto de libre elección, que a su vez se apoya en un nuevo y controvertido derecho a estar sano. Este ya no es el derecho relativamente antiguo y muy conocido a ser curados por la colectividad en virtud de las propias aportaciones y de la propia ciudadanía, sino un derecho a existir y vivir no solo sin la necesidad de tratamientos y sin la acción correctiva de la medicina, sino incluso libres de riesgos de tipo genético. A su vez, este derecho genera otros derechos análogos como el derecho a elegir o modificar el patrimonio genético de los hijos antes del implante, de forma que nazcan sanos. El punto importante es que este nuevo derecho a la perfección física ya no se ejercita en relación con el Estado, que en teoría no debería estar implicado, sino frente a la Naturaleza, como si esta tuviese capacidades y obligaciones jurídicas en relación con sus «socios». Actualmente el nacimiento de niños con defectos de matriz genética ya no es considerado un acontecimiento desafortunado que incluso forma parte del orden natural, sino casi una grosería, una falta, un acto ilícito que la Naturaleza, sin tener derecho a ello, realiza respecto a la comunidad humana. Además, la presencia de defectos genéticos o de predisposiciones genéticas a sufrir una cierta enfermedad

se convierte en criterio de discriminación entre vida y no-vida, como si la vida humana, el recorrido completo de la vida humana, se pudiese reconducir exclusivamente a las cualidades corpóreas del individuo. Es decir, parece que la eventual incapacidad de integración o autorrealización del hombre en la sociedad se ha de atribuir completamente a los impedimentos físicos o mentales que el individuo posee y no al hecho de que la colectividad de la que el individuo forma parte no es capaz de aceptarlo y acogerlo dignamente, o no está dispuesta a ello.

Aunque este derecho hipotético a estar sanos se basa en la defensa de la libertad de recurrir a los productos de ingeniería genética, está asumiendo formas muy diversas según el contexto social y político en que se difunde. En una sociedad individualista y liberal como la estadounidense está asumiendo la forma de un derecho individual a la libre entrada en el mercado de los productos de ingeniería genética (Agar, 2004; Buchanan, 2000; Mehlmann, 2003). En cambio, en otras sociedades europeas, más atentas a las responsabilidades colectivas y a la importancia del estado social, está asumiendo la forma de una reivindicación al sistema sanitario público para que proporcione gratuitamente, o al menos cofinancie, una serie de servicios genéticos, como precisamente la *screening* preimplantación o prenatal. En algunas investigaciones llevadas a cabo por la Sociedad Italiana de Genética Humana (2002) se ha observado en estos últimos tiempos que Italia se encuentra entre los primeros países de Europa en consumo de tests genéticos prenatales. A pesar de que más de una tercera parte de estos tests no está motivada clínicamente, estos están creciendo actualmente al ritmo del 40 por ciento anual.

Se llega así a una paradoja insidiosa: por un lado las nuevas biotecnologías genéticas, a través del énfasis en los riesgos genéticos y la monitorización perenne, están derribando la barrera ontológica entre individuo sano e individuo enfermo; de hecho existen solo individuos de alto riesgo y de bajo riesgo, pero todos potencialmente «enfermos». Esta nueva identidad pone a cada individuo frente a la necesidad de un autocontrol continuo y búsqueda de soluciones, catapultándolo hacia una nueva y permanente identidad de un paciente y consumidor potencial (Polzer et al., 2002). En consecuencia, el paciente-sano (*healthy sick*) medicaliza una variedad cada vez más amplia de condiciones y reclama el acceso a los productos biotecnológicos en nombre del derecho a estar sano. Es decir, el derecho a liberarse no solo de eventuales enfermedades cuando estas debieran manifestarse, sino incluso de los riesgos genéticos ligados a estas patologías, en un esfuerzo continuo y frustrante de acercarse a un modelo ideal de salud, libre de cualquier tipo de sufrimiento y preocupación: un derecho que el paciente-sano reclama también, y con mayor razón, para los propios hijos antes y después del nacimiento. Esta tensión perenne hacia la perfección comporta costes sociales enormes, ya sean soportados por el sistema sanitario público o endosados completamente al libre mercado.

## 5. NOTAS CONCLUSIVAS

La aparición de nuevos derechos, el cambio del sistema sanitario del concepto de salud, la difusión de nuevos comportamientos y costumbres, los límites del gasto público y las nuevas prioridades de intervención muestran por qué es necesario y urgente integrar los debates de naturaleza ética y técnica en una evaluación de las implicaciones sociales y políticas de las nuevas biotecnologías médicas y reproductivas. La complejidad y la naturaleza de estas implicaciones se manifiesta, además, en la gran variedad de actores implicados. Aparte de los actores políticos y de los conglomerados científico-industriales, las nuevas biotecnologías incluyen

también en la lista de *stakeholders* a actores que no siempre están en primer plano en otros sectores de gestión de las políticas públicas (EU Commission Report, 2004:23-28); me refiero, por ejemplo, a las asociaciones de pacientes, que con frecuencia han jugado también un papel activo en el desarrollo y en la financiación de diferentes proyectos de investigación recogiendo fondos privados u orientando la agenda política con acciones de *lobbying*. También las asociaciones de consumidores –especialmente en el campo de los productos OGM– han entrado recientemente en el debate, mostrando un interés notable en participar y en monitorizar, pidiendo una voz en capítulo y ejercitando también ellas acciones de *lobbying*.

Por consiguiente, es evidente que cualquier modelo de gestión de la ciencia y de la tecnología, debido a la variedad de cuestiones y de actores implicados, se debe orientar hacia la mayor participación posible. La misma naturaleza de las tecnologías en cuestión, dada la rapidez con que proceden las investigaciones y la enorme incertidumbre técnica que cada una de estas tecnologías lleva consigo, hace inadecuado el modelo tecnocrático basado en la fiabilidad científica (Bora y Abels, 2005). La necesidad de elaborar modelos de amplia participación, sin embargo, ha inducido a los actores implicados a elaborar modelos de gestión centrados en las cuestiones éticas, creando diferentes comisiones de bioética, nacionales e internacionales. Sin negar su importancia, la naturaleza misma de las creencias morales, generalmente universales y no negociables, ha producido debates abstractos y muy conflictivos, a menudo hasta inconcluyentes, mostrando la inadecuación de los modelos de gestión basados en el intento de encontrar directrices éticas universales.

En consecuencia, el modelo tecnocrático sigue siendo hoy día el más difundido, aunque ahora ha evolucionado hacia una versión más moderada en la que las exigencias participativas se resuelven a través de diversos intentos de implicar a los ciudadanos, con la esperanza de que aumentando el conocimiento pueda disminuir la desconfianza y aumentar la confianza. A los dos modelos aquí mencionados se está añadiendo un tercero, basado en principios liberalistas. Este modelo sostiene la liberalización total de las biotecnologías con la convicción de que el mercado puede determinar autónomamente tanto un incentivo correcto a la investigación como una difusión correcta de estas tecnologías en la sociedad (Agar, 2004). Este modelo, sin embargo, parte del presupuesto de que las cuestiones éticas ligadas a la difusión de las biotecnologías son un problema privado en el que el Estado no tiene derecho a intervenir. Además, el modelo liberalista no solo considera que las biotecnologías no alteran los principios de nuestra sociedad actual, sino que incluso constituyen su realización lógica. Sin embargo, aun en caso de que estas biotecnologías se limitasen al libre mercado sin implicar a las instituciones públicas, es difícil pensar que al menos en Europa no se crease un efecto *spillover* que del sector privado llegase al público.

Por otra parte, toda nueva tecnología incorpora el modelo social de prioridades en las que ha sido concebida –incluso la más banal como, por ejemplo, el avisador automático que advierte al conductor de la necesidad de abrocharse el cinturón de seguridad–. De este modo, cuando elegimos políticamente aumentar la financiación a una investigación que se fija como objetivo alargar la expectativa de vida debemos, asimismo, decidir a qué otros sectores sustraer fondos y apoyo. Prescindiendo de las cuestiones morales o técnicas que subyacen al desarrollo de las diferentes tecnologías, estas son elecciones que exigen la formulación de una visión política clara basada en objetivos y prioridades claramente políticos. Por lo tanto, siempre que se debe decidir sobre la introducción de nuevas tecnologías en el mercado es necesario evaluar también la visión del mundo que toda tecnología, en cuanto símbo-

lo y vehículo, encarna y contribuye concretamente a realizar. Así pues, por esta razón es necesario y urgente comprometerse en estudios de impacto social y político que verifiquen en qué medida la difusión de estas tecnologías ya altera hoy la visión del mundo que *políticamente* pretendemos defender y la sociedad que sobre ella se ha construido.

Frente a esta situación, el informe 2005 del PRIME (Policy for Research and Innovation in the Move towards the European Research Era) suscita justamente la cuestión sobre el tipo de conocimiento que nuevos modelos participativos de gestión pueden y deben utilizar. Un enfoque más atento a las implicaciones sociales y políticas de las biotecnologías podría recurrir a los recursos de la investigación social y permitir a todos los *stakeholders* participar en el debate, desde los productores a los investigadores, desde las asociaciones de pacientes y consumidores a los diversos actores políticos. Por un lado, un registro basado en un conocimiento social y político garantiza, de hecho, un elevado nivel de participación porque representa potencialmente una plataforma común a todos estos actores y consiente una reflexividad mucho más amplia. Por otro lado, de forma análoga a cuanto acontece en otros sectores de *policy-making* –de la energía a los transportes, al medioambiente– permite una elaboración de respuestas concretamente *políticas*, poniendo fin al actual aislamiento e irresponsabilidad de la política. Finalmente, facilita el abandono de las barricadas fáciles levantadas con frecuencia por algunos partidos y confesiones religiosas, amparándose en las certezas morales, y por investigadores y productores farmacéuticos, amparándose en las certezas técnico-científicas. Rompiendo la dialéctica rígida entre prohibir y permitir, este registro podría, finalmente, implicar en las dinámicas públicas también a los productores farmacéuticos, pidiéndoles asumir una actitud responsable respecto a las consecuencias sociales de sus productos y participar concretamente en la elaboración de políticas públicas realmente capaces de garantizar tanto el respeto a la investigación como a los principios sociales de solidaridad, igualdad y no-discriminación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agar, N. 2004. *Liberal Eugenics: in defence of a human enhancement*. Maldon Mass: Oxford Blackwell.
- Bora, A. y 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*. Bologna: Il Mulino.
- Buchanan A.; Brock, W.; Daniels, N. y Wikler, D. 2000. *From Chance to Choice: Genetics and Justice*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bunton R. y Petersen, A. (Eds.). 2005. *Genetic governance: Health, risk and ethics in the biotech era*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Clarke, A. et al. 2003. «Biomedicalisation: technoscientific Transformations of Health, Illness and US biomedicine», en *American Sociological Review*, Vol. 68 n° 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 y Londres: Chicago University Press.
- Fukujama, F. 2002. *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnologies*. Londres: Profile Books.
- Gaskell, G. y 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, septiembre de 2004 (sitio web de Genewatch).
- Lassen, J. y 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 Dystrophy Association and the politics of the gene», en Gaudillière, J. y 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. y Petersen, A. (Eds.). *Genetic governance: Health, risk and ethics in the biotech era*. Londres y Nueva York: Routledge (137-51).
- Mehlman, M. J. 2003. *Wondergenes: Genetic Enhancement and the Future of Society*. Indiana University Press: Bloomington, IN.
- 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 octubre de 2004, Florencia.
- Pálsson, G. 2004. «Decoding relations and disease – The Icelandic Genetic Project», en Gaudillière, J. y 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, N° 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, N° 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*. Nueva York: Beacon Press.
- Rothstein, M. y Rothstein, J. 2006. *State Genetic Nondiscrimination Laws: A report to the Institute on Biotechnology of the Human Future*, publicado on-line en el sitio [www.thehumanfuture.org/commentaries/commentary\\_rothstein.html](http://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. y Cabello, C. 2000. «Expectations and learning as principles of shaping the future», en Brown, N.; Rappert, B. y 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. y 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. y Rip, A. 1998. «Expectations in technological developments: An example of prospective structures to be filled in by agency», en Disco, C. y van der Meulen, B.J.R. (eds.). *Getting New Technologies Together*. Berlín, Nueva 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. y Petersen, A. (eds.). *Genetic governance: Health, risk and ethics in the biotech era*. Londres y Nueva York: Routledge (121–35).
- Willis, E. 2005. «Public health and the 'new genetics'», en Bunton, R. y Petersen, A. (eds.). *Genetic governance: Health, risk and ethics in the biotech era*. Londres y Nueva York: Routledge (155–69).
- \* Traducción de la cita realizada por el autor del artículo.

# La política española de cooperación para el desarrollo: a la búsqueda de la mayoría de edad



**&** *Resumen/Abstract: La cooperación para el desarrollo se ha convertido en una de las áreas más importantes de la política exterior española. El estudio de esta área debe realizarse en el entorno de los profundos cambios y transformaciones que ha vivido la sociedad española en los últimos treinta años, así como en el entorno de la sociedad internacional. Hasta hace poco tiempo era frecuente justificar las carencias y debilidades de la política española de cooperación para el desarrollo en función de su juventud; hoy ya ha alcanzado la mayoría de edad. En su etapa final, si tuviéramos que resumir en una frase la filosofía que pretende llevar a cabo el Gobierno socialista en materia de política de cooperación, esta sería la de pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo. Hoy es innegable que la cooperación para el desarrollo forma una de las partes esenciales de la política exterior española y que, con el paso del tiempo, se ha mejorado cuantitativa y cualitativamente su situación.&*

**&** *Palabras clave: cooperación internacional, cooperación para el desarrollo, política exterior, España*



## 1. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN CONTEXTO

En fechas en las que recordamos nuestro reciente pasado (cambio de régimen tras la muerte de Franco, transición a la democracia, de la pobreza a la riqueza, plena incorporación a la vida internacional, integración en la Unión Europea) y esa especie de salto que ha dado España desde el siglo XIX al siglo XXI, el objetivo de este artículo es examinar una de las mejores muestras de evolución de la vida política española, como es la cooperación para el desarrollo.

La cooperación para el desarrollo se ha convertido en una de las áreas más importantes de la política exterior española. Su puesta en escena combina la presencia de una multiplicidad de actores, tanto públicos (Administración central del Estado, comunidades autónomas, entes locales) como privados (organizaciones no gubernamentales –ONG–, sindicatos, empresas, universidades, etc.),<sup>1</sup> así como una variada gama de actividades que superan la tradicional ayuda financiera y técnica (conversión de deuda por educación, apoyo a presupuestos, microcréditos, etc.).

Antes de comenzar el tratamiento de esta cuestión resulta necesario abordar, con las herramientas que suministra la ciencia política y, sobre todo, las relaciones internacionales, el contexto de su origen y evolución. En efecto, el estudio de la política de cooperación para el desarrollo debe realizarse en el entorno de los profundos cambios y transformaciones que ha vivido la sociedad española en los últimos treinta años.

Con una firme voluntad por recuperar el tiempo perdido durante cuarenta años de dictadura y siglos de atraso con respecto a nuestros vecinos europeos,<sup>2</sup> desde 1975 hasta ahora España ha pasado de una dictadura –al mando de un general que murió ordenando penas de muerte–, el aislamiento (que se bautizó como autarquía), la combinación de desarrollismo con pobreza política y la condena internacional, a una situación que ha sido considerada por muchos como un modélico ejemplo de transición. (Demás está decir que dichos ejemplos modélicos no existen.)

Aunque no existe casi ninguna polémica ni debate sobre el asunto, el actual jefe de Estado –el Rey Juan Carlos– fue designado en su momento por el propio general Franco como una especie de sucesor para garantizar el «franquismo sin Franco». Pero afortunadamente, el Rey abrazó la causa de la democracia y consiguió, junto al primer presidente democrático, Adolfo Suárez, no solo el milagro de pasar de la dictadura a la democracia sin ningún coste para los gestores de la primera sino, además, poner en marcha una serie de importantes transformaciones.

En el ámbito de las relaciones exteriores, esa transformación pasaba por remodelar y poner al día una política exterior propia de un país democráticamente avanzado y con capacidad de influencia en la vida internacional, y por realizar muchas e importantes tareas pendientes. Quizá la primera era recuperar la normalidad, en el sentido de restablecer relaciones diplomáticas con un conjunto de países con los que «la España de Franco» no mantenía relaciones. Por supuesto, aquí se encontraban todos aquellos países a los que el régimen franquista acusaba de ser parte del complot judeo-masónico-comunista, principal enemigo de quien (como Franco) había luchado contra el comunismo bajo la bandera de la cruzada (con el beneplácito, claro está, de la jerarquía católica). Entre estos países estaba, por cierto, la antigua Unión Soviética y sus «satélites» a lo largo y ancho del mundo; pero también estaba México, con quien las relaciones no se restablecieron hasta el 28 de marzo de 1977, porque

no solo había recibido a miles de refugiados de la guerra civil española sino que había mantenido el reconocimiento al Gobierno republicano.

Pero otros asuntos prioritarios reclamaban también la atención de la diplomacia española. Entre ellos sobresale la integración en la Unión Europea, que implicó un largo y difícil proceso de negociaciones que culminó recién el 1 de enero de 1986 con el ingreso de España como miembro de pleno derecho. Entre tanto, la seguridad y la defensa tuvieron como cuestiones preferentes la incorporación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta incorporación se cristalizó el 30 de mayo de 1982, tras un proceso corto pero intenso –que incluye el rechazo a la entrada por parte del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el esperpéntico intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981–, cuando el encargado de negocios en Washington entregó el documento de adhesión, convirtiendo a España en el socio 16.º de la OTAN. La continuidad en la OTAN pasó, sin embargo, por el traumático referéndum del 12 de marzo de 1986, en el que por escaso margen ganó el sí, garantizando la permanencia hasta nuestros días.<sup>3</sup>

Otro asunto prioritario ha sido la revisión de las relaciones con los Estados Unidos,<sup>4</sup> de los que éramos más siervos que socios, a tenor de lo que se descubrió detrás de los Acuerdos de 1953, que daban toda clase de facilidades al ejército de la superpotencia, en plena efervescencia de la Guerra Fría, aunque en España se hablara, por ejemplo, de la existencia de bases militares de utilización conjunta.

También hay que destacar la incorporación a toda una serie de organizaciones internacionales y foros multilaterales, especialmente los que tratan cuestiones vinculadas a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de los que España había quedado excluida, pues eran claramente contradictorios con el propio régimen español. Vale la pena recordar, sin embargo, que la existencia del régimen franquista no constituyó un obstáculo para su ingreso en la ONU en 1955, aunque no tanto, como es obvio, por méritos propios, sino por el juego de las entonces dos superpotencias.

Asimismo, había que reordenar también las relaciones con algunos de los considerados socios preferentes del franquismo: los países árabes (más por sintonía de Franco con algunos jeques que por la relación real entre los pueblos) y América Latina, denominada entonces Hispanoamérica, que en los primeros momentos del franquismo vencedor de la guerra civil se había intentado recuperar como parte del Imperio perdido. Como señaló en alguna oportunidad el profesor Roberto Mesa, la España franquista mantenía relaciones con esos dos grupos de países bajo la etiqueta de políticas de sustitución, puesto que el régimen tenía imposibilitada la relación plena con otros países u organizaciones internacionales. Había, por tanto, que volver a construir una relación efectiva con nuestros vecinos del Mediterráneo (especialmente con Marruecos) y con América Latina, para dotarlas de contenido real.

Lo anterior explica las inmensas energías que tuvo que dedicar el conjunto de la acción exterior española para ponerse al día tras el lastre que supuso el franquismo. Sin tener en cuenta ese contexto, resulta difícil comprender cómo y cuándo aparece la política española de cooperación para el desarrollo. Pero a las circunstancias políticas señaladas anteriormente hay que añadir aquí otra cuestión básica. A pesar de algunas décadas de desarrollismo, tras la apertura y liberalización auspiciadas por organismos internacionales a partir de 1959, España era hasta finales de los años setenta un país pobre y muy atrasado en muchos aspectos. Es cierto que, con muchas dificultades, se ganó terreno rápidamente; pero un dato puede resultar interesante para reflejar cuál era la situación: hasta 1978 España estaba en la lista de

países del Banco Mundial susceptibles de recibir fondos para contribuir a su desarrollo y hasta 1981 no dejó de ser considerado un país receptor de ayuda internacional.

Por lo tanto, la política de cooperación y ayuda al desarrollo hay que situarla bajo estos parámetros de recuperación democrática, creciente protagonismo en la escena internacional y despegue económico, que tienen lugar desde fines de los años setenta. A ese conjunto de elementos hay que añadir el compromiso de los sucesivos gobiernos democráticos por poner en marcha la solidaridad española hacia aquellos países en situación más desfavorecida, así como el creciente apoyo de la sociedad española para consolidar y aumentar esa solidaridad.

## **2. PRINCIPIOS Y PUESTA EN ACCIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO<sup>5</sup>**

### *Primera etapa: los principios de la ayuda al exterior (1975-1982)*

El referente normativo más importante para poner en marcha la solidaridad internacional española se encuentra en el preámbulo de la Constitución de 1978, que refleja la voluntad de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra».

Sin embargo, un hecho que conviene tener en cuenta (enfocado desde la dualidad de un país que busca el crecimiento de su economía y que sus empresas hagan negocios en el exterior, así como poner en marcha las primeras manifestaciones de la ayuda al desarrollo) es que en 1976 se adopta una norma que intenta combinar ambos aspectos –por extraño que hoy parezca– al regular los llamados créditos Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y convertirlos en uno de los principales instrumentos de la cooperación española. Esta norma ha dado lugar desde entonces a muchas críticas, puesto que parece poco coherente que se promueva la internacionalización de las empresas españolas con los mismos dineros que sirven para ayudar a otros países. También de este origen viene uno de los pecados capitales de la cooperación española, a saber, que los créditos FAD estuvieran vinculados a la compra de bienes y servicios de empresas españolas para realizar proyectos de cooperación en los distintos países ayudados. El texto de la norma no deja demasiadas dudas al respecto, puesto que el Real Decreto-Ley 16/1976 (de ordenación económica, medidas fiscales de fomento de la exportación y del comercio exterior) establece en su artículo 7.º la 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».

Sin embargo, desde comienzos de los años ochenta se pusieron en marcha distintas iniciativas para activar la ayuda española, siendo uno de sus primeros destinos Centroamérica. Para esa región, entonces en pleno conflicto, la política española destinó buena parte de sus activos (por primera vez, España envía tropas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los «cascos azules», o presiona para que sus vecinos europeos –España todavía no era miembro de la Unión Europea– hagan oír su voz y estén presentes apoyando los esfuerzos regionales de paz, democracia y desarrollo), elaborando el primer plan integral de cooperación.

### *Segunda etapa: institucionalización y consolidación (1982-1996)*

Fecha importante ha sido el 28 de octubre de 1982. Ese día se produce el triunfo del PSOE, que gobernará, con Felipe González a la cabeza, hasta 1996. Tanto por el periodo durante el que este partido se mantiene en el gobierno, como por su compromiso de activar una política de cooperación para el desarrollo digna de tal nombre, los esfuerzos realizados dan sus frutos. Son tiempos estos en los que va aumentando considerablemente el número de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), las que se convertirán no solo en actores sobre el terreno (su principal misión) sino también en protagonistas clave de la política de cooperación para el desarrollo, al actuar como grupo de presión sobre distintas administraciones públicas, y especialmente sobre el Gobierno.

Durante este periodo, tanto el Congreso de los Diputados como, sobre todo, el Senado se encargaron de elaborar las principales líneas de acción orientadoras de la labor del Gobierno en la puesta en escena del sistema español de cooperación y ayuda internacional. Una tarea primordial en este sentido era dotar a la Administración de las instituciones y órganos, junto a los recursos financieros, necesarios para ponerla en marcha. De este impulso político provino la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) –establecida por el Real Decreto 1485/1985– y, especialmente, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) –organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, creado por el Real Decreto 1527/1988–, como encargadas de la decisión política y la gestión de la cooperación española. Al mismo tiempo, se crearon mecanismos para lograr la coordinación entre los distintos departamentos y actores implicados en la ayuda al desarrollo. En efecto, es la misma norma que «creaba» la AECI la que también daba vida a la Oficina de Planificación y Evaluación, que solo en fechas recientes ha hecho honor a su nombre.

Continuando con esta puesta a punto de la administración de la cooperación española, en el año 1987 se elaboró el primer Plan Anual de Cooperación Internacional. Estos planes anuales presentados por el Ministerio de Asuntos Exteriores eran aprobados por el Gobierno una vez tramitados por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (que había sido creada como órgano de apoyo a la coordinación de la Administración por Real Decreto 451/1986).

Y es justamente a partir de esta puesta a punto de la administración de la cooperación donde encuentran su origen algunos de los cuellos de botella que han mermado las potencialidades de la cooperación española. Por un lado, las tensiones constantes entre el departamento de Asuntos Exteriores (personificado en el cuerpo de diplomáticos, como principales gestores de esta actividad exterior) y el de Comercio/Economía (personificado en el cuerpo de técnicos comerciales del Estado), bajo cuyo poder está la gestión de los créditos FAD. Esta tensión se ha plasmado en lo que se ha llamado la bicefalia de la cooperación española, que es uno de los principales lastres de esta política. A ello hay que añadir que, al calor del proceso de descentralización que hizo de España un país «cuasi» federal, algunas comunidades autónomas aspiraron a tener su propia actividad de cooperación, no solo ya como manifestación de su solidaridad sino como un instrumento de acción exterior. Si bien esta aspiración choca, en principio, con uno de los preceptos de la Constitución española (el artículo 149.1, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales), los hechos parecen haber sobrepasado la norma puesto que hoy buena parte de las comuni-

dades autónomas, y todo tipo de entes locales, tienen algún tipo de participación en la ayuda exterior. Como consecuencia de ello, no solo ha aumentado la presencia de actores implicados sino que, al mismo tiempo, ha tornado más difícil las tareas de coordinación, lo que casi siempre lleva aparejado la falta de eficacia y eficiencia en el desarrollo de esta tarea.

En el marco de los organismos consultivos de la política y gestión de la cooperación española, hay que destacar al Consejo de Cooperación para el Desarrollo, creado por el Real Decreto 795/1995,<sup>6</sup> como órgano de participación de los diversos agentes sociales implicados en esta materia. Es uno de los resultados que se obtuvieron de las manifestaciones y acampadas ante diversos organismos oficiales, a través de las cuales una gran parte de la sociedad española, especialmente los jóvenes, reivindicaba el aumento de la ayuda española para que llegara al 0,7% del Producto Nacional Bruto; porcentaje que, a pesar de los compromisos sucritos por los partidos políticos en campaña electoral, no se ha logrado todavía.

Dado que, por la propia naturaleza de esta actividad, la cooperación no se puede plantear de una forma aislada, será necesario –más allá de la relación bilateral entre donante y receptor– que la cooperación española se vincule a la de otros protagonistas del sistema internacional de ayuda al desarrollo. Aquí es preciso destacar tres hechos: a) la presencia española en organismos y entidades internacionales dedicados a contribuir al desarrollo, lo que da lugar a la cooperación multilateral, en especial dentro de los organismos del sistema de Naciones Unidas (tanto en los de carácter financiero: Fondo Monetario Internacional y Grupo Banco Mundial; como los no financieros: FAO, UNESCO, UNICEF, PNUD, entre otros); b) la incorporación de España a la Unión Europea, lo que conlleva su participación tanto en el presupuesto comunitario dedicado a la cooperación para el desarrollo, como en la cuota con la que participa en el Fondo Europeo de Desarrollo (que financia las acciones hacia países de África, el Caribe y el Pacífico, con los que la Unión Europea tiene un acuerdo de asociación); y c) el ingreso de España, el 3 de diciembre de 1991, en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), club en el que están los principales donantes mundiales,<sup>7</sup> representados por los responsables de sus agencias de cooperación, y a través del cual se ha intentado armonizar algunas de las prácticas de cooperación así como poner en común doctrinas y establecer consensos sobre la mejora de las ayudas al desarrollo.

### *Tercera etapa: una política de cooperación conservadora (1996-2004)*

Este avance considerable, aunque no exento de críticas –algunas de las cuales se han señalado–, tuvo su límite durante este periodo, pues fue bajo el gobierno del Partido Popular, que tuvo en sus manos los destinos de España entre 1996 y 2004, cuando se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998).<sup>8</sup> Esta norma recoge en buena medida toda la experiencia anterior, pero sin duda aporta una serie de importantes novedades. Esta cumplía un objetivo básico, como es el de dotar a la política española de cooperación de un marco regulador integrado, aunque –por supuesto– no acababa automáticamente con los defectos y carencias de esa política. De hecho, en buena medida, la ley institucionalizaba prácticas ya existentes en este ámbito, sin poner fin a alguno de sus principales defectos. Además, la ley no cerraba puertas sino que creaba un marco normativo general que debería ser luego desarrollado. Y es precisamente aquí, en este espacio que la ley dejaba, donde la discrecionalidad del Gobierno –apoyado en una mayoría parlamentaria– pudo maniobrar, dejando su impronta en la forma de gestionar la cooperación. Quizá por ello las ilusiones, esperanzas y expectativas que despertó la ley pronto se vieron frustradas.

Veamos más detenidamente algunos aspectos básicos de esta ley. En ella se dice 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); asimismo, se establece que las prioridades de esa política «(...) responderán a los objetivos de la política exterior del Estado» (art. 5). Pero a raíz de lo que se enuncia en el resto del articulado, es posible hablar de una Ley que trata las acciones de cooperación «en el marco de sus respectivas competencias», haciendo alusión esa coletilla a que cada Departamento mantendrá sus competencias en este ámbito, expresión que aparece de forma reiterada a lo largo del texto y que adquiere particular importancia en los artículos 17 y 25. Ello supone que cada Departamento mantiene el control sobre un ámbito particular de la cooperación, por lo que disminuye la eficacia del conjunto de las acciones.

En el artículo 17 se refiere al Ministerio de Asuntos Exteriores, que es el «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, por tanto, haber un celo extremo en vigilar el cumplimiento del artículo 149.1.3 –que reserva como competencia exclusiva del Estado las relaciones internacionales– y no tanto en garantizar la coherencia y coordinación –que la propia ley establece en su artículo 4º– al interior de la propia Administración General del Estado, en cuanto a la definición de principios y la realización de hechos. Y ello a pesar de que el secretario de Estado encargado de estos asuntos anunciaba el 28 de junio de 2000, al informar sobre los objetivos y prioridades del Gobierno en relación a la política española de cooperación para el desarrollo, que «el órgano fundamental de esa colaboración será el Consejo Superior de Política Exterior, que coordinará las actividades de todos los departamentos y órganos de la Administración, de modo que la política de cooperación para el desarrollo obedezca a los principios de coherencia, concentración y eficacia, como parte esencial de la política exterior de España». En efecto, el Consejo de Política Exterior, que tuvo su primera reunión el 26 de julio de 2000, no parece haber sido el mecanismo adecuado para atender las demandas de coherencia y coordinación en la política española de cooperación para el desarrollo.

Por su parte, el artículo 25 se refiere a la AECL 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». Por tanto, a pesar de que la ley reordena el disperso panorama de la toma de decisiones en política de cooperación, sigue preservando el ámbito competencial previo a la norma y mantiene el poder de economía donde más importa, en el dinero. Así, el artículo 28, pieza clave de la ley, al tratar la financiación y ejecución bilateral, escenifica la bicefalia de la cooperación española al reconocer que junto al Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Economía y Hacienda gestiona los 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». El avance se produce con respecto a los créditos destinados a programas y proyectos de desarrollo social básico, cuyos «recursos serán administrados conjuntamente» por ambos ministerios.

Por lo que se refiere al objetivo del Gobierno en materia de cooperación para el desarrollo, en el debate de investidura del 25 de abril de 2000, Aznar decía que «nuestra creciente ayuda al desarrollo debe ir acompañada del apoyo a la extensión de la democracia y las liber-

tades, del rigor de la utilización de los fondos, de la liberalización y de la apertura económica; estas son las bases para un desarrollo sostenible». El ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué continuaba con esta argumentación al intervenir ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el 6 de junio: «Quiero destacar que la lucha contra la pobreza será objetivo principal de nuestra ayuda, así como la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la sostenibilidad medioambiental. En cuanto a prioridades sectoriales se atenderá la cobertura de necesidades sociales básicas, la inversión en capital humano, la promoción del tejido económico y de las infraestructuras, la participación social y el desarrollo institucional, así como la prevención de conflictos y construcción de la paz»; argumentos en los que insistiría en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo el 22 de junio.

No conviene, sin embargo, pasar por alto la exposición que el ministro Piqué realizó unos meses más tarde ante la Comisión de Asuntos Exteriores, cuando presentó el Plan Estratégico de Acción Exterior. En él se incluían siete objetivos, y el quinto se refería al 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». El ministro había empleado parecidos términos, aunque de forma más poética, en la conferencia que impartió en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo algunos días antes: «[E]s importante insistir en que política exterior, relaciones comerciales, inversión extranjera, acción cultural, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, son los mimbres con que se teje la urdimbre de nuestras relaciones con el resto del mundo».

Si hay una dimensión en la que insistió el Gobierno del Partido Popular es en la de la promoción y defensa de los derechos humanos; aunque aquí también, respetando por supuesto tan loable intención, los resultados no son los proclamados. En su presentación del «Informe de Política Exterior y Derechos Humanos del Gobierno español 2001», el resumen de Amnistía Internacional no podía ser más demoledor: «La balanza española: suben los intereses económicos, bajan los derechos humanos».

Esa ligazón entre la defensa de los intereses económicos y la política de cooperación es básica para interpretar la acción de los gobiernos presididos por Aznar. Cuando intervino en el Foro Ambrosetti, el 7 de septiembre de 2001, lo manifestó de manera muy clara: «La reducción de la pobreza y el desarrollo absolutamente nada tiene que ver con poner impuestos a las mercancías o a los libres movimientos de capitales. Precisamente el único medio conocido para vencer a la pobreza es la globalización del comercio, las inversiones y el conocimiento». Es obvio que toda la política de cooperación, como toda política gubernamental decidida por el presidente Aznar, estaba impregnada del espíritu del liberalismo. Guión del que, por supuesto, no se apartan un ápice los miembros de sus gobiernos. Así, la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, quien ocupó el cargo desde el 10 de julio de 2002 sustituyendo a Piqué, tras afirmar «pero ciertamente no menos importante que los valores anteriores, queremos proyectar la solidaridad», no tiene recato en decir «pero además de proyectar nuestros valores, debemos decir sin ningún tipo de complejo que nuestra política exterior tiene también como objetivo promover nuestros intereses». Es más, en su intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores, el 24 de septiembre de 2002 señaló el siguien-

te objetivo: «Me propongo que el embajador sea verdaderamente el gerente principal de los asuntos de España en cada país, esto es, el principal responsable de defender e impulsar nuestros intereses, para la sociedad sin duda, para los empresarios en particular».

Ese discurso, junto con el descenso en la calidad de la ayuda, la pérdida de credibilidad y, por supuesto, circunstancias internas de la sociedad española, llevó a una disminución constante de la confianza de los ciudadanos en la política de cooperación y a un descenso en cuanto al apoyo que los ciudadanos manifestaban en otras materias. Un reflejo de esa situación lo ofrece la encuesta recogida en el barómetro del Real Instituto Elcano, que en noviembre de 2002 mostraba que en cuanto a la ayuda y la cooperación internacional las opiniones están claramente divididas entre quienes consideran que deberían aumentarse (45%) y quienes consideran que deberían mantenerse (44%). Incluso un numeroso grupo de personas y organizaciones suscribieron un manifiesto, publicado el 11 de julio de 2001 bajo el título «Ante la contrarreforma del sistema de ayuda: por una cooperación al desarrollo efectivamente orientada a combatir la pobreza», en el que se señalaba –entre otras cosas– la creciente presencia en las decisiones sobre la ayuda de intereses ajenos a los que debieran regir en este campo de acción pública, el abandono que en la práctica se ha hecho del mandato que la Ley impone al conjunto de actores e instrumentos de la ayuda desde una política coherente y planificada y la ruptura del clima de diálogo entre los actores de la ayuda.

Además de una cierta mercantilización de la ayuda, otro de los asuntos que condicionó la ayuda al desarrollo durante el periodo de gobierno de Aznar fue la supeditación de muchos asuntos, incluyendo el que aquí tratamos, a la lucha contra el terrorismo; asunto que, como se sabe, forma parte trágicamente de la reciente historia española.

#### *Cuarta etapa: la revitalización de la política de desarrollo (2004-...)*

Precisamente, las acciones del gobierno de Aznar tras los atentados terroristas en Madrid, del 11 de marzo de 2004, fueron parte de las causas a las que se atribuye la derrota electoral del Partido Popular tres días más tarde, fecha en la que el PSOE –conducido por José Luís Rodríguez Zapatero– recupera el gobierno, aunque esta vez sin mayoría absoluta.

En su discurso de investidura, el 15 de abril, Rodríguez Zapatero explicaba las líneas maestras de su gobierno en política exterior: «Es hora de recuperar un consenso que nunca debió romperse. Un consenso que, por este orden, debe dejar claro un convencido compromiso europeísta; debe situar en Latinoamérica y el Mediterráneo nuestros centros de atención preferente; debe mantener con Estados Unidos una relación de países socios y amigos basada en la lealtad y la franqueza recíprocas (...) En este marco, la Constitución Europea supone un hito en el progreso y bienestar, en cuya implantación y desarrollo estamos empeñados los europeos desde hace ya cincuenta años. Convencido de que lo que es bueno para Europa es bueno para España, el gobierno hará cuanto esté en su mano para asegurar que el proyecto de Constitución Europea se apruebe antes de que concluya la presidencia irlandesa y pueda firmarse en Madrid, como –en homenaje a las víctimas del atentado del 11 de marzo– han previsto todos los estados europeos. Marruecos exige y merece una atención preferente y unas relaciones que busquen el entendimiento profundo. Así lo expondré a las autoridades marroquíes en la visita que realizaré en los próximos días».

Asimismo, contestando al líder del Partido Popular, Mariano Rajoy, Rodríguez Zapatero afirmaba: «Sacaremos a España de la foto de las Azores. Mantengo la palabra dada sobre las tropas en Irak. No permitiremos que se ponga en cuestión nuestro firme compromiso con la

seguridad internacional y en la lucha contra el terrorismo. España asumirá las obligaciones internacionales que le corresponden, pero lo hará siempre con un requisito, la decisión previa de Naciones Unidas que nos obligue a ello. La participación de las fuerzas armadas españolas en misiones en el exterior se acordará con la participación del Parlamento». Y ante la pregunta de Gaspar Llamazares, de Izquierda Unida, Rodríguez Zapatero sostenía que las tropas españolas volverían antes del 30 de junio (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 2, del 15 de abril de 2004 y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 3, del 16 de abril).

El 17 de abril Rodríguez Zapatero jura como presidente del Gobierno ante el Rey Juan Carlos. Y asumido el gobierno, los cambios en la Administración no se hicieron esperar. El Real Decreto 553/2004, del 17 de abril, reestructuró los departamentos ministeriales creando el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; y el Real Decreto 558/2004, del mismo día, nombraba a los ministros del Gobierno, siendo Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Mediante el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril (BOE n.º 96, de 20 de abril), se aprobaba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación quedaba con la siguiente estructura básica: una Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica; una Secretaría de Estado para la Unión Europea; una Secretaría de Estado de Cooperación Internacional;<sup>9</sup> y una Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En tanto, la Dirección General de Comunicación asumía las funciones de la Dirección General de la Oficina de Información Diplomática. Pero a través del Real Decreto 1416/2004, del 11 de junio (BOE n.º 142, de 12 de junio), se modificaba y desarrollaba la estructura orgánica básica del ministerio.

La decisión más relevante del presidente Rodríguez Zapatero se tomó de forma inmediata. En una declaración institucional pronunciada en La Moncloa, a las 18.30 horas del 18 de abril de 2004, el presidente del Gobierno –acompañado por la vicepresidenta primera, Fernández de la Vega, el ministro de Defensa, José Bono, y el jefe del Estado Mayor de la Defensa, Moreno Barberá– comunica que las tropas españolas en Irak «regresarán en el menor tiempo y con la mayor seguridad posible». Rodríguez Zapatero recordó que ese compromiso lo asumió en marzo de 2003 y que lo hace en función de que «no es previsible que se vaya a adoptar una resolución de la ONU que se ajuste al contenido al que quedó condicionada nuestra presencia en Irak». Asimismo, se comprometió a que el Gobierno español «seguirá apoyando firmemente la estabilidad, la democratización, la integridad territorial y la reconstrucción de Irak» y que «mantendrá la condición de España como aliado fiel de sus socios». Y el 21 de mayo, el general José Muñoz, jefe del Contingente de Apoyo al Repliegue Español, comunicaba al ministro Bono que acababa «de cruzar la frontera de Kuwait el último soldado español». Poco después, Bono comunicaba a Rodríguez Zapatero: «Presidente, cumplida tu orden. Todos los soldados españoles están fuera de Irak». La retirada se produjo en pleno recrudecimiento del conflicto, incluyendo ataques al destacamento español, cuya respuesta causó víctimas entre la resistencia iraquí, y con graves acusaciones al ejército de los Estados Unidos por torturar a prisioneros. La presencia de las tropas españolas, que comenzó con la llegada del buque *Galicia* al puerto de Um Qasr el 9 de abril de 2003, se saldaba así con 11 militares muertos, además de los dos periodistas (Anguita y Couso) asesinados.

Entrando en el terreno de la política de cooperación, el ministro Moratinos en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo anunciaba el 8 de junio que la intención del gobierno era duplicar la aportación española a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) antes de que concluya la presente legislatura. La AOD pasaría así de unos 1705 millones de euros (que representa el 0,24% del Producto Interior Bruto) a algo más de 5000 millones en el 2009 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, n.º 41, del 8 de junio).

Además, Rodríguez Zapatero anunció el compromiso de su Gobierno con el multilateralismo activo y eficaz, y una muestra de ello fue la incorporación a la iniciativa de la Alianza contra el Hambre y la Pobreza. De hecho, Zapatero participó, el 20 de septiembre en Nueva York, en la reunión de países que forman parte de esa iniciativa, lanzada en enero de 2004 por los presidentes Lula (Brasil), Lagos (Chile) y Chirac (Francia), junto al secretario general de la ONU, Kofi Annan. En su discurso, Zapatero reiteró el compromiso de incrementar la ayuda oficial al desarrollo, duplicándola en los cuatro años de legislatura, para alcanzar el 0,5% del PIB y así llegar lo más rápidamente posible al 0,7%. Tras proclamar que «reducir la pobreza es una obligación urgente», y apoyar medidas como la democratización de las instituciones, la movilización de la opinión pública y mecanismos innovadores para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza, señalaba también la importancia de facilitar el flujo internacional de las remesas de los emigrantes, así como posibles vías para su tratamiento como fuente de desarrollo. También se refirió al tema de la deuda, manifestando el compromiso de activar operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación primaria.

En el plano multilateral, y para destacar la importancia de esta cuestión como parte de la acción exterior del Estado, tanto el presidente del gobierno como el Rey Juan Carlos, defendieron el multilateralismo, la Alianza de Civilizaciones y la apuesta por mejorar la cantidad y calidad de la ayuda, con motivo de la reunión que al amparo de las Naciones Unidas llevó, en septiembre de 2005, a Nueva York a muchos jefes de Estado y de Gobierno para revisar –sin mucho optimismo– los resultados de cinco años de aplicación de los Objetivos del Milenio.

Por tanto, si tuviéramos que resumir en una frase la filosofía que pretende llevar a cabo el gobierno socialista en materia de política de cooperación, esta sería la de pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo.

### **3. POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

Habiendo mencionado ya cuáles son los mecanismos de decisión política (Congreso de los Diputados, Gobierno, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) y de gestión (Agencia Española de Cooperación Internacional, con sus «antenas», las Oficinas Técnicas de Cooperación), se realizará aquí un repaso sobre los principales instrumentos que hacen operativa la ayuda en el marco de lo que regula la Ley de Cooperación.

Que duda cabe que el principal instrumento es el Plan Director de la Cooperación Española. El artículo 8.2 de la Ley de Cooperación lo define como el «elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo», el cual «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».<sup>10</sup>

Ha habido hasta ahora dos Planes Directores. El primero, elaborado por el Gobierno del Partido Popular, abarcaba los años 2001-2004, de forma que la ideología que sustenta a ese partido dejó su impronta en el diseño del Plan. Incluso los documentos elaborados previamente desde distintas instancias académicas –como la Estrategia para la Cooperación Española, elaborada por un grupo de profesores coordinados por José Antonio Alonso– quedó a años luz del documento finalmente aprobado por el Consejo de Ministros del 24 de noviembre de 2000. En esos momentos estaba al frente de la cooperación española Miguel Ángel Cortés, quien sostenía que: «El objetivo de reducir la pobreza implica apoyar un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible y fomentar la integración progresiva de los países en vías de desarrollo en la economía internacional. Esta integración beneficiará el crecimiento económico y la estabilidad política de toda la comunidad internacional, incluyendo tanto los países desarrollados como los países en desarrollo. Desde este punto de vista, las inversiones españolas, públicas y privadas, además de plantearse objetivos políticos o empresariales, deben suponer también beneficios en el desarrollo y en el crecimiento de sus destinatarios. Las políticas de desarrollo habrán de poner especial cuidado en integrar la dimensión económica y comercial de este con las dimensiones política e institucional, social, cultural y ambiental, de forma que el resultado sea un desarrollo integral, equitativo y sostenible. Solo conjugando la solidaridad para con los países en desarrollo con la racionalidad económica seremos igualmente dignos en aquello que preservamos y en aquello que ayudamos a crear». Letra y música con trasfondo de liberalismo, lo que cambiará en la siguiente etapa.

El actual Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008<sup>11</sup> es, como se deduce por los años, hijo del Gobierno socialista, quien procuró elaborarlo desde el consenso, incluyendo en la discusión previa a representantes de distintos sectores y ámbitos, lo que no evitó que en algún trámite se hicieran reservas con respecto a la planificación de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos previstos. Su punto de partida es 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». En los dos ámbitos en los que se ejercita esa política, se pretende «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 cuanto a los recursos, se incluye el compromiso del nuevo Gobierno de alcanzar el 0,5% del PNB en los presupuestos del 2008. También hay un compromiso para aumentar los fondos para servicios sociales básicos, que será al menos el 20% de la ayuda bilateral, y se establece la tendencia a concentrar el 70% de los recursos en los denominados países prioritarios para conseguir un mayor impacto. En cuanto a la distribución regional, se garantiza

que al menos un 40% de la ayuda se destinará a América Latina, aunque se aumenta notablemente el compromiso con el Magreb y Oriente Próximo, así como el África Subsahariana.

En definitiva, el objetivo esencial que se intenta conseguir con el actual Plan Director es pasar de una política de ayudas a una política de desarrollo, tarea que no resulta fácil si tenemos en cuenta algunas de las carencias y debilidades que se han hecho fuertes en la etapa anterior de la cooperación española.

El Plan Director establece cinco prioridades horizontales: la lucha contra la pobreza; la defensa de los derechos humanos; la equidad de género; la sostenibilidad medioambiental; y el respeto a la diversidad cultural. En cuanto a las estrategias y prioridades sectoriales incluye: el aumento de las capacidades sociales e institucionales (gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional); el aumento de las capacidades humanas (cobertura de las necesidades sociales); el aumento de las capacidades económicas (promoción del tejido económico y empresarial); el aumento de las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental (medio ambiente); el aumento de la libertad y capacidades culturales (cultura y desarrollo); el aumento de las capacidades y la autonomía de las mujeres (género y desarrollo); y la prevención de los conflictos y construcción de la paz (prevención de los conflictos y construcción de la paz).

En cuanto a las prioridades geográficas se fijan unos criterios (orientación hacia los países más pobres; mayor compromiso de los países destinatarios con los objetivos de desarrollo; la mayor ventaja comparativa de España para garantizar una mayor eficacia de la ayuda; y la existencia de acuerdos y tratados de cooperación entre España y los países destinatarios), que permiten diferenciar cuatro grupos de países. En primer lugar están los países prioritarios, que son aquellos en los que se concentrará el mayor volumen de recursos de la cooperación española y para cada uno de los cuales se elaborará un Documento de Estrategia País. Aquí se encuentran algunos países de América Latina (Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador); Magreb, Oriente Medio y Próximo (Argelia y Marruecos, Mauritania, Túnez, población saharauí y Territorios Palestinos); África Subsahariana (Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde); y Asia y Pacífico (Filipinas y Vietnam).

En segundo lugar están los países con atención especial, por la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz o por otras circunstancias de naturaleza similar, y para cada uno de los cuales se elaborará un Plan de Atención Especial. Aquí se incluyen países de América Latina (Cuba y Colombia); Oriente Medio (Irak, Líbano y Siria); África Subsahariana (Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán y Guinea Bissau); Asia y Pacífico (Timor Oriental, Afganistán, Camboya, y países del sureste asiático que han padecido las consecuencias del maremoto en el 2004); y Europa Central y Oriental (Bosnia y Herzegovina y Albania).

En tercer lugar figuran los países preferentes, que son aquellos en los que existen sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social. Se incluyen aquí países de América Latina (Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay); Magreb, Oriente Medio y Próximo (Egipto y Jordania); África Subsahariana (Santo Tomé y Príncipe y Sudáfrica); Asia y Pacífico (Bangladés y China); y Europa Central y Oriental (países de renta media-baja candidatos a la adhesión a la UE y países que pudieran precisar ayuda puntual en el marco del Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa).

Y finalmente, en cuarto lugar, están los países menos adelantados (estando la mayoría de ellos en África Subsahariana), que son aquellos que se caracterizan no solo por una profunda pobreza de sus poblaciones, sino también por la debilidad de sus recursos económicos, institucionales y humanos, a menudo combinada con características geofísicas que dificultan su desarrollo.

El nuevo Plan Director reconoce además a dos de los actores que en los últimos años más han aumentado su participación en la cooperación española. En primer lugar, las ONGD, que –a pesar de su carácter no gubernamental– tienen la principal característica de que dependen para su actividad de la financiación pública que decide el Gobierno. Por eso el plan establece los principios por los que se les concederán subvenciones; estos son el de colaboración, la complementariedad y la calidad de la ayuda. Sobre esta base se articulan dos importantes instrumentos de financiación: los convenios de cooperación y los proyectos de cooperación.

El Plan también dedica especial atención a las comunidades autónomas y a las entidades locales, como expresión del carácter descentralizado del modelo político español. Las comunidades autónomas constituyen en la actualidad una importante fuente de financiación de la cooperación, tanto por su apoyo a proyectos y programas de las ONGD como por su rol de agentes directos de la ayuda al exterior. Esta multiplicación del número de actores le otorga mayor capacidad y diversidad a la cooperación española, pero también implica algunos riesgos que el propio Plan detecta. Al respecto, en él se señala 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». De ahí que el Plan subraye que «es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado» y, por tanto, que se articulen formas para facilitar la necesaria coordinación. Ese es uno de los objetivos que persigue explícitamente la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, institución creada por la Ley de Cooperación.

Se reconoce además la labor de otros actores que desempeñan un papel relevante en la cooperación española. Es el caso de las Universidades (tanto por sus recursos humanos y técnicos, como por ser el espacio idóneo para la educación y sensibilización de la sociedad española), de las empresas y organizaciones empresariales (en su desempeño en pro de la expansión del sector privado para el crecimiento económico y un desarrollo eficaz), y los sindicatos (constructores de modelos sociales y económicos en sus respectivos países).

Por otro lado, también se aspira a mejorar la calidad de la ayuda; aunque el Plan no 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 ello se propone una gestión basada en resultados, sustentada en tres ejes básicos: planificación, seguimiento y evaluación. En materia de evaluación, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional ha realizado hasta el momento veinte evaluaciones sobre distintas intervenciones de la cooperación para el desarrollo. Las dos últimas son la «Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua», y la «Evaluación Expost del Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras».<sup>12</sup>

Otros dos elementos cruciales, en los que ahora está inmersa la cooperación española son la reforma de sus principales agentes, especialmente la AECI, y la profesionalización del personal dedicado a esta actividad en las administraciones públicas y otros sectores.

Y se llega así a otro de los nudos de cualquier política de cooperación: la coherencia. Que la Ley de Cooperación exija la aplicación de este principio básico, no significa que se realice plenamente. Aquí habría que diferenciar varios niveles: por un lado, la búsqueda de la coherencia en el plano multilateral, aplicándola en aquellos foros donde España está presente; y, por otro, en el orden interno, donde es difícil garantizarla si se mantienen las posiciones, a veces no convergentes, entre el Ministerio de Asuntos Exterior y de Cooperación y los departamentos económicos (Ministerio de Economía y Hacienda, y el de Industria, Turismo y Comercio). Ello lleva a una cuestión crucial como es la naturaleza que debe tener la política de cooperación, para lograr una mayor autonomía. El análisis comparado permite comprobar los distintos modelos: una política de cooperación subordinada a la política exterior; una cierta autonomía reflejada en la política y la gestión, dentro del organigrama de los asuntos exteriores; un nivel más alto de autonomía que supone la existencia de un ministerio o departamento propio en materia de cooperación para el desarrollo.

Como antes se señaló, el Plan Director ha sido criticado por ser poco claro con respecto al marco presupuestario indicativo, al establecer algunos porcentajes sobre los destinos de la cooperación española y recordar el compromiso por alcanzar el 0,5% del PIB al finalizar la legislatura en el año 2008.

El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006, aprobado por el Consejo de Ministros del 20 de enero de ese año, detalla la programación anual que se debe seguir y, sobre todo, destaca el aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, que alcanzará la cantidad de 3234,96 millones de euros, lo que equivale al 0,35% de la Renta Nacional Bruta. Esta es la cifra más alta alcanzada desde 1985, año en que comienza a contabilizarse la AOD, y señala el camino a seguir para llegar al 0,5% en 2008. Como objetivo general, en línea con lo dispuesto en el Plan Director, el PACI 2006 pretende aumentar la calidad y cantidad de la AOD por medio de una mayor coordinación entre los agentes participantes.

De este modo, que la cooperación española haya diversificado y ampliado geográficamente su ámbito de acción tiene el riesgo de fomentar la dispersión de la ayuda y, como consecuencia, la pérdida de su efectividad.

El marco de la acción gubernamental debe ser completado con la activa presencia de la sociedad española y su apoyo a las acciones de solidaridad internacional. Más allá de la canalización de esa expresión por medio de las ONGD –gracias a la cual ocupan un espacio importante en el Consejo de Cooperación–, se advierte también un papel relevante de otras entidades (asociaciones, foros, movimientos, etc.) que proliferan en el conjunto de la sociedad española. Entre estas se destaca, la «Plataforma 2015 y más»<sup>13</sup>, compuesta por un colectivo de ONGD que se califican como progresistas y que pretenden el aumento de la calidad y cantidad de la ayuda, con el propósito de lograr que se cumplan los Objetivos del Milenio (aunque sean considerados aún insuficientes). También se destaca la actividad de la Campaña «Pobreza Cero»<sup>14</sup>, lanzada el 23 de febrero de 2005 por la Coordinadora de ONGD de España, para que toda la sociedad española presione a los responsables políticos para que afronten de forma urgente, definitiva y eficaz la lucha contra la pobreza en el mundo, y especialmente en África.

Otro asunto que merece atención es el papel de los medios de comunicación y la forma de transmitir las noticias sobre la situación del desarrollo (más bien del subdesarrollo), en el mundo. Buena parte de los medios de comunicación españoles tienen ya un lugar propio para el tratamiento de estas cuestiones, especialmente de las actividades de cooperación

españolas, tanto públicas como privadas. Además, existen foros y lugares dedicados a esta cuestión que no solo transmiten noticias, sino que abordan la educación y sensibilización de la sociedad con la solidaridad y la cooperación.<sup>15</sup>

Una de las últimas cuestiones es la situación de las ONG. Según las conclusiones de la «Guía 2006 de la Transparencia y las Buenas Prácticas», presentada por la Fundación Lealtad, la falta de renovación de los órganos de gobierno y la excesiva dependencia de la financiación pública son los principales problemas detectados en la gestión de las organizaciones españolas sin ánimo de lucro. El estudio realizado sobre 115 ONG nacionales también asegura, entre otras cuestiones, que el 88% de estas organizaciones cumple con los principios de la transparencia y las buenas prácticas que ha desarrollado la Fundación Lealtad.

En los últimos meses, sin embargo, otra situación ha hecho reaccionar a la cooperación española, y al conjunto de la actividad política: el aumento de la inmigración irregular procedente del África Subsahariana. Para hacer frente a esta situación, el Consejo de Ministros del 19 de mayo de 2006 adoptó varias decisiones, conocidas como «Plan África», que incluye el aumento significativo de la presencia diplomática en el África Subsahariana (abriendo nuevas embajadas y realizando visitas para favorecer el diálogo), nuevos acuerdos de readmisión y el aumento de la ayuda al desarrollo. El despliegue diplomático –que tendrá como centro de operaciones a Senegal– lo inauguró el 21 de mayo la delegación encabezada por Miguel Ángel Fernández de Mazarambroz (embajador especial para las migraciones) y continuó con el viaje del secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, quien visitó varios países del África Occidental entre el 29 de mayo y el 2 de junio de 2006. A finales de junio, el propio ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación visitó algunos países de la región, con el fin de solicitar la colaboración de sus gobiernos para un mayor control de la emigración, con la contrapartida de aumentar la ayuda al desarrollo.

Finalmente, dos hechos recientes merecen también ser incluidos, aunque solo sea para ofrecer sus datos esenciales. Uno es que el Consejo de Ministros aprobó el 28 de abril de 2006 el Estatuto del Cooperante, que regula la situación laboral y jurídica de más de 1400 españoles que trabajan en este campo en el extranjero. El segundo es que el 22 de junio el Pleno del Congreso<sup>16</sup> aprobó una ley que obliga al Gobierno a presentar, antes de un año, un plan para renegociar la deuda exterior de los países más pobres altamente endeudados (conocidos bajo la sigla inglesa HIPC), contraída con España antes del 31 de diciembre de 2003.

Para comprobar cómo el mapa de los actores ha variado significativamente con respecto al esquema clásico de donantes bilaterales o multilaterales, y cómo han aparecido nuevos agentes, aunque a veces generando cierta confusión sobre el papel que realmente desempeñan en la cooperación para el desarrollo, quisiera recordar simplemente la noticia de que la Fundación Bill y Melinda Gates<sup>17</sup> obtuvo el 4 de mayo el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional. El jurado destacó en aquella oportunidad la «generosidad y filantropía ante los males que siguen asolando al mundo».

#### **4. BALANCE Y PERSPECTIVAS**

Hasta hace poco tiempo era frecuente justificar las carencias y debilidades de la política española de cooperación para el desarrollo en función de su juventud. Treinta años son ya suficientes –a pesar de que otros donantes nos lleven una gran ventaja temporal– para dejar de lado esa frase. Como para otras actividades, quizá desde fuera se pueda apreciar mejor el

trabajo realizado y reconocer el espectacular cambio que, en su conjunto, ha experimentado la vida política española, tanto en el interior como hacia el exterior.

Hoy es innegable que la cooperación para el desarrollo forma una de las partes esenciales de la política exterior española y que, con el paso del tiempo, se ha mejorado cuantitativa y cualitativamente su situación. Faltan por conocer en concreto algunas propuestas lanzadas por los miembros del Gobierno para esta política.<sup>18</sup> Aun así queda mucho por hacer, y el hecho de haber mejorado con respecto a etapas anteriores, no debe llevar a la autocomplacencia. Desde 2004 la política de cooperación ha recuperado el protagonismo que debe tener, pero la ambición de colocar a esta política como uno de los vectores de la acción exterior española debe ir acompañada de la voluntad política del conjunto del Gobierno, y de la asignación de los recursos (humanos, financieros, técnicos, etc.) necesarios para su buena práctica.

Estos treinta años han dejado algunas herencias que hay que acomodar a las necesidades de una política que no debe ser de ayuda, sino de desarrollo. Si algo demuestra la ayuda al desarrollo, en general, es que casi siempre ha sido un medio al servicio de los intereses de la política exterior de los donantes, y no un fin para contribuir al desarrollo de los pueblos y países más necesitados. Algunas de las carencias que se han podido detectar realizando un balance muy general de la política española de cooperación para el desarrollo son: una cierta mercantilización de la cooperación española (encauzada por medio de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, de ayuda vinculada); una orientación política desfasada con respecto a quienes tienen el poder real de decisión; la bicefalia entre Exteriores y Economía, con sus dos grupos de poder detrás; y un escaso liderazgo en la política y gestión multilateral de esta actividad. En este sentido, lo que Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 plantea como mejora, es síntoma todavía de una realidad en lo que se refiere a la gestión de la calidad de la ayuda.

Es preciso destacar también el papel creciente de la ayuda/acción humanitaria, aunque se ha cuestionado el excesivo protagonismo del Ministerio de Defensa, más allá de su lógica participación en un ámbito tan complejo, especialmente cuando se lleva a cabo en situación de conflicto. Pero no parece razonable que ese ministerio gestione entre el 30% y el 40% de la ayuda humanitaria que realiza el Gobierno. Aún así, los protocolos para ejecutarla dejan bien claro la subordinación de los militares a la administración civil encargada de esa tarea.

Y llegamos así a la gran cuestión, no solo de la cooperación española sino de todo el sistema internacional que gestiona este asunto. Desde la percepción de que sesenta años de actividad en este ámbito han constituido un fracaso, en la medida en que –aún teniendo en cuenta algunas mejoras– la situación en la que vive buena parte de la población mundial es humanamente insostenible, la cuestión que emerge es para qué sirven las políticas de ayuda. Si estas solo sirven para lavar conciencias o para disminuir o paliar una situación que se ha calificado como la «bomba de la pobreza» (que puede dar lugar a distintas manifestaciones de violencia, incluido el terrorismo), vamos por mal camino. Solo si se diseña una política compartida de desarrollo, verdaderamente transformadora de un orden económico y social claramente injusto, se tendrá la posibilidad de mejorar la situación futura. Y a España, dentro de sus capacidades, le corresponde un papel importante, tanto desde la mejora de la cantidad y calidad de su ayuda como desde la contribución a un sistema internacional más justo y solidario.

Dejemos que el optimismo de la secretaria de Estado de cooperación, Leire Pajín, ponga fin a estas páginas. En una entrevista publicada en el diario *El País*, el 22 de mayo de 2006, ella 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, razonadamente, en que esas expectativas se cumplan, sin olvidar nunca que el destino final de esta política es el desarrollo, en el sentido más humano del término.

## Notas

- 1 Hasta el Fútbol Club Barcelona ha decidido, como han hecho otros equipos de fútbol, destinar el 0,7% de sus ingresos a la fundación del Club para luchar contra la pobreza.
- 2 Alejandro Dumas llegó a decir que África empezaba en los Pirineos.
- 3 El dato curioso fue que el PSOE, que se había opuesto al comienzo al ingreso en la OTAN, ahora pedía el sí, aunque con condiciones.
- 4 Los nuevos acuerdos negociados entre socios, aunque desiguales, se alcanzaron en el año 1982.
- 5 Para esta parte utilizamos la 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 cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional vigésimo novena de la Ley 42/1994, del 30 de diciembre de 1994.
- 7 El CAD, que es un organismo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, tiene hoy 22 miembros, incluida la representación de la Unión Europea.
- 8 Puede consultarse en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/I23-1998.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I23-1998.html).
- 9 Al frente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional estaría una joven procedente del movimiento asociativo, Leire Pajín, quien dio un fuerte impulso a la política de cooperación.
- 10 El Plan Director se acompaña de Planes Anuales, que desarrollarán con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director.
- 11 El Plan Director está disponible en: [www.isf.es/adjuntos/cas/pdf/plan\\_director\\_2005\\_2008.pdf](http://www.isf.es/adjuntos/cas/pdf/plan_director_2005_2008.pdf).
- 12 Todos los informes de evaluación están disponibles en la sección de publicaciones de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ([www.mae.es](http://www.mae.es)).
- 13 Pueden verse sus actividades en los informes anuales que presenta; el último publicado lleva por título *Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los Objetivos del Milenio*. Madrid: La Catarata, 2005.
- 14 Pueden verse sus actividades en la página: [www.pobrezacero.org](http://www.pobrezacero.org).

- 15 Sería imposible detallarlos aquí, dada su proliferación; pero entre ellos se puede destacar «Canal Solidario». (pueden verse sus actividades en la página: [www.canalsolidario.org](http://www.canalsolidario.org)).
- 16 Ver el debate sobre esta cuestión en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 589, Sesión N° 32, del 30 de mayo de 2006. El 8 de diciembre el BOE publicaba la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa. Una valoración crítica del proceso de adopción de la Ley puede encontrarse en [www.observatoriodeuda.org](http://www.observatoriodeuda.org)
- 17 La Fundación, creada en 2000, ha destinado en los últimos cinco años más de 10 000 millones de dólares (8.000 millones de euros) a proyectos de desarrollo y programas de salud en el Tercer Mundo.
- 18 Como la propuesta que el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Moratinos, llevará a la XVI Cumbre Iberoamericana de Naciones que tendrá lugar en octubre de 2006 en Montevideo, que consiste en poner en marcha un cuerpo de voluntariado internacional con un componente 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](http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/iape2001.pdf)
- Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones*. Pleno, n.º 2 (15 de abril de 2004) y pleno n.º 3, (16 de abril). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_002.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF) y [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_003.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_003.PDF)
- Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones*. Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. N.º 41 (8 de junio de 2004). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO\\_041.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_041.PDF)
- Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones*. Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. N.º 589 (30 de mayo de 2006). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO\\_589.PDF](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 y 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](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. y 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.



# La agenda global de desarrollo. Capacidades y límites en el sistema internacional de ayuda<sup>1</sup>



**&** *Resumen/Abstract: Este trabajo se aproxima a las características, objetivos, evolución y tendencias del sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo, analizando las constricciones –de gestión y de carácter estructural– que enfrenta la articulación de este entramado de políticas públicas a nivel global. La situación actual de la AOD y los retos que plantea para los estados donantes el incremento de la eficacia de esta política ponen de manifiesto la conveniencia de mejorar los mecanismos de coordinación multilateral a fin de potenciar la dimensión global de esta acción política.&*

**&** *Palabras clave: cooperación al desarrollo, ayuda, pobreza, Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), coherencia, relaciones internacionales*



## 1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años noventa los esfuerzos de la comunidad internacional orientados hacia la reducción de la pobreza se han desplegado en un marco político caracterizado por la presencia de una mayor impronta estratégica global. Con anterioridad, la génesis y evolución de las políticas de cooperación al desarrollo había respondido, sobre todo, a las motivaciones autónomas que han orientado tradicionalmente la incardinación de esta política en el diseño general de la acción exterior de los distintos estados donantes. Sin embargo, tras la adopción del informe *Shaping the 21st Century* del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 1996 y la ulterior enunciación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la conferencia homónima que convocó Naciones Unidas en 2000, se ha reforzado la dimensión colectiva y sistémica de las políticas de ayuda. El establecimiento de metas y procedimientos crecientemente homogéneos entre los actores del sistema internacional de cooperación al desarrollo ha llevado incluso a destacar este conglomerado de intervenciones como ejemplo de la articulación de una política pública de alcance global (Ferroni, Mody, 2002). Este trabajo revisa la estructura, objetivos y evolución actual del sistema de cooperación al desarrollo en su dimensión oficial y centrándose, por tanto, solo en el análisis de la AOD, a fin de contextualizar los límites de esta política en el marco de la sociedad internacional contemporánea.

## 2. CARACTERES BÁSICOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Habitualmente con la expresión sistema internacional de cooperación al desarrollo hacemos referencia al entramado de mecanismos públicos y privados de carácter internacional que, sirviéndose de diversos instrumentos, buscan promover el progreso económico y social de los países menos avanzados. A pesar de que la referencia «sistémica» resulta un pertinente lugar común como convención metodológica que permite agrupar y ayudar a comprender las interacciones que conforman la dinámica de la cooperación al desarrollo, semejante recurso conceptual no debiera inducir una imagen equívoca puesto que la realidad empírica de la cooperación al desarrollo presenta un carácter escasamente ordenado, al articularse en torno a una red descentralizada de actores públicos y privados que ejecutan actuaciones relativamente independientes y con un reducido nivel de coordinación<sup>2</sup>.

Los actores del sistema internacional de cooperación para el desarrollo conforman, por tanto, una red multicéntrica de interacciones sociales. Si bien el impulso solidario de las entidades privadas de naturaleza benéfica, precursoras de las actuales ONGD, se encuentra históricamente en el germen de la cooperación internacional –entendida en un sentido lato– puede considerarse que en la estructura contemporánea del sistema predomina la impronta pública. A lo largo de la segunda mitad del siglo pasado la cooperación al desarrollo se ha construido progresivamente como una política pública de carácter transnacional y gestión multinivel que se despliega tanto desde instancias bilaterales, por parte de las administraciones centrales y periféricas de los estados donantes, como desde el ámbito multilateral, mediante el recurso a la actuación de las organizaciones internacionales. En ese contexto de intensificación de la ayuda oficial, las ONGD han cedido a los estados una parte sustantiva del protagonismo que les correspondía originariamente en la aportación de los recursos económicos que nutren este sistema. De tal forma que estas entidades, pese a que continúan

promoviendo una parte de sus intervenciones exclusivamente a partir de fondos propios, han desarrollado al hilo de esta evolución nuevas mecánicas de funcionamiento que se orientan hacia la identificación y ejecución intermedia de proyectos dotados de una financiación mayoritariamente pública<sup>3</sup>. En la actualidad, por tanto, las ONGD tienen un peso relativo menor –en términos económicos– dentro del sistema, si bien la labor de estas entidades resulta axial para la aportación de recursos materiales y humanos en el proceso de cooperación, el desempeño de funciones en los ámbitos de la educación para el desarrollo, la sensibilización, el ejercicio de presión política sobre los gobiernos y la creación de un discurso social de carácter solidario en materia de cooperación.

El protagonismo económico de los actores estatales en los mecanismos de ayuda y, sobre todo, la enorme dificultad estadística que supone intentar aprehender los flujos financieros de carácter exclusivamente privado que forman parte del mismo conducen a que habitualmente el seguimiento de las tendencias globales del sistema internacional de cooperación termine convirtiéndose en una aproximación a las partidas económicas más significativas en términos cuantitativos (y desde luego más visibles) de este sistema, es decir, en un acercamiento a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La AOD está compuesta por las transferencias de recursos de carácter concesional, es decir, que cuenta con un elemento de donación de por lo menos un 25 por ciento, en favor de los países en vías de desarrollo (PVD) que realizan las administraciones públicas de los estados donantes –directamente o mediante organizaciones multilaterales– con el objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar social de los receptores. De la propia definición se desprende que una transferencia de recursos no tiene por qué ser plenamente concesional para ser considerada como AOD, por lo que debe diferenciarse en las partidas de ayuda entre la cooperación reembolsable (consistente en créditos) y la no reembolsable, que se traduce en donaciones.

### 3. OBJETIVOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA AL DESARROLLO

El objetivo último del sistema de cooperación internacional es la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo social sostenible de las poblaciones de los países económicamente menos avanzados del planeta. En la actualidad hay, en términos oficiales, 980 millones de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza extrema, si bien las estimaciones más rigurosas elevan esas cifras de modo considerable (Olivié, 2004; Vandemoortele, 2002 b)<sup>4</sup>. Como primer paso para acabar con la pobreza, los donantes de ayuda establecieron, con vistas a unificar sus esfuerzos mediante la adopción de un enfoque estratégico, los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que son ocho logros específicos que deben ser alcanzados en el año 2015<sup>5</sup>. Las potencialidades vinculadas a la adopción de estas metas han sido sintetizadas en torno a tres ejes principales. En primer lugar, a través de los ODM, todos los países suscriben unos «mínimos de dignidad humana» que la comunidad internacional se compromete a hacer realidad a través de un esfuerzo cooperativo. En segundo lugar, los ODM definen metas para la política de desarrollo en términos de *output* o *outcomes*: es decir, en términos de resultados transformadores, de logros obtenidos en destino, con lo que se cambia la práctica de medir el esfuerzo de ayuda en términos de insumos del donante. Por último, al tratarse de metas compartidas, se propicia la *coordinación* entre los diversos actores del sistema de ayuda (Alonso, 2005).

Sin embargo, y a pesar de que los ODM se han convertido en el grial de la AOD en nuestros días, es importante reiterar que el objetivo de la cooperación va bastante más allá de estos indicadores y aspira a garantizar el derecho al desarrollo del que es titular todo ser humano. La formulación detallada de los ODM (que concreta los 8 objetivos señalados en 18 metas que se verifican mediante 48 indicadores) reporta una dinámica positiva para el sistema de cooperación al trasladar el enfoque de la programación, la evaluación y la calidad a todos los niveles del mismo. Pero, a pesar de este buen balance, no debería incurrirse en el error de «totemizar» estos referentes, que son poco ambiciosos y que expresan tan solo un consenso de mínimos en materia de desarrollo; en ese sentido cabe indicar que el más paradigmático de entre ellos, el ODM 1, propugna reducir a la mitad (respecto al nivel de 1990) la proporción de personas que viven por debajo de la línea de pobreza extrema en 2015, pero no erradicar esa situación<sup>6</sup>.

En este sentido han sido planteadas críticas, de diversa intensidad y enfoque, a la consideración de los ODM como piedra angular (Sachs, 2005: 3) de la política de cooperación internacional. Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar –entre otros planteamientos– que se ha cuestionado en primer término el problema de la responsabilidad que surge ante el eventual incumplimiento de los ODM puesto que, al haber sido formuladas estas metas de acuerdo con una lógica global, aun a pesar de que su consecución haya de lograrse a través de un sistema de ayuda en el que prima la acción bilateral, se ha difuminado la responsabilidad específica de cada Estado en el supuesto de que las mismas no sean alcanzadas (White, Black, 2004). Desde una perspectiva instrumental, también se ha denunciado que la concreción de las intervenciones alrededor de los ODM expone a los actores de la cooperación al riesgo de simplificar en exceso, o de trivializar incluso, la complejidad propia del proceso de desarrollo (Maxwell, 2004). Por otro lado, ha habido analistas que se han mostrado notablemente escépticos ante la aproximación estratégica de los ODM al entender que el efecto catalizador que están teniendo sobre las intervenciones de desarrollo impide la puesta en funcionamiento de otro tipo de políticas más eficaces (Easterly, 2006). Y, con mayor énfasis aún en el aspecto táctico, se ha llegado a apuntar incluso que, al ser los ODM «imposibles de alcanzar como conjunto, no por falta de esfuerzo político o ayuda, sino por cómo han sido diseñados», pueden terminar implicando a la postre unos crecientes costes políticos para sus promotores (Clemens, 2007: 736).

Desde una aproximación más radical a esta revisión crítica se ha señalado también que los ODM sirven como instrumento para eludir el debate sustantivo sobre los derechos humanos, las fuentes de la desigualdad y las reformas que precisa un modo de producción que incrementa progresivamente la brecha social global (Eyben, 2006). En una línea similar, Saith ha denunciado que, a su juicio, los ODM generan un pernicioso «efecto encapsulante» que impregna tanto a la práctica de la cooperación como a la agenda de investigación de los estudios sobre desarrollo puesto que, en ambas dimensiones, resulta casi imposible dar con propuestas o reflexiones que discurran sin prestar alguna forma de obediencia al poder simbólico supernumerario de los ODM (Saith, 2006: 1183)<sup>7</sup>. En el extremo de este espectro de crítica ideológica, se ha dicho por fin que los ODM constituyen, en definitiva, un instrumento de legitimación y de expansión del modelo neoliberal que funciona como una suerte de caballo de Troya en el seno de las políticas de ayuda (Lapeyre, 2006; Amin, 2006).

Aun reafirmando una vez más, pese al elenco de críticas expuestas, el valor positivo que tienen los ODM como herramienta de programación –en abierta contraposición a las erráti-

cas (y en demasiadas ocasiones caóticas) prácticas de gestión de la AOD de décadas pasadas— es preciso subrayar la limitada envergadura de estas metas y hacerse eco de la necesidad de incardinadas en un proceso de transformación política más amplio que las normas e instituciones internacionales, en la línea de lo comprometido por los estados en el disminuido ODM 8, que se refiere a la creación de una «asociación mundial para el desarrollo». Los ODM no pueden constituir, en consecuencia, un objetivo en sí mismo de la cooperación internacional, sino que deben ser observados como un primer avance para la consecución de una meta más amplia: garantizar el derecho a una vida digna para todos los seres humanos, de acuerdo con lo establecido en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas<sup>8</sup>.

#### **4. LÍMITES ENDÓGENOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA AL DESARROLLO**

Aunque los ODM suponen un compromiso modesto respecto a la meta global de la erradicación de la pobreza, lo cierto es que el sistema de cooperación está hoy en día todavía lejos de alcanzar estos objetivos de mínimos que los estados han consensuado. Sin extendernos en demasiado detalle en este análisis, conviene indicar que las proyecciones (que no predicciones) sobre el cumplimiento de los ODM de las que disponemos resultan frustrantes. Probablemente en el 2015 vaya a lograrse reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar al día y sufren malnutrición (ODM 1), en virtud del efecto estadístico sobre los datos agregados a nivel mundial que tiene el comportamiento de grandes potencias demográficas asiáticas (China e India), que acreditan en la última década fuertes tasas de crecimiento económico y reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, resulta imposible ignorar que —de continuar la tendencia actual— la mayoría de los países no van a poder cumplir con la meta en esa fecha. Y es casi seguro que la mayoría de los países en desarrollo no alcanzará muchos de los restantes objetivos (Clemens, 2007: 135). Con carácter general se ha señalado que cincuenta países con una población conjunta de casi 900 millones de personas están retrocediendo en al menos un ODM, mientras que otros 65 países con una población conjunta de 1200 millones no alcanzarán al menos uno de los ODM hasta después del 2040 (2005, b: 46). El cumplimiento de los ODM, por tanto, está lejos de vislumbrarse.

A pesar de que las perspectivas no son buenas desde una óptica global, el epicentro regional de la problemática del subdesarrollo se localiza en el continente africano (Sahn, Stifel, 2003), donde las proyecciones indican que no se alcanzará la educación primaria universal (ODM 2) hasta el 2129 y la reducción en dos tercios de la mortalidad infantil (ODM 4) hasta 2115, mientras que otros indicadores como los relativos al acceso a saneamiento (ODM 7) en vez de mejorar —aunque sea de manera muy gradual— empeoran día a día. El punto de salida para alcanzar las metas era complicado para el conjunto de la región dado que, de 47 países africanos, 42 partían demasiado retrasados para alcanzar al menos la mitad de los objetivos y 12 de ellos se encontraban rezagados respecto a todos (Carceles, Fredriksen, Watt, 2001); pero incluso a pesar del moderado progreso que manifiestan los datos relativos a este primer lustro de siglo<sup>9</sup>, las probabilidades de alcanzar los ODM en el continente con los esfuerzos que están siendo adoptados en la actualidad son muy remotas (Naschold, 2004).

Hay varias causas que contribuyen a explicar el fracaso de las políticas de ayuda. Algunas de ellas se encuentran incrustadas en la propia dinámica del sistema de cooperación, mien-

tras que otras tienen mayor calado y nos remiten a la incoherencia que existe entre los objetivos de este y la actual estructura económica internacional. Desde la primera perspectiva, que mira hacia dentro de las políticas públicas que en materia de cooperación diseñan e implementan los estados donantes, se pueden observar los límites endógenos del sistema en los planos de (a) la financiación de intervenciones, (b) la asignación geográfica de recursos y (c) la gestión.

Un primer vector para considerar la presente situación de la AOD es el del (a) déficit de financiación que experimenta esta política a nivel mundial. El fin de la guerra fría provocó un descalabro en los montantes de ayuda internacional librados por los estados, que estuvo inducido tanto por motivos ideológicos como geoestratégicos y que condujo a que se produjera durante los años noventa una caída continuada de los recursos dedicados a cooperación, que pasaron de suponer el 0,33% de la riqueza de los donantes en 1992 a significar solo el 0,23% a finales de la década. Aunque desde el 2000 se evidencia una superación gradual de esta profunda crisis, sobre todo a partir de la celebración de la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo convocada por la ONU en el 2002, lo cierto es que la AOD continúa siendo a día de hoy una política pública global subfinanciada. La recuperación de los niveles de ayuda en los últimos años elevó las tasas de la misma hasta el 0,26% del PNB de los donantes en 2004 (79 553 millones de dólares), alcanzando la AOD agregada en el 2005 el registro récord en términos nominales de los 106 500 millones de dólares (equivalentes en términos relativos al 0,33% sobre la riqueza de los donantes, es decir, el umbral porcentual en el que se encontraba esta partida a comienzos de los noventa) para terminar, de acuerdo con los datos más recientes suministrados por la OCDE, cayendo levemente en el 2006 en torno a un 5,1%, para situarse en 103 900 millones de dólares (0,30% PNB)<sup>10</sup>.

A pesar de que el aumento sostenido de la AOD se lleva produciendo desde comienzos de esta década, el incremento continúa sin ser suficiente ya que los diferentes cálculos hechos sobre esta cuestión elevan el incremento de financiación que debería producirse para alcanzar los ODM en un abanico que discurre desde los 50 000 hasta los 135 000 millones de dólares anuales hasta el 2015. El Informe Zedillo (ONU: 2001) estimó el déficit de financiación en torno a los 50 000 millones de dólares. No obstante, los cálculos posteriores han modificado al alza esta previsión puesto que Vandemoortele (2002 a) sitúa los términos de referencia en un arco que discurre de los 50 000 a los 80 000; Devarajan (2002) cifra los incrementos de AOD que deben producirse para alcanzar el objetivo de la reducción de la pobreza en un rango que va desde los 54 000 a los 62 000 millones de dólares, incrementando esa cantidad hasta los 75 000 millones de dólares para enfrentar el cumplimiento de las restantes metas; y Gottschalk (2004) considera que debe destinarse solo para el objetivo de reducción de la pobreza entre 80 000 y 110 000 millones de dólares más al año. Por último, el análisis sobre el coste de los ODM más ambicioso que ha sido realizado —el Proyecto del Milenio coordinado por J. Sachs— termina de elevar las cantidades para señalar que el *gap* anual en AOD que deberían subsanar los donantes para alcanzar las metas tiene que ascender progresivamente desde los 73 000 millones de dólares en el 2006 hasta los 135 000 en el 2015 (Sachs, 2005)<sup>11</sup>.

La cuestión de la financiación para el desarrollo no tiene, con todo, un carácter lineal, sino que presenta todavía más aristas de las que pudiera parecer en una primera aproximación puesto que, además de ser relevantes los incrementos nominales de ayuda, hay que prestar atención al trasfondo contable de los mismos para contrastar si estos se traducen realmente

en nuevas aportaciones de recursos para los procesos de cooperación. En este sentido, las espectaculares cifras del 2005, en las que la AOD creció un 31,4% respecto al año precedente, resultan absolutamente elocuentes al poner de manifiesto el carácter «virtual» que tiene buena parte del incremento de AOD que se está produciendo en los últimos tiempos. Observemos, en primer lugar, el maquillaje contable que suponen los programas de condonación de deuda por un valor de 23 000 millones de dólares que fueron ejecutados en el 2005. Los montantes de estos programas se computan de forma íntegra como ayuda otorgada al Estado receptor, pero en esencia no implican la afluencia de nuevos fondos para cooperación sino que suponen para el país deudor, básicamente, la posibilidad de reducir su servicio anual de la deuda en un porcentaje mínimo sobre el valor nominal que se condona<sup>12</sup>. De este modo, se desvirtúa la imagen de los recursos que llegan realmente al sistema o, como han denunciado de modo gráfico algunas ONGD, se logra que la AOD crezca sin hacer afluir «dinero fresco» a los PVD. De hecho, si descontamos la condonación de deuda, el incremento de la ayuda en el 2005 se desploma desde el llamativo 31,4% hasta una modesta tasa del 8,7% en términos reales.

Este proceso de «virtualización» de la AOD se produce fundamental pero no exclusivamente por razón de la condonación de deuda. En segundo lugar, se observa también en los últimos años un énfasis muy marcado en el incremento de la ayuda humanitaria, que plantea incertidumbres al respecto de si el crecimiento de la AOD presenta un patrón sostenible. En concreto, la OCDE indicó que el drástico aumento de AOD del 2005 se explica en parte por la respuesta económica de los donantes frente a la emergencia generada por el *tsunami* del sudeste asiático de diciembre del 2004, que ascendió a 2061 millones de dólares. El carácter extraordinario de esa asistencia siembra dudas sobre la sostenibilidad a medio plazo del crecimiento de la ayuda. En la misma lógica hay que situar el dato de que, durante el 2005, el incremento sustantivo de la AOD estadounidense se concentró en la ayuda humanitaria para la reconstrucción de Irak y Afganistán (con 3500 y 1500 millones de dólares respectivamente), es decir, en la respuesta a la emergencia derivada de dos catástrofes de etiología bélica que fueron inducidas por la propia potencia hegemónica<sup>13</sup>. Sin menoscabar la obvia importancia que tiene la asistencia humanitaria frente a todo tipo de desastres, es preciso tomar en consideración, cuando se valora de manera global el crecimiento de la AOD, que los aumentos en esta ayuda no aportan de manera clara recursos adicionales para las estrategias de desarrollo a medio y largo plazo, ni específicamente para el logro de los ODM<sup>14</sup>.

Junto con la subfinanciación, limitan también la eficacia de la AOD los problemas ligados a la (b) distribución geográfica de los recursos, pues los donantes no focalizan sus intervenciones en los Países Menos Avanzados (PMA). Debido a la diversidad de intereses que laten en el trasfondo del sistema de cooperación, en el que conviven la búsqueda de solidaridad con los más desfavorecidos junto con fines de carácter político y comercial ligados a la política exterior de los estados (Rodríguez, Sotillo, 2003), puede observarse como en la AOD se produce una asignación geográfica de recursos ineficiente en términos de reducción de la pobreza. Como botón de muestra de esta tendencia basta con señalar que en el África Subsahariana la ayuda per cápita cayó de 24 a 12 dólares en la década de los noventa. En consecuencia la mayor parte de los fondos de la AOD no van parar a los PVD más pobres, sino a aquellos que muestran mayor potencial de crecimiento económico y solvencia (sobre todo cuando se trata de los créditos concesionales de la cooperación reembolsable, que tienen que ser reintegrados a los donantes), a los que tienen una mayor relevancia geopolítica

(Irak) o a aquellos países con los que se mantienen relaciones históricas y culturales más aquilatadas, como ocurre en el caso español con América Latina. Esta falta de concentración de recursos en los PMA merma la eficacia de la lucha internacional contra la pobreza extrema.

Por otro lado, una parte importante de PMA se ve afectada igualmente por el sesgo de la condicionalidad económica en la transferencia de recursos que ha llevado a que, en la última década, se hayan detraído cantidades importantes de AOD de estos países. Tras la publicación del influyente estudio de Dollar y Burnside (2000) sobre la eficacia de la ayuda, que conformó el sustrato doctrinal para el documento estratégico *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why* del Banco Mundial, los donantes se han mostrado cada vez más inclinados a considerar que la ayuda solo podía resultar eficaz en un «buen» ambiente normativo (caracterizado por la estabilidad fiscal, baja inflación, mercados abiertos y otros criterios), por lo que esta ha sido usada en muchos casos para premiar a los países que aplican reformas en estos ámbitos y abonan, por tanto, el terreno para el crecimiento y el desarrollo. Aunque en clave académica el análisis de Dollar y Burnside ha sido objeto de importantes matizaciones por toda la nueva generación de estudios sobre la AOD –que, aunque confirman el efecto positivo de la existencia de un buen marco de políticas, niegan que tal componente sea un requisito imprescindible para que la ayuda tenga un efecto positivo sobre el receptor (para una revisión de esta literatura, Alonso, 2003)– existe el riesgo de que semejantes recetas dividan a los receptores en «preferidos» y «huérfanos» de donantes sobre la base de pruebas poco contundentes respecto de su capacidad de hacer buen uso de la ayuda. Como ha indicado el 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).

Por último, la AOD adolece de graves problemas de calidad y eficiencia en su (c) gestión. Los más relevantes de ellos son los que tienen que ver con la imprevisibilidad de la ayuda, el carácter ligado de una parte importante de los recursos de la AOD, la escasez de coordinación entre donantes y la falta de apoyo directo a los presupuestos de los PVD. Algunas referencias aisladas permiten ilustrar, aunque de modo impresionista, estos déficits.

Los compromisos de inversión en ayuda de los países donantes, en primer lugar, presentan una marcada volatilidad al no estar apoyados sobre obligaciones jurídicamente vinculantes y encontrarse sometidos tan solo a la voluntad política del gobierno de turno; para aquellos PVD que muestran una dependencia más acusada de la ayuda exterior (como le ocurre, por poner un ejemplo, a Burkina Faso, que financia más del 40 por ciento de su presupuesto con estos fondos) esta incertidumbre respecto a la afluencia de AOD implica una limitación severa de su margen de maniobra en el despliegue de políticas públicas, sobre todo en el ámbito de los servicios sociales básicos<sup>15</sup>.

Un segundo problema en el ámbito de la gestión es el del carácter ligado de una parte importante de la AOD, en la que se obliga al receptor de la ayuda a adquirir los bienes y servicios necesarios para la ejecución de una iniciativa en el propio país donante. La ayuda ligada incrementa el coste de los bienes y servicios en tasas que se mueven entre un 15 y un 30% mientras que el coste de los alimentos se eleva hasta en un 40%, por lo que esta práctica reduce el valor de la AOD bilateral de manera drástica, habiéndose llegado a calcular que la ayuda ligada restó en el 2002 en torno a 7000 millones de dólares al valor real de esta (OCDE, 2005: 101).

En tercer lugar, la gestión de la AOD plantea el problema de la ausencia de mecanismos de coordinación. De los 23 estados donantes, tan solo cinco otorgan ayuda a menos de 100 países y, por otra parte, los países receptores acostumbran a tratar con una media de 30 donantes bilaterales y multilaterales junto con varias docenas de ONGD (Knack, Rahman, 2004). Esto genera enormes costes burocráticos y de gestión que, en muchos casos, deben ser asumidos por estados con estructuras administrativas débiles y poco capaces (Acharya, Fuzzo de Lima, Moore, 2004). No obstante, los intereses específicos de cada donante por mantener individualizada su propia política de cooperación –en ocasiones espúreos respecto a los objetivos de desarrollo– dificultan la puesta en práctica de sinergias cooperativas para la realización de programas y proyectos conjuntos.

## 5. TENDENCIAS DE REFORMA A CORTO PLAZO EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN

El panorama de la cooperación al desarrollo contemporánea se presenta, a juzgar por lo anteriormente dicho, con algunas luces y bastantes sombras. Aunque las inversiones en ayuda son importantes, con carácter general continúan resultando insuficientes y están lejos de ser gestionadas de forma óptima, por lo que parece necesario abordar una reforma del funcionamiento de los mecanismos de implementación de la AOD de considerable envergadura. Incluso partiendo de diferentes enfoques, los propios actores del sistema han coincidido en la formulación de este diagnóstico. Los Informes del Proyecto del Milenio (Sachs, 2005), de la Secretaría General de las Naciones Unidas («Un concepto más amplio de libertad») o del PNUD («IDH 2005: la cooperación internacional ante una encrucijada»), entre otros a nivel multilateral, estiman que es imprescindible reformar las políticas de ayuda para lograr el impulso que permita alcanzar los ODM en el 2015. Del mismo modo, esta revisión crítica ha sido acometida a nivel regional por la UE con la adopción del paquete de propuestas de la Comisión que lleva por título *Acelerando el progreso cara a la consecución de los ODM*<sup>6</sup> y la redefinición del *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (Sotillo, 2006). Este ejercicio autocrítico ha sido desarrollado también en el plano bilateral, puesto que buena parte de los donantes han planteado compromisos adicionales de AOD en la perspectiva 2015. Clara muestra de esta tendencia es el caso español en el que la programación estratégica pone de manifiesto la notable relevancia concedida a los ODM, tras la aprobación del Plan Director 2005-2008. Al mismo tiempo, desde la dimensión privada del sistema de cooperación, las entidades de la sociedad civil han logrado movilizar a miles de personas en todo el mundo a través de campañas como la *Llamada Mundial de Lucha contra la Pobreza* del Foro Social Mundial, con el objetivo de manifestar también su disconformidad con las limitadas estrategias de cooperación al desarrollo actual (Martínez, Martínez-Gómez 2006). En definitiva, por tanto, parece detectarse una cierta voluntad de reforma del sistema internacional de ayuda que está apoyada coyunturalmente sobre el impulso adoptado para conseguir los ODM 2015.

A la vista del consenso existente sobre la necesidad de enfrentar cambios, parece razonable comenzar por adoptar medidas en aquellos planos en los que –como ya señalamos– la AOD funciona de forma más imperfecta. En este sentido, los donantes están en proceso de avanzar compromisos de cambio en los ámbitos de la financiación, de la distribución y de la gestión de la ayuda. Respecto a la primera cuestión, cabe indicar que los datos más recientes proporcionados por la OCDE muestran que hasta el 2010 existen compromisos de inversión

por parte de los donantes que elevarían la cifra global de AOD hasta aproximadamente unos 125 000 millones, lo que va a suponer un esfuerzo conjunto de ayuda que se situará en torno al 0,35% de la riqueza de estos países. Este incremento será particularmente notable en la UE-27, que ya ha incorporado a su Consenso Europeo de Desarrollo el compromiso de que los estados miembros alcancen el 0,7% del PNB en el 2015, con un objetivo colectivo intermedio del 0,56% en el 2010 que supondrían ya una financiación superior a los 66 000 millones de euros anuales<sup>17</sup>. Aunque sin la nitidez de la UE, otros donantes han asumido también a nivel bilateral compromisos con relación al incremento de las partidas de la AOD. Así, por ejemplo, Canadá estableció la meta de duplicar entre el 2001 y el 2010 su ayuda, mientras que el Plan Director 2005-2008 de la cooperación española elevó los recursos destinados a AOD del 0,25 al 0,50% del PNB, con el objetivo de que en la próxima legislatura se pueda llegar a alcanzar la barrera del 0,7%. Estos compromisos constituyen un avance en la dirección correcta, si bien los donantes deben garantizar no solo los incrementos nominales en los recursos sino también que exista verdadera adicionalidad en la nueva AOD.

Por otro lado, los donantes están planteando, así mismo, respuestas al problema de la falta de concentración de recursos en los PMA. En concreto, África –que es donde se detecta una mayor distancia respecto al cumplimiento de los ODM– será objeto de una atención particular en la programación de la ayuda de los próximos años, al haberse comprometido los donantes a proporcionar 50 000 millones de dólares adicionales de ayuda, cada año, para este continente en el 2010. Como botón de muestra, cabe precisar que la UE asumió el reto de destinar específicamente la mitad del incremento de su AOD a los países africanos y que Canadá se propuso duplicar su asistencia a la región antes del 2008. El gobierno español, en la misma línea, ha adoptado ya un enfoque específico, el Plan África, para el bienio 2006-2008.

Por último, la comunidad de donantes ha formulado también compromisos de reforma (aunque de naturaleza declarativa) en el ámbito de la calidad de la ayuda. En este plano debe subrayarse la relevancia de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la AOD*, firmada en marzo del 2005 por los ministros de los países donantes y receptores, así como por los directivos de instituciones de desarrollo de carácter multilateral y bilateral. Esta Declaración, que lleva por subtítulo definitorio de sus contenidos *Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad* aborda las problemáticas más relevantes en el campo de la gestión y plantea compromisos relevantes en aspectos básicos como la reducción de la volatilidad de las inversiones en desarrollo, la supresión de la ayuda ligada y el incremento del apoyo a los presupuestos de los receptores<sup>18</sup>.

## **6. EL ENTORNO DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES LIGADAS A LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA**

En las páginas anteriores nos hemos centrado en el repaso de los límites y potencialidades de la AOD, que es la parte más importante del denominado sistema internacional de cooperación al desarrollo. Sin embargo, está bastante claro que con la reforma de este mecanismo no basta para avanzar en la lucha contra la pobreza a nivel global, ya que para alcanzar este logro será preciso mejorar también la inserción de los PVD en la economía mundial. En ese sentido, resulta significativo que en el ODM 8, que se refiere al logro de una «alianza mundial para el desarrollo», sea en el que existen menos compromisos mensurables por parte de los estados desarrollados y respecto del que se constatan menos avances con-

cretos (Engel, 2006: 35). Tan solo a efectos ilustrativos, deben señalarse algunos de los ámbitos más relevantes en los que los países desarrollados tendrán que promover reformas económicas de carácter estructural si aspiran a erradicar realmente la pobreza.

En primer término, es imprescindible afrontar la reforma de las normas y políticas relativas al comercio internacional. Tras el último fracaso de la Ronda Doha de la OMC –la denominada Ronda para el Desarrollo que permanece abierta desde el 2001– en la Cumbre de Hong Kong del 2005, las expectativas para los PVD en este ámbito son poco alentadoras. Una vez más los estados desarrollados retrasaron la adopción de decisiones sobre los tres ejes de cuestiones que resultan claves en materia comercial. En primer término, sobre la modificación de las normas que restringen el acceso de los países pobres al mercado, pues hay que recordar que los países de ingreso bajo que exportan hacia los países de ingreso alto pagan en promedio aranceles que son entre tres y cuatro veces mayores que los que se aplican entre sí los países de ingreso alto. En segundo lugar, sobre la reducción de los más de 350 000 millones de dólares anuales que los países avanzados conceden en concepto de subsidios agrícolas a sus productores y que, según cálculos recientes, tienen un coste real para los PVD superior a los 70 000 millones de dólares por año, es decir, casi la misma cantidad –como promedio– que se ha venido dedicando en los últimos ejercicios a AOD. Y, por último, sobre las normas comerciales relativas a inversiones, servicios y propiedad intelectual que, de una forma u otra, limitan el desarrollo humano de los individuos al restringir su acceso a coberturas sociales básicas, como ocurre en materia de salud o saneamiento. En cualquiera de estos tres ejes de cuestiones, se percibe un considerable déficit de compromiso político para luchar de forma definitiva contra la pobreza.

Un segundo ámbito en el que resulta imprescindible abordar la reforma de las estructuras económicas internacionales en clave de desarrollo es en el de la reducción de la deuda externa. En el año 2000 el servicio anual generado por la deuda de todos los PVD –que elevaba su monto global por encima de los dos billones y medio de dólares– alcanzó la cifra de 376 700 millones de dólares y supuso casi siete veces más de lo que los donantes dedicaron en ese ejercicio a AOD (Atienza, 2001: 187). El lastre financiero causado por el sobreendeudamiento externo, que ahoga la capacidad presupuestaria de los PVD y que tiene además dramáticas implicaciones políticas, sociales y medioambientales, constituye un obstáculo insalvable en la consecución de crecimiento económico y desarrollo humano sostenible (Fritz, 2005). A pesar de haber supuesto un signo esperanzador, los programas bilaterales y multilaterales de condonación de deuda en concepto de AOD, de los que constituye una muestra reciente la condonación para 18 de los Países Pobres Altamente Endeudados que fue aprobada por el G-8 en la reunión de Gleanagles y respaldada por el FMI y el BM en sus reuniones de otoño del 2005, evidencian esfuerzos limitados por parte de los acreedores que carecen de dimensión suficiente para atajar el problema. Para enfrentar el tratamiento de la cuestión con mejores perspectivas se requieren, una vez más, tenacidad política y soluciones novedosas por parte de estados e instituciones financieras internacionales a fin de avanzar hacia mecanismos de arbitraje internacional que establezcan pautas para un arreglo concertado de las situaciones críticas e irreversibles de sobreendeudamiento (Raffer, 2003; Ugarteche, 2006).

Finalmente, y sin extendernos más en este panorama, parece también indispensable señalar que los donantes deben emprender una reflexión en profundidad sobre la arquitectura existente para la financiación de los procesos de cooperación internacional. Esta cuestión,

aunque vinculada al futuro de la AOD (Reisen, 2004), tiene implicaciones más amplias al conectar con la problemática de la gestión de los bienes públicos globales. Aunque este debate sobre la articulación de un nuevo modelo de financiación para el desarrollo tiene cada día mayor presencia en la agenda internacional, no ha deparado por ahora resultados tangibles, a causa de los importantes compromisos políticos que requiere.

Los mecanismos que podrían garantizar una afluencia estable de recursos para el sistema de cooperación tendrían que pasar o bien por la captación de activos en los mercados financieros internacionales o bien por el establecimiento de mecanismos tributarios de alcance internacional. El primer modelo es el avanzado en la International Finance Facility (IFF), propuesta por el gobierno británico, que consiste en la emisión de títulos en los mercados de renta fija por el valor de los incrementos de AOD comprometidos por los donantes para los próximos años. La negociación de estos bonos, dotados de una solvencia garantizada legalmente por los estados, permitiría disponer de inmediato de liquidez para realizar las inversiones necesarias para alcanzar los ODM en el plazo estipulado. De este modo, la IFF vendría a ser una plataforma de financiación que desempeñaría al mismo tiempo una función de tesorería (Suárez, 2006: 46). Aunque se estima que la capacidad recaudatoria de la IFF podría alcanzar los 50 000 millones de dólares anuales, la propuesta no está suficientemente perfilada, sobre todo en sus aspectos de gobernanza, por lo que se ha optado por establecer una IFF piloto destinada a financiar un programa de vacunaciones a gran escala (IFFIm), que sí cuenta con un amplio consenso (Olivié, Steingberg, 2007)<sup>19</sup>. En términos generales, la IFF plantea el considerable inconveniente de que traslada los costes de su implementación a las generaciones futuras, dado que, después del 2015, buena parte de los compromisos presupuestarios de la AOD tendrán que ser dedicados a los reembolsos de la IFF en vez de ser trasladados a los PVD, sin que existan garantías de que en esa fecha las inversiones realizadas vayan a haber terminado con la pobreza.

El segundo modelo que podría garantizar a largo plazo la estabilidad de la AOD es el de la creación de un sistema tributario internacional. El desarrollo de mecanismos exactivos de carácter fiscal permitiría compatibilizar la financiación de la AOD con la preservación de bienes públicos mundiales, como el medio ambiente, mediante la imposición de gravámenes sobre ciertas externalidades negativas derivadas del proceso de globalización. Resulta posible encontrar en la actualidad varias versiones de este modelo teórico de tributación global, entre las que cabe destacar: 1) Los impuestos con vocación ambiental que pretenden, al tiempo que conseguir nuevos aportes de recursos para combatir la pobreza, reducir las emisiones de gases invernadero a la atmósfera (Sandmo, 2003); algunas de las aplicaciones más moderadas de estas tasas, como las que gravan los transportes aéreos, han encontrado ya apoyo en países como Dinamarca, Malta, Reino Unido, Chile o Francia (Suárez-Fernández, 2006: 47). 2) Los impuestos sobre las transacciones financieras, que son en mayor o menor medida variantes de la conocida Tasa Tobin y propugnan el establecimiento de gravámenes sobre los movimientos especulativos a corto plazo de capitales, a pesar del interés que suscitan (visto que incluso han llegado a ser objeto de análisis, a través de proposiciones no de ley, en el Parlamento Europeo, en el español y en varias cámaras legislativas autonómicas), de su factibilidad técnica, de las ventajas estrictamente económicas que podrían generar –sobre todo en términos de reducción de la volatilidad de los tipos cambiarios– y del dividendo que arrojarían para financiar la AOD, su implantación está lejos de ser lograda a causa del elevado grado de consenso interestatal que requiere su puesta en marcha para resultar eficaz. 3) Los

impuestos sobre las ventas internacionales de equipo armamentístico, propuestos por el presidente Lula en el 2003, afectarían sobre todo a los países del G-8 que exportan armas por valor de 20 000 millones de dólares anuales. A pesar de las expectativas que genera este amplio debate sobre cómo reconceptualizar la financiación de la AOD, los avances concretos que se han producido hasta el momento en este crucial capítulo son todavía muy limitados<sup>20</sup>.

## 7. CONCLUSIÓN

Una revisión sintética de las coordenadas y tendencias básicas del sistema internacional de cooperación al desarrollo arroja el balance de que este se encuentra en un momento de incertidumbre, en el que se vislumbran algunas perspectivas de futuro esperanzadoras (en lo tocante al aumento de recursos, mayor focalización y mejor gestión) pero en el que continúa resultando determinante como tónica general la falta de aliento político por parte de los estados más avanzados para modificar las estructuras económicas y políticas que condicionan el desarrollo de los países del sur. Falta por tanto entre los gobiernos una mayor conciencia sobre la necesidad de situar la lucha contra la pobreza en el centro de la agenda política internacional. Y escasea igualmente esa conciencia –a juzgar por la nula presencia del debate sobre la pobreza global en la agenda política interna– entre las ciudadanías de los países desarrollados que tienen, sin embargo, el notable papel de exigir calidad en las intervenciones de cooperación, por ser soporte financiero y beneficiarias indirectas de las mismas y porque los beneficiarios directos del proceso disponen de escasos resortes para demandarla. Como ha afirmado el secretario general de la ONU, somos la primera generación que cuenta con recursos y conocimientos para terminar con la miseria en el mundo; pero lo cierto es que no existe todavía un consenso político suficientemente firme como para llevar a cabo ese objetivo y lograr la tutela eficaz del derecho al desarrollo que pertenece de modo inalienable a cada individuo.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, parece preciso para avanzar en esa dirección que se enfatice el carácter global del sistema de cooperación al desarrollo, potenciando la dimensión multilateral de este como instrumento de gestión en detrimento de la predominante lógica bilateral. Institucionalmente, esta estrategia requiere la reforma de las organizaciones internacionales competentes a fin de incrementar su legitimidad tanto de procedimiento (mayor representatividad) como de resultado (mayor eficacia). En términos de gestión de políticas, el fortalecimiento de la dimensión global de la acción de desarrollo exige también a los países donantes que superen, individualmente, el desafío que les plantea mejorar los niveles de coherencia de la política de cooperación, tanto a nivel interno –impidiendo la interferencia de los intereses particulares de la política exterior del Estado con los objetivos de desarrollo en aquellos extremos en que ambos resulten contradictorios– como a nivel externo, mediante la garantía de la complementariedad de las restantes políticas públicas que emprenden con la acción de desarrollo.

## Notas

- 1 Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto 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 por la Xunta de Galicia (ref. PGDIT05PXIB20201PR).
- 2 Subrayando ese sentido restrictivo del concepto de sistema, se ha advertido 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».(Grasa, 2005: 268)
- 3 Dado el carácter heterogéneo de las diversas realidades que componen el sistema de cooperación es preciso indicar que esta tendencia resulta menos acusada en los donantes anglosajones (sobre todo en los EE. UU. y, en menor medida, en el Reino Unido), donde la robustez del tercer sector y el arraigo de la provisión privada de servicios sociales mantienen el protagonismo de las donaciones de particulares en la composición de los flujos de la cooperación internacional al desarrollo. (De la Dehesa, 2003: 248)
- 4 Cada vez más analistas consideran que la renta mínima de subsistencia de un dólar diario (980 millones) no constituye un indicador fiable, hasta el punto de que si los umbrales de pobreza fueran recalculados para reflejar la cesta de bienes y servicios realmente necesaria para la supervivencia, estos se elevarían como término medio entre un 30% y un 40% (Reddy, Pogge, 2003). Diferentes análisis (Chen, Ravallion, 2007) han optado, en este sentido, por evaluar la evolución del indicador estándar junto con el umbral de los dos dólares diarios de renta que, en vez de a 980, alcanza de manera más realista a 2800 millones de personas.
- 5 Pese a que han sido ampliamente difundidos mediante sucesivas campañas de carácter divulgativo conviene recordar, en esquema, que los ocho ODM pretenden: reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos; reducir en dos terceras partes la mortalidad de los menores de cinco años; reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes; detener la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas orientadas hacia la mejora de la asistencia al desarrollo, las relaciones comerciales con los países del sur y el alivio de la carga de la deuda externa.
- 6 Incluso si el ODM 1 es alcanzado en el plazo previsto, es preciso considerar que este logro supondrá solo un éxito relativo puesto que, por razón del efecto estadístico creado por crecimiento demográfico, todavía habrá en el mundo 800 millones de personas viviendo en 2015 con una renta inferior a 1 dólar al día, a pesar de que eventualmente haya sido conseguida la meta de reducir a la mitad el nivel de pobreza respecto a 1990 (Chen, Ravallion, 2007: 9).
- 7 A decir de Saith esta omnipresencia de los ODM en la teoría y praxis del desarrollo está consiguiendo modificar nuestra propia percepción de esta realidad, de un modo –como es lógico– no inocente. En palabras del 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 antipoor 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 El artículo 1 de dicho texto señala 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 el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.
- 9 El último Informe de la ONU sobre los ODM señala que el número de personas en situación de pobreza extrema en el África Subsahariana se ha estabilizado y la tasa de pobreza ha descendido casi un 6 por ciento desde el año 2000. Sin embargo, aun a pesar de que parece haber comenzado en la región un tímido descenso de la pobreza extrema, no se estima que esta área geográfica pueda alcanzar el Objetivo 1 para el año 2015 (ONU: 2007).
- 10 Desmenuzando bilateralmente este agregado, el ránking de donantes continúa en el 2006 encabezado por las principales economías de la OCDE de manera que los mayores desembolsos en términos absolutos son los realizados por los EE. UU. (más de 22 700 millones de dólares), seguido de lejos por el Reino Unido (12 600 millones de dólares), Japón (11 600 millones), Francia (algo menos de 10 500 millones) y Alemania (10 300 millones). Atendiendo al esfuerzo relativo de cada donante, sin embargo, el panorama es bien distinto puesto que los estados que dedican un mayor porcentaje de su PNB a AOD son Suecia, que supera el 1%, Noruega y Luxemburgo (0,89% ambos), seguidos de los Países Bajos (0,81%) y Dinamarca (0,80%). En los datos del 2006, la OCDE ha destacado el hecho de que los donantes que han incrementado en mayor medida su AOD en el último año han sido Irlanda, Australia, España, Suecia y el Reino Unido.
- 11 A propósito de esta cuestión, cabe advertir que los estudios sobre el coste de los ODM tienden a reducir la complejidad del análisis multifactorial sobre la eficacia de la ayuda –en la mayoría de los casos de forma expresa y casi podría decirse que por imperativo metodológico– de modo que, al tener que centrarse fundamentalmente sobre la dimensión de la oferta (desde la lógica del déficit de financiación), suelen dar por sobreentendida la presencia en los PVD de la panoplia restante de factores que pueden ser considerados como determinantes del desarrollo. Devarajan sobre este particular señala 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). El resto de factores de desarrollo, que están más allá del incremento de la AOD y cuya concurrencia es relevante para la consecución de los ODM incluyen, entre otros, la existencia de un entorno político e institucional propicio, así como de suficiente capacidad de absorción de la ayuda por parte del Estado receptor. Particularmente categórico sobre esta cuestión se muestra el análisis de Clemens et. al. cuando 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 ejemplo, un país como Etiopía –al que se le condonó en el 2003 deuda externa por un valor de 1300 millones de dólares, que fueron íntegramente computados por los donantes como AOD– solo pudo descontar en torno a 30 millones de dólares de sus pagos anuales en concepto de servicio de la deuda. Pese al elevado montante nominal de la condonación, por tanto, los recursos que puede liberar en cada ejercicio presupuestario el gobierno etíope para dedicar a la mejora del bienestar de su población (mediante la provisión de servicios sociales básicos) son sensiblemente más escasos de los que nos podría llevar a pensar la notable cantidad de AOD contabilizada.
- 13 En torno al vínculo entre seguridad y desarrollo, véase Sanahuja (2005) e Illán Sailer (2006).
- 14 Sobre los riesgos vinculados a la desviación de ayuda desde la financiación de los ODM hacia procesos de estabilización y reconstrucción post conflicto (Woods, 2005).
- 15 Los datos empíricos ponen de manifiesto que la ayuda es mucho más volátil que el PNB de los estados receptores o que su ingreso fiscal, en promedio 40 veces más volátil que este último. En Zambia, por ejemplo, más del 40% del presupuesto de educación se viene financiando anualmente mediante ayuda al desarrollo y durante el periodo del 2000 al 2002, los desembolsos de los donantes descendieron sistemáticamente a menos de la mitad de las promesas realizadas al inicio de cada uno de los años presupuestarios. Mientras que en Senegal, donde los donantes financian la tercera parte del gasto público en salud, los desembolsos para el periodo 1998-2002 fueron inferiores, como promedio, en un 45% respecto a los compromisos asumidos (2005 b: 110).
- 16 Las iniciativas de la Comisión para la reforma de la política comunitaria de ayuda al desarrollo se resumen en los 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 ellos publicados el 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 46/1 de 24.02.2006, párr. 23. El Consenso recoge las conclusiones del Consejo de mayo de 2005 en las que se señala que los estados miembros que todavía no alcanzan el nivel del 0,51 % de PNB dedicado a AOD se comprometen a alcanzar ese umbral a más tardar en el 2010, mientras que los que ya superan ese porcentaje se comprometen a mantener su esfuerzo. Por otra banda, los miembros que ingresaron en la UE desde el 2002 y que todavía no llegan al 0,17 % del PNB para AOD se comprometen a elevar su aportación como mínimo hasta el 0,33 % hasta el 2015.
- 18 La *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* fue adoptada por 90 países y 27 instituciones donantes con el objetivo de desarrollar los principios de Apropiación, Alineamiento, Armonización y Gestión. Los acuerdos alcanzados se traducen en 50 compromisos destinados a mejorar la calidad de la ayuda, que están siendo supervisados mediante 12 indicadores cuantitativos. Los compromisos fundamentales que resumen el contenido de la Declaración son: 1. Reforzar las estrategias nacionales de desarrollo de los países asociados (receptores) y sus marcos operativos (por ejemplo, los marcos para evaluar la planificación, el presupuesto y el desempeño). 2. Incrementar la convergencia de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países asociados y ayudar a multiplicar sus capacidades. 3. Intensificar las obligaciones mutuas de los donantes y los países asociados hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y resultados en términos de desarrollo. 4. Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de los donantes para alcanzar la mayor eficacia posible en función del costo. 5. Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la convergencia progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países asociados. 6. Establecer medidas y normas de desempeño y rendición de cuentas de los sistemas de los países asociados para la gestión de las finanzas públicas, las adquisiciones, las salvaguardias fiduciarias y la evaluación del medio ambiente, y aplicarlas de manera rápida y amplia, de acuerdo con las prácticas recomendadas y ampliamente aceptadas.
- 19 El proyecto, que comenzó a operar en noviembre de 2006 y que generará 4000 millones de dólares anuales hasta 2015, está financiado por las contribuciones del Reino Unido, Francia, Italia, Austria, Alemania, España, Suecia y Brasil, así como por la Fundación Bill y Melinda Gates. La IFFIm servirá para poner a prueba la viabilidad de la FFI, tanto en lo que se refiere a la titulización de las aportaciones de los donantes como a su estructura de gobierno. Las donaciones serán distribuidas a través de la Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés), que incluye a UNICEF, la OMS, el Banco Mundial, la Fundación Bill y Melinda Gates y varios gobiernos de los países donantes y receptores. Estos recursos se destinarán a la compra y distribución de vacunas para 72 países con una renta per cápita inferior a 1000 dólares, lo que permitirá acelerar el cumplimiento de los varios ODM –reducción de la mortalidad infantil y salud materna directamente y reducción de la pobreza y mejora de la educación indirectamente– en los países de rentas más bajas.
- 20 Sobre este tema, se pueden consultar entre otros documentos el Informe del Grupo de Trabajo Técnico sobre Mecanismos Innovadores de Financiación, en el contexto de la Declaración contra el Hambre y la Pobreza promovida por los presidentes de Brasil, Chile, Francia y España en el 2004; y el Informe Landau presentado al presidente de la República Francesa sobre «Las nuevas contribuciones financieras internacionales» 21.10.2003.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, A., Fuzzo de Lima, A. y 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. y Dollar, D. 2000. «Aid, Policies and Growth», *American Economic Review*, 90, pp. 847-68.
- Chen S. y Ravallion, M. 2007. «Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981-2004», Development Research Group, Banco Mundial.
- Clemens, M. Kenny, Ch. y 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. y 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. Mody, A. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, La Haya: 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 y 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 y 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. y 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. y 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. y White, H. *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*, London: 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., 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*, Nueva York: PNUD.
- 2007. *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe del 2007, junio 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. y 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. y 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*, Nueva York, PNUD.
- Saith, A. 2006. «From universal values to Millennium Development Goals: Lost in translation», *Development and Change* 37 (6) 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?* Nueva York: UNDP Bureau for Development Policy.
- 2002 b. *Are We Really Reducing Global Poverty?*, Nueva 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.

# La creciente relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: ¿de la desconfianza a la luna de miel?



**&** *Resumen/Abstract: La relación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el sector empresarial ha conocido una profunda transformación fundamentalmente en estos últimos quince años. En efecto, tras décadas de recelos y desconfianzas mutuas, la ONU apuesta decididamente por reforzar su cooperación con el sector privado como una dimensión clave de su estrategia de presente y de futuro. En el presente artículo analizaremos brevemente la historia de dicha relación, constataremos la relevancia de dicho acercamiento al mundo de los negocios y veremos como las Naciones Unidas pretenden impulsar un progresivo reconocimiento de las empresas como actor legítimo de la sociedad civil. Por último, estudiaremos las complejas implicaciones que, para dicha cooperación con el sector privado, tiene la apuesta por el multilateralismo que encontramos en el informe final del «Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil».* **&**

**&** *Palabras clave: sector privado, Naciones Unidas, sociedad civil, multilateralismo, Grupo Cardoso*



## 1. INTRODUCCIÓN

La ONU se encuentra en un momento de incertidumbre. El actual proceso de reforma, iniciado en el 2002, busca adaptar unas Naciones Unidas creadas en el contexto de una incipiente guerra fría a los desafíos del presente y del futuro. Este proceso no puede ser comprendido en su justa medida si no se tiene en cuenta que las Naciones Unidas ya han sufrido, en los últimos quince años, una gran transformación de facto cuya importancia rara vez suele ser destacada<sup>1</sup>: el salto cuantitativo y cualitativo que se ha producido en la relación existente entre la ONU y el mundo empresarial.

La escasez de publicaciones que, desde el mundo académico, se ocupa del análisis de una transformación tan importante resulta cuando menos llamativa. Una explicación a este desinterés la encontramos en el hecho de que las visiones dominantes en gran parte de las disciplinas de las ciencias sociales están marcadas por un carácter profundamente estatocéntrico. Así, distinciones clave en muchas disciplinas, fuertemente influidas por el ideal del Estado-nación soberano, o bien no nos ayudan a comprender adecuadamente la realidad (como ocurre, por ejemplo, con la separación entre política nacional e internacional, idea clave en el *mainstream* teórico de las relaciones internacionales), o bien sus fronteras ya resultan mucho más difusas. Este es el caso, por ejemplo, de la tradicional distinción entre derecho nacional e internacional.

La creciente relación de las Naciones Unidas con el mundo empresarial se ha visto favorecida por algunos cambios estructurales globales, como los avances en los procesos de privatización de la autoridad pública en el ámbito internacional (Beirsteker y Hall, 2002; Cutler, Haufler y Porter, 1999). Los procesos de redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado todavía hoy se estudian básicamente a escala nacional y en pocas ocasiones se analiza la dimensión internacional de dicho proceso<sup>2</sup>.

En este contexto de reforma de las Naciones Unidas, el papel de la sociedad civil merecía una aproximación más concreta (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2002: 27). Así, Kofi Annan nombró en febrero de 2003 a Fernando Henrique Cardoso presidente de un «Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil», cuya principal tarea fue elaborar una serie de recomendaciones con vistas a mejorar la cooperación de la ONU con la sociedad civil. El Grupo presentó su informe en junio de 2004 (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2004a) y el Secretario General ofreció su respuesta al mismo en un informe publicado tres meses después (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2004b). En este artículo prestaremos una atención especial a la labor de este grupo en la medida que nos ofrece una buena oportunidad para reflexionar críticamente sobre la creciente participación del mundo empresarial en las Naciones Unidas.

En el presente artículo analizaremos, en primer lugar, las profundas transformaciones producidas en la cooperación de las Naciones Unidas con el mundo empresarial. Posteriormente haremos referencia a la curiosa ambigüedad que en los últimos años muestra las Naciones Unidas a la hora de dar respuesta a una espinosa cuestión: ¿forma el sector empresarial parte de la sociedad civil? Por último, estudiaremos las implicaciones de la apuesta por el multilateralismo que encontramos en el Informe Cardoso.

## 2. LA ONU Y EL MUNDO DE LOS NEGOCIOS: EL FIN DE UNA DESCONFIANZA HISTÓRICA

La participación de las empresas en el sistema de las Naciones Unidas no es un hecho novedoso circunscrito a los últimos diez o quince años. Rastreado la historia de la ONU nos encontramos con la existencia de algunos casos de cooperación e incluso, tal y como podemos ver en la estructura tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de participación directa en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, los ejemplos de cooperación se centraban en algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas especialmente receptivas a las mismas, mientras que en la mayoría de los casos la relación con el sector empresarial estaba marcada por el recelo y la desconfianza mutua (Boas, Bull y McNeill, 2004: 484; Martens, 2007: 11-12).

La conciencia del alto grado de cooperación alcanzado en la década de los noventa llevó a la Asamblea General a aprobar el 21 de diciembre de 2000 la Resolución 55/215 en la que se pedía al Secretario General que solicitara las opiniones de todos los estados miembros sobre todos los medios para mejorar la cooperación entre la ONU y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado. En este proceso se consultó, mediante entrevistas personales y cuestionarios, a una serie de asociaciones empresariales y ONG que habían trabajado activamente en el desarrollo de relaciones con las Naciones Unidas. El 28 de agosto de 2001 la Secretaría General presentó un informe de gran interés e importancia en el cual se afirma que casi todas las iniciativas en este ámbito responden a uno (y en ocasiones a varios) de los siguientes cinco objetivos (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2001: 15-27): diálogo normativo, promoción, movilización de fondos privados, información y aprendizaje, y ejecución operacional.

La década de los noventa ha conocido la superación de este recelo histórico y las relaciones entre el sistema de las Naciones Unidas y el sector privado son cada vez más profundas y diversificadas; aunque la mayor repercusión mediática queda reservada a las contribuciones filantrópicas. La donación más conocida es la de Ted Turner, que en 1997 se comprometió a donar 1000 millones de dólares pagaderos en diez años con el fin de apoyar las acciones de la ONU de alcance global. Este hecho, a nivel institucional, se plasmó en la creación al año siguiente de la Fundación pro Naciones Unidas y del Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional.

Los mecanismos de cooperación desarrollados entre la ONU y el sector privado son múltiples y variados. Los acuerdos más recientes incluyen desde formas de colaboración complejas y desarrolladas, como por ejemplo el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, hasta otras iniciativas oficiosas con unos marcos institucionales mínimos. Asimismo, nos podemos encontrar proyectos de carácter local con un escaso número de participantes y, por otro lado, con iniciativas planteadas a escala global en las que intervienen una gran cantidad de agentes<sup>3</sup>.

La relación del mundo empresarial con el sistema de Naciones Unidas no solo se ha visto favorecida por las conocidas dificultades económicas de la ONU y su necesidad de buscar nuevos medios para la obtención de fondos. El desarrollo de la cooperación también se vio favorecido por un contexto ideológico particularmente propicio en gran parte de la década de los noventa. El auge del neoliberalismo ha favorecido la extensión de las recetas del mercado a los problemas de gobernanza en ámbitos anteriormente pensados como públicos y

un menor apoyo al desarrollo de mecanismos de regulación del mercado a escala internacional (Boas, Bull y McNeill, 2004: 484-485).

El nombramiento en 1997 de Kofi Annan como Secretario General de las Naciones Unidas fue otro factor que favoreció la mejora de la cooperación con el mundo empresarial (Martens, 2007: 14-15). La apuesta por una profundización de las relaciones de la ONU tanto con la sociedad civil como con el sector privado era ya por entonces un elemento clave en la visión de Annan sobre el futuro de las Naciones Unidas (Müller, 2006: 8-9). En este sentido, no han faltado voces que han censurado su postura excesivamente afín al mundo empresarial, denuncian el voluntarismo de su doble apuesta e incluso critican la personalidad de Annan<sup>4</sup>.

La conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992 fue un momento muy importante en la visualización de actores no estatales –fundamentalmente ONG pero también el mundo empresarial– jugando un papel relevante en el ámbito internacional. El Programa 21 en su sección III (capítulos 23 a 32, ambos incluidos), aprobado en dicha conferencia, señala que la participación de todos los grupos sociales tiene una importancia decisiva en el cumplimiento de los objetivos, las políticas y mecanismos acordados por todos los gobiernos en todas las áreas del Programa<sup>5</sup>. La sección III establece 9 grupos principales cuyo papel debería reforzarse en este marco: mujeres, infancia y juventud, poblaciones y comunidades indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, el comercio y la industria, la comunidad científica y tecnológica y, por último, los agricultores.

El capítulo 30 del Programa 21, denominado «fortalecimiento del papel del comercio y la industria», proponía la creación de dos programas. El primero estaría destinado al fomento de una producción limpia y se propone que los gobiernos, las empresas y las industrias deberían tratar de aumentar la eficacia de la utilización de recursos, incluido un aumento de la reutilización y del reciclado de los desechos, y reducir la cantidad de desechos por unidad de producto económico (párrafo 30.7). El segundo se denomina fomento de la responsabilidad empresarial y busca, por un lado, fomentar el concepto de gerencia responsable en la gestión y utilización de los recursos naturales por parte de los empresarios y, por otro, aumentar el número de empresarios que hagan suyas las políticas del desarrollo sostenible y las apliquen (párrafo 30.18). De todas formas, más allá de la retórica oficial, la inclusión de las empresas en la conferencia de Río no siempre ha sido bien recibida y valorada (Chatterjee y Finger, 1994).

Las mismas Naciones Unidas, pese al tono globalmente positivo de sus documentos sobre estos temas, ha tenido que reconocer que la cooperación con el mundo empresarial plantea sus peligros. Además de los riesgos más obvios para la reputación de la ONU originados por posibles acusaciones de favoritismo o un conflicto de intereses (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2001: 10-11), no debemos olvidar los peligros para la coherencia política de las Naciones Unidas, derivados del hecho de que la mayor atención del mundo empresarial se concentre en unos temas que le interesan más que otros. Este hecho puede afectar a los fondos destinados, condicionar la coherencia de la agenda política de la ONU e incluso modificar los equilibrios internos existentes entre las organizaciones y los fondos del sistema<sup>6</sup>.

### 3. LA INCLUSIÓN DE LA EMPRESA COMO ACTOR DE LA SOCIEDAD CIVIL: UN OBJETIVO POLÍTICO

Las Naciones Unidas no solo pretenden el fortalecimiento de su cooperación con el mundo de los negocios sino que apuestan por impulsar, poco a poco, el reconocimiento de las empresas como actores legítimos de la sociedad civil. Este proceso despierta en el ámbito de las ONG una profunda desconfianza. Dicho recelo resulta muy comprensible pero no siempre responde a motivaciones altruistas. En este sentido, debemos tener en cuenta que la irrupción empresarial puede ser percibida por las ONG como una peligrosa competencia que amenaza su cómoda relación de portavoz casi único de la sociedad civil y de «socio» preferente con las organizaciones internacionales (Uncetabarrenechea, 2007). No pocas valoraciones críticas al Informe Cardoso (García Delgado, 2004; Martens y Paul, 2004), o incluso muy negativas (Willets, 2006), se han visto impulsadas por dicho temor.

Como hemos visto anteriormente, en los últimos años las Naciones Unidas ha apostado por potenciar su cooperación con el mundo de los negocios y superar décadas de desconfianza mutua. La inclusión del sector empresarial dentro del concepto de sociedad civil supondría un paso muy importante a la hora de reforzar dicha relación y se han dado diversos pasos en esta dirección en los últimos tiempos. En algunos casos se paga el coste político de afirmarlo directamente y en otros se recurre a una ambigüedad calculada. Así, la Dependencia Común de Investigación en un informe de 2000 apostó por esta primera vía y, tras señalar que existe cierto grado de confusión en la definición de sector privado dentro del sistema de las Naciones Unidas, afirmaba explícitamente que el sector privado forma parte de la sociedad 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).

Sin embargo, el Grupo Cardoso optó por una segunda vía más ambigua. Su objetivo principal, tal y como se señalaba en los términos de referencia, era el examen de la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad 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 General de las Naciones Unidas, 2004a: 81). En un Grupo cuya tarea era examinar las relaciones de la ONU con la sociedad civil, dichas referencias a los parlamentarios y al sector privado resultan como mínimo sospechosas.

En esta dirección, Peter Willetts afirma que los términos de referencia del Grupo Cardoso sitúan al sector privado dentro de la sociedad civil y que en el informe final se tomó la decisión más segura de situar al mundo empresarial en una categoría separada (Willetts, 2006: 309-310). Ahora bien, esta decisión se tomó a regañadientes ante la fuerte oposición surgida fundamentalmente desde el mundo de las ONG. Ya en su Documento de Antecedentes se analiza una serie de «cuestiones y problemas estratégicos para el Grupo» estructurados en torno a cinco preguntas. En el marco de la primera –¿Cómo combinar una definición amplia e incluyente de la sociedad civil con el reconocimiento de su diversidad y la necesidad de reglas flexibles para su participación?–, Cardoso plantea como un problema que muchas ONG entiendan que el sector privado no deba ser considerado como un actor más de la sociedad civil (Cardoso, 2003).

El informe final apuesta, como hemos señalado anteriormente, por una definición separada. En su glosario se apuesta por un concepto amplio de sociedad civil que no incluye al mundo empresarial: «Se refiere a las asociaciones de ciudadanos (distintos de sus familias, amigos y negocios) que estos integran voluntariamente con el fin de promover sus intereses, ideas e ideologías. El término no incluye actividades con fines de lucro (el sector privado) o de gobierno (el sector público). Son de especial relevancia para las Naciones Unidas las organizaciones de masas (como las organizaciones de campesinos, mujeres o jubilados), los sindicatos, las asociaciones de profesionales, los movimientos sociales, las organizaciones de pueblos indígenas, las organizaciones religiosas y espirituales, el mundo académico y las organizaciones no gubernamentales que benefician al público» (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2004a: 15).

Sin embargo, su definición de sector privado enfatiza la existencia de *zonas grises* entre ambas categorías. Así, señala que hay una serie de actores que podrían encajar tanto en la categoría de sector privado como en la de sociedad civil. Este énfasis en dichas zonas grises muestra cierta continuidad con la amplia definición de sector privado incluida pocos años antes en el informe «Cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado». En la misma se incluían tres tipos de actores:

- a) *Empresas o negocios comerciales con fines de lucro*, tanto del sector regulado como del no regulado, incluidas las pequeñas y microempresas, las cooperativas y las grandes compañías nacionales y multinacionales;
- b) *Asociaciones y coaliciones empresariales*, incluidos 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 [las cursivas no son mías]).

El segundo y el tercer tipos de actores son a menudo incluidos dentro de la sociedad civil. El Informe Cardoso amplía estas zonas grises al incluir algunas pyme y cooperativas, y lo que denomina medios de comunicación «no comerciales» (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2004a: 14-15). En este sentido, se refiere 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 General de las Naciones Unidas, 2004a: 14-15). El énfasis en la importancia de estas *zonas grises* es, a mi juicio, una

buena muestra del interés que tiene las Naciones Unidas en la progresiva inclusión del mundo empresarial dentro de la sociedad civil.

#### **4. LUCES Y SOMBRAS DE LA APUESTA POR EL MULTILATERALISMO DEL INFORME CARDOSO**

El informe final del Grupo Cardoso reconoce la existencia de fundamentalmente tres grupos interesados: la sociedad civil, el sector privado y el Estado. En este sentido, su propuesta 24 consiste en la creación de una nueva Oficina de Alianzas y Participación de los Grupos Interesados que se ocuparía de formular y ejecutar la estrategia para la relación de la ONU con todos los grupos interesados (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2004a: 66-69). Un secretario general adjunto se ocuparía de dicha oficina que podría constar de (Secretaría General de las Naciones 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.»

El Informe Cardoso muestra una apuesta decidida por el multilateralismo –realista y positiva según algunos (Abad, 2005), imprudente y poco diplomática según otros (Willets, 2006)– y marcada por la tensión de dos principios juzgados como positivos pero que en muchas ocasiones resultan difícilmente conciliables: el carácter intergubernamental de las Naciones Unidas y la importancia cada vez mayor de la sociedad civil en los debates mundiales (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2004a: 24). En dicho informe se apuesta por la gobernanza global y el futuro del multilateralismo y se defiende una mayor apertura para las Naciones Unidas: «Las Naciones Unidas deben transformarse en una organización más abierta al exterior, dispuesta a establecer redes de colaboración. Debe convocar y fomentar expresamente las asociaciones entre múltiples interesados y la creación de redes mundiales sobre cuestiones de política, tratando de llegar a los grupos interesados, más allá de los estados miembros, y cerciorándose de mantener un justo equilibrio entre el Norte y el Sur. Las tradiciones de sus procesos intergubernamentales oficiales pueden constituir un obstáculo para ello, pero las asociaciones y las redes en el ámbito de las políticas estarán orientadas más firmemente hacia la obtención de resultados y permitirán establecer vínculos más sólidos entre las actividades de las Naciones Unidas a nivel local y sus valores globales, especialmente en lo que respecta al logro de los objetivos del desarrollo del Milenio. El progreso a ese respecto es necesario para la supervivencia de las Naciones Unidas, que perderán paulatinamente el apoyo del público si no demuestran que pueden lograr resultados decisivos» (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2004a: 78).

La música suena bien, la letra –fundamentalmente la letra pequeña– ya es otro cantar. El hecho de que participen más actores en la toma de decisiones no quiere decir que necesariamente estas serán más justas y democráticas. Esta apertura de los estados, del proceso intergubernamental a los otros dos grupos interesados principales –la sociedad civil y el sector privado– no siempre resulta positiva. El miedo a la creciente participación del mundo empresarial es un poderoso estímulo para una visión desconfiada de estas redes y alianzas en

la que participan diversos grupos interesados; y la propuesta 9 del Informe Cardoso, que aboga por fomentar la relación con distintos agentes del sector privado (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2004a: 43-44), no ayuda a disipar dicho recelo<sup>8</sup>.

Esta apertura de las Naciones Unidas a la asociación con la sociedad civil y el mundo empresarial puede ofrecer una serie de ventajas inmediatas a la ONU (entre ellas, la posibilidad de diversificar sus fuentes de financiación) pero en el futuro puede acabar debilitando todo el sistema de las Naciones Unidas (Martens, 2007: 41). No se trata tan solo de que la creciente relación con el sector de los negocios, tal y como señalamos en el apartado segundo, pueda romper la coherencia interna de la ONU y favorecer a las organizaciones, programas y agencias que tratan temas, fundamentalmente la salud y la energía, que interesan al mundo empresarial. Incluso en el caso de esos sectores favorecidos, el surgimiento de múltiples iniciativas de asociación, en no pocos casos sin ninguna participación de la ONU, puede acabar minando las posibilidades de actuación coordinada a la hora de intentar resolver algunos problemas globales (Martens, 2007: 41-42).

El peculiar concepto de asociación del Informe Cardoso ha sido certeramente criticado por Jens Martens y James Paul, en la medida que tiene efectos tan negativos como la reducción de la responsabilidad de los gobiernos, una menor calidad democrática en el proceso de toma de decisiones y fomenta el peso de las grandes corporaciones internacionales, entre otros (Martens y Paul, 2004: 2-3). El eje de la crítica de estos autores, muy razonable por otro lado, reside en los graves peligros que plantea la creciente participación de las grandes corporaciones transnacionales en estas redes y la posibilidad de que su acción política favorezca a sus intereses. Sin duda, se trata de una crítica muy consistente y que comparto plenamente. Ahora bien, se echa de menos un esfuerzo crítico similar a la hora de analizar la labor de las ONG.

El análisis de la cooperación de las Naciones Unidas con el sector privado nos ofrece un buen elemento de juicio para adoptar una visión escéptica sobre las posibilidades que ofrecen estas redes, alianzas de grupos interesados para conseguir una sociedad internacional justa y democrática. Este recelo se ve acrecentado si observamos el profundo poso tecnocrático del Informe Cardoso (Martens y Paul, 2004: 2); especialmente perceptible –véase sobre todo las propuestas 19 a 23, ambas incluidas (Secretaría General de las Naciones Unidas, 2004a: 57-66)– en su descorazonadora doble receta a la compleja y controvertida cuestión de la acreditación y el acceso de los agentes de la sociedad civil dentro de las Naciones Unidas: despolitización y conocimiento experto.

## 5. CONCLUSIONES

Las Naciones Unidas, tras décadas de relación marcadas por el recelo y la desconfianza, han apostado por aumentar sus ya profundas relaciones con el mundo empresarial como elemento clave de su estrategia de presente y de futuro. Esta apuesta puede ofrecer a la ONU una serie de ventajas inmediatas, fundamentalmente a la hora de obtener fondos, pero plantea tal serie de riesgos (pérdida de imagen de la organización, conflicto de intereses, ruptura de equilibrios internos entre los distintos organismos, programas y agencias, etc.) que pueden acabar debilitando el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.

La relevancia de dicha apuesta se observa con claridad en todos los documentos de reflexión aprobados en el contexto del debate sobre la reforma de las Naciones Unidas y, de forma especialmente intensa, en el Informe Cardoso. Un elemento clave en esa estrategia es

conseguir que el sector empresarial sea considerado como parte de la sociedad civil. El Grupo Cardoso intentó contribuir a este objetivo con unos términos de referencia confusos que incluían una alusión al sector privado, y el mismo Cardoso, en su documento de antecedentes, concebía la oposición de las ONG a que el sector empresarial sea considerado parte de la sociedad civil como un problema. En su redacción final, el informe separa sociedad civil y sector privado, pero avanza hacia dicho objetivo al reconocer la existencia de *zonas grises* entre ambos.

La apuesta del Grupo Cardoso por el multilateralismo y la gobernanza global ofrece más sombras que luces. La participación de más actores –ya sean ONG o el sector privado– no significa necesariamente una toma de decisiones más democrática. Los ejemplos existentes en el sistema de las Naciones Unidas de asociación, fundamentalmente con el sector privado, no ofrecen demasiados motivos para tener esperanzas en las posibilidades que nos ofrecen estas redes y alianzas para conseguir una sociedad internacional más justa y democrática.

## Notas

---

- 1 Una de las pocas excepciones la encontramos en el muy interesante artículo de Morten Boas, Benedicte Bull y Desmond McNeill (Boas; Bull y McNeill, 2004).
- 2 Por citar un ejemplo reciente, la creciente participación de las ONG y las compañías privadas en los temas relativos a la seguridad puede ser conectada, en ocasiones desde una perspectiva demasiado celebratoria (Duffield, 2004), a los procesos de privatización y de retirada de lo público.
- 3 Para una visión del alcance general de dicha relación acompañada con ejemplos concretos, véase Secretaría General de las Naciones Unidas, 2001.
- 4 En este sentido, David Rieff hace una crítica de la persona de Kofi Annan (y de su actuación política) en términos que consideramos interesantes. Se burla de la visión idealizada que se tiene de su persona en círculos «bienpensantes» europeos y estadounidenses y critica su personalidad demasiado voluntarista en la que casi no parecen existir problemas e intereses irresolubles si existe la suficiente buena voluntad. Asimismo, hace referencia a su doble esfuerzo por estrechar las relaciones de la ONU con la sociedad civil –básicamente ONG– y con las empresas como un ejemplo de su personalidad 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 [la traducción es mía]). Estas opiniones de David Rieff sobre la persona de Kofi Annan contienen, a mi juicio, elementos acertados, pero también comete graves injusticias. Entre ellas, el autor parece ignorar que un puesto de esta naturaleza también exige una persona flexible, diplomática, dialogante y en la que un candidato con ciertas dosis de voluntarismo puede jugar, en ocasiones muy delicadas, un papel más constructivo que un Secretario General más firme y coherente.
- 5 El texto en castellano del Programa 21 está disponible en la siguiente página web: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>.
- 6 El gran interés del mundo empresarial por el muy lucrativo asunto de la salud favorece que se haya convertido en un tema prioritario para las Naciones Unidas. En este sentido, las organizaciones, fondos y programas que se ocupan de dicho tema en el marco de la ONU están ganando terreno frente a otras que se ocupan de asuntos que no interesan tanto al mundo de los negocios (Boas, Bull y McNeill, 2004: 486-488).
- 7 La cursiva es mía.
- 8 Un buen ejemplo lo encontramos en el artículo de Vicente García-Delgado, muy crítico con esta novena propuesta del Informe Cardoso y tremendamente hostil a la idea de que el sector empresarial sea considerado parte de la sociedad 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. y Hall, Rodney Bruce (Eds.). 2002. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boas, Morten; Bull, Benedicte y McNeill, Desmond. 2004. «Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance?», *Global Governance*, vol. 10, n.º 4, oct.-dic., 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 personas eminentes establecido por el Secretario General para examinar las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, 13 de junio.
- Chatterjee, Pratap y Finger, Matthias. 1994. *The Earth Brokers. Power, Politics and World Development*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Cutler, A. Claire; Haufler, Virginia y 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 enero.
- 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?*, octubre, (<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, enero (<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 y Boston: Martinus Nijhoff.
- Rieff, David. 2001. «The Millenium Assembly», *Global Governance*, vol. 7, n.º 2, abr.-junio, pp. 127-130.
- Secretaría General de las Naciones Unidas. 2001. *Cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado*, A/56/323, 28 de agosto.
- Secretaría General de las Naciones Unidas. 2002. *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, A/57/387, 9 de septiembre.
- Secretaría General de las Naciones 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 junio.
- Secretaría General de las Naciones 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 septiembre.
- 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, julio-sept., pp. 305-324.





# Recensiones &



MIGUEL ANXO BASTOS BOUBETA\_ Universidad de Santiago de Compostela \_[147-150]

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





Giovanni Sartori expresó en una entrevista hace algunos años la funcionalidad de la corrupción en las democracias modernas, afirmando literalmente que «prefiero un buen político un poco corrupto a un político imbécil y puro. También porque, después de todo constituye un buen aliciente si puedes tener un poco de plata, quizás atraigas a personas mejores: hay que tener un poco de cinismo en política». La idea de Sartori no es muy común verla reflejada por escrito, pero sí cínicamente aceptada en los procesos de gobernación de nuestro entorno. Quizás por ello hiciese falta un libro como el del profesor Villoria para tratar de refutar estos asertos.

El profesor Villoria no solo elabora un completo, sistemático y bien razonado catálogo de las disfunciones sociales que produce la corrupción en todas sus variantes sino que elabora un magnífico ensayo sobre la corrupción política y administrativa.

En primer lugar este ensayo merece ser destacado porque, a diferencia de la mayoría de los ensayos sobre corrupción administrativa, integra sus análisis en el marco de la teoría política contemporánea, que demuestra conocer más que satisfactoriamente. El autor deslinda su visión de la corrupción política, proveniente de una visión deliberativa y participativa de la democracia, anclada en la teoría crítica y para la cual la corrupción es un mal que se debe evitar siempre, pues margina el bien común de la actuación político-administrativa, de la visión pluralista dominante en muchos estudios de ciencia de la administración en la cual ciertas formas de corrupción pueden ser vistas como funcionales. Además de enumerar y razonar las consecuencias negativas que la estabilidad social y para la buena gobernanza tiene la corrupción, para mí lo mejor del libro es que el autor hace un sistemático análisis, salpicado de ejemplos concretos de corrupción que facilitan mucho la comprensión de los conceptos, de la corrupción en el ámbito judicial y político, y describe con detalle las prácticas corruptas que se pueden dar en la financiación de partidos. Tan completa es su exposición que un lector malévolamente vocacionado puede encontrar descritas formas de corrupción que nunca se le habrían pasado por la cabeza y leer el libro como un completo manual del buen corruptor. Merece ser destacado también su honrado análisis del fenómeno del clientelismo político, en el que al tiempo que lo critica como corruptor, nunca mejor dicho, del interés general, no deja de reconocer ciertos aspectos funcionales en su práctica, como el que se refiere a una mejor rendición de cuentas en modos clientelistas de actuación frente a fórmulas más asépticas de elaborar políticas. Es honrado porque, a pesar de ofrecer una visión global negativa del fenómeno, considera al clientelismo como lo que es: una forma de elaborar políticas que caracteriza a muchas sociedades del mundo y que como toda forma política tiene virtudes e inconvenientes e incluso puede ser funcional para sociedades con un elevado grado de desconfianza social.

Sin embargo, quisiera resaltar algunos aspectos del libro que merecen ser discutidos con más profundidad. En primer lugar, echo en falta una teoría general del origen de la corrupción. El sociólogo conservador Edward Banfield, en un texto sobre la corrupción como una característica de la organización gubernamental citado en el libro, señala, entre otros factores, al crecimiento del tamaño y el alcance de la actividad gubernamental como una de las causas de la corrupción y yo creo que tiene razón. Buena parte de la corrupción en el ámbito público se debe a la tendencia a una mayor intervención y regulación de la vida social por parte de los gobiernos. Dos ejemplos podrían ser pertinentes al efecto. El primero podría referirse a las mafias de la inmigración, culpadas de corrupciones y servicios sin cuento en el discurso gubernamental oficial. Cualquier viajero que haya ido a Ceuta en un cómodo ferry por veinte o treinta euros sabe que quien paga quinientos o mil a una mafia por un peligroso viaje

en una patera no lo hace por gusto sino porque hay agentes estatales que no le dejan subir al ferry. Es la intervención estatal, si es justificada o no es otro debate, la que genera con su intervención el mercado negro y las oportunidades de corrupción, pues si alguien quiere venir a España y no le dejan legalmente, es muy probable que use vías indirectas para conseguirlo. Lo mismo puede predicarse de la corrupción urbanística. Si como en la ciudad de Houston todo el mundo pudiera construir con libertad en su propiedad nadie en su sano juicio querría pagar una pequeña fortuna a un funcionario o concejal para que le dejase construir. Cuanta más intervención se da, mayor es el incentivo para corromper a otro y dejarse corromper, como bien se ilustró en un magnífico libro del economista peruano Hernando de Soto llamado *El otro sendero*. Repito, no valoro aquí la pertinencia de la norma, solo quiero apuntar que la raíz del problema está en el exceso de intervención y no en una especie de impulso innato a la corrupción presente en determinados seres humanos. Vista desde esta perspectiva, la corrupción puede ser incluso una forma de defensa del individuo frente a la arbitrariedad de la Administración, algo que apunta Rothbard en su libro *La ética de la libertad*. Es el caso típico del manual de ética del bachillerato: ¿Qué es preferible un nazi corrupto o un nazi honrado a lo Eichmann si fuésemos judíos? ¿Cuál de los dos es más inmoral? Para analizar desde un punto de vista moral la corrupción es necesario analizar también la justicia, la ética y la necesidad de la intervención del estado, que no siempre piensa en el interés general, y esto es algo que el libro podría haber abordado con mayor detenimiento, pues detalla mucho las consecuencias y los tipos de corrupción y se detiene menos en su causación.

Tampoco estoy del todo de acuerdo con algunas de las propuestas que hace para limitar la corrupción, como es el caso de la elección de jueces. Tratados como *Justicia sin estado*, de Bruce Benson, apuntan los problemas de la elección popular del personal de la justicia al demostrar como jueces y fiscales electos buscan el lucimiento en su actuación administrativa, persiguiendo, por ejemplo, maximizar el número de condenas a través de pactos con los defensores sin tener en cuenta su intensidad, con el objetivo de presentar buenos resultados en sus informes de fin de mandato y poder ser así reelegidos.

Es muy interesante también el tratamiento que hace el autor de los efectos potencialmente corruptores que tienen las distintas fórmulas públicas y privadas de financiamiento de las campañas electorales y como su desmedido coste lleva a los partidos a involucrarse en prácticas corruptas para obtener los fondos necesarios para abordarlas. Incluso llega a apuntar, es una pena que no lo desarrolle más, la idea de que muchas de estas fórmulas de financiación tienen por objeto el evitar a los políticos y partidos ya existentes la competencia de nuevos competidores. En efecto, prácticas como la presencia institucional en televisión de los partidos según los resultados obtenidos en las últimas elecciones, el *mailing* gratuito o las limitaciones de los fondos de campaña favorecen a los políticos en ejercicio y ya conocidos frente a sus emergentes y menos conocidos rivales, constituyendo una práctica que de darse en el ámbito empresarial sería rápidamente condenada como una restricción a la libre competencia.

Dicho esto, el libro constituye una impresionante fuente de documentación y reflexión sobre el ámbito de la corrupción política, con el mérito añadido de no hacer una distinción tajante entre ambas, analizándolo desde una visión general que estimo correcta, como es correcta, pertinente y nada frecuente, en los ensayos sobre este tema, su imbricación con la teorías jurídicas, filosóficas (muy pertinente su reflexión abierta sobre quién define lo que es corrupto y lo que no) sociológicas y económicas de la corrupción. Es un ensayo ameno y bien trabado que sin duda despertará muchas preguntas y abrirá nuevos debates sobre tan polidrica 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.





¿Qué explica la descentralización fiscal? Un economista contestará, muy probablemente, que son las ventajas asociadas a la toma de decisiones descentralizadas y a la posibilidad de diversificar territorialmente los menús fiscales (servicios públicos e impuestos). Por su parte, un jurista pondrá el acento en las disposiciones constitucionales y en la compatibilidad o no de las decisiones descentralizadoras con ese bloque constitucional. Seguramente, un sociólogo incidiría en las preferencias sociales que se manifiestan en estudios demoscópicos; y un filósofo político trazaría la ruta de la descentralización en la tradición filosófica occidental. Todas las respuestas anteriores tendrán su parte de verdad y habrán desempeñado un papel mayor o menor en justificar la descentralización. Sin ventajas económicas, cobertura jurídica, apoyo social ni sustento intelectual será difícil que se avance en ninguna dirección; al menos en un marco democrático. Pero aun con todo lo anterior, faltará un ingrediente fundamental: el que añaden los politólogos. Si descentralizar supone para las elites políticas estatales una transferencia de poder hacia las elites regionales o locales; ¿por qué perder ese poder? Para un politólogo la respuesta a esta pregunta sería la clave para entender el *iter* de la descentralización.

Aunque esta apreciación puede resultar obvia, los estudios que abordan las causas de la descentralización desde una perspectiva política son aún escasos. He aquí el primer aspecto valioso de la tesis doctoral de Sandra León-Alfonso: haber desbrozado un terreno relativamente poco transitado en la literatura internacional, menos aún en España.

En la primera parte del libro se exploran las aportaciones teóricas y empíricas que tratan de vincular el movimiento descentralizador con el comportamiento racional de las elites políticas. Con solvencia, Sandra León-Alfonso muestra las insuficiencias de las diferentes aportaciones y la necesidad de adoptar un enfoque integrador de varios mecanismos para entender los ritmos e intensidades de la descentralización fiscal. No obstante, en este punto la autora hace un salto para concentrarse en una dimensión concreta de la descentralización: las transferencias intergubernamentales; y en una pregunta en particular: ¿Qué factores explicativos dan cuenta de la distribución de transferencias del gobierno central entre regiones? Para ello se formula un modelo que genera resultados de gran interés. En particular, se demuestra teóricamente que, en contextos descentralizados, el gobierno central tendrá incentivos para transferir más recursos a las regiones gobernadas por el mismo partido. Si bien dentro de estas se dará preferencia a quienes cuentan con el apoyo electoral y recursos cruciales para ganar las elecciones generales. Por el contrario, en contextos de baja descentralización, la coincidencia de color del gobierno será menos relevante que una alta volatilidad del voto regional (es decir, el predominio de electores con anclajes ideológicos débiles) o los beneficios esperados por cada euro de transferencias asignado. *Ceteris paribus*, será más atractivo para el gobierno central transferir recursos a territorios con votantes más influenciables o con sobre-representación electoral (menor número de electores por escaño).

La segunda parte del libro se destina al trabajo empírico, que combina análisis económicos con interesantes entrevistas en profundidad realizadas por la autora a alguno de los protagonistas del proceso de descentralización en los años ochenta y noventa. Entre otros, Joaquín Almunia, Abel Caballero, Juan Manuel Echegaray, Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Carlos Solchaga. Mientras que las entrevistas abarcan el conjunto de hipótesis y resultados teóricos que la autora maneja en los primeros capítulos del libro, el trabajo econométrico se concentra en tres cuestiones. Primero, la percepción por parte de los votantes de la atribución de responsabilidades por el lado del gasto. Segundo, la existencia de interdependencias

en los resultados electorales correspondientes a consultas diferentes; o, en otras palabras, el grado de independencia de las elecciones autonómicas respecto a las estatales. Tercero, los factores explicativos de los recursos por habitante de las diferentes comunidades autónomas de régimen común en los años ochenta y noventa. En general, la autora defiende convincentemente que sus resultados empíricos avalan sus planteamientos teóricos.

Sin duda, nos hallamos ante un trabajo altamente recomendable y de obligada lectura para los cinéticos sociales interesados en la descentralización fiscal, que abona generosamente el terreno para trabajos sucesivos y ofrece un excelente marco analítico de referencia para la búsqueda de nuevas hipótesis por contrastar. En este sentido, probablemente, el libro no debería verse como un trabajo acabado, sino como el despegue de una prometedora línea de investigación.

Algunas sugerencias para ese viaje serían las siguientes. Quizá merecería la pena integrar en el modelo las coaliciones de partidos y los acuerdos de gobernabilidad con partidos regionales, claramente relevantes para entender algunas decisiones en materia de financiación autonómica en España. Por otro lado, probablemente sería conveniente concentrar la atención en algunos componentes de los ingresos de las CC. AA. en los que la discrecionalidad del gobierno central puede ser mayor, como los convenios de inversión. Igualmente, debería prestarse atención preferente a los momentos de reforma del modelo de financiación, que es cuando debería notarse más claramente la influencia de los factores políticos sobre el reparto de recursos<sup>1</sup>. Finalmente, probablemente fuese interesante profundizar en las diferencias entre la percepción de los votantes y las cifras macroeconómicas reales, lo que abriría la puerta al estudio de las distorsiones informativas impulsadas por los propios gobiernos regionales<sup>2</sup>.

## Notas

1 Véase, por ejemplo, Lago-Peñas, S. 2005: «Evolving Federations and regional 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 el caso gallego: Lago-Peñas, I. y 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 [23-48]

**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 genitisation of health, reproduction and identity, which is allegedly encouraging the diffusion of genetic reductionism. The combined interaction of biomedicalisation and genitisation 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, genitisation

-&-

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO \_[93-113]

**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 [115-132]

***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 [133-143]

***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.** Los trabajos se enviarán en soporte magnético como documentos de Word a la siguiente dirección:

**Administración & Ciudadanía**  
**Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións**  
**Escola Galega de Administración Pública**  
**Rúa de Madrid 2 - 4**  
**15707 Santiago de Compostela**

Asimismo, se aceptará el envío de originales a través de correo electrónico a la siguiente dirección:  
**AC.egap@xunta.es**

**2.** No se recogerán trabajos enviados por fax ni versiones impresas que no vayan acompañadas de su correspondiente versión en soporte electrónico.

**3.** Los soportes magnéticos remitidos deberán presentar las siguientes características:

\_ En el caso de disquetes o discos compactos, deben contener un único archivo o documento con el texto de la colaboración.

\_ En el caso de envío por mensajería o correo ordinario, el disquete o disco compacto llevará rotulados en el exterior el nombre del archivo que denomina el trabajo y su autoría.

\_ Si se trata de archivos adjuntos enviados por correo electrónico, los datos de identificación del trabajo (título y autoría) figurarán en el espacio reservado al asunto del mensaje de correo electrónico.

**4.** Los trabajos enviados al Consejo Editorial deben cumplir las siguientes condiciones:

\_ Ser inéditos y no tener comprometida ni prevista su edición en otras publicaciones.

\_ Estar redactados en gallego, castellano o inglés.

\_ Poseer una extensión mínima de 25 000 caracteres y máxima de 70 000 en el caso de artículos (notas y bibliografía inclusive), y de 3000 a 10 000 caracteres en el caso de recensiones.

**5.** Todos los trabajos destinados a la sección principal de la revista (artículos, estudios, etc.) deben incluir, por este orden:

\_ Un título con su correspondiente traducción a inglés, en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

\_ Identificación de la autoría (nombre y apellidos).

\_ Identificación de la institución o centro a que pertenece.

\_ Resumen (como máximo de 150 palabras) del contenido en el idioma en que se presenta el texto principal, y su traducción a inglés (*abstract*), en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

\_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen las materias en que se inscribe el trabajo, junto con su traducción a inglés en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

\_ El cuerpo principal del texto.

\_ La bibliografía.

\_ Anexo con las tablas, diagramas y cuadros.

**6.** Los trabajos destinados a la sección de *recensiones* deberán incluir, además de los datos de identificación de la persona contribuyente (nombre y apellidos), la autoría, el título, la editorial, el lugar y la fecha de publicación de la obra recensionada.

**7.** Los textos deben presentarse mecanografiados a doble espacio en formato A4.

**8.** Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados en cuanto al estilo antes de ser remitidos.

**9.** Las notas figurarán al final del trabajo.

**10.** Las citas insertadas en el texto indicarán su autoría, año de publicación, y la página entre paréntesis. Por ejemplo (Peters, 2002: 123). En el caso de cita de varias obras con la misma autoría y fecha de publicación, el año irá acompañado de una letra del alfabeto (empezando por la «a») que distinga cada una de las obras de ese mismo año.

**11.** La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo incluyendo su subtítulo cuando corresponda, editorial, ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, deben incluirse el título y número de volumen o parte correspondiente, etc.).

En la medida de lo posible, se sugiere utilizar el siguiente modelo de presentación, en orden alfabético por apellidos, de acuerdo con el sistema *Harvard*:

- Libros:

Alesina et ál. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artículos 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.

- Artículos de revistas:

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

- Documentos no publicados:

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

- Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar su URL respectivo y la fecha de consulta (día-mes-año):

[http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat\\_a.html](http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html), 15-03-2006.

**12.** Todos los trabajos enviados deben incluir una indicación de las direcciones postal y electrónica de la persona remitente.

## Evaluación de los trabajos\_

*Administración & Cidadanía* somete los trabajos que los autores envían a un proceso de evaluación. Los artículos y reseñiones enviados son preseleccionados por el Consejo Editorial (véase el gráfico adjunto).

Los materiales que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitiendo cualquier referencia a su autoría, a dos pares externos vinculados a áreas científicas afines al contenido de los trabajos recibidos.

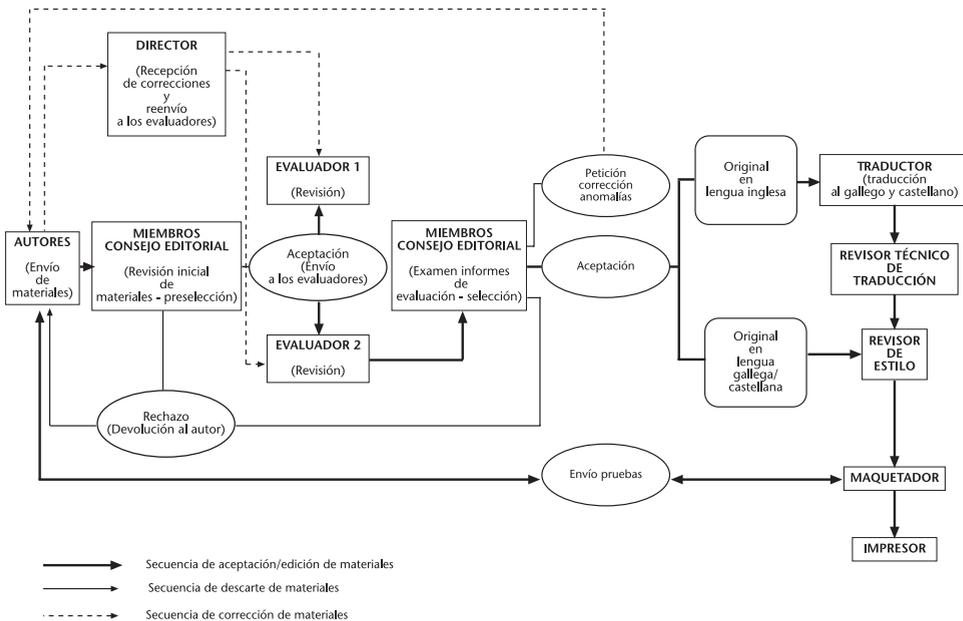
Tras el examen de los informes de evaluación, el Consejo Editorial les comunica a los autores el rechazo de su solicitud de publicación, la aceptación condicionada a la introducción de modificaciones en el original o bien a la aceptación sin condiciones. En todo caso, las comunicaciones realizadas por el Consejo Editorial van acompañadas de una copia de los informes de evaluación correspondientes.

*Administración & Cidadanía* cuenta con la colaboración de un centenar de evaluadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes de un total de 32 universidades y centros de investigación.

## Derechos de autor\_

Aceptada la publicación de cualquier material (artículo o reseñión) por parte del Consejo Editorial, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la editorial.

### ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números \_\_\_\_\_

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos \_\_\_\_\_

Entidad \_\_\_\_\_

DNI / NIF \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Población \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_ Telefax \_\_\_\_\_

Correo electrónico \_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_ \_ Firma

## Boletín de suscripción

[sólo 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 disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana. Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.
- \_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

**TARIFAS VIGENTES,  
HASTA DICIEMBRE DE 2007**

**Suscripción anual**  
3 números

**Número suelto**

**Forma de pago**

**PUBLICACIÓN  
IMPRESA**

**Particulares**

**72,00 €**

+ gastos de envío  
según la tarifa  
vigente

**Particulares**

**26,00 €**

+ gastos de envío  
según la tarifa  
vigente

**Instituciones**

**108,00 €**

+ gastos de envío  
según la tarifa  
vigente

**Instituciones**

**36,00 €**

+ gastos de envío  
según la tarifa  
vigente

- Transferencia a la cuenta* \_\_\_\_\_
- Contra Reembolso*
- Cheque a nombre de la editorial* \_\_\_\_\_
- Giro postal*
- Domiciliación bancaria*



**Domiciliación bancaria**

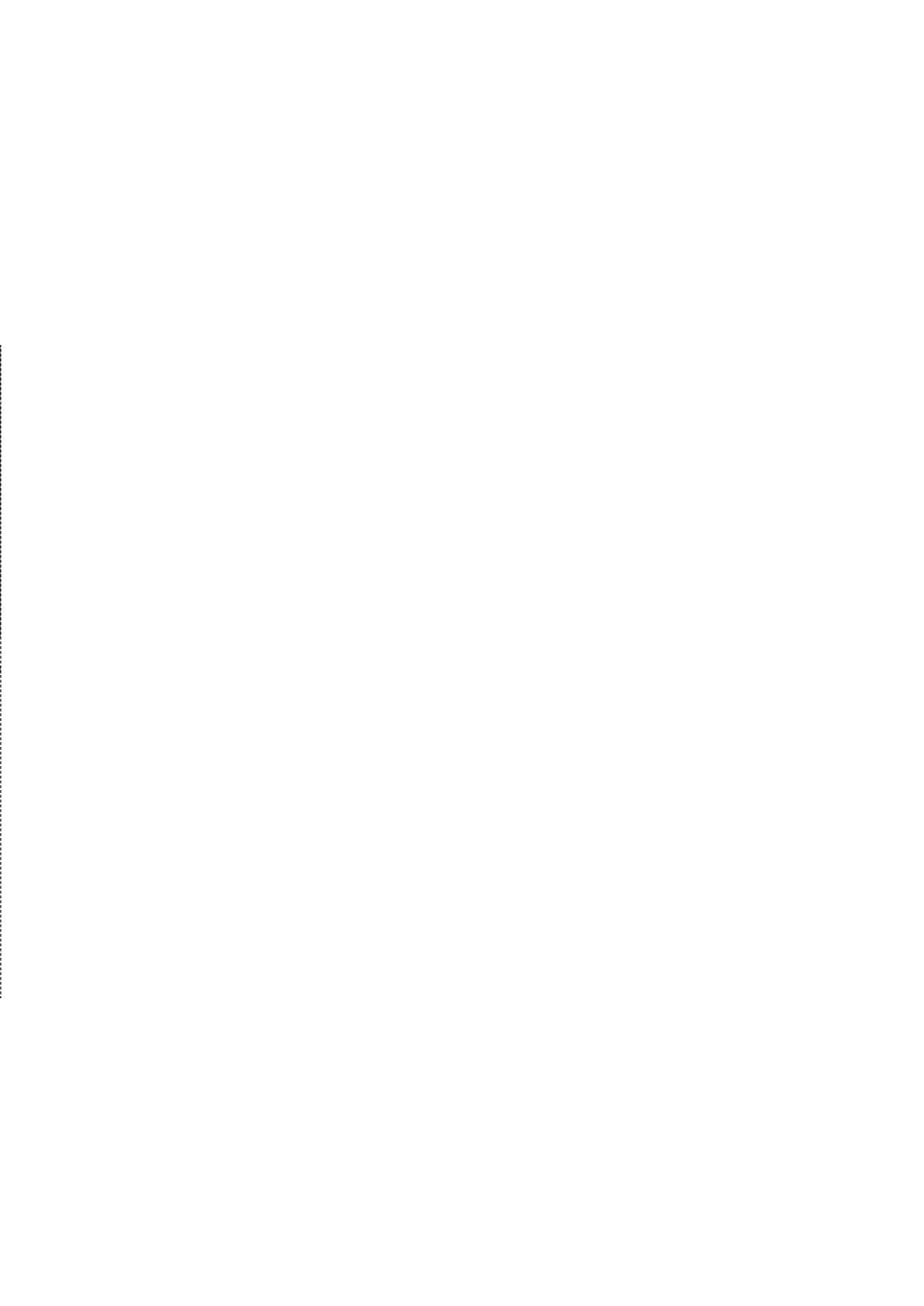
Fecha \_\_\_\_\_ Banco o caja \_\_\_\_\_  
 Número \_\_\_\_\_ Dirección de la agencia \_\_\_\_\_  
 Población \_\_\_\_\_  
 País \_\_\_\_\_ Número de cuenta \_\_\_\_\_

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la \_\_\_\_\_ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la revista **Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular \_\_\_\_\_  
 Dirección \_\_\_\_\_  
 Población \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_





administración & ciudadanía.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

stración & ciudadanía.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.



XUNTA DE GALICIA  
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E  
XUSTIZA



Escola Galega de  
Administración  
Pública