



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.10.2003
COM(2003) 615 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

GOBERNANZA Y DESARROLLO

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Diálogo sobre la gobernanza: aspectos primordiales y principios básicos	5
2.1.	Lucha contra la pobreza	5
2.2.	Implicación de los países socios.....	7
2.3.	Diálogo estratégico.....	7
2.4.	Seguridad.....	8
2.5.	Cláusulas sobre derechos humanos y buena gobernanza: procedimientos de consulta.....	9
2.6.	Corrupción.....	11
2.7.	Emigración	13
2.8.	Integración en los planteamientos sectoriales	13
2.9.	Apoyo presupuestario.....	14
2.10.	Comercio	16
2.11.	Sector empresarial	16
3.	Prácticas y planteamientos actuales impulsados por los países	18
4.	Hacia un planteamiento más dinámico y proactivo	19
4.1.	Programa estratégico en pro de la gobernanza.....	19
4.2.	Colaboración con países conflictivos.....	23
4.3.	Situación posconflicto	27
4.4.	Colaboraciones eficaces	30
5.	Conclusiones	35

1. INTRODUCCIÓN

- (1) Las estructuras y la calidad de la gobernanza constituyen factores determinantes de la cohesión o el conflicto social, el éxito o el fracaso del desarrollo económico, la conservación o el deterioro del entorno natural, y el respeto o la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Estos nexos han sido ampliamente reconocidos por la comunidad internacional y demuestran la importancia que la gobernanza reviste para el desarrollo.
- (2) La Declaración del Milenio, de las Naciones Unidas, sostiene que la creación de condiciones que favorezcan el desarrollo y la erradicación de la pobreza depende, entre otras cosas, de la buena gobernanza en cada país y en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales. En el Consenso de Monterrey, los Jefes de Estado convinieron en que la buena gobernanza, a todos los niveles, es indispensable para un desarrollo sostenible, un crecimiento económico sostenido y la eliminación de la pobreza. La misma interrelación entre gobernanza, democratización y desarrollo se halla presente en los objetivos generales de la UE, según se definen en los Tratados, en el “Libro blanco sobre la gobernanza democrática”¹ de la Comisión y en las conclusiones del Consejo de mayo de 2002. Asimismo, la Comisión ha elaborado en los últimos años diversas comunicaciones y documentos de estrategia relevantes desde la óptica de la gobernanza².
- (3) La gobernanza constituye un componente esencial de las políticas y reformas orientadas a la reducción de la pobreza, la democratización y la seguridad mundial. De ahí que el desarrollo de la capacidad institucional, especialmente de cara a la buena gobernanza y a la aplicación del Estado de Derecho, sea una de las seis vertientes de la política comunitaria de desarrollo a las que se concede una atención prioritaria en los programas de la CE en los países en desarrollo.
- (4) Pese a no haber definición alguna de gobernanza que goce de aceptación general a nivel internacional, el concepto ha ido adquiriendo importancia y, a lo largo de los últimos diez años, todos los socios para el desarrollo han intensificado su labor a ese respecto. En los últimos años, la Comunidad ha financiado igualmente, con un enfoque pragmático, distintos programas en este amplio ámbito de actividad. La gobernanza alude a la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos. La amplitud de semejante enfoque permite deslindar conceptualmente la gobernanza de otros temas, como los derechos humanos, la democracia o la corrupción. La gobernanza se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. Lo fundamental, en este contexto, es la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas. El verdadero valor del concepto de

¹ COM(2001) 428 final de 25.7.2001; Informe de la Comisión sobre la gobernanza europea, COM(2002)705 de 11.12.2002.

² Por ejemplo, Comunicación sobre las políticas de proximidad de la UE frente a sus países vecinos (“Una Europa más amplia”; COM (2003)104 final de 11 de marzo de 2003) y Comunicación sobre los derechos humanos en la región mediterránea (COM (2003)294 final de 21 de mayo de 2003).

gobernanza reside en su mayor pragmatismo, desde el punto de vista terminológico, frente a conceptos tales como democracia, derechos humanos, etc. Pese a su carácter amplio y abierto, la noción de gobernanza es un concepto significativo y práctico que alude a los aspectos básicos del funcionamiento de cualquier sociedad y de los diversos sistemas políticos y sociales. Puede describirse como el nivel elemental de estabilidad y eficacia de una sociedad. A medida que los conceptos de derechos humanos, democratización y democracia, Estado de Derecho, sociedad civil, descentralización de competencias y administración pública sana van adquiriendo importancia y pertinencia, paralelamente a la evolución de una sociedad hacia formas de organización política más sofisticadas, la gobernanza va convirtiéndose en buena gobernanza. En la actualidad, la noción de gobernanza se utiliza en general para denotar el nivel elemental de calidad y eficacia de cualquier sistema político/administrativo.

- (5) El artículo 9.3 del Acuerdo de Asociación de Cotonú presenta un interesante planteamiento, adoptado de común acuerdo entre los Estados ACP signatarios y la UE. “En el marco de un entorno político e institucional respetuoso de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho, la buena gestión de los asuntos públicos se define como la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para conseguir un desarrollo equitativo y duradero. Implica procedimientos de toma de decisión claros por parte de las autoridades públicas, unas instituciones transparentes y responsables, la primacía del derecho en la gestión y la distribución de los recursos, y el refuerzo de las capacidades de elaboración y aplicación de medidas destinadas en particular a prevenir y luchar contra la corrupción”.
- (6) La buena gobernanza es ante todo una cuestión de orden interno. La aplicación de políticas internas inadecuadas en numerosos países, y no sólo en los países en desarrollo, ha contribuido considerablemente a acentuar las desigualdades entre ricos y pobres, tanto a escala nacional o regional como entre distintos países o regiones. Así pues, es imprescindible una buena gobernanza en todos los niveles del sistema internacional, es decir, a escala nacional, regional y multilateral, para dotar al sistema de gobernanza mundial de legitimidad, coherencia y eficacia. El déficit de gobernanza a nivel mundial ha sido, en los últimos años, una de las preocupaciones constantes a las que se ha intentado responder a través de diversas iniciativas y debates a escala multilateral, impulsados en particular por las Naciones Unidas, y concretamente la Comisión sobre Gobernanza Global, y más recientemente a través de la Conferencia de Monterrey sobre financiación para el desarrollo y la Cumbre de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible. La UE ha participado activamente en este diálogo. Las cuestiones de gobernanza mundial son igualmente un tema de debate entre la CE y algunos países socios importantes, como China, Rusia, India y Brasil. Desde la perspectiva de la UE, una buena gobernanza supone también la necesidad de seguir mejorando la coherencia de todas las políticas pertinentes, como, por ejemplo, las relativas al medio ambiente, al comercio o a la agricultura.
- (7) Una buena gobernanza es un factor clave de cara a la eficacia de la ayuda al desarrollo y a la consecución de los objetivos que debemos esforzarnos por alcanzar. No obstante, lograr una buena gobernanza entraña todo un proceso, por lo que, mientras no se haya alcanzado, deben seguirse planteamientos

pragmáticos que propicien el avance. En este contexto, los indicadores no deben quedar reducidos a una mera relación de los aspectos que se incluirán en un cuadro de evaluación para establecer un mecanismo de selección basado exclusivamente en la gobernanza, sino que han de constituir un instrumento que permita integrar la gobernanza en todas las intervenciones y estrategias financiadas por la CE.

- (8) La presente Comunicación se centra en el desarrollo de la capacidad y el diálogo en materia de gobernanza en distintos tipos de situaciones. Así, junto a casos de colaboración eficaz, se estudiarán otros de colaboración con países conflictivos y en situaciones posconflicto.
- (9) Partiendo de las enseñanzas extraídas del planteamiento aplicado por la CE y otros donantes en relación con la gobernanza, de las experiencias de los países socios y las opiniones por ellos manifestadas, la presente Comunicación tiene por objeto determinar formas concretas de:
- desarrollar la capacidad de gobernanza y alentar una mayor implicación de los países socios en la formulación de los oportunos programas de reforma;
 - asegurar la coherencia, así como sinergias, entre las distintas políticas e instrumentos de la CE y la UE;
 - afianzar la colaboración para el desarrollo con cada uno de los países o regiones, a fin de coordinar, a través del diálogo estratégico, las prioridades de los donantes con los programas de los países socios, y de lograr la complementariedad de los donantes;
 - contribuir a la defensa de los derechos humanos y a la generalización de la democracia, la buena gobernanza y el Estado de Derecho.

La presente Comunicación pretende así orientar el planteamiento de la UE en materia de gobernanza y desarrollo, determinar el tipo de actuación que cabe privilegiar en diferentes situaciones y contribuir al debate internacional en torno a estos temas. Posteriormente se elaborará un manual que ayudará a llevar a la práctica este planteamiento.

2. DIÁLOGO SOBRE LA GOBERNANZA: ASPECTOS PRIMORDIALES Y PRINCIPIOS BÁSICOS

2.1. Lucha contra la pobreza

- (10) La gobernanza ha pasado a ser un componente esencial de la cooperación al desarrollo y forma ahora parte integrante de los procesos de la estrategia de reducción de la pobreza.
- (11) Se trata, a un tiempo, de la movilización efectiva, la representación y la habilitación de la sociedad civil, en particular de los pobres, y de la capacidad efectiva de las instituciones y Administraciones públicas de definir y aplicar las políticas necesarias. En numerosos países en desarrollo, la reducción de la

pobreza depende, en gran medida, de la capacidad de las instituciones públicas de realizar, con eficacia y de manera responsable, las siguientes funciones:

- crear las condiciones que permitan a los pobres mejorar su nivel de vida y desarrollar su capacidad de incrementar sus rentas y sus bienes,
 - garantizar el acceso de los pobres a los servicios públicos,
 - garantizar la seguridad de las personas y su acceso a la justicia, así como proteger y defender sus derechos.
- (12) La marginalización es una faceta de la pobreza en sí, y la habilitación resulta decisiva a la hora de reducir dicha pobreza. Uno de los principales aspectos que deben abordarse es la creación de las condiciones necesarias para la adquisición de poder e influencia en la sociedad por parte de los pobres, y para la participación de los hombres y mujeres, mediante una revisión de las normas y prácticas institucionales de las que se derivan los derechos y privilegios, y, concretamente, de las discriminaciones por razón de sexo que pueden encarnar. La puesta en práctica de planteamientos integradores y el fomento de la integración social deberían formar parte de cualquier programa de gobernanza en favor de los pobres, a fin de dar la palabra a las minorías, los grupos marginados y los más pobres y reflejar su perspectiva en el proceso de formulación de las políticas.
- (13) Un planteamiento participativo garantizará, asimismo, una mayor equidad entre generaciones, basada en un desarrollo sostenible en el que el medio ambiente será un elemento fundamental, al igual que el componente social y el económico. La participación de los agentes no estatales y de las organizaciones de la sociedad civil en las diversas fases del proceso de desarrollo, así como su involucración en los debates estratégicos nacionales, contribuirán a poner sobre el tapete estos aspectos³, lo cual es también pertinente en lo relativo a la política social. La política social es un factor productivo que contribuye a un desarrollo sostenible. El diálogo social y la implicación de las organizaciones patronales y de trabajadores en la formulación y aplicación de la política social y de empleo, y en el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo, pueden impulsar reformas acertadas que incidan de forma real en la vida cotidiana de los ciudadanos. Para la aplicación efectiva de un programa semejante, y ante la emergencia de una economía basada en el conocimiento, será fundamental dedicar el oportuno esfuerzo a la educación, incluido el acceso a las TIC, a fin de reducir y evitar la brecha digital. En este contexto, una cooperación científica y tecnológica específica a escala internacional puede facilitar la consecución de tal objetivo. El Sexto Programa Marco de la UE en materia de investigación y desarrollo tecnológico prevé una labor semejante.

³ Comunicación sobre la participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo (COM(2002)598 final de 7 de noviembre de 2002).

2.2. Implicación de los países socios

- (14) A fin de establecer programas de reforma impulsados por los distintos países en un contexto de legitimidad y responsabilidad, es imprescindible un diálogo interno en torno a la gobernanza.
- (15) En él desempeñan un papel importante no sólo los parlamentos y todas aquellas instituciones que no sean el gobierno central, sino también otros interesados nacionales (representantes de intereses políticos, sociales y económicos, así como autoridades municipales y otras autoridades descentralizadas), ya que cada uno de estos agentes está en condiciones de proporcionar una aportación valiosa y de contribuir a la evaluación, exhaustiva y dirigida por el propio país, de los programas de reforma de la gobernanza en favor de los pobres, con necesidades, prioridades y objetivos claramente definidos
- (16) La intervención de órganos supranacionales o regionales, así como las evaluaciones realizadas a nivel regional, pueden resultar de utilidad en todos aquellos casos en los que existe un claro valor añadido regional (integración económica, prevención de conflictos, seguridad) o cuando se trata de ámbitos de dimensión transfronteriza, como son, en general, los relacionados con el medio ambiente, y concretamente la gestión conjunta de recursos naturales transnacionales.

2.3. Diálogo estratégico

- (17) El diálogo estratégico debe consistir en un contacto, sistemático y continuado, entre países socios, en el que se aborden, entre otras, cuestiones de interés común y mutuo referentes a la gobernanza.
- (18) Existe una tendencia a privilegiar el diálogo con los países en momentos de crisis, en relación con problemas puntuales, o en reacción a sucesos concretos, lo cual, desde la perspectiva de los países socios, puede conferir al diálogo político una connotación negativa. Un diálogo estratégico más sistemático permitiría la elaboración de programas de trabajo compartidos y llevaría a una definición conjunta de los ámbitos prioritarios de cooperación -entre otros, los aspectos relacionados con la gobernanza-, con flexibilidad y en función de las necesidades de cada país socio.
- (19) Si se articula adecuadamente con los programas y ámbitos prioritarios de cooperación de la UE, el diálogo estratégico puede contribuir a la creación de un clima político de estabilidad y democracia, a los procesos de pacificación y a la seguridad. El diálogo estratégico deberá prever medios y mecanismos que permitan incorporar los citados objetivos a los programas de ayuda de la UE y alienten a los gobiernos de los países socios a perseguir esos objetivos como parte integrante de su estrategia global de desarrollo. La UE recurre ya al diálogo estratégico, unido a la oportuna ayuda, a la hora de colaborar con diversos países conflictivos.
- (20) Los indicadores constituyen una importante herramienta de cara al seguimiento y la evaluación de los programas e intervenciones, así como con vistas a mejorar su calidad. Los indicadores de gobernanza sólo son significativos si se elaboran y

evalúan de manera participativa, con la intervención activa de los oportunos interesados y a través de un proceso transparente impulsado por el propio país. Dichos indicadores habrán de englobar todos los aspectos de la gobernanza y no limitarse únicamente a los ámbitos directamente relacionados con un determinado programa de reforma. Deberán reflejar la formulación de las políticas y los resultados de los servicios aportados, así como la transparencia en la gestión de fondos públicos, la igualdad entre los sexos, el respeto y la defensa de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho. Cada uno de los indicadores deberá, además, ser lo bastante específico como para apuntar una solución institucional apropiada. Menos útiles resultan los indicadores que no hacen sino señalar los problemas de sectores en los que pueden intervenir simultáneamente distintas instituciones y aplicarse diversas políticas, sin apuntar solución alguna.

- (21) Con todo, el desarrollo de procedimientos adecuados con vistas a la determinación y aprobación de indicadores relacionados con la gobernanza sigue presentando enormes dificultades. Actualmente los donantes están desarrollando una intensa labor conjunta en lo que respecta a los indicadores de gobernanza, a través de la red sobre la gobernanza (GOVNET) del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, en la que están representados todos los principales donantes. La CE participa en la red GOVNET y cofinancia, en la actualidad, un proyecto en materia de indicadores de gobernanza dirigido por la OCDE.

2.4. Seguridad

- (22) La seguridad está directamente ligada al desarrollo: no puede haber desarrollo en un entorno de inseguridad crónica. A la inversa, una deficiente gobernanza motivada por la pobreza contribuye de forma decisiva a la aparición de brotes de violencia. La seguridad es un factor fundamental de cara a la estabilidad regional, la reducción de la pobreza y la prevención de conflictos. Una de las principales expectativas de los ciudadanos es que el Estado sea capaz de garantizar su integridad física y de proteger sus bienes y sus derechos políticos, económicos y sociales.
- (23) Cada vez más, se considera que el concepto de seguridad no sólo hace referencia a la seguridad del Estado, sino también a la noción más amplia de seguridad de las personas, que supone la posibilidad de que éstas vivan en libertad, en paz y exentas de toda amenaza. La seguridad ha de concebirse a un tiempo como un bien de interés nacional y un derecho individual. La reforma de los sistemas de seguridad forma parte integrante de una buena gobernanza. Para crear un clima de seguridad que sustente los principios democráticos y los derechos humanos, es necesario contar con un sistema de seguridad bien gestionado, transparente y susceptible de rendir cuentas. Por consiguiente, obrar en pro de una buena gobernanza y de una paz duradera supone reformar satisfactoriamente el sistema de seguridad, en particular en situaciones posconflicto.
- (24) De acuerdo con la definición de la OCDE, el "sistema de seguridad" engloba: a) las instituciones del Estado oficialmente responsables de garantizar la seguridad del Estado y de sus ciudadanos frente a actos de violencia y coacción (por ejemplo, las fuerzas armadas, la policía, cuerpos paramilitares, los servicios de inteligencia y órganos similares); y b) las autoridades civiles electas y/o

debidamente designadas que tienen el cometido de controlar y supervisar las citadas instituciones (por ejemplo, el parlamento, el poder ejecutivo, el ministerio de defensa, y los órganos judiciales y penales). La reforma de los principales agentes de seguridad, como las fuerzas militares, paramilitares y policiales, y las estructuras civiles de supervisión son de vital importancia con vistas a crear un entorno seguro y a mantener al sector de la seguridad sujeto permanentemente a las mismas normas de gobernanza que otros integrantes del sector público, y a las fuerzas militares bajo el control político de una autoridad civil. Estas instituciones están integradas en un marco de seguridad más amplio y dependen de la existencia de instituciones eficaces para administrar justicia e imponer el cumplimiento de la ley. La reforma del sector de la seguridad debe, pues, vincularse a la labor desarrollada para consolidar el Estado de Derecho a nivel nacional y local. Las intervenciones en los ámbitos que a continuación se citan pueden influir en la reforma del sistema de seguridad: fuerzas armadas y servicios de inteligencia; justicia y aparato de seguridad interna; fuerzas de seguridad no estatales; mecanismos de supervisión civil; organismos de gestión civil; capacitación de civiles; iniciativas regionales; iniciativas de desmilitarización de la sociedad.

- (25) La seguridad mundial y el terrorismo internacional inciden también en el desarrollo. Al margen del apoyo concedido a los países socios en el contexto de la Resolución 1373 del CSNU, la ayuda al desarrollo puede contribuir a combatir el terrorismo internacional a través de la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades.

2.5. Cláusulas sobre derechos humanos y buena gobernanza: procedimientos de consulta

- (26) Desde principios de la década de los noventa, los acuerdos de la CE con terceros países, incluidos los convenios comerciales y de cooperación y los acuerdos de asociación, contienen sistemáticamente, entre los "elementos esenciales", una cláusula relativa a los derechos humanos, en la que se estipula que el respeto de los derechos humanos fundamentales y de los principios democráticos presidirá la actuación de las partes en el plano interior y exterior, y constituye un "elemento esencial" del acuerdo. En el supuesto de que se vulnere dicha cláusula, cabe adoptar diversas medidas, siempre que, a la hora de aplicarlas, se observe el principio de proporcionalidad entre la gravedad de la vulneración y la magnitud de la respuesta. Entre las citadas medidas, figuran las siguientes: modificación del contenido de los programas de cooperación o de los cauces utilizados; reducción de los programas de cooperación cultural, científica y técnica; aplazamiento de la reunión de un comité mixto; suspensión de los contactos bilaterales de alto nivel; aplazamiento de los nuevos proyectos; negativa a respaldar las iniciativas del país socio; embargo comercial; suspensión de las ventas de armas, de la cooperación militar y de la cooperación propiamente dicha. La inclusión de cláusulas consideradas esenciales no denota un planteamiento negativo o sancionador. La finalidad de dichas cláusulas es promover el diálogo y las medidas positivas, como la defensa conjunta de la democracia y los derechos humanos, la firma, ratificación y aplicación de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, cuando se observen carencias a este respecto, o la prevención de crisis mediante el establecimiento de una relación sólida y duradera.

- (27) En lo que respecta al Acuerdo de Asociación de Cotonú⁴, setenta y siete países ACP y la UE convinieron en establecer procedimientos de consulta en relación con la observancia de los elementos clave de la colaboración. Con arreglo al artículo 9 del Acuerdo de Cotonú, el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho constituyen sus elementos esenciales y la buena gobernanza, su elemento fundamental. El artículo 96 prevé la posibilidad de que, en caso de violación de alguno de estos elementos esenciales, una de las partes invite a la otra a celebrar consultas (en 1995 se había introducido por primera vez un procedimiento similar, a través del artículo 366 bis del Convenio de Lomé IV revisado). Las consultas previstas en el artículo 96 están destinadas a examinar la situación, con vistas a hallar una solución que ambas partes consideren aceptable. De no encontrarse una solución, en casos de urgencia o en el supuesto de que una de las partes se niegue a celebrar consultas, pueden adoptarse medidas adecuadas. La suspensión de la cooperación es, en este contexto, una medida de último recurso. Las medidas que se adopten, que deben ser proporcionales a la violación del elemento esencial, irán encaminadas a dar al gobierno una señal clara en lo que respecta al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9.
- (28) Antes de la introducción, en 1995, del procedimiento de consulta, la cooperación con una serie de países había sido, de hecho, suspendida total o parcialmente. Desde 1995, se ha recurrido al procedimiento de consulta en doce ocasiones y en relación con diez países ACP⁵. Un ejemplo reciente es el de Zimbabue, país con el que se emprendieron consultas en virtud del artículo 96 del Acuerdo ACP-CE y al término de las cuales se aplicaron una serie de sanciones selectivas, como son la congelación de los fondos y activos de distintos miembros del Gobierno, la prohibición impuesta a los mismos de viajar a la UE o transitar por ella, y la prohibición de las exportaciones de material represivo y de formación para actividades militares⁶.
- (29) A la luz de la experiencia adquirida, cabe destacar algunos factores básicos para que las consultas resulten fructíferas, es decir, que pueda hallarse una solución que ambas partes consideren aceptable y/o que puedan aplicarse las medidas necesarias para corregir la situación. Las premisas fundamentales son las siguientes: a) la voluntad de las autoridades de volver a una situación de normalidad, que resulta vital, en particular, tras un golpe de Estado; y b) la coherencia de la postura de la UE y la coordinación entre donantes. A fin de realizar el oportuno seguimiento del proceso, es necesario identificar las violaciones concretas de los elementos esenciales, definir los ámbitos en los que se exigen medidas correctivas de las autoridades y mantener un intenso diálogo político, tanto durante la reunión formal de consulta como después. Finalmente, es preciso adoptar medidas positivas, como puede ser una participación activa y firme de la UE en la resolución de la crisis o el conflicto.

⁴ DO L 317 de 15.12.2000.

⁵ Níger, Guinea-Bissau, Togo, Haití, Comoras, Costa de Marfil, Fiyi, Liberia, Zimbabue y República Centroafricana.

⁶ Posición común del Consejo y Reglamento (CE) n° 310/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002.

- (30) La Comisión está estudiando formas más eficaces de utilizar la cláusula sobre derechos humanos. Así, se está explorando la idea de valerse de ella con vistas a la creación, con terceros países, de grupos de trabajo especializados sobre derechos humanos. En 2003, y al amparo del Acuerdo de cooperación con Bangladesh, se ha establecido por primera vez un subgrupo de gobernanza y derechos humanos, el cual permite a funcionarios de la UE y de Bangladesh proceder a un intenso intercambio de pareceres sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Su primera reunión tuvo lugar el 19 de mayo de 2003 en Dhaka y en ella se debatieron temas muy diversos, como la pena de muerte, el sistema judicial, el apoyo a los procesos electorales y la creación de una Comisión de Derechos Humanos. También se examinó la posibilidad de conceder mayor apoyo a los proyectos en materia de derechos humanos. Además, la Comunicación titulada "Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos"⁷ preconiza también el recurso a la citada cláusula con vistas a promover un enfoque más desarrollado de los derechos humanos y la democratización en la región. La Comunicación define diez aspectos susceptibles de mejora, entre ellos el desarrollo de planes de actuación nacionales y regionales sobre derechos humanos, una orientación más pragmática del diálogo político hacia los derechos humanos y una mayor atención a cuanto se relaciona con los derechos humanos y la democratización en los DEN y los programas indicativos nacionales.

2.6. Corrupción

- (31) La lucha contra la corrupción adquiere un relieve cada vez mayor en el programa de trabajo internacional y de la UE con vistas a la reducción de la pobreza. En el Programa Mundial contra la Corrupción de las Naciones Unidas, ésta se define como el abuso de poder para provecho personal, y abarca tanto el sector público como el privado (*"por corrupción se entiende toda operación entre agentes de los sectores público y privado a través de la cual bienes de utilidad pública se transforman ilegalmente en ganancias personales"*). La corrupción menoscaba la credibilidad de los gobiernos y la legitimidad de la democracia. Representa, con frecuencia, un tributo que han de pagar los pobres. La vulneración o elusión de los procedimientos formales subvierte la buena gobernanza. La corrupción en las elecciones, generales o locales, o en el parlamento limita la representatividad y la efectividad de los requisitos de rendición de cuentas; en las instancias judiciales atenta contra el Estado de Derecho; y en el sector público conduce a un reparto desigual de los servicios sociales. Una característica de la buena gobernanza es la existencia de instituciones y procedimientos destinados a luchar contra la corrupción y las actuaciones corruptas.
- (32) La experiencia adquirida a nivel internacional con los programas de cooperación al desarrollo dirigidos específicamente a prevenir la corrupción demuestra que, para ser fructífera, la lucha contra la corrupción debe inscribirse en un empeño más amplio, encaminado a reforzar la buena gobernanza y los procesos de democratización. La sociedad civil, los medios de comunicación, el ministerio

⁷ Comunicación sobre los derechos humanos en la región mediterránea (COM (2003)294 final de 21 de mayo de 2003).

fiscal y las instancias judiciales, así como la administración financiera (procedimientos tales como los de auditoría y control) deberán consolidarse; los procedimientos de contratación pública y de nombramiento de funcionarios públicos habrán de ser transparentes, y deberá asegurarse la efectiva rendición de cuentas ante el parlamento.

- (33) La tolerancia con la corrupción no es compatible con las asociaciones para la cooperación. No obstante, dada la dificultad que entraña la medición y evaluación de la corrupción, parece más oportuno tratar el problema en el contexto del diálogo sistemático entre países socios, a fin de valorar los esfuerzos realizados por el país considerado en lo que respecta a la lucha contra la corrupción atendiendo a las reformas emprendidas, a la continuidad de los progresos realizados, y a la determinación de las autoridades y la calidad de la labor desarrollada por ellas con vistas a la aplicación de medidas y reformas adecuadas. La sociedad civil contribuirá, con sus opiniones, a este proceso, y sus puntos de vista deben tomarse expresamente en consideración en las distintas fases del mismo.
- (34) El Acuerdo de Cotonú representó un paso importante a este respecto y podría servir de ejemplo de cara a futuros acuerdos con otros países o regiones. Las negociaciones sobre el concepto de buena gobernanza en sentido amplio cristalizaron en un planteamiento que gira en torno a dos ejes: de un lado, un compromiso de buena gobernanza como elemento fundamental y positivo de la colaboración, tema de diálogo periódico y área de apoyo activo de la Comunidad; y de otro, la aceptación de que los casos graves de corrupción, incluidos los sobornos que llevan a esa corrupción, constituyen una violación de dicho elemento y precisan medidas para remediar la situación. El procedimiento de consulta previsto en el artículo 97 se aplicará, no sólo en aquellos casos en que estén en juego fondos comunitarios, sino de manera más general, en cualquier país en el que la Comunidad aporte fondos y donde la corrupción represente un importante obstáculo a las estrategias de desarrollo basadas en los resultados. No se limita, pues, a los casos de corrupción que afectan directamente a las actividades de cooperación financiera de la CE, lo cual es importante si se tiene en cuenta, sobre todo, que los fondos públicos son intercambiables. Las disposiciones del Acuerdo reflejan el firme compromiso de las partes de adoptar las medidas oportunas para prevenir y combatir la corrupción, y demuestran que ésta constituye un tema de interés común y no exclusivamente unilateral.
- (35) Otro buen ejemplo es el caso de América Latina. La lucha contra la corrupción es un tema constante del diálogo y actualmente se están celebrando negociaciones con Centroamérica y los países del Pacto Andino con vistas a una cooperación específica en este ámbito. La Declaración Política de Madrid (Cumbre UE-América Latina y Caribe, celebrada en Madrid los días 16 y 17 de mayo de 2002) expresa el compromiso de consolidar las instituciones democráticas, el Estado de Derecho y el sistema judicial, de promover y defender los derechos humanos, y de combatir la corrupción y la delincuencia organizada. Por otra parte, la nueva generación de acuerdos bilaterales de la UE con países latinoamericanos incluirá un firme compromiso con los principios de buena gobernanza.

- (36) La manera de combatir la corrupción que se propone en los DEN y PIN consiste en atajar las causas institucionales de la misma, o corregir las condiciones que la hacen posible, mediante el desarrollo de la capacidad, tanto en la esfera institucional como en la de los agentes no estatales, y el respaldo de reformas orientadas a mejorar el marco normativo. Este aspecto se aborda sobre todo en relación con los países en los que la corrupción representa un problema fundamental de cara al desarrollo (según algunas fuentes, como Transparencia Internacional) y donde la lucha contra la corrupción forma parte del programa de trabajo gubernamental. En los tres últimos años, la Comisión ha financiado cinco proyectos, en conjunción con Transparencia Internacional, para desarrollar estrategias anticorrupción a nivel regional y nacional.
- (37) En su reciente Comunicación sobre la política global de la UE contra la corrupción⁸, la Comisión pide a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que intensifiquen sus esfuerzos con objeto de combatir esta forma de delincuencia. En lo que respecta a las relaciones de la UE con terceros países, la Comisión propone la inclusión de diez principios generales en las estrategias nacionales contra la corrupción de los países candidatos y en vías de adhesión a la UE, así como de otros países socios de la UE. Dichos principios suponen la adopción de medidas preventivas y represivas, el establecimiento de códigos de conducta e incentivos para el sector privado y la confección de "listas blancas". En las instancias multilaterales de escala mundial, cabe esperar un nuevo paso adelante con el Convenio contra la corrupción de las Naciones Unidas, que seguirá un planteamiento global y multidisciplinar, estableciendo un equilibrio entre la necesidad de crear un mecanismo funcional para la recuperación de los activos y la de institucionalizar medidas efectivas de prevención.

2.7. Emigración

- (38) Una correcta gestión de la emigración contribuye también globalmente a una buena gobernanza. Si se administra con rigor, la emigración puede representar un factor positivo de crecimiento y prosperidad para los países en desarrollo. Uno de los requisitos básicos para mejorar la gestión de la emigración es que se lleve a cabo una labor conjunta. Es necesario intensificar el diálogo entre el país de origen y los de destino, y desarrollar la ayuda mutua con un espíritu de colaboración. Los principios enunciados en la Comunicación sobre emigración y desarrollo de 3 de diciembre de 2002 proporcionan un marco adecuado para reforzar el diálogo sobre la emigración con los países en desarrollo. Al promover una buena gobernanza, la UE está eliminando una de las causas subyacentes primordiales de la emigración.

2.8. Integración en los planteamientos sectoriales

- (39) Un mayor recurso a un enfoque sectorial de la buena gobernanza, con apoyo presupuestario o mediante otros mecanismos financieros, como la financiación en común (*basket funding*), favorecería la implicación de los países, la coordinación y la eficacia.

⁸ COM(2003) 317 final de 28.05.2003

- (40) Los programas sectoriales requieren la aprobación de un documento de política sectorial que se integre en un marco estratégico global (como el DELP), un marco sectorial de gastos a medio plazo y un presupuesto anual, y un proceso de coordinación de los donantes bajo la dirección del gobierno beneficiario. En todas esas fases cabe realizar un análisis de la buena gobernanza.
- (41) Las intervenciones vinculadas a la gobernanza pueden también seguir un planteamiento sectorial y resultan particularmente pertinentes a la hora de abordar reformas administrativas (programas de reforma del sector público, descentralización, reforma del sistema de seguridad, reformas del sistema judicial, etc.). En este contexto, cabe la posibilidad de colaborar con agentes no estatales.
- (42) Integrar en los programas sectoriales el desarrollo de la capacidad institucional contribuye a la buena gobernanza. Su integración en sectores tales como el transporte, la sanidad o la educación, se lleva a cabo a través del respaldo a las oportunas instituciones en la formulación, el seguimiento y la aplicación de políticas, y en la programación y gestión presupuestarias.

2.9. Apoyo presupuestario

- (43) La CE empezó a conceder apoyo presupuestario a los programas de reforma económica de los países ACP hará unos quince años, en el contexto de los programas de ajuste estructural acordados por estos países con las instituciones de Bretton Woods. Más recientemente, el apoyo presupuestario se ha ido extendiendo a otras regiones, aparte de los países ACP.
- (44) Uno de los requisitos para que el apoyo presupuestario resulte eficaz es que la gestión de las finanzas públicas sea adecuada o vaya por buen camino. Al vincular la aportación de fondos a la consecución de los resultados acordados (basados en indicadores de progresos) en términos de mejora de la gestión financiera pública, el apoyo presupuestario crea incentivos adicionales de cara a la reforma. Al aportar fondos a través de los presupuestos nacionales, convierte a la Comisión en parte interesada en el diálogo sobre los sistemas presupuestarios. La presentación de informes anuales sobre los resultados ayuda a afianzar, a nivel interno, los mecanismos de rendición de cuentas: la exigencia, cada día más generalizada en las operaciones de apoyo presupuestario de la CE, de que los propios países informen con regularidad al parlamento, está destinada a mejorar la calidad y el contenido de tales informes, y, por tanto, a promover la responsabilidad del gobierno ante el parlamento. Por otra parte, el apoyo presupuestario ayuda a reducir las fuertes presiones de que son objeto los presupuestos nacionales, y que constituyen en sí mismas una fuente de dificultades en la gestión de las finanzas públicas.
- (45) El planteamiento adoptado por la Comisión de cara al apoyo presupuestario, que vincula el volumen de fondos a la consecución de los resultados acordados en términos de reducción de la pobreza y gestión de las finanzas públicas, supone también un incentivo adicional para mejorar el diálogo interno entre el Tesoro y los principales ministerios ejecutivos, dado que para el Tesoro adquieren mayor transcendencia tanto las realizaciones de estos ministerios como la garantía de que se han financiado íntegramente. Asimismo, mediante la concesión de apoyo

complementario para la capacitación, las operaciones de apoyo presupuestario contribuyen a incrementar la capacidad para llevar a cabo las mejoras acordadas.

- (46) Por otra parte, el apoyo presupuestario puede facilitar la gestión financiera pública en aquellos ámbitos en los que el propio proceso de ayuda plantea problemas a los gobiernos. Las ayudas para proyectos extrapresupuestarios rara vez figuran en los sistemas de planificación nacionales, y casi nunca en los de contabilidad. El apoyo presupuestario aporta fondos a través de dichos sistemas, lo cual permite planificar los recursos sobre la base de una visión completa, en lugar de hacerlo a partir de la visión parcial de la que se dispone cuando la mayor parte de los gastos de inversión son financiados por los donantes, al margen del presupuesto, y los costes recurrentes que suponen pasan posiblemente desapercibidos a los responsables de la planificación. Se garantiza también así que la imagen que reciben los parlamentos nacionales esté completa, sin las omisiones y distorsiones a que dan lugar los flujos extrapresupuestarios de la ayuda externa, lo que incide también positivamente en la rendición nacional de cuentas.
- (47) Entre los logros más destacables de estas reformas se incluyen, en muchos países, una reducción sostenible de los déficit públicos, la supresión de las exenciones tributarias y arancelarias discrecionales, que han venido impidiendo crear condiciones equitativas para los agentes del sector privado, y el aumento de la estabilidad del sector bancario, al ponerse término a la práctica de los préstamos políticos. Sin embargo, ha quedado al mismo tiempo cada vez más patente que las reformas no pueden comprarse, que sus beneficios no se han hecho suficientemente extensivos a los pobres y que requieren un respaldo (implicación) suficiente en el país. Desde 1999, los programas de ajuste estructural se han sustituido por programas de apoyo a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.
- (48) En el contexto de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el planteamiento apropiado en lo que a los donantes se refiere consiste en conceder ayudas que contribuyan y se adecuen a un programa de reformas liderado por el país y que queden plasmadas en el presupuesto. En muchos países con un DELP, los donantes aprueban un marco común que establece los principios rectores de la ayuda presupuestaria y definen, con frecuencia en forma de matriz, los ámbitos de reforma y los resultados esperados en los que se proponen centrar el diálogo con los gobiernos. La mejora de la gobernanza económica, mediante una mayor eficacia, eficiencia y transparencia del gasto público, y el aumento de la oferta de servicios sociales para los pobres son aspectos esenciales de ese diálogo entre los donantes y los gobiernos. La mayor parte de los países que cuentan con un DELP han comenzado a mejorar la sostenibilidad del gasto público, mediante el establecimiento de orientaciones a medio plazo plasmadas en un marco de gastos o un marco presupuestario a medio plazo. Asimismo, se recurre cada vez más a los estudios de seguimiento de los gastos del ámbito social, a fin de comprobar en qué medida los fondos del Gobierno central llegan al beneficiario final.

2.10. Comercio

- (49) La gobernanza es un factor esencial a todos los niveles para la integración de los países en desarrollo en el sistema comercial multilateral, y para la creación de un entorno empresarial atrayente, en el que la inversión y el comercio puedan prosperar. Es, pues, vital para el desarrollo económico, sin el cual la pobreza y los problemas que ésta lleva aparejados no pueden erradicarse.
- (50) La integración de los países en desarrollo en el sistema comercial multilateral no sólo depende de un claro acceso a los mercados y de una mayor producción nacional de bienes y servicios exportables. Las condiciones internas de gobernanza son fundamentales para aprovechar las posibilidades que brinda la mundialización. Los países en desarrollo sólo podrán atraer suficientes inversiones nacionales, regionales e internacionales si cuentan con una capacidad institucional adecuada, están dispuestos a crear un entorno legal, judicial e institucional transparente, seguro y eficaz, y se hallan en condiciones de hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias. Consciente de ello, la Comisión ha aprobado un marco de actuación específico de cara a la asistencia técnica relativa al comercio, que ofrece una base para la cooperación en este terreno⁹.
- (51) En lo que respecta a su propia política comercial, la UE ofrece a los países en desarrollo acceso preferente a su mercado, a través del sistema de preferencias generalizadas (SPG). Este sistema está destinado a favorecer el desarrollo, mediante la aplicación, a las mercancías procedentes de los países en desarrollo, de derechos arancelarios más bajos que los aplicados a los países industrializados. Ahora bien, estas preferencias pueden suprimirse¹⁰ (como ocurre actualmente en el caso de Birmania), si se observan carencias manifiestas en materia de gobernanza, como, por ejemplo, el recurso al trabajo forzoso en las prisiones, prácticas de esclavitud o la violación del derecho de asociación. Además, el SPG otorga incentivos, en forma de preferencias adicionales, a los países que hayan incorporado a su ordenamiento jurídico nacional ciertos convenios de la OIT y/o que lleven a cabo una gestión sostenible de sus recursos forestales. Así pues, mediante incentivos y medidas disuasorias, la UE intenta fomentar la buena gobernanza en los ámbitos relacionados con el comercio.

2.11. Sector empresarial

- (52) En general, no es posible promover el desarrollo social en los países en desarrollo de forma sostenible exclusivamente a través del sector público. Las empresas privadas pueden desempeñar un papel importante a este respecto.
- (53) En los países en desarrollo, la mala gobernanza (plasmada en Administraciones ineficientes, la falta de rendición de cuentas y de transparencia financiera, la corrupción, sistemas financieros ineficaces y demás deficiencias del Estado) representa uno de los factores que más desincentivan la inversión, el ahorro y la movilización de recursos, tanto a nivel nacional como internacional. De hecho, un deterioro acelerado de la gobernanza podría, incluso, provocar súbitas salidas de

⁹ COM(2002) 513 final de 18.9.2002

¹⁰ Con arreglo al artículo 26 del SPG.

fondos y fugas de capitales. Dado que la base tributaria suele ser muy exigua, los ingresos fiscales no permiten a menudo financiar adecuadamente la atención sanitaria y otros servicios sociales. Sólo un crecimiento económico considerable y sostenible puede crear la riqueza necesaria para luchar eficazmente contra la pobreza y permitir cimentar las bases del sector público a través de los ingresos fiscales. Un factor clave del crecimiento económico es un sector empresarial dinámico. La inversión extranjera directa puede jugar un papel primordial en los países en desarrollo y, para atraer esa inversión, los países deben crear condiciones adecuadas. La previsibilidad, la responsabilidad y la transparencia de la actuación gubernamental son algunas de esas condiciones, como también lo son la aplicación coherente de políticas económicas sanas y la creación de un entorno macroeconómico estable, acompañado de un sólido marco legal y reglamentario, que ofrezca protección frente a la coacción del Estado, a las conductas arbitrarias y a la corrupción. Los inversores, tanto nacionales como extranjeros, deberán tener la seguridad de que sus activos no sufrirán menoscabo y de que se respetarán las obligaciones contractuales.

- (54) A fin de promover un desarrollo sostenible, es importante que los sectores público y privado instauren un verdadero diálogo y una colaboración efectiva, que abarquen igualmente cuestiones tales como los derechos humanos y la responsabilidad social de las empresas (RSE). La RSE¹¹ hace referencia a la integración voluntaria, por parte de las empresas, de los intereses sociales y medioambientales en sus actividades empresariales y en su interacción con otros agentes interesados. Las prácticas voluntarias de índole social y medioambiental, vinculadas a las actividades de las empresas y que rebasan sus meras obligaciones legales, pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de subsanar el déficit de gobernanza de manera innovadora. La RSE no sustituye a las disposiciones legales vinculantes y al diálogo social, sino que es complementaria de los mismos. No puede, por tanto, menoscabar el deber de las autoridades públicas de establecer disposiciones vinculantes, a nivel nacional y/o internacional, sobre el respeto de determinadas normas sociales y medioambientales o en materia de información. El compromiso responsable del sector privado no puede sino resultar beneficioso para aspectos tales como la aplicación de las normas fundamentales del trabajo, el desarrollo de los recursos humanos y la creación de condiciones de trabajo decentes, la transparencia financiera o la protección del medio ambiente.
- (55) La adopción, en agosto de 2003, del Proyecto de Normas de las Naciones Unidas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos¹², pone de relieve el creciente reconocimiento de las responsabilidades que han de asumir las empresas frente a las partes interesadas. Dichas Normas constituyen un conjunto de pautas éticas, que agrupan una serie de obligaciones legales de las empresas derivadas de las actuales disposiciones en materia de derecho humanos, trabajo y medio ambiente, así como diversas directrices para las empresas que operan en zonas conflictivas.

¹¹ COM(2002)347 final de 2.7.2002, “La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible”.

¹² Proyecto de Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1

- (56) Al aprobar su "Resolución sobre la adopción de normas por la Unión Europea para las empresas europeas que operan en países en desarrollo: Hacia un código de conducta europeo"¹³, el Parlamento Europeo reconoció la influencia que ejerce el sector privado europeo sobre los procesos de desarrollo, la situación medioambiental y los derechos humanos en los países en desarrollo en los que opera.
- (57) Las Directrices para las empresas multinacionales de la OCDE constituyen un instrumento completo y respetado de responsabilización de las empresas, en el que se enuncian principios y reglas de carácter voluntario con vistas a una actuación responsable de las empresas en ámbitos tales como los derechos humanos, las normas fundamentales del trabajo y las medidas destinadas a combatir la corrupción. Las Directrices tienen un alcance mundial, puesto que los gobiernos de los 37 países signatarios¹⁴ recomiendan a las empresas multinacionales establecidas en los mismos que las apliquen en cualquier lugar del mundo en el que operen. La Comisión ha desempeñado un papel activo en la promoción de dichas Directrices.

3. PRÁCTICAS Y PLANTEAMIENTOS ACTUALES IMPULSADOS POR LOS PAÍSES

- (58) La instauración de la Unión Africana y el establecimiento de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) han creado un nuevo plano de gobernanza panafricano. Los gobernantes africanos han convenido en reconocer que la paz y la seguridad, la democracia, la buena gobernanza, los derechos humanos y la gestión saneada son algunas de las condiciones indispensables para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, así como para poner fin a los conflictos armados en el continente.
- (59) El planteamiento de la NEPAD en lo que respecta a la gobernanza está compendiado en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno sobre la Democracia y la Gobernanza Política, Económica y Empresarial¹⁵.
- (60) Una de las características destacables de esta iniciativa es el mecanismo de evaluación *inter pares* africano, que representa un instrumento de autocontrol al que pueden adherirse, con carácter facultativo, los Estados miembros de la Unión Africana. Hasta ahora son quince los países africanos que han firmado un memorando de acuerdo para adherirse al mecanismo de evaluación *inter pares*, cuyo objeto es garantizar que las prácticas y las políticas de los participantes se adecuen a los valores, códigos y normas de gobernanza política, económica y empresarial, aprobados y contenidos en la Declaración de la NEPAD. Los países que deseen adherirse al mecanismo deben definir un programa de actuación preciso y sujeto a plazos para la aplicación de la Declaración sobre la

¹³ Resolución sobre la adopción de normas por la Unión Europea para las empresas europeas que operan en países en desarrollo: Hacia un código de conducta europeo (A4-0508/98).

¹⁴ Los países signatarios son los 30 miembros de la OCDE, Argentina, Brasil, Chile, Estonia, Israel, Lituania y Eslovenia. La adhesión de Letonia está en curso y se está estudiando, asimismo, la solicitud de adhesión de Singapur.

¹⁵ Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, 38ª sesión ordinaria de la Organización para la Unidad Africana, 8 de julio de 2002, Durban, Sudáfrica.

Gobernanza, en el que se contemplen revisiones periódicas. El mecanismo de evaluación *inter pares* puede alentar a los países a deliberar seriamente sobre el impacto de las políticas internas -no sólo en la estabilidad política y el crecimiento económico internos, sino también en los países vecinos-, y a promover la rendición recíproca de cuentas.

- (61) En otras regiones, existe un amplio abanico de agrupaciones, foros y acuerdos de cooperación regionales y subregionales que tratan problemas de gobernanza. La gobernanza ocupa un lugar destacado en el programa de trabajo de la Organización de Estados Americanos (OEA), en el que se prevé la presentación de informes generales a la Asamblea General. En lo que respecta a la lucha contra la corrupción, por ejemplo, la OEA ha instaurado un mecanismo global de seguimiento del Convenio Interamericano contra la corrupción, que incluye disposiciones específicas para la asociación de la sociedad civil a este proceso. La gobernanza democrática es también uno de los cinco ámbitos prioritarios de actuación identificados por el Grupo de Río en su última Cumbre, celebrada en Cuzco en mayo de 2003. Los países del Grupo confirmaron su compromiso con la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, y con la necesidad de establecer sistemas políticos más eficientes. Lo mismo ocurre en Asia, donde las cuestiones de gobernanza ocupan un lugar destacado en el programa de trabajo de los países asiáticos o sus agrupaciones, especialmente a raíz de la crisis financiera de la región. El debate en esa zona se centra, entre otras cosas, en la forma de lograr una influencia del Estado en la economía menos directa y dominante, de aplicar principios económicos basados en el mercado, de fomentar la integración comercial regional, de afianzar los mercados financieros nacionales y de ampliar las posibilidades de reacción colectiva ante amenazas potencialmente desestabilizadoras. Los bancos de desarrollo regional -como el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-, en los que los países socios y otros países de su respectiva región disponen de una participación mayoritaria, y que cuentan con un amplio mandato en materia de desarrollo, también se ocupan de cuestiones de gobernanza (en el contexto, por ejemplo, de la modernización del Estado y de la reforma del sector público), como aspecto prioritario de sus políticas y operaciones. Además, el BID, en concreto, ha desarrollado recientemente un marco estratégico para la reforma del Estado y la consolidación de la gobernanza democrática, dentro del apartado "Modernización del Estado".

4. HACIA UN PLANTEAMIENTO MÁS DINÁMICO Y PROACTIVO

4.1. Programa estratégico en pro de la gobernanza

- (62) El problema de la gobernanza puede abordarse desde distintas perspectivas dependiendo de las circunstancias de los diversos países. Así, la actuación que resulte adecuada diferirá en función de que se trate de una colaboración problemática o eficaz o de que el país salga de un conflicto armado. La buena gobernanza ha de analizarse y promoverse atendiendo a las condiciones específicas de cada país. No puede plantearse con arreglo a modelos uniformes, sino en función de las situaciones existentes. Es necesario un proceso de consolidación gradual de instituciones responsables, eficaces y democráticas y un diálogo abierto con los agentes no estatales, entre los que se incluyen los agentes

sociales y económicos y otras organizaciones de la sociedad civil. La capacitación y la sostenibilidad de las instituciones constituyen los elementos esenciales de todo programa de gobernanza.

(63) La CE cuenta -merced a su presencia en casi todos los países en desarrollo y en transición, y a sus políticas y su amplio abanico de instrumentos- con una larga experiencia en lo tocante a la concesión de ayuda a gobiernos de países en situaciones muy diversas y al mantenimiento del diálogo con los mismos. En todos los casos, la línea de actuación y el apoyo de la CE de cara a la gobernanza están integrados en sus instrumentos usuales de cooperación, que, dependiendo de la situación específica del país, pueden englobar lo siguiente:

- diálogo,
- ayuda humanitaria,
- todas las categorías de ayuda al desarrollo, tales como:
 - apoyo al desarrollo de la capacidad institucional,
 - apoyo a la descentralización administrativa, a los procesos electorales, a los agentes no estatales,
 - apoyo a las actividades en el ámbito de los derechos humanos.

Entre los instrumentos técnicos y financieros figuran el apoyo a proyectos, a programas sectoriales y a los presupuestos, la financiación de costes recurrentes y la asistencia técnica. En todas sus intervenciones, la CE intenta lograr el mayor grado posible de coherencia, complementariedad y coordinación entre su propia política y las de los Estados miembros de la UE, así como las de los demás donantes, con vistas a una mayor eficiencia y a fin de enviar a los gobiernos y las poblaciones de los países socios señales coherentes.

(64) En este contexto, debería recurrirse al diálogo para asegurar un contacto periódico con los países socios, y no limitar dicho diálogo a las situaciones de crisis, inminente o ya declarada. El diálogo debería incluir una evaluación periódica y, en lo posible, conjunta de la evolución registrada en lo que atañe al respeto de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de Derecho y la buena gobernanza. Una mayor coordinación entre la CE, los Estados miembros y otros donantes puede contribuir a la eficacia del diálogo.

(65) Las colaboraciones con países conflictivos representan un problema del que la comunidad internacional deberá continuar ocupándose. La cooperación con dichos países en pos del desarrollo requiere un enfoque específico que aborde las verdaderas causas de los problemas, con frecuencia relacionadas con la gobernanza, así como la adopción de una serie de medidas adaptadas al contexto particular del país considerado.

(66) En las intervenciones que atañen a la gobernanza, es conveniente que la UE estudie la oportunidad de pasar, cuando proceda, de un planteamiento por proyectos a un planteamiento por programas sectoriales. El objeto es facilitar la elaboración de estrategias y planes de actuación coherentes por parte de los

gobiernos de los países socios, con la participación de los donantes y de otros interesados, en un proceso y conforme a un marco unificados. El planteamiento sectorial ofrece asimismo un cauce para armonizar las prácticas y procedimientos de los donantes, y tratar problemas, como el de los costes recurrentes de las Administraciones públicas, de manera coordinada.

- (67) Para mejorar la eficacia y la incidencia de las intervenciones de la UE en pro de la gobernanza, así como de otros frentes de desarrollo, será necesario avanzar hacia la aplicación de políticas y planteamientos comunes a la UE, definir estrategias por países o regiones y armonizar los procedimientos. Globalmente, se observa un desplazamiento en el planteamiento de la gobernanza por parte de los Estados miembros de la UE, de una atención inicial limitada a los procesos económicos y la eficacia administrativa hacia un mayor interés por temas relacionados con la democracia, la justicia, y la participación. En situación análoga se hallan otros donantes bilaterales y multilaterales. Parece así registrarse un desplazamiento general en favor de programas bilaterales de cooperación de ámbito nacional. La consolidación del marco institucional y legislativo para cimentar la viabilidad institucional, los procesos de democratización, el Estado de Derecho y el respeto y la protección de los derechos humanos y de las libertades individuales es un elemento común a todas las intervenciones de la CE. Todos estos aspectos constituyen, a la vez, sectores de intervención y cuestiones transversales en los documentos estratégicos nacionales o regionales. La CE seguirá buscando la complementariedad y coherencia entre su actuación y la de otros donantes bilaterales y multilaterales.
- (68) El uso de indicadores de gobernanza redundan en interés mutuo de los socios, ya que pueden facilitar el diálogo interno y los procesos de reforma de los sistemas de gobernanza dirigidos por el propio país (sistema electoral, justicia), así como mejorar la calidad de las intervenciones para el desarrollo.
- (69) A continuación se presentan los planteamientos en materia de gobernanza que sigue actualmente la CE en diferentes situaciones, es decir, en caso de colaboración conflictiva, en un contexto posconflicto y ante una colaboración fructífera. Para ilustrar dichos planteamientos y ofrecer pautas de actuación en distintos ámbitos y situaciones, a la luz de la experiencia adquirida, se han seleccionado algunos casos prácticos.
- (70) La presente Comunicación se centra en los países en desarrollo con arreglo a lo señalado en la Declaración Conjunta del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Comunidad¹⁶. No obstante, la experiencia adquirida en otros países y regiones puede aportar ideas interesantes y tácticas de utilidad, que posiblemente podrían hacerse extensivas a cualquier región.
- (71) Los Balcanes Occidentales pueden servir de ilustración de la política de la UE en un contexto posconflicto.

¹⁶ Declaración Conjunta de 10.11.2000; Comunicación sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea (COM(2000)212 final de 26.4.2000).

BALCANES OCCIDENTALES

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO: Los aspectos más destacados son la situación posconflicto y el legado de la partición de la Federación de Yugoslavia. A ello se añade la particular complejidad institucional de la región, inducida por los acuerdos de paz (p.ej., presidencia tripartita de Bosnia y Hercegovina, nueva Constitución de Serbia y Montenegro, Kosovo bajo administración de la ONU, Acuerdo de Ohrid en ARYM). La comunidad internacional ha desempeñado un importante papel, encargándose de la administración total o parcial de amplias entidades territoriales (mandatos de la ONU en Bosnia y Hercegovina y Kosovo). Entre los demás obstáculos cabe citar la necesidad de crear de cero algunos servicios de la Administración en los Estados sucesores (p.ej., servicios de control en las fronteras nacionales), la delimitación y el control de las fronteras, y la potencial fuente de litigios derivada de los derechos de propiedad y los problemas catastrales. La región se enfrenta, asimismo, a otros problemas más habituales en la transición de un sistema socialista a una verdadera democracia y a una economía de mercado efectiva. A través del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), la UE pretende ayudar a estos países a superar los mencionados problemas institucionales, entablar una relación de colaboración y recobrar el control, y avanzar hacia la integración europea.

PRINCIPALES MEDIDAS: En el centro de la política de la UE frente a la región -plasmada en el PEA-, está el reconocimiento de que estos países de los Balcanes Occidentales son candidatos potenciales a la adhesión a la UE (declaración del Consejo Europeo de Feira, en junio de 2000, reiterada en Copenhague en diciembre de 2002 y en Salónica en junio de 2003) y de que los criterios de Copenhague de 1993¹⁷ seguirán aplicándose. El apoyo a la gobernanza y la reforma institucional viene, pues, predeterminado por esta perspectiva general: los países de los Balcanes Occidentales están destinados a adoptar las normas europeas en el plano político, económico y legislativo. Más concretamente, la UE se propone aplicar la valiosísima experiencia adquirida a través del proceso de ampliación (experiencia de la transición poscomunista y de la transferencia del acervo comunitario en Europa Central y Oriental). El planteamiento seguido es de carácter global y contempla la estabilización democrática (que conlleva la protección de las minorías, el regreso de los refugiados, etc.), una posible reforma constitucional, el establecimiento del Estado de Derecho (que incluye una reforma policial y judicial, y medidas contra la corrupción), la reforma de la Administración pública, la gobernanza económica (gestión del gasto público, proceso de privatización, respeto de los derechos de propiedad), y la oportuna capacitación para cumplir con las obligaciones del PEA (facilitación del comercio y cooperación estadística). El 40% de la ayuda comunitaria concedida a través del programa CARDS se destina a resolver los problemas institucionales y satisfacer las necesidades de desarrollo institucional. Con carácter excepcional, la CE concede ayuda macrofinanciera para respaldar las economías de los Balcanes Occidentales, la cual contribuye considerablemente a mejorar la gobernanza económica en dichos países. Además, la CE está desarrollando su estrategia en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior, ayudando a los países de los Balcanes Occidentales a reforzar su capacidad para combatir

¹⁷

Acordados en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993; criterios para el ingreso en la UE de los Estados candidatos: estabilidad democrática, respeto de los derechos humanos, Estado de Derecho, protección de las minorías, economía de mercado efectiva, adopción de las normas y políticas comunes que configuran el corpus legislativo de la UE.

la delincuencia organizada. Asimismo, se está trabajando intensamente en el desarrollo de una gestión integrada de fronteras. Otros temas prioritarios son la emigración y el asilo.

4.2. Colaboración con países conflictivos

- (72) Las colaboraciones con países conflictivos se caracterizan por la falta de compromiso de estos últimos con una buena gobernanza. Esta situación difiere de los casos de gobernanza deficiente, en los que el gobierno hace lo posible y demuestra una firme voluntad, pero carece de la suficiente capacidad y los resultados son limitados.
- (73) Los donantes no pueden permitirse dejar totalmente de lado a los "malos alumnos" o países conflictivos, y ello por tres motivos fundamentales: 1) por razones de solidaridad: la población no debe pagar por la falta de compromiso de su gobierno; 2) por razones de seguridad, habida cuenta del peligro que encierra el aislamiento de un país y su abandono al aumento incontrolado del extremismo y el terrorismo, como ocurre en los denominados "Estados en quiebra" (*failed states*); 3) atendiendo a la eficacia de la ayuda desde una perspectiva a más largo plazo, habida cuenta de los altos riesgos y costes que puede suponer abandonar un país a su suerte durante un largo período (aumento de la pobreza, hundimiento de las instituciones, paralización del hipotético sector privado, etc.). Asimismo, existe el riesgo de que se produzcan efectos indirectos, y concretamente de que el conflicto se extienda a países vecinos o, de forma más amplia, a la comunidad internacional.
- (74) En consecuencia, en lugar de retirarse de un determinado país, es preferible que la UE y los demás donantes encuentren puntos de arranque y enfoques alternativos de cara a la cooperación con el país considerado.
- (75) Las colaboraciones con países conflictivos comprenden tanto aquellos casos en que la actuación de la CE en pro de la gobernanza incluye un diálogo y apoyo financiero a través de distintos instrumentos, como otros extremadamente problemáticos en que se ha suspendido la cooperación.
- (76) En los casos más extremos, en los que posiblemente la comunidad internacional haya tomado o exija "medidas adecuadas" o sanciones, resultará particularmente difícil encontrar puntos de arranque. Con todo, aun en tales circunstancias, se pueden llevar a cabo actividades del siguiente tipo:
- Ayuda humanitaria o alimentaria, siempre que se siga respetando su filosofía intrínseca (acceso a todos los afectados, con independencia de su tendencia política, sexo, etc.)
 - Apoyo a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, para la defensa de los derechos humanos o con vistas a satisfacer las necesidades básicas de la población.
 - Iniciativas políticas a nivel internacional o regional, con vistas a hallar una solución duradera a la crisis.

- Cuando se haya aplicado el procedimiento del artículo 96 ó 97 del Acuerdo de Cotonú, u otro procedimiento de consulta pertinente, el papel de la CE consistirá en supervisar el programa de medidas correctoras que se haya adoptado, incluidas aquellas que el país socio se haya comprometido a tomar. Tras las consultas, deberán definirse y evaluarse, en la medida de lo posible de forma conjunta, las adaptaciones necesarias de tales medidas. Si las consultas resultan fructíferas y el gobierno lleva realmente a efecto las medidas oportunas, este tipo de situación puede evolucionar gradualmente y conducir a una colaboración eficaz.

(77) COREA DEL NORTE

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO - Desde el punto de vista socioeconómico, la situación en que se encuentra la República Popular Democrática de Corea (RPDC) es extraordinariamente difícil. La ayuda humanitaria internacional ha permitido evitar los peores efectos de la hambruna y el colapso económico, pero resulta insuficiente para revitalizar la economía y mejorar las condiciones sociales de la población norcoreana. Pese a las reformas económicas introducidas en julio de 2002 (libre fijación de precios y salarios, ausencia de todo sistema estatal de distribución de alimentos, admisión de mercados agrarios), no se han sentado las bases de una recuperación económica sostenida: la RPDC carece, sencillamente, de los recursos necesarios para reconstituir su base agraria, industrial, de infraestructura y social. Dos condiciones son necesarias para que esta situación se invierta, a saber: i) un firme compromiso de reforma de las instituciones y las políticas que permita encauzar la economía hacia el crecimiento sostenible (la aplicación de principios de gobernanza acordes con el Estado de Derecho, transparencia y sociedad civil, ausentes por el momento); y ii) el establecimiento de relaciones económicas con la comunidad internacional a fin de atraer el comercio, las inversiones y la ayuda económica necesarias para activar el desarrollo económico a medio y largo plazo. La actual crisis nuclear de Corea del Norte no contribuye a mejorar la situación y, en tanto no se resuelva, impedirá la obtención del apoyo económico internacional que el país requiere.

PRINCIPALES MEDIDAS - Tras el desencadenamiento de la crisis nuclear en octubre de 2002, la UE ha seguido proporcionando a la RPDC ayuda humanitaria y alimentaria. El importe de la contribución de la UE en concepto de ayuda humanitaria y alimentaria desde 1995 asciende a 283 millones de euros. A pesar de la actual situación política, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 18 de noviembre de 2002 se pronunció a favor de la continuación de la ayuda humanitaria y alimentaria a Corea del Norte.

El documento estratégico nacional de la RPDC correspondiente al período 2001-2004 destinaba una dotación de 15 millones de euros a proyectos de asistencia técnica que permitieran a Corea del Norte, a través de un amplio programa de formación y desarrollo institucional, llevar a cabo la imprescindible reforma económica. La instrumentación de esta cooperación económica (que debería haberse iniciado con dos proyectos piloto de enseñanza de los principios de la economía de mercado y de eficiencia energética, por importe de 1 millón de euros cada uno, a los que venían a añadirse 15 millones de euros para actividades de seguimiento), está en suspenso, de momento, debido a la situación política. No obstante, la UE está dispuesta a intensificar la cooperación económica con Corea del Norte si se consigue resolver la actual crisis de manera satisfactoria.

La UE ha venido manifestando su inquietud sobre la situación de los derechos humanos en Corea del Norte con ocasión de las reuniones celebradas en el marco del diálogo político, la última de las cuales tuvo lugar en Pyongyang en junio de 2002. Por entonces, se habían logrado ciertos avances en los debates y la RPDC había dado muestras de una actitud más constructiva en las conversaciones acerca de los derechos humanos, elogiando el papel de las ONG y comprometiéndose a resolver los problemas aún pendientes en relación con sus condiciones de trabajo. Ante el endurecimiento de la postura norcoreana a raíz de los incidentes protagonizados por refugiados de ese país que solicitaban asilo en las embajadas extranjeras de Pekín, la UE solicitó que se dispensase un trato humano a los refugiados que regresaran de China. Por otra parte, en la sesión de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas celebrada en Ginebra, la UE presentó una resolución sobre los derechos humanos en Corea del Norte, que fue adoptada el 16 de abril.

(78) En otros casos de colaboraciones menos problemáticas, pero aun así difíciles, la orientación de la política de la CE y el apoyo que presta pueden integrarse en los instrumentos de cooperación habituales. Las principales prioridades son, por lo general, las siguientes:

- Mantenimiento de un diálogo constante con las autoridades de los países socios
- Apoyo al desarrollo de capacidad institucional
- Apoyo a las actividades relacionadas con los derechos humanos y la gobernanza
- Proyectos o programas destinados a satisfacer las necesidades esenciales de los grupos más vulnerables, a través, entre otras cosas, de un aumento de la oferta de servicios para los pobres y la potenciación de la sociedad civil, en particular, mediante el apoyo a los agentes no estatales y la colaboración con ellos.

(79) ANGOLA

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO - Tras veintiocho años de guerra civil, que han impedido el desarrollo en Angola de instituciones y prácticas democráticas estables y sujetas a mecanismos de rendición de cuentas, el país adolece aún, al término del conflicto, de falta de recursos humanos, unida a una escasa capacidad institucional. Las bases existentes para la reorganización de un sistema jurídico independiente son frágiles. La transparencia de las finanzas públicas plantea especiales problemas, como demuestra el hecho de que no aparezca en el presupuesto gran parte de los ingresos del petróleo; es evidente, pues, que los ingresos generados por los sustanciales recursos naturales del país podrían gestionarse mejor en beneficio de su propia población. Las organizaciones de la sociedad civil son aún sumamente precarias y el historial del Gobierno en materia de derechos humanos sigue dejando que desear. La corrupción está generalizada. La percepción de las prioridades actuales que tiene el Gobierno difiere de la de la CE; así, desde la perspectiva del Gobierno, las reformas institucionales quedan relegadas a un segundo plano, tras la rehabilitación material. La CE alberga serias dudas en cuanto a la implementación de programas fundamentales de reforma institucional, en particular, en lo que respecta al sector judicial y a la Administración pública.

PRINCIPALES MEDIDAS - A la hora de abordar los problemas de gobernanza en Angola, conviene considerar tres aspectos. La mayor prioridad al término del conflicto era ocuparse de las necesidades más urgentes, es decir, ante todo de la ayuda humanitaria. Los demás problemas deben, en esa fase, pasar a un segundo plano. En segundo lugar, era preciso tener en cuenta el nuevo contexto en el que se inscribía la cooperación, esto es, el Acuerdo de Cotonú y los compromisos internacionales sobre gobernanza. De ahí la necesidad de un planteamiento que garantice la coherencia entre los aspectos políticos, de desarrollo y humanitarios. Es aquí donde entra en juego el diálogo político y, en el caso de Angola, ha habido una estrecha interacción entre la Posición Común y la estrategia de cooperación (DEN/PIN). Habida cuenta de estas circunstancias, y atendiendo al principio de vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo (VARD), en el que se sustenta la estrategia de cooperación de la CE con Angola, se ha optado por un enfoque gradual basado en la cambiante situación (posconflicto) del país y la transición del mismo de la fase de ayuda a la de rehabilitación. Este enfoque general ha llevado a seleccionar los instrumentos y puntos de arranque apropiados. La Posición Común del Consejo de 25.6.2002¹⁸ concede enorme trascendencia a la buena gobernanza como medio de vincular los aspectos políticos de la cooperación a aquellos otros relacionados con la reducción de la pobreza. Proporciona, además, un marco en el que inscribir el diálogo político. Uno de los elementos clave de los debates entre el Gobierno y los donantes, es la falta de transparencia de los ingresos del petróleo. El Gobierno ha manifestado su compromiso con una gestión totalmente transparente del presupuesto. Cabe tomar esta manifestación positiva del Gobierno como posible punto de arranque para el diálogo en torno a las reformas que requiere la gobernanza. En relación con la transparencia de los ingresos del petróleo, cabría considerar un proceso similar al de Kimberly¹⁹. Así pues, los debates y los progresos que se realicen a este respecto podrían situarse al margen de los ámbitos tradicionales de cooperación, inscribiéndose en una suerte de estrategia no contributiva. La campaña conocida bajo el nombre de "Publish What you Pay", que pretende garantizar la transparencia de los ingresos del petróleo, obligando a las compañías petroleras que cotizan en bolsa en la UE o los EE.UU. a divulgar sus pagos a gobiernos de terceros países, podría resultar de utilidad en este contexto. Lo mismo cabe decir de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), impulsada por el Reino Unido en junio de 2003 y basada en la citada campaña. De momento, Angola ha decidido asociarse a este proceso tan sólo en calidad de observador.

(80) BANGLADESH

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO - Se considera que la buena gobernanza constituye la clave del desarrollo de Bangladesh, habida cuenta de la magnitud de los problemas de gobernanza que padece el país y de los efectos adversos sobre el nivel de pobreza y el desarrollo. La situación es especialmente grave en lo que a gobernanza política se refiere, y las medidas que procedería adoptar con mayor urgencia a ese respecto son: 1) definición de una estrategia global de lucha contra la corrupción y creación de una Comisión Anticorrupción independiente y eficaz; 2) reforma del sector de la justicia penal, lo que implicaría una reforma en profundidad de los servicios

¹⁸ DO L 167 de 26.6.2002.

¹⁹ Proceso de Kimberly, campaña mundial orientada a poner término al comercio de los denominados "diamantes manchados de sangre" mediante un sistema de certificación que garantiza que las piedras preciosas exportadas no proceden de zonas en conflicto.

policiales y la separación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo; 3) descentralización y aumento de la eficacia de los servicios de la Administración local; 4) institucionalización y defensa de los derechos humanos, y establecimiento de una Comisión de Derechos Humanos independiente y de la figura de Defensor del Pueblo.

PRINCIPALES MEDIDAS - El planteamiento de la CE tiene dos vertientes, ya que, por una parte, actúa en calidad de integrante de la comunidad internacional de donantes y, por otra, mantiene relaciones bilaterales de colaboración. En cuanto integrante de la comunidad internacional de donantes, la CE ha logrado, mediante su apoyo a programas sectoriales, la implicación del Estado en un diálogo político. A nivel bilateral, el Acuerdo de Cooperación de 2001 ha realzado la importancia de la gobernanza en las relaciones entre la CE y Bangladesh. Si bien la financiación prevista en el PIN para medidas específicamente relacionadas con la gobernanza es limitada, en proporción al alcance del problema, la buena gobernanza es un elemento transversal de suma importancia en dicho programa. La CE ha entablado recientemente un diálogo político con las autoridades, que se está revelando constructivo y fructífero. Desde la espectacular “Operación Corazón Limpio”, la precariedad de la gobernanza ocupa un lugar destacado en el programa político de las instituciones de la UE. Pese al malestar manifestado por Bangladesh ante las amonestaciones públicas de que ha sido objeto, de los contactos mantenidos recientemente se desprende que el mensaje de la UE sobre la gobernanza comienza a tomarse seriamente en consideración.

4.3. Situación posconflicto

- (81) Con frecuencia, al término de un conflicto, las instituciones estatales han dejado de funcionar o incluso han desaparecido. En todo caso, su capacidad de ofrecer servicios públicos se halla seriamente mermada. Todo acuerdo de cese de las hostilidades o acuerdo de paz, que constituye el marco necesario para la rehabilitación del país, prevé un proceso de democratización y de reconciliación nacional, además de una estrategia de desarrollo económico. Por lo general, se establece también un mecanismo de diálogo entre los representantes del país considerado y la comunidad de donantes. El objeto de dicho diálogo es facilitar las conversaciones entre los socios sobre el apoyo que el país requiere durante su transición hacia el desarrollo a largo plazo.
- (82) Los aspectos prioritarios que han de abordarse en una situación posconflicto suelen ser los siguientes:
- determinación de las verdaderas causas del conflicto;
 - capacidad y voluntad de abordar las causas últimas del conflicto por parte de los distintos agentes (Gobierno, autoridades parlamentarias y judiciales, partidos políticos, sociedad civil);
 - medidas que deben adoptarse en el proceso de reconciliación;
 - disposición de las autoridades a resolver los problemas de gobernanza, que con frecuencia están en el origen del conflicto y que pueden permanecer arraigados al término del mismo;
 - vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo.

(83) A fin de promover programas de gobernanza en favor de los pobres e impulsar la voluntad política de cambio por parte del gobierno, los donantes combinan el diálogo con distintos instrumentos financieros. Paralelamente, proporcionan ayuda humanitaria, que es neutra y busca atender a las necesidades de la población. Para que el diálogo con el país socio sea eficaz y se oriente a la obtención de resultados, es imprescindible que exista coordinación entre los donantes.

(84) GUATEMALA

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO: Los principales obstáculos estriban en la lenta aplicación de los Acuerdos de Paz firmados en 1996 y la falta de progresos hacia la democratización y el desarrollo económico. En su mayor parte, las causas estructurales que condujeron al conflicto aún perduran. Se observa tanto una insuficiente capacidad institucional, como una falta de voluntad política para llevar a cabo el proceso de reforma que exigen los Acuerdos de Paz. Otros problemas importantes son la marginalización y discriminación de las que son objeto las comunidades indígenas, que representan la mayor parte de la población, el bajo nivel de participación de la sociedad civil, especialmente en las zonas rurales, las amenazas de que son víctimas los activistas pro derechos humanos y los agentes de la esfera judicial, la corrupción, el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero. La debilidad del sistema judicial y de las fuerzas policiales nacionales contrastan con la creciente inseguridad y la supuesta existencia de estructuras de poder paralelas. En el terreno económico, es necesario atajar la distribución sumamente sesgada de la renta, la exigüidad de la base tributaria y la baja presión fiscal con respecto al PIB, inclusive mediante la reforma del sistema de imposición.

PRINCIPALES MEDIDAS: Una parte significativa de la ayuda comunitaria está dedicada a aspectos relacionados con la gobernanza (desmovilización y reinserción de los antiguos guerrilleros y fuerzas armadas; aumento de la seguridad ciudadana mediante la creación y el funcionamiento efectivo de una policía civil; afianzamiento del sistema judicial; protección legal de la propiedad mediante el establecimiento de un catastro nacional; apoyo al Procurador de los Derechos Humanos nacional). El principal objetivo del DEN de cara al período 2002-2006 consiste en crear y consolidar las condiciones necesarias para la aplicación de los Acuerdos de Paz. El programa de cooperación se centra sobre todo en el seguimiento de la reunión del Grupo Consultivo -que está destinada a acelerar la aplicación de los Acuerdos de Paz-, así como en las próximas elecciones generales y presidenciales, que se celebrarán en noviembre de 2003 y darán lugar a la organización de una Misión de Observación Electoral de la UE. Guatemala es, asimismo, un país prioritario en el contexto de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos. Por otro lado, es necesario seguir afianzando el "Mesodiálogo", que constituye un foro de debate permanente sobre la cooperación de la CE con Guatemala y en el que participan la CE, los Estados miembros de la UE, el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil guatemalteca y comunitaria, y que cuenta con el respaldo de la CE. En el contexto del DEN 2002-2006, el Mesodiálogo ha contribuido a la preparación de medidas fundamentales destinadas, entre otras cosas, a incrementar la participación de la sociedad civil y consolidar el proceso de descentralización del Estado. El planteamiento bilateral de la CE se complementa con los principios y objetivos definidos por el denominado "Diálogo de San José" entre la UE y seis países centroamericanos, que aportó una valiosa contribución al proceso de paz y de democratización de la región, y que posteriormente ha pasado a centrarse en otros

aspectos, como son el logro de un desarrollo económico equitativo y sostenible y el desarrollo social, así como el estrechamiento de los lazos económicos entre ambas regiones.

(85) RUANDA

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO - Entre 1959 y 1994 se adoptaron en el país una serie de leyes basadas en consideraciones étnicas, que desencadenaron varias masacres contra las minorías tutsi y twa, dando lugar a oleadas de refugiados. En 1990, la invasión por las milicias ruandesas bajo el mando del Ejército Patriótico Ruandés (EPR), provocó el estallido de la guerra civil. Los acuerdos firmados en Arusha en 1993 contemplaban la formación de un gobierno de amplia base, una reducción de efectivos militares y un programa de transición. Sin embargo, el inicio del genocidio de tutsis y hutus moderados en abril de 1994 impidió la materialización de los acuerdos. El genocidio ocasionó pérdidas ingentes de recursos humanos, así como la destrucción de capacidad institucional y de infraestructuras socioeconómicas: alrededor de 800.000 personas fueron asesinadas, 2 millones de personas huyeron a otros países y 1.500.000 se vieron obligadas a desplazarse a otras zonas del país. Las consecuencias de la guerra y el genocidio están en el origen de los problemas sociales, políticos y económicos que aquejan a Ruanda actualmente. Las capas de población con mayor nivel de educación sufrieron grave merma, por asesinato, encarcelamiento o exilio. La protección de las fronteras ha representado una importante carga para el presupuesto, que viene a añadirse a la de la deuda. El coste que lleva aparejado el encarcelamiento de presuntos genocidas y su enjuiciamiento, incluida la indemnización a las víctimas, ejerce asimismo presión sobre el presupuesto. El coste del programa de desmovilización y reintegración es también considerable. Ruanda ha adolecido siempre de escasez de tierras y elevada presión demográfica, y la integración de miles de excombatientes no dejará de presentar dificultades. Ruanda se está construyendo una nueva identidad dejando a un lado las bases étnicas. Para ello es fundamental culminar el proceso de reconciliación, a través de la transición a la democracia, el enjuiciamiento de todos aquellos que están acusados de haber participado en el genocidio, y la mejora de la situación de los derechos humanos.

PRINCIPALES MEDIDAS: La UE y sus Estados miembros se contaron entre los primeros integrantes de la comunidad internacional que reconocieron el régimen posgenocidio. En el período que sucedió al genocidio, la cooperación de la CE se centró en la ayuda humanitaria y la rehabilitación. A finales de 1999, la situación humanitaria no planteaba ya necesidades urgentes en Ruanda y ECHO se retiró del país. Los donantes han respaldado el programa de reforma económica del Gobierno y algunos de ellos, incluida la CE, han comenzado a prestar apoyo presupuestario a Ruanda. Ruanda ha alcanzado el punto de decisión para beneficiarse de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME).

Las intervenciones en curso se centran en el apoyo institucional y la asistencia técnica/logística al Ministerio de Finanzas, el establecimiento del censo general de la población, la buena gobernanza y el sector judicial. El apartado de infraestructuras está dedicado a los sistemas de suministro de agua y la gestión del sector de carreteras. Por último, se ha seguido concediendo ayuda macroeconómica y financiando microproyectos de carácter rural y obras urbanas con elevada intensidad de mano de obra. Los ámbitos prioritarios del programa indicativo nacional del noveno FED, que se firmó en marzo de 2003, son el desarrollo rural, incluida la economía rural, los transportes y el suministro de agua en zonas rurales. Está previsto seguir respaldando el programa de reforma

económica del Gobierno. Otros frentes de actuación importantes son el desarrollo institucional, la transición a la democracia, la justicia, el refuerzo de las estructuras descentralizadas y la sociedad civil.

El marco del diálogo político está constituido por la posición común de la UE²⁰, que se revisa cada año. El diálogo engloba los aspectos relacionados con la situación interna (enjuiciamiento de los genocidas, derechos humanos, proceso de democratización, etc.) y con la política exterior de Ruanda (participación en el conflicto de la República Democrática del Congo, explotación ilegal de los recursos naturales de este país). En 1996 se nombró a un Enviado Especial de la UE para la Región de los Grandes Lagos. Los Jefes de las Delegaciones informan periódicamente sobre la situación de los derechos humanos y los asuntos de carácter político. El 4 de junio de 2003, se aprobó por referéndum una nueva constitución, que marca el final del período transitorio. En agosto de 2003, se celebraron elecciones presidenciales por sufragio universal directo, a las que asistieron observadores de la UE; pese a registrarse ciertas irregularidades, dichas elecciones se consideran un importante paso adelante en la consolidación del proceso de democratización. Para completar el proceso de transición a la democracia, a finales de septiembre y comienzos de octubre de 2003 tuvieron lugar las elecciones legislativas, a las que también asistieron observadores de la UE. El informe final de la Misión de Observación Electoral de la UE, que dará cuenta de todo el proceso electoral, estará disponible previsiblemente a mediados de octubre de 2003.

4.4. Colaboraciones eficaces

- (86) En los casos de colaboración eficaz, el gobierno demuestra su compromiso con los objetivos de desarrollo y las metas acordadas a nivel internacional. Las instituciones nacionales, la sociedad civil y los donantes toman parte en los debates que conducen a la elaboración de una estrategia de desarrollo nacional (o de lucha contra la pobreza), que el gobierno aplicará progresivamente con la ayuda de los donantes. Los resultados esperados dependen, en gran medida, no sólo del compromiso y la voluntad política del país socio o del apoyo técnico y financiero de los donantes, sino también de la capacidad del propio país y de su viabilidad institucional. En un diálogo normal con el país socio, se discuten abiertamente, y con regularidad, todos aquellos aspectos y problemas relacionados con la cooperación.
- (87) En las colaboraciones eficaces, una de las medidas clave en el ámbito de la gobernanza debe ser la de asegurar que se adopten y apliquen políticas adecuadas y programas de reforma en favor de los pobres. Las principales prioridades son, en general, las siguientes:
- Mantener un diálogo continuo y efectivo con los países socios.
 - Contribuir a la consolidación de la gobernanza democrática, a la participación ciudadana y al acceso a la justicia.
 - Respaldar las actividades en el ámbito de los derechos humanos.

²⁰

DO L 285 de 23.10.2002

- Reforzar la transparencia, la responsabilidad y la eficacia de las instituciones del Estado, a través del apoyo al desarrollo institucional, a todos los niveles, en el ámbito de la buena gobernanza y del Estado de Derecho, lo que incluye la reforma de todos los servicios públicos, la reforma del sistema de seguridad, la reforma de la fiscalidad y la Administración, los procedimientos presupuestarios y de auditoría, las estadísticas, etc.
- Integrar el apoyo institucional en los demás sectores de los programas de cooperación.
- Respalda la capacitación de la sociedad civil para participar en los procesos y debates que conducen a la formulación de las políticas.

(88) REGIÓN MEDITERRÁNEA

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO: Todos los países MEDA deben hacer frente a importantes desafíos, tanto en el terreno político como en el económico. En el plano político, se observan, en la mayoría de ellos, prácticas de gobernanza opacas, unidas a una sociedad civil poco desarrollada. En el área económica, la región necesita una reforma estructural fundamental, a fin de mejorar los resultados de crecimiento de los países MEDA y de crear empleo para una población activa en rápida expansión. En efecto, para estabilizar el empleo en los elevados niveles observados en la actualidad se requeriría una tasa de crecimiento del 7%, aproximadamente, cifra muy superior a la actual. De no conseguirlo, aumentará la pobreza y se intensificarán las presiones sociales, lo que tendrá importantes repercusiones más allá de las fronteras nacionales. La transparencia de los mercados y la lucha contra la corrupción son también retos considerables a los que debe hacerse frente. La emigración representa un problema prioritario y la UE se muestra cada día más preocupada por los flujos de emigrantes ilegales que proceden de los países socios del Mediterráneo o transitan por ellos. Por su parte, los países socios se quejan del trato otorgado en la UE a los emigrantes que se han establecido legalmente en ella. Nuestro propósito común es hallar un planteamiento global equilibrado en materia de emigración. Otros ámbitos prioritarios son la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. El respeto de los derechos humanos y la democracia en la región sigue siendo un motivo de inquietud; los regímenes autocráticos y el escaso desarrollo de la sociedad civil generan serias carencias en términos de respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos.

PRINCIPALES MEDIDAS: La reforma institucional es un factor clave de la asociación euromediterránea, tanto a efectos de la cooperación multilateral como bilateral. El proceso de Barcelona se instrumenta a través de diversos foros, entre los que se incluyen las Reuniones Ministeriales Euromediterráneas, el Comité Euromediterráneo y varios grupos y comités técnicos, en los que se debaten las cuestiones relativas a la gobernanza (reforma institucional, transparencia y mercado abierto, administración imparcial de justicia, etc.). En lo que respecta a las relaciones bilaterales, la reforma institucional se desarrolla a través de los acuerdos de asociación, celebrados con todos los socios MEDA salvo uno (Siria). Estos acuerdos prevén un diálogo político, el establecimiento progresivo del libre comercio con la UE y un proceso de cooperación en diversos ámbitos económicos, sociales y culturales.

En su Comunicación sobre la iniciativa relativa a la Europa ampliada y sus nuevas relaciones de vecindad, la Comisión presentó un ambicioso proyecto: la creación de una extensa zona de paz, estabilidad y prosperidad, que englobara los países vecinos del este y del sur (países mediterráneos) y se sustentara en una serie de valores comunes y una profunda integración. A cambio de los progresos en la aplicación de las reformas políticas, económicas e institucionales, los países vecinos de la UE disfrutarán en un futuro de lazos económicos y políticos más estrechos con la UE. Este objetivo se concretizará a través de planes de actuación que abarcarán, entre otras, las reformas encaminadas a afianzar la democracia y el respeto de los derechos humanos, la buena gobernanza y el Estado de Derecho.

Uno de los aspectos esenciales de las relaciones de la UE con sus socios mediterráneos es el apoyo a la reforma de las políticas y a la gestión económica, por ejemplo, a través de reuniones periódicas que se inscriben en el marco del diálogo económico mantenido a nivel bilateral y regional. El diálogo relativo a las políticas económicas y al marco legal y reglamentario va unido a la prestación de asistencia, en particular para modernizar el proceso presupuestario, con vistas a lograr una mayor transparencia y mejorar los mecanismos de control de las finanzas públicas y las instituciones. Asimismo, se proporciona la oportuna asistencia técnica para facilitar el proceso de reforma.

La cooperación con los países mediterráneos en lo relativo a la justicia y los asuntos de interior es algo reciente. Los Ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en Valencia en abril de 2002, aprobaron un documento marco con vistas a la adopción de un programa euromediterráneo para la cooperación judicial, la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, así como la colaboración en temas relacionados con la integración social de los emigrantes, la emigración y la circulación de personas. Con ocasión de la Reunión Euromediterránea de Valencia se definió de común acuerdo un plan de acción regional relativo a la justicia y los asuntos de interior. Tras varias reuniones y un taller de cinco días (junio de 2003) con los socios MEDA, se determinaron una serie de prioridades. Los expertos y los profesionales del ramo de los Estados miembros y los países mediterráneos trabajarán ahora conjuntamente para crear instrumentos o programas comunes con vistas a la formación de jueces, fiscales y policías en los ámbitos prioritarios, esto es, el terrorismo, la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero. Los programas relativos a la justicia y los asuntos de interior han sido igualmente incorporados a varios programas indicativos nacionales.

Los derechos humanos y la democracia son uno de los temas que se abordan con los socios MEDA en el contexto de los acuerdos de asociación, de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, y del programa MEDA. Recientemente, la Comisión ha aprobado una Comunicación titulada "*Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos*", en la que se definen una serie de orientaciones estratégicas de cara a la elaboración de un planteamiento global a este respecto.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO: Es necesario reforzar la capacidad institucional y la sociedad civil. La indispensable reforma del sistema jurídico está en curso. La falta de recursos naturales, la degradación del medio ambiente, la sequía (clima del Sahel), así como la fuerte dependencia de la agricultura (en la que trabaja el 80% de la población activa ocupada y que representa el 40% del PIB) y la escasa diversificación de las exportaciones son todos ellos serios obstáculos a un desarrollo a largo plazo. La indispensable reforma del sistema jurídico está en curso. Otro motivo de preocupación son los conflictos sociales, aun cuando sean limitados y esporádicos. Por último, la situación en la región puede tener repercusiones económicas y sociales, dado que un elevado número de burkineses viven en países vecinos.

PRINCIPALES MEDIDAS: La reducción de la pobreza es el principal foco de atención de la CE, cuyas actividades se basan en el DELP impulsado por el Gobierno. Existe una notable coherencia y convergencia entre los diversos tipos de ayuda proporcionados por la CE y las intervenciones de los Estados miembros de la UE y otros socios. Al tiempo que se sigue respaldando la consolidación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, la estrategia de colaboración entre Burkina Faso y la UE está destinada a reforzar el apoyo al proceso de reformas, a través del afianzamiento del Estado de Derecho y la descentralización, que supone una mayor participación de los beneficiarios. Los principales programas financiados por la CE, que se centran en el apoyo presupuestario, los transportes y el desarrollo institucional, contemplan también la consolidación del sistema judicial, la mejora de las condiciones de vida de la población -mediante el suministro de agua-, y un programa de cooperación descentralizada. Burkina Faso ha recibido igualmente ayudas concedidas con cargo al presupuesto y orientadas, por ejemplo, a la cofinanciación de proyectos con las ONG, a la defensa de los derechos humanos o la democracia, etc.

Asimismo, Burkina Faso fue el país piloto elegido para estudiar un nuevo planteamiento en materia de apoyo presupuestario. La aportación de fondos a través del presupuesto permite disponer de dinero para sufragar los costes recurrentes (sueldos del personal docente, libros escolares, medicamentos, etc.) que conllevan las inversiones necesarias para reducir la pobreza. El recurso a los sistemas presupuestarios nacionales ayuda a reducir la severa insuficiencia de fondos, que hace prácticamente imposible una buena gestión. Al vincular la aportación de fondos a los progresos realizados en la gestión de las finanzas públicas, se estimulan los avances y, a través del apoyo complementario a la capacitación, se hacen posibles las mejoras. Al vincular otros fondos a los resultados, alienta al Gobierno a desplazar su atención de los medios empleados -cuánto se gasta y en qué- a los logros obtenidos -es decir, lo que el gasto permite obtener en términos de aumento de las tasas de participación, de los porcentajes de aprobación de exámenes, de la cobertura de la vacunación, etc.-. De esta forma, a través de incentivos más adecuados y de una mayor responsabilización de cara a los resultados, se mejora la gobernanza administrativa. En Burkina Faso, y con ocasión de las primeras intervenciones de apoyo presupuestario, se tomó como indicador el acceso a los servicios sanitarios, lo cual llevó a descubrir que, si bien el número de centros que se estaban construyendo aumentaba, el número de personas que acudían a los mismos disminuía, debido a la escasez de otros recursos. Este descubrimiento dio lugar a una reorientación del esfuerzo de atención sanitaria, reorientación que vino respaldada por la disponibilidad, merced al apoyo presupuestario, de dotaciones adicionales para costes recurrentes. Además, la vinculación

con otros donantes en un proceso conjunto reduce la carga que suponen para la Administración pública burkinesa las intervenciones de múltiples donantes -un ahorro considerable en un país con una capacidad administrativa muy limitada-, y la aportación de fondos a través del presupuesto nacional hace posible el establecimiento de un marco unificado de planificación y contabilidad.

(90) EUROPA ORIENTAL y ASIA CENTRAL

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO: En muchos de los países de Europa oriental y Asia central, las instituciones y, por ende, la gobernanza son aún frágiles. Las distintas evaluaciones de los niveles de corrupción realizadas -por ejemplo, mediante el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional- muestran la gravedad de este problema en muchos de los nuevos Estados independientes (NEI). El estudio del entorno empresarial y los resultados de las empresas de la región, llevado a cabo por el BERD y el Banco Mundial, pone igualmente de manifiesto este hecho. La Administración pública en los NEI adolece de múltiples carencias, tales como: a) la persistencia de instituciones cuya estructura operativa y orgánica no ha sido reformada; b) la necesidad de crear de cero nuevos órganos e instituciones que puedan desempeñar funciones estatales de nueva definición; c) la necesidad de suprimir las funciones superfluas; d) una normativa incompleta y sin reformar que regula los derechos y obligaciones de los funcionarios; e) la perduración de una corrupción generalizada en la Administración del Estado, debido a la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas y a los bajos sueldos; f) la escasa capacidad de gestión de los recursos humanos, o al menos su infrautilización, dentro de la Administración pública; g) la falta de profesionalidad en la Administración pública, que viene también determinada por otros factores importantes, como los bajos sueldos, y la falta de incentivos y de posibilidades de mejorar las cualificaciones profesionales.

PRINCIPALES MEDIDAS: Los objetivos de cooperación de la UE consisten en establecer una alianza con los NEI que fomente y sustente el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, así como la transición a una economía de mercado. Dichos objetivos quedan plasmados en los Acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC) celebrados con la mayoría de estos países y en las estrategias comunes con Rusia y Ucrania, y forman parte de una política de proximidad, lo que refleja la importancia política y estratégica de la región para la UE. La trascendencia estratégica de esta colaboración aumenta ahora con la ampliación hacia el este de la UE. En lo que respecta a Rusia y los NEI occidentales, se presta especial atención a las iniciativas destinadas a resolver problemas transfronterizos, como la delincuencia organizada y la corrupción. La reforma administrativa es un factor determinante para mejorar la gobernanza y combatir la corrupción, al erradicar las causas del problema, esto es, la excesiva regulación burocrática de la actividad económica, que multiplica las posibilidades de corrupción. Una de las mayores prioridades del programa TACIS a largo plazo consiste en respaldar las reformas de la función pública y de los sistemas judicial y jurídico. A través de TACIS se ofrece asesoramiento sobre extremos tales como la reforma del presupuesto del Estado, de las finanzas regionales o de la contratación pública, la adopción de normas para prevenir los conflictos de intereses en la función pública, el acceso público a la información, la situación jurídica de los funcionarios, y la formación y gestión de recursos humanos en la función pública. La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos contribuye, en los NEI, a promover y consolidar el Estado de Derecho, la independencia del sistema judicial, la creación de un

sistema penitenciario más humano, la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción. En lo tocante a la gobernanza, el blanqueo de dinero y la lucha contra la delincuencia organizada, la UE trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones europeas e internacionales pertinentes, en particular el Consejo de Europa, la OSCE y la ONU. En el contexto de la Red Anticorrupción para las Economías en Transición de la OCDE, seis NEI (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, la Federación de Rusia, Tayikistán y Ucrania) han adoptado recientemente un plan regional para combatir la corrupción. El plan obliga a estos países a tomar medidas específicas para favorecer la integridad y transparencia en los servicios públicos, promover la responsabilidad y rendición de cuentas de las empresas, y hacer posible la participación activa de los ciudadanos en la realización de las reformas.

5. CONCLUSIONES

- (91) En el marco de los programas de cooperación al desarrollo basados en estrategias impulsadas por los propios países y en el reconocimiento de la responsabilidad primaria de las autoridades nacionales y del papel de las políticas internas, la gobernanza se ha convertido en un frente de actuación importante para los donantes. La gobernanza se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad, y constituye un factor clave en las estrategias de lucha contra la pobreza. Prestar atención a la gobernanza supone trabajar con los gobiernos y contribuir a su capacitación en todos los ámbitos de cooperación, como la sanidad, la educación, el transporte, el desarrollo rural, etc. Asimismo, implica la concesión de un apoyo específico de cara a las reformas administrativas y la mejora de la gestión de las finanzas públicas, los sistemas de seguridad, etc. Por último, lleva aparejado el refuerzo de la sociedad civil y el fomento de un planteamiento participativo en relación con las políticas públicas. El análisis de la gobernanza en los distintos países ofrece una visión elemental del nivel de calidad y eficacia del sistema político y administrativo.
- (92) El Acuerdo de Cotonú refleja este planteamiento general y constituye una valiosa referencia con vistas a otros acuerdos de la UE con terceros países. Dicho Acuerdo consagra, como un elemento fundamental de la colaboración entre los Estados ACP y la UE, el compromiso con la buena gobernanza, que será objeto de un diálogo sistemático y recibirá apoyo específico de la Comunidad. La participación de los agentes no estatales forma parte del proceso. El Acuerdo contiene, asimismo, disposiciones específicas para hacer frente a los casos graves de corrupción, que, tras la celebración de consultas, podrán dar lugar a la adopción de medidas adecuadas.
- (93) Dado que la Declaración Política de noviembre de 2000 la definió como uno de los ámbitos prioritarios de la política de desarrollo de la CE, la gobernanza representa, en la actuación exterior de la UE, un aspecto esencial de un amplio abanico de programas e instrumentos. El impacto de estos programas e instrumentos sobre la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la viabilidad institucional depende, en gran parte, de la calidad del diálogo estratégico y de la involucración de los todos los interesados en los procesos de reforma. En la actualidad, la CE gestiona un amplio número de programas y mantiene un diálogo estratégico en la mayor parte de países y regiones en

desarrollo (región mediterránea, Asia, América Latina, África, etc.), lo cual refleja el empeño de la UE por mejorar la gobernanza administrativa, económica y política en los países socios. Existe, asimismo, un diálogo a nivel multilateral.

- (94) De cara a la gobernanza, la CE está desarrollando progresivamente un marco de actuación en el que se integran las experiencias y mejores prácticas de los Estados miembros y otros donantes. El programa estratégico y los ejemplos concretos de intervenciones presentados en el capítulo 4 de la presente Comunicación pretenden servir de base para un posterior debate con el Consejo, el Parlamento Europeo y los países socios, y proporcionan un planteamiento de opciones múltiples, con principios rectores fundamentales que deberán aplicarse en función de las circunstancias específicas del país. La presente Comunicación propone también un enfoque pragmático de la gobernanza y distintos métodos de aplicar los indicadores, y confirma la necesidad de utilizar los diversos tipos de instrumentos políticos y financieros de manera coherente.
- (95) Es preciso igualmente mejorar la coordinación y la complementariedad entre la CE y los Estados miembros de la UE, adoptando para ello principios de actuación comunes en este ámbito concreto. El nivel global de coherencia entre los planteamientos de los Estados miembros de la UE de cara a la gobernanza ofrece una base adecuada a tal fin.
- (96) A la luz de los resultados del debate con el Consejo y el Parlamento, la Comisión plasmará los citados principios de actuación en una serie de orientaciones y en un manual, con vistas a ayudar a las delegaciones a gestionar de forma coherente los programas de cooperación de la CE relativos a la gobernanza. Los documentos estratégicos nacionales y regionales y sus revisiones periódicas constituyen el marco más indicado para vincular de forma coherente las prioridades de la ayuda exterior de la UE, los instrumentos y las dotaciones a nivel nacional o regional.

ANEXO

Glosario

ACP	África, Caribe y Pacífico
BA5D	Banco Asiático de Desarrollo
UA	Unión Africana
CARDS	Programa de ayuda a los Balcanes Occidentales de la CE
DEN	Documento estratégico nacional
RSE	Responsabilidad social de las empresas
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo
RPDC	República Popular Democrática de Corea
RDC	República Democrática del Congo
CE	Comunidad Europea
ECHO	Oficina de ayuda humanitaria de la Comunidad Europea
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
IEDDH	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos
UE	Unión Europea
ARYM	Antigua República Yugoslava de Macedonia
GOVNET	Red sobre la gobernanza del CAD/OCDE
IED	Inversión extranjera directa
PPME	Países pobres muy endeudados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
VARD	Vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo
MEDA	Programa de ayuda de la CE en favor de Marruecos, Argelia, Túnez (Magreb), Egipto, Israel, Jordania, Autoridad Palestina, Líbano, Siria (Mashrek), Turquía, Chipre y Malta; Libia participa actualmente en calidad de observador
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
NEI	Nuevos Estados independientes
ONG	Organización no gubernamental
OECD	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

OEA	Organización de Estados Americanos
AP	Acuerdos de Paz
DER	Documento estratégico regional
Grupo de San José	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá
PEA	Proceso de estabilización y asociación (Balcanes Occidentales)
TACIS	Programa de ayuda de la CE en favor de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Mongolia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán
ONU	Organización de las Naciones Unidas
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial del Comercio